



# LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA **UNIÓN EUROPEA**



2018

# ÍNDICE

- a) Introducción
- b) La acción exterior de la Unión Europea en los Tratados
- c) Panorama histórico y cronología
- d) Principales realizaciones de la Unión Europea en el ámbito de la acción exterior
- e) Organismos relevantes
- f) Instrumentos financieros
- g) Recursos web
- h) Bibliografía
- i) Directorio de puntos de información
- j) Resumen
- k) Glosario
- l) Test de autoevaluación



### A INTRODUCCIÓN

A la hora de examinar el ámbito de la acción exterior de la Unión Europea es necesario realizar una distinción de partida consagrada en el nuevo Tratado de la Unión Europea y es la separación que en los tratados (Tratado de la Unión Europea –TUE– y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea –TFUE–) se realiza entre los aspectos económicos del proceso de integración y el resto de los ámbitos incluidos en la política exterior. Mientras que las relaciones económicas exteriores quedan bajo la égida competencial de la Unión, el resto de ámbitos, esto es, los que conforman la denominada Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se mantienen y permanecen bajo la lógica gubernamental siendo, por el momento, competencia de los Estados.

Ya nos encontremos en una dimensión u en otra lo cierto es que la actuación de la Unión Europea en la escena internacional se basa en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación, y que asimismo están consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho internacional. De este modo, la Unión identifica sus intereses y objetivos estratégicos.

La Unión Europea además, continua periódicamente ampliando y complementando sus relaciones con otros países y regiones del mundo celebrando cumbres periódicas con sus socios estratégicos como los Estados Unidos, Japón, Canadá, Rusia, la India y China.

Aunque la Unión Europea está elaborando actualmente su enfoque estratégico de las relaciones exteriores, siguen en vigor importantes acuerdos que regulan la cooperación, el comercio y el diálogo político entre la Unión Europea y los países del Mediterráneo, Oriente Próximo, Asia, América Latina, Europa Oriental, Asia Central y los Balcanes Occidentales. El nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior, que incluye a diplomáticos de los Estados miembros, es clave para prestar asistencia a la doble función de Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión Europea en la aplicación de las políticas de la Unión Europea en materia de asuntos exteriores, seguridad y defensa.

En el marco de la acción exterior la Unión Europea cuenta, como hemos señalado, con su propia Política Exterior y de Seguridad, que lleva muchos años desarrollándose y que le permite expresarse —y actuar— con personalidad propia en la escena internacional. Actuando juntos como la Unión Europea, los 28 países miembros tienen mucho más peso e influencia que si lo hiciesen por separado, siguiendo el dictado de 28 políticas distintas.

### B LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA EN LOS TRATADOS

La Unión Europea actúa como principal potencia comercial del planeta y primera prestadora de ayuda a los países en desarrollo. Gracias al Tratado de Lisboa, Europa se expresa con más claridad en sus relaciones exteriores tomando como base el reconocimiento de su personalidad jurídica que realiza el art. 47 del TUE. En efecto, el TUE atribuye a la Unión Europea una personalidad jurídica única lo que supone que la Unión pueda celebrar acuerdos internacionales y participar en organizaciones internacionales, hablando y actuando como una sola entidad.

El punto de partida de la regulación de la acción exterior en los Tratados lo encontramos en las disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión (aplicables también al ámbito PESC en virtud del art. 23 TUE) incluidas en el Capítulo I del Título V del TUE (arts. 21 y 22 TUE). Estas disposiciones además de dotar de mayor coherencia y unidad a la acción exterior de la Unión Europea establecen sus principios orientadores (art. 21.1.1 TUE): "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". El párrafo 2 de este mismo apartado prevé la posibilidad de que la Unión pueda desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el citado párrafo (art. 21.1.2).

Los objetivos de las políticas comunes y acciones de la Unión Europea en materia exterior son enumerados en el art. 21.2., siendo estos: a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad; b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional; c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los pro-



pósitos 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; d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza; e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional; f) 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; g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.

El artículo 22 del TUE por su parte establece la regulación desde el punto de vista procedimental e institucional otorgándole un claro protagonismo al Consejo Europeo (encargado de definir los intereses y objetivos estratégicos de toda la acción exterior y sus decisiones) e introduciendo, a través de esta y otras disposiciones, dos novedades que tienen importantes consecuencias para la acción exterior de la Unión. Se trata de las figuras de Presidente "permanente" del Consejo Europeo (con un mandato renovable de dos años y medio) y de Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión, que vela por la coherencia de la actuación exterior de la Unión. Así la Unión Europea puede ejercer una labor más sólida y eficaz a nivel internacional. Al conectar las distintas facetas de su política exterior (diplomacia, seguridad, comercio, desarrollo, ayuda humanitaria, negociaciones internacionales, etc.) la Unión Europea está en condiciones de expresarse con más claridad ante sus países socios y las organizaciones de todo el mundo.

A continuación, dentro de la Sección 1ª del Capítulo 2, Título V del TUE (arts. 23 a 41) quedan recogidas las disposiciones específicas de la PESC, mientras que el resto de ámbitos de la acción exterior (sobre todo económicos) quedan tipificados en la Quinta Parte del TFUE (política comercial, cooperación al desarrollo, celebración de tratados, relación con otras OI o la adopción de medidas restrictivas o sanciones, arts. 205 a 222 TFUE), en cuyo art. 222 TFUE se introduce, además, la denominada "cláusula de solidaridad" que prevé la actuación conjunta de la Unión y los Estados miembros si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista.

Desde el punto de vista institucional, el impacto de las actuaciones de la Unión Europea también queda reforzado gracias al nuevo Servicio de Acción Exterior, que presta su ayuda al Alto Representante recurriendo a los medios de que disponen las instituciones y los Estados miembros de la Unión Europea (art. 27 TUE).

Por último, además de definir el papel de la Unión Europea en el mundo, el Tratado de Lisboa contempla una Política Común de Seguridad y Defensa y la reconoce como parte integrante de la Política Exterior y de Seguridad Común (Sección 2ª del Capítulo 2, Título V del TUE, arts. 42 a 46).

## **C** PANORAMA HISTÓRICO Y CRONOLOGÍA

La política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión Europea se instauró mediante el Tratado de la Unión Europea (TUE versión Maastricht) en 1993 con el objetivo de preservar la paz, reforzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación internacional y desarrollar y consolidar la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. El Tratado introdujo el sistema de tres pilares, en el que la PESC era el segundo pilar. Si bien medios como la posición común y la acción común daban forma a las respuestas en materia de política exterior común, la PESC se basaba principalmente en procedimientos intergubernamentales y en el consenso.

En 1997, el Tratado de Ámsterdam estableció un proceso de decisión más eficaz mediante la abstención constructiva y las votaciones por mayoría cualificada. En diciembre de 1999, el Consejo Europeo creó el cargo de Alto Representante de la PESC o Mister PESC (además del de Secretario General del Consejo). En el Tratado de Niza de 2003 se introdujeron otros cambios para racionalizar el proceso de toma de decisiones y se encargó al Comité Político y de Seguridad (CPS), establecido por una Decisión del Consejo en enero de 2001, que ejerciera un control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis.

A raíz del fracaso del proyecto de Constitución Europea en 2005, las disposiciones institucionales esenciales se volcaron en una nueva reforma del Tratado, adoptada el 19 de octubre de 2007 en Lisboa. Con su entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009, el Tratado de Lisboa dota a la Unión de personalidad jurídica y de los medios institucionales para su acción exterior, además de suprimir la estructura en pilares de la Unión Europea. El Tratado crea toda



una gama de nuevos agentes de la PESC, entre ellos, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (que también ejerce de Vicepresidente de la Comisión) y el nuevo Presidente permanente del Consejo Europeo. Además de crear el SEAE, el Tratado actualiza la política común de seguridad y defensa (PCSD), que forma parte integral de la PESC.

Como hemos señalado en el apartado anterior, el fundamento jurídico de la PESC se encuentra en el TUE en los artículos 21 a 46 del título V de dicho Tratado, donde se definen las «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común». En el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la acción exterior de la Unión queda dentro de la quinta parte, artículos 205 a 222. También se incluyen los artículos 346 y 347 de la séptima parte (Disposiciones Generales).

## **D** PRINCIPALES REALIZACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO DE LA ACCIÓN EXTERIOR

El 28 de junio de 2016, la AR/VP Federica Mogherini presentó al Consejo Europeo la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Con su énfasis en la seguridad, la ambición de una autonomía estratégica y un enfoque basado en los principios pero pragmático en relación con el contexto en que se enmarca Europa, la Estrategia Global supone un importante cambio de filosofía respecto de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003. La Estrategia Global determina cinco prioridades para la política exterior de la Unión: la seguridad de la Unión; la resiliencia estatal y social de los vecinos orientales y meridionales de la Unión; la concepción de un enfoque integrado en relación con los conflictos; órdenes regionales de cooperación; y una gobernanza mundial para el siglo XXI.

A fin de aplicar la Estrategia Global en el ámbito de la seguridad y la defensa y alcanzar el nuevo nivel de ambición, el plan formula trece propuestas, entre ellas, una revisión anual coordinada del gasto en defensa (CARD), una mejor respuesta rápida de la Unión también recurriendo a las agrupaciones tácticas de la Unión, y una nueva cooperación única, estructurada y permanente (PESCO) para aquellos Estados miembros que deseen asumir un compromiso mayor en materia de defensa y seguridad. Se realizaron progresos en torno a todas estas cuestiones en 2017.

A finales de 2017, el Parlamento presentó su informe anual sobre la aplicación de la PESC. En él reitera su convencimiento de que los desafíos a que se enfrenta la Unión solo pueden afrontarse de forma colectiva y enumera los hitos que la Unión debe alcanzar en relación con la PESC: la realización de una evaluación común de las amenazas y la adopción de un enfoque común con respecto a la forma de abordarlas, en particular en cuanto a la radicalización; la mejora de la cooperación y de las capacidades de la Unión en el ámbito de la PESC, incluida la guerra de información; la cooperación interna y externa de la Unión para defender el orden mundial basado en normas, incluida la protección de los derechos humanos, y en aras de la reconciliación y la consolidación de la paz.

### **1. La Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa**

#### **La Política Exterior y de Seguridad Común**

La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (PESC) se ha consolidado en mayor medida con el Tratado de Lisboa de 2009, que crea el puesto de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y, al mismo tiempo, un servicio diplomático europeo, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Amén de otros objetivos, el papel fundamental de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea consiste en mantener la paz y 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.

En el ámbito de la PESC las obligaciones generales, objetivos y principios asumidos por los Estados quedan reflejados en los arts. 23 y 24 del TUE. A esto debe añadirse lo establecido en el art. 26.1 del TUE donde se prevé que el Consejo Europeo defina puntualmente los intereses estratégicos, los objetivos y las orientaciones generales de la PESC y, por extensión, también de la acción exterior en su conjunto (arts. 21 y 22 TUE).

Como hemos señalado anteriormente, los principios inspiradores de la PESC de la Unión Europea (y de su acción



exterior) son, fundamentalmente: 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.

Los objetivos recogidos son:

- a) La defensa de sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;
- b) La consolidación y respaldo de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional;
- c) El mantenimiento de la paz, la prevención de los conflictos y el fortalecimiento de 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;
- d) El apoyo al desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;
- e) El fomento de la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;
- f) La contribución 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;
- g) La ayuda a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y
- h) La promoción de un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.

En el marco de los principios y de los objetivos de su acción exterior, la Unión dirigirá, definirá y ejecutará una política exterior y de seguridad común basada en el desarrollo de la solidaridad política mutua de los Estados miembros, en la identificación de los asuntos que presenten un interés general y en la consecución de una convergencia cada vez mayor de la actuación de los Estados miembros (art. 24.2 TUE).

En cuanto a las obligaciones, se prevén en el art. 24.3 del TUE una serie de obligaciones generales dirigidas a todos los Estados miembros en este ámbito:

- a) Apoyo activo y sin reservas a la PESC;
- b) Lealtad y solidaridad mutua;
- c) Actuación conjunta para reforzar su solidaridad mutua;
- d) Deber de abstención de acciones individuales contrarias a la Unión; y
- e) Deber de abstención de acciones que puedan perjudicar o mermar la eficacia de la acción de la Unión Europea como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales.

Esta nómina de obligaciones generales se completa con otras establecidas en el Título V de carácter más concreto, derivadas directamente del Tratado o de los actos adoptados por el Consejo Europeo y el Consejo. Éstas son:

- a) Obligación de información y consultas mutuas en el seno del Consejo y del Consejo Europeo (art. 32 TUE);
- b) Deber de abstención de cualquier actuación o adquisición de compromisos en la escena internacional que puedan afectar a los intereses de la Unión Europea antes de realizar las consultas en el seno del Consejo Europeo o del Consejo (art. 32.1 TUE);
- c) Deber de solidaridad y coordinación de los Ministros de Asuntos Exteriores con el Alto Representante cuando haya un enfoque común del Consejo Europeo o del Consejo (art. 32.2 TUE);
- d) Deber de cooperación y de contribución a la aplicación de la PESC de las misiones diplomáticas y consulares de los Estados entre sí y con las delegaciones de la Unión ante terceros países y OI y ante las Conferencias Internacionales (art. 32 TUE);
- e) Deber de coordinación de su acción en las OI y con ocasión de las Conferencias Internacionales. Estas dos



obligaciones se contemplan de manera expresa con relación al Consejo de Seguridad de la ONU en la que no tienen representación todos los Estados miembros de la Unión Europea (art. 34 TUE); y

- f) 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, salvo que el Estado hubiese realizado una declaración de abstención de las previstas en el art. 31.1 TUE (art. 41 TUE).

## La Política Común de Seguridad y Defensa

En lo que respecta a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), encontramos su fundamento jurídico en el Título V del TUE sobre las disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y las disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común, en concreto, en la sección 2 (arts. 42 a 46) de su capítulo 2, relativa a las disposiciones sobre la política común de seguridad y defensa (PCSD), así como los Protocolos 10 y 11 y las Declaraciones 13 y 14.

La PCSD comparte sus objetivos con los de la PESC arriba enumerados, de hecho, la PCSD forma parte integrante de la PESC y ofrece a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares.

La Unión recurrirá a dichos medios para «garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas». Los Estados miembros pondrán estas capacidades a disposición de la Unión.

El Tratado de Lisboa confirma el compromiso adquirido en Ámsterdam respecto de la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión, que podría conducir a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido, pero precisa que lo hará «por unanimidad» (artículo 42.2 TUE). Esta precisión permite recordar que la unanimidad, y no la adopción de actos legislativos (excluidos en virtud del artículo 31 TUE), seguirá siendo la norma en el ámbito de la PESC y la PCSD. La cooperación reforzada se extiende a dicho ámbito.

Es en el marco de la PCSD donde la Unión Europea lleva a cabo una importante labor como es el envío de misiones de paz a diversas zonas conflictivas del mundo previstas por primera vez en el Tratado de Ámsterdam que incorporó al TUE las denominadas «Misiones de Petersberg», entre las que se incluyen misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz. Estas misiones pasaron a formar parte de la PESC y de la política común de defensa. Todos los Estados miembros de la Unión pueden participar en las mismas. El artículo 43 del TUE ha ampliado el alcance y la diversidad de las misiones de Petersberg, aunque de forma similar a lo acordado en el Consejo Europeo de Salónica y en virtud del Objetivo Principal Civil de 2010, para abarcar «[...] las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio».

Se hace una mención específica (artículo 42.3 TUE) de la puesta a disposición de capacidades civiles y militares (incluidas las fuerzas multinacionales) a efectos de la aplicación de la PCSD. En esencia, esta disposición incorpora, de forma más transparente y pormenorizada, la política europea de seguridad y defensa (PESD) —término que nunca llegó a figurar en el texto de los Tratados— al Tratado de Lisboa, bajo la nueva denominación de política común de seguridad y defensa (PCSD).

En resumen, la Unión Europea no tiene un ejército permanente, sino que, en el marco de su Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), recurre a las fuerzas que los países de la Unión Europea ponen a su disposición para:

- operaciones conjuntas de desarme
- operaciones humanitarias y de rescate
- asesoramiento y asistencia en cuestiones militares
- prevención de conflictos y mantenimiento de la paz



- misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos.

Todas estas misiones pueden contribuir a la lucha contra el terrorismo, en ocasiones gracias al apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.

En la última década, la Unión Europea ha llevado a cabo 35 operaciones civiles y militares (de las cuales 17 están operativas) en tres continentes en respuesta a situaciones de crisis, como la pacificación tras el tsunami en Aceh, la protección de los refugiados en Chad, la lucha contra la piratería en las costas de Somalia y el Cuerno de África, la lucha contra el terrorismo islámico en el Sahel o la crisis de Ucrania, Palestina o Libia. El papel de la Unión Europea en el ámbito de la seguridad cobra cada vez más relevancia- (<http://eeas.europa.eu>).

Tal es así, que desde enero de 2007, la Unión Europea cuenta con la capacidad necesaria para emprender dos operaciones de respuesta rápida con dos agrupaciones tácticas (1.500 efectivos) y, si fuese necesario, podría lanzar casi simultáneamente ambas operaciones. Las decisiones relativas al despliegue competen a los ministros nacionales de los países de la Unión Europea reunidos en el Consejo de la Unión Europea.

La Unión dirige la PCSD (art. 25 TUE) definiendo sus orientaciones generales y adoptando decisiones (estas últimas incorporan la anterior distinción entre estrategias comunes, posiciones comunes y acciones comunes).

Para conferir una cierta flexibilidad a la regla general de la votación por unanimidad en el proceso de toma de decisiones, el Tratado de Lisboa mantiene el procedimiento de la abstención constructiva introducido por el Tratado de Ámsterdam, en virtud del cual un Estado miembro puede optar por no aplicar una decisión concreta aunque admita que esta sea vinculante para la Unión en su conjunto. El art. 42.4 TUE confirma la regla y práctica establecidas de la votación por unanimidad en el ámbito de la defensa al disponer lo siguiente: «El Consejo adoptará por unanimidad [...] las decisiones relativas a la política común de seguridad y defensa, incluidas las relativas al inicio de una misión contemplada en el presente artículo». En la misma frase, se prevé que dicha decisión será adoptada «a propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad o a iniciativa de un Estado miembro». Además, la frase final de este apartado posibilita una mayor coherencia entre los instrumentos y los Estados miembros de la Unión, al enunciar que «el Alto Representante podrá proponer que se recurra a medios nacionales y a los instrumentos de la Unión, en su caso conjuntamente con la Comisión». Esta disposición ayuda a aclarar una serie de cuestiones que han estado largo tiempo pendientes en relación con la primacía y la transparencia del proceso de toma de decisiones.

En cuanto a su aplicación, las operaciones llevadas a cabo en el marco de la PCSD tienen su origen en decisiones del Consejo. El nuevo Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que es también Vicepresidente de la Comisión, dirige la PESC y la PCSD. El presupuesto de la PESC, que forma parte del presupuesto de la Unión Europea, es ejecutado por el fondo inicial de financiación flexible de la Comisión. El mandato del Comité Político y de Seguridad (art. 38 TUE) para ejercer «el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis» se llevará a cabo bajo la responsabilidad del Consejo, pero también reviste extrema importancia la figura del Alto Representante, que «bajo la autoridad del Consejo y en contacto estrecho y permanente con el Comité Político y de Seguridad, se hará cargo de la coordinación de los aspectos civiles y militares de dichas misiones». En consecuencia, el Comité Político y de Seguridad sigue siendo el principal órgano de preparación y gestión de las misiones de la PCSD, pero es el Alto Representante (en calidad de coordinador principal de los instrumentos civiles y militares) quien desempeña ahora un papel de mayor calado, con un mandato específico en aras de la coherencia, lo que lo convierte en el nuevo eje central de la PESC.

Especial relevancia cobran en este ámbito de la PCSD la cláusula de defensa mutua y la mencionada cláusula de solidaridad.

La introducción de una cláusula de asistencia mutua (art. 42.7 TUE) puede interpretarse como una cláusula de defensa mutua, se considera una importante innovación del Tratado de Lisboa, según la cual «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance». Esta cláusula recuerda algunas de las cuestiones planteadas en la Convención Europea acerca de si la Unión Europea debía tener su propia cláusula de defensa mutua, a imagen de la de la OTAN. El texto completo de la cláusula de asistencia mutua del TUE dispone lo siguiente: «Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia



con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros. Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta». Este texto puede compararse con el del artículo V del Tratado de Bruselas modificado de 1954: «En el caso de que una de las Altas Partes Contratantes fuere objeto de una agresión armada en Europa, las otras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, le prestarán ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, tanto militares como de otra índole».

En el Tratado también figura una cláusula de solidaridad mutua (art. 222 TFUE), que en esencia se introdujo en la forma de una declaración adoptada en las conclusiones del Consejo Europeo de los días 25 y 26 de marzo de 2004 a raíz del atentado terrorista perpetrado en Madrid. La cláusula de solidaridad del Tratado de Lisboa dispone lo siguiente:

«La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para:

- *prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros; proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas; prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de este, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista;*
- *prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de este, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano.*

*Si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia. Con este fin, los Estados miembros se coordinarán en el seno del Consejo.*

*Las modalidades de aplicación por la Unión de la presente cláusula de solidaridad serán definidas mediante decisión adoptada por el Consejo, a propuesta conjunta de la Comisión y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Cuando dicha decisión tenga repercusiones en el ámbito de la defensa, el Consejo se pronunciará de conformidad con el apartado 1 del artículo 15 ter del Tratado de la Unión Europea. Se informará al Parlamento Europeo. A efectos del presente apartado, y sin perjuicio del artículo 207, el Consejo estará asistido por el Comité Político y de Seguridad, con el apoyo de las estructuras creadas en el marco de la política común de seguridad y defensa, y por el comité contemplado en el artículo 65, que le presentarán, en su caso, dictámenes conjuntos.*

*Para asegurar la eficacia de la actuación de la Unión y de sus Estados miembros, el Consejo Europeo evaluará de forma periódica las amenazas a que se enfrenta la Unión».*

En cuanto a las relaciones entre la Unión Europea y la OTAN. «Berlín Plus» es la forma abreviada con la que se denomina el acceso de la Unión Europea a la planificación y las capacidades de la OTAN relativas a las operaciones de gestión de crisis. El origen de esta iniciativa se remonta al Consejo de Ministros de la OTAN celebrado en Berlín en 1996, en el que los Ministros de Asuntos Exteriores acordaron poner los recursos de la OTAN a disposición de las operaciones dirigidas por la UEO, con el deseo de impulsar la defensa europea en el marco de la Alianza Atlántica. En la cumbre de Washington de 1999, esta disposición se hizo extensiva a las operaciones de gestión de crisis dirigidas por la Unión Europea en el marco de la política europea de seguridad y defensa. De acuerdo con el comunicado de la cumbre («comunicado de Washington»), dichas medidas debían englobar las operaciones en las que no esté comprometida la Alianza en su conjunto. La conclusión de un acuerdo definitivo entre la Unión Europea y la OTAN quedó en suspenso entre 1999 y diciembre de 2002 debido a las maniobras de bloqueo realizadas, alternativamente, por Grecia y Turquía. Un acuerdo facilitado, en un principio, por la mediación del Reino Unido y celebrado en paralelo al Consejo Europeo de Bruselas de noviembre de 2002 abrió el camino a la declaración UE-OTAN sobre la PESD de 16 de diciembre de 2002. Así pues, el acuerdo final «Berlín Plus» entre la Unión Europea y la OTAN se compone de una serie de acuerdos institucionales entre ambas organizaciones que les permiten intercambiar información de manera segura y determinar la manera en la que la OTAN facilita sus



recursos. El acuerdo institucional final que era necesario para formalizar dicha relación se celebró el 12 de marzo de 2003: «Acuerdo UE-OTAN sobre seguridad de la información», que incluye 18 artículos. Así se pudo incorporar el paquete completo «Berlín Plus» al denominado «Acuerdo marco», consistente en un canje de notas entre el Alto Representante de la Unión Europea y el Secretario General de la OTAN con fecha de 17 de marzo de 2003, justo a tiempo para que la Unión Europea pudiera poner en marcha la operación Concordia el 31 de marzo de 2003, que requería medios y recursos de planificación de la OTAN.

La previsible salida del Reino Unido de la UE (Estado que cuenta con el ejército mejor preparado de la UE) ha motivado que el Consejo Europeo decidiera en 2017 diseñar una nueva estructura para mejorar la capacidad de reacción de la Unión de forma que sea más rápida, eficaz y fluida en la planificación y ejecución de misiones militares no ejecutivas. Además, tomó nota de los progresos en ámbitos como los siguientes: la posibilidad de una cooperación estructurada permanente concebida como un sistema inclusivo y modular que permita a los Estados miembros reforzar su cooperación de forma voluntaria en el ámbito de la seguridad y la defensa; la posibilidad de una revisión anual coordinada de la defensa impulsada por los Estados miembros, que establezca un proceso que proporcione una mejor visión de conjunto a escala europea de cuestiones como el gasto y la inversión nacional en defensa o los esfuerzos de investigación en materia de defensa, lo que permitirá detectar y subsanar mejor las posibles deficiencias; y los trabajos en curso en otros ámbitos, como el refuerzo de los instrumentos de respuesta rápida de la Unión, en particular las agrupaciones tácticas de la Unión y las capacidades civiles, el desarrollo de capacidades que favorezcan la seguridad y el desarrollo, el conocimiento de la situación y el desarrollo de capacidades de defensa.

En junio de 2017 la Comisión presentó una Comunicación titulada «Poner en marcha el Fondo Europeo de Defensa» en la que detallaba sus propuestas para estimular y estructurar las inversiones para la defensa en la Unión. Propone el apoyo directo a la investigación, la cofinanciación del desarrollo y el apoyo para la adquisición de productos de defensa por parte de los Estados miembros. El apoyo a la industria se expresa a través de un proyecto de reglamento sobre un Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa. Para el primer aniversario de la Estrategia Global, la AR/VP Mogherini publicó un informe sobre su aplicación en el que elogiaba los rápidos avances, incluida la cooperación con la OTAN, y la puesta en marcha del Fondo Europeo de Defensa de la Comisión. En cuanto a las relaciones UE-OTAN, la AR/VP informó de avances en los ámbitos siguientes: la lucha contra las amenazas híbridas; la trata de seres humanos; las capacidades de defensa; la industria de la defensa y la investigación sobre defensa; y las asociaciones.

El 11 de diciembre de 2017, el Consejo adoptó una decisión por la que se establecía la Cooperación Estructurada Permanente (CEP o PESCO en sus siglas en inglés) y la lista de sus 25 participantes (Los Estados miembros participantes son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, los Países Bajos, Polonia, Portugal, la República Checa, Rumanía y Suecia).

La CEP es tanto un marco permanente para una cooperación más estrecha como un proceso estructurado para intensificar gradualmente la cooperación en materia de defensa en el marco de la Unión. Constituye un factor de impulso de la integración en el ámbito de la defensa.

Cada Estado participante facilitará un plan nacional de contribuciones y esfuerzos que haya acordado realizar. Estos planes nacionales de aplicación estarán sometidos a una evaluación periódica. La CEP difiere, por lo tanto, del enfoque voluntario que se aplica actualmente en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE.

La CEP está diseñada para mejorar la eficiencia de la defensa europea y producir más resultados mediante la mejora de la coordinación y la cooperación en los ámbitos de las inversiones, el desarrollo de capacidades y la disponibilidad operativa. El refuerzo de la cooperación en esta materia permitirá disminuir el número de sistemas armamentísticos diferentes en Europa, y, por tanto, reforzar la cooperación operativa entre Estados miembros, y mejorar la interoperabilidad y la competitividad industrial.

La CEP contribuirá a reforzar la autonomía estratégica de la UE para actuar, tanto de manera independiente cuando sea necesario, como con asociados cuando sea posible. Si bien la CEP se basa en la idea de que la soberanía puede ejercerse mejor colaborando, la soberanía nacional permanece realmente intacta.

Las capacidades militares desarrolladas en el marco de la CEP siguen estando en poder de los Estados miembros,



que también pueden ofrecer su disponibilidad en otros contextos como la OTAN o las Naciones Unidas.

Los principales compromisos que asume España al incorporarse a la PESCO son:

- Aumentar regularmente los presupuestos de defensa en términos reales para alcanzar los objetivos acordados.
- Aumento sucesivo a medio plazo del gasto de inversión en defensa hasta el 20 por 100 de su gasto total en defensa (objetivo de referencia colectivo).
- Incrementar los proyectos de capacidades estratégicas de defensa conjuntos y "colaborativos".
- Aumentar la proporción de los gastos dedicados a la investigación y el desarrollo tecnológico en materia de defensa para aproximarlos al 2 por 100 del gasto total en defensa (objetivo de referencia colectivo).
- Establecimiento de una revisión periódica de estos compromisos.
- Desempeñar un papel sustancial en el desarrollo de capacidades dentro de la Unión Europea, incluso en el marco de la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD), con el fin de garantizar la disponibilidad de las capacidades necesarias para alcanzar el nivel de ambición europeo.

## 2. La acción exterior de la Unión Europea y los derechos humanos

La Unión Europea, basándose en los arts. 2 (valores), 3 (objetivos), 6 (derechos humanos) y 21 (acción exterior) del TUE y en el art. 205 (disposiciones generales de la acción exterior) del TFUE, adoptó, el 25 de junio de 2012, un Marco estratégico sobre derechos humanos y democracia, acompañado de un Plan de Acción para su aplicación. Dicho Marco define principios, objetivos y prioridades con vistas a mejorar la eficacia y coherencia de la política de la Unión durante los próximos 10 años. Estos principios prevén la integración de los derechos humanos en todas las políticas de la Unión (como «hilo conductor»), también en los casos en que las políticas interiores y exteriores se superponen, así como la adopción de un enfoque mejor adaptado.

En julio de 2015 se adoptó un nuevo plan de acción para el periodo 2015-2019, basado en la evaluación del primero y en las orientaciones políticas de la vicepresidenta de la Comisión / alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (VP/AR).

Las directrices de la Unión sobre derechos humanos adoptadas por el Consejo facilitan, pese a que no son jurídicamente vinculantes, instrucciones prácticas acerca de:

- la lucha contra la pena de muerte;
- los diálogos sobre derechos humanos;
- los derechos del niño;
- la lucha contra la tortura y otros tratos crueles;
- la protección de los niños en los conflictos armados;
- la protección de los defensores de los derechos humanos;
- el cumplimiento del Derecho internacional humanitario;
- la lucha contra la violencia ejercida contra mujeres y niños;
- el fomento de la libertad de religión o creencias;
- la protección de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI);
- el fomento de la libertad de expresión tanto a través de internet como por otros medios.

La Unión incluye regularmente las cuestiones relativas a los derechos humanos en el diálogo político que mantiene con terceros países y organizaciones regionales. Los trámites diplomáticos (confidenciales) y declaraciones (públicas) que se realizan en relación con las autoridades de un tercer país también constituyen un importante instrumento de presión en las relaciones internacionales.

La Unión Europea mantiene diálogos y consultas sobre derechos humanos con unos 40 países. Con arreglo a las Directrices de la Unión Europea en materia de diálogo sobre derechos humanos, estos diálogos han de reforzar



la cooperación en esta materia, así como la situación de dichos derechos en el país de que se trate. El diálogo sobre derechos humanos de la Unión con Irán se encuentra por el momento en suspenso.

Los acuerdos comerciales bilaterales y los diferentes acuerdos de cooperación y asociación celebrados entre la Unión Europea y terceros países u organizaciones regionales incluyen una cláusula sobre derechos humanos, cláusula que constituye un «elemento fundamental» de los mismos. En los casos de incumplimiento de dicha cláusula, se prevén diferentes medidas, como la reducción o la suspensión de la cooperación. En relación con los países candidatos a la adhesión, se ha puesto en marcha un estricto mecanismo de condicionalidad. Asimismo, en la Política Europea de Vecindad renovada, se ha integrado un enfoque «más por más» (más integración y fondos a cambio de más reformas). A su vez, en las preferencias comerciales concedidas por la Unión a los países en desarrollo (SPG+) se prevén incentivos a las reformas.

Las estrategias de derechos humanos por país se suman al conjunto de instrumentos de los que dispone la Unión en materia de derechos humanos. Estas estrategias se basan en un enfoque ascendente que persigue la integración de las directrices o planes de acción de la Unión Europea en materia de derechos humanos en un único documento estratégico coherente adaptado a cada país específico, con objetivos concretos fijados para un periodo de tres años.

Las misiones de observación electoral de la Unión Europea también persiguen mejorar el respeto de los derechos humanos al tener un efecto disuasivo respecto de posibles actos de violencia o intimidación, así como reforzando las instituciones democráticas.

La Unión Europea defiende igualmente los derechos humanos a través de su participación en diferentes foros multilaterales, como la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Consejo de Europa. La Unión también promueve activamente la justicia internacional, por ejemplo, a través de la Corte Internacional de Justicia.

El Instrumento financiero para la democracia y los derechos humanos a escala mundial (IEDDH), diseñado para cubrir el periodo 2014-2020 con una dotación de 1.332 millones de euros, sustituye al Instrumento Europeo para la democracia y los derechos humanos que expiró el 31 de diciembre de 2013 y que contó con un presupuesto de 1 100 millones de euros entre 2007 y 2013. Siguiendo la línea del anterior, este nuevo instrumento está diseñado para respaldar las acciones de fomento y respaldo llevadas a cabo por a agentes de la sociedad civil que defienden los derechos humanos y la democracia. Una importante característica de este instrumento es que no es necesario el consentimiento del gobierno de que se trate. Entre los demás instrumentos de financiación en materia de derechos humanos figuran el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo con 20.000 millones de euros (ICD), el Instrumento de Estabilidad con 2.500 millones de euros (IE), el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación con 16.000 millones de euros (IEVA) o el Fondo Europeo de Desarrollo (FED). El presupuesto asignado a la política exterior y de seguridad común (PESC) entre 2014 y 2020 asciende a 2.500 millones de euros. En total, la Unión Europea ha asignado a su acción exterior una dotación para el periodo 2014-2020 de 70.000 millones de euros.

Un informe anual sobre derechos humanos, elaborado por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y adoptado por el Consejo, ofrece una visión general de la situación de los derechos humanos en el mundo, así como de las acciones emprendidas por la Unión Europea en este ámbito a lo largo del año.

En este ámbito, es el Consejo Europeo quien define las acciones a realizar en el marco general de los intereses estratégicos de la Unión Europea y las orientaciones generales de la PESC.

Los Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, que se reúnen mensualmente en el Consejo de Asuntos Exteriores, abordan frecuentemente cuestiones relacionadas con los derechos humanos planteadas en el marco de la PESC o de la política comercial o de desarrollo de la Unión Europea.

Dentro del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), existe un departamento dedicado a los derechos humanos y la democracia, y cada delegación de los países de la UE cuenta con un punto de enlace en materia de derechos humanos.

La Comisión Europea negocia acuerdos internacionales, supervisa el proceso de ampliación y la política de ve-



ciudad y gestiona los programas de desarrollo y los instrumentos de financiación (en estrecha cooperación con el SEAE).

El Grupo de Trabajo sobre Derechos Humanos (COHOM) está compuesto por expertos en derechos humanos de los Estados miembros, el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión Europea.

El Representante Especial de la Unión Europea para los Derechos Humanos se encarga de mejorar la eficacia y la visibilidad de la política de la Unión Europea en materia de derechos humanos. Cuenta con un mandato amplio y flexible y colabora estrechamente con el SEAE. Actualmente ocupa ese cargo Stavros Lambrinidis, nombrado el 22 de julio de 2012, primer representante especial temático de la Unión Europea; también existen diez representantes especiales geográficos.

También resulta clave en este ámbito el papel desempeñado por el Parlamento Europeo pues no debemos olvidar que en virtud de los artículos 207 y 218 del TUE, la mayoría de los acuerdos internacionales necesitan la aprobación del Parlamento para entrar en vigor. Además, el artículo 36 del TUE obliga al Alto Representante a consultar periódicamente al Parlamento sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la PESC, así como a informar de la evolución de dichas políticas. El Parlamento puede dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo y al Alto Representante.

Las resoluciones del Parlamento ayudan a dar a conocer los abusos contra los derechos humanos. Las resoluciones pueden ser parte del proceso legislativo o el resultado de los informes de propia iniciativa de las comisiones parlamentarias o de los debates sobre asuntos urgentes que normalmente se celebran los jueves por la tarde de los periodos parciales de sesiones de Estrasburgo en relación con casos de violaciones flagrantes de los derechos humanos en todo el mundo (artículo 122 del Reglamento del Parlamento).

Gracias a sus competencias presupuestarias (at. 14 TUE y art. 310.1 TFUE), el Parlamento interviene en la asignación de los fondos al IEDDH y otros instrumentos de financiación usados en la promoción de los derechos humanos. Aprueba asimismo el presupuesto, lo que garantiza su plena responsabilidad.

El Parlamento Europeo concede, cada año, el Premio Sárjarov a la libertad de conciencia a militantes en favor de los derechos humanos de todo el mundo. Entre los galardonados figuran Nelson Mandela o la asociación española ¡Basta Ya!. En 2017, el premio recayó en la Oposición democrática de Venezuela: Asamblea Nacional (Julio Borges) y todos los presos políticos enumerados por Foro Penal Venezolano representados por Leopoldo López, Antonio Ledezma, Daniel Ceballos, Yon Goicoechea, Lorent Saleh, Alfredo Ramos y Andrea González. El Parlamento también ha creado la red del Premio Sárjarov para los galardonados (que tiene por objeto llamar la atención sobre las violaciones de los derechos humanos en los países de los galardonados e intensificar la presión internacional sobre los opresores). A este respecto, El Presidente del Parlamento Europeo apoya activamente los derechos humanos a través de declaraciones y cartas, así como tratando cuestiones relativas a los mismos en las reuniones que mantiene con importantes actores.

Por último mencionar que las misiones de observación electoral de la Unión Europea suelen estar encabezadas por un diputado al Parlamento Europeo. Las delegaciones de observación electoral del Parlamento forman parte de misiones de la Unión Europea o misiones internacionales y usan las instalaciones e infraestructuras de estas.

### **3. La política económica y el comercio exterior**

La política comercial común constituye uno de los principales instrumentos de las relaciones exteriores de la Unión Europea (arts. 206 y 207 TFUE). Es competencia exclusiva de la Unión (art. 3 TFUE) e hizo posible la creación de una unión aduanera entre los Estados miembros.

La política comercial común implica una gestión uniforme de las relaciones comerciales con los terceros países, en particular mediante un arancel aduanero común y regímenes comunes relativos a las importaciones y las exportaciones. El Tratado de Lisboa amplía asimismo la política comercial común a las inversiones extranjeras directas.

La Unión apoya la supresión de las restricciones al comercio y de las barreras arancelarias. Para proteger el mercado europeo, dispone de instrumentos como las medidas antidumping y antisubvenciones, el Reglamento de obstáculos al comercio y las medidas de salvaguardia.

La Comisión negocia acuerdos internacionales de cooperación comercial en nombre de la Unión, en el marco



de sus relaciones bilaterales y multilaterales. El Consejo cierra estos acuerdos por mayoría cualificada una vez son aprobados por el Parlamento Europeo, que debe ser informado sobre el avance de las negociaciones. Sin embargo, el Consejo decide por unanimidad sobre los acuerdos relativos al comercio de servicios, la propiedad intelectual, las inversiones extranjeras directas, los servicios audiovisuales y culturales, y los servicios sociales, de educación y de salud. La Comisión también participa activamente en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La Unión Europea apoya un comercio liberalizado, armonioso y favorable a los intereses de todos los actores internacionales. En particular, apoya la inclusión de los países en desarrollo en el comercio mundial, empleando para ello ayudas al comercio.

La Unión es la principal economía del mundo y representa más del 20 % del producto interior bruto (PIB) mundial. Gracias al tamaño de su PIB (14 billones EUR) y a la apertura de su mercado interior, cuyas exportaciones ascienden a 2 415 000 millones EUR y sus importaciones, a 2 188 000 millones EUR, la Unión ha desempeñado un papel central en la configuración del sistema comercial internacional, sobre todo al haber contribuido activamente a conformar la Organización Mundial del Comercio (OMC). La apertura económica ha traído consigo ventajas considerables para la Unión —y lo seguirá haciendo—, dado que más de 30 millones de empleos en la Unión dependen del comercio exterior y se espera que el 90 % del crecimiento económico mundial en los próximos quince años se genere fuera de Europa. Los nuevos agentes económicos y los avances tecnológicos han transformado profundamente la estructura y los patrones del comercio internacional. En particular, el amplio uso de las tecnologías de la información ha hecho posibles las transacciones de bienes y servicios que antes no podían comercializarse. El comercio exterior ha crecido a pasos agigantados durante los últimos veinte años, alcanzando niveles sin precedentes. En la actualidad, la economía mundial está extremadamente integrada y las cadenas internacionales de suministro han sustituido en gran medida al comercio tradicional de productos acabados.

La globalización y los efectos persistentes de la crisis financiera mundial han afectado negativamente al rendimiento económico de la Unión. No obstante, en algunos aspectos, la economía de la Unión ha demostrado poseer una notable capacidad de resistencia en comparación con otras economías industrializadas, y el porcentaje que representa en el PIB mundial se ha reducido más lentamente que en el caso de Japón y los Estados Unidos. La Unión también ha sido capaz de preservar una posición relativamente fuerte en el comercio de bienes, reforzando al mismo tiempo su liderazgo en el comercio de servicios (pueden consultarse cuadros ilustrativos de estos datos en <https://translate.google.es/translate?hl=es&sl=en&u=http://ec.europa.eu/trade/&prev=search>

Por otra parte, la Unión, los Estados Unidos y Canadá son socios privilegiados desde el punto de vista comercial y estratégico pues comparten los valores de la democracia, los derechos humanos y la libertad económica y política y tienen intereses comunes en materia de política exterior y seguridad. El Acuerdo Económico y Comercial Global entre la Unión y Canadá y el Acuerdo de Asociación Estratégica se firmaron el 30 de octubre de 2016 y recibieron la aprobación del Parlamento el 15 de febrero de 2017. Las negociaciones sobre una Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión entre la Unión y los EE. UU., iniciadas el 8 de julio 2013, se interrumpieron con la elección de Donald Trump como presidente de los EE. UU.

Por último y en lo que respecta a las relaciones entre la Unión Europea y la OMC cabe decir que junto con los Estados Unidos, la Unión Europea ha desempeñado un papel principal en el desarrollo del sistema de comercio internacional desde la Segunda Guerra Mundial. Al igual que el GATT (y más adelante la OMC), la Unión Europea se concibió en un principio para eliminar las barreras aduaneras y fomentar el comercio entre sus Estados miembros. El mercado único de la Unión Europea se inspiró parcialmente en los principios y prácticas del GATT. La Unión siempre ha estado entre los principales promotores del comercio internacional efectivo basado en el Estado de Derecho. Este sistema ayuda a garantizar que sus empresas disfruten de un acceso justo al mercado más allá de sus fronteras y, de esta manera, contribuye al crecimiento económico, tanto internamente como en terceros países, en especial los menos desarrollados.

Como ya hemos señalado, la política comercial común de la Unión Europea es uno de los ámbitos en los que la Unión dispone de competencias plenas y directas. Dicho de otro modo, cuando interviene en la OMC, la Unión Europea funciona como un único agente y está representada por la Comisión y no por los Estados miembros. La Comisión negocia acuerdos comerciales y defiende los intereses de la Unión Europea ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC en nombre de los 27 28 Estados miembros. La Comisión consulta y rinde cuentas periódicamente al Consejo y al Parlamento Europeo. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el



Consejo y el Parlamento son colegisladores y, como tales, están en pie de igualdad en los asuntos de comercio internacional.

A través de la OMC, la Unión Europea también ha buscado fomentar un marco multilateral para las negociaciones comerciales, encaminado a completar las negociaciones bilaterales y posiblemente a sustituirlas. Sin embargo, el punto muerto de la última ronda de negociaciones y el hecho de que otros socios comerciales hayan vuelto a los acuerdos bilaterales han obligado a la Unión Europea a reconsiderar parcialmente su estrategia tradicional y a retomar las negociaciones regionales y bilaterales.

El estancamiento en la OMC es además una señal de que el sistema de comercio internacional ha cambiado drásticamente en los últimos veinte años. El sistema antiguo, dominado en gran medida por la Unión Europea y los EE.UU., ha evolucionado hasta convertirse en uno más abierto y con más aspectos, en el que intervienen nuevos actores (principalmente países en transición y en desarrollo), con un papel central. La liberalización del sistema de comercio internacional ha beneficiado a algunos países en desarrollo, que han experimentado una fase sin precedentes de crecimiento económico sostenido. La Unión Europea es muy consciente de esta dinámica, y aboga por una profunda reflexión sobre la evolución de la OMC en el siglo XXI.

Europa es el mayor exportador de bienes manufacturados y servicios, y constituye también el mayor mercado para las exportaciones de unos ochenta países. El comercio de bienes de la Unión con el resto del mundo alcanzó los 3.454.000 millones de euros en 2016.

Los principales socios comerciales de la Unión Europea – Comercio de bienes en 2016 (millones EUR)

#### Los principales socios comerciales de la Unión Europea – Comercio de bienes en 2016 (millones EUR)

PAÍS	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	TOTAL	BALANZA COMERCIAL
Estados Unidos	362.153	247.826	609.979	+114.327
China	170.083	344.468	514.551	-174.385
Suiza	142.455	121.669	264.123	+20.786
Mundo	1.745.247	1.708.318	3.453.564	+36.929

Fuente: Comisión Europea, 2017

#### 4. La cooperación al desarrollo

La política de desarrollo ocupa un lugar central en las políticas exteriores de la Unión Europea. Esta ha apoyado, desde su creación, el desarrollo en regiones asociadas. Centrada inicialmente en los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), la Unión Europea ha ido ampliando gradualmente su foco de atención y colabora actualmente con unos 160 países de todo el mundo.

La Unión Europea es el mayor donante mundial de ayuda al desarrollo. Sus Estados miembros prestan más de la mitad de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) mundial. El objetivo principal de la política de desarrollo de la Unión Europea es «la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza». Otros objetivos son la defensa de los derechos humanos y la democracia, la promoción de la igualdad entre hombre y mujeres y, más recientemente, afrontar los desafíos medioambientales y climáticos.

En el plano internacional, la Agenda 2030 (Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible) aprobada en Nueva York en septiembre de 2015 establece el nuevo marco mundial para contribuir a la erradicación de la pobreza y lograr el desarrollo sostenible de aquí a 2030. Es una continuación de los ODM y fija



un nuevo conjunto de 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS), junto con 169 metas asociadas. En la Agenda 2030 también se integra la Agenda de Acción de Adís Abeba de las Naciones Unidas, adoptada en julio de 2015, que establece los diferentes medios necesarios para la aplicación de la Agenda 2030, y en la que la Unión se vuelve a comprometer a alcanzar el objetivo de destinar el 0,7 % de su RNB a la ayuda al desarrollo. La Unión ha participado plenamente en la elaboración de la nueva Agenda 2030 y se ha comprometido a impulsarla a través de sus políticas interiores y exteriores. En noviembre de 2016, la Comisión publicó la Comunicación titulada «Próximas etapas para un futuro europeo sostenible», en la que se integran los ODS en el marco político europeo y las prioridades actuales de la Comisión.

El marco jurídico de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea viene establecido en los arts. 4.4 y 208 a 211 del TFUE; art. 21.1 del TUE: mandato general y principios rectores en el ámbito de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea; en el Acuerdo de Cotonú (respecto de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico) y varios acuerdos bilaterales de asociación celebrados en virtud del art. 217 del TFUE): acuerdos de cooperación específicos.

Los aspectos presupuestarios de esta política se regulan en los arts. 312 a 316 del TFUE.

En cuanto al esquema institucional de esta política, en términos jurídicos, el art. 209 del TFUE establece que «el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán las medidas necesarias para ejecutar la política de cooperación para el desarrollo». Esto hace que ambas instituciones estén en pie de igualdad y que el desarrollo sea una de las contadas políticas exteriores en las que el Parlamento asume tales competencias.

El Tratado de Lisboa establece que el Parlamento y el Consejo constituyen la autoridad presupuestaria conjunta de la Unión. Para el marco financiero plurianual (MFP) de siete años de duración, el Consejo conserva el poder de decisión principal, pero requiere la aprobación del Parlamento para la adopción del marco (art. 312 TFUE). Para el presupuesto anual, el art. 314 del TFUE establece un procedimiento que incluye una lectura tanto del Parlamento como del Consejo. Al término de esta, el Parlamento puede aprobar o rechazar el presupuesto. En el ámbito de la cooperación internacional, la Comisión de Desarrollo del PE (DEVE) hace un seguimiento de las deliberaciones presupuestarias y puede formular quejas si lo considera necesario. Así, el Parlamento tiene, de hecho, la última palabra en este ámbito. Sin embargo, carece de competencias presupuestarias formales sobre el FED, dado que el importe global y la distribución se negocian a nivel intergubernamental entre el Consejo y la Comisión, con una aportación del Parlamento limitada al asesoramiento.

Los instrumentos de financiación de la UE para la acción exterior se han revisado y racionalizado sustancialmente en los últimos años. Para su marco financiero plurianual 2007-2013 (MFP), la UE sustituyó 30 programas y 90 líneas presupuestarias por 8 instrumentos de desarrollo. Para el MFP 2014-2020, la estructura de estos instrumentos solo se ha modificado ligeramente –se ha creado un nuevo Instrumento de Asociación (IA)– pero se han realizado modificaciones para que la cooperación sea más diferenciada y más eficaz, simple y flexible. El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y distintos servicios de la Comisión gestionan estos instrumentos.

El SEAE, creado en 2009 en virtud del Tratado de Lisboa, define la política exterior y se encarga de la orientación estratégica –aunque sin especificar su aplicación– para la cooperación al desarrollo de la Unión Europea. La Dirección General de Desarrollo y Cooperación - EuropeAid (DG DEVCO-EuropeAid) de la Comisión, creada en enero de 2011, es en la actualidad el único órgano encargado de la programación y aplicación de la mayor parte de los instrumentos de desarrollo de la Unión Europea. Sus principales objetivos son los siguientes:

- erradicar la pobreza y el hambre en el mundo;
- promover el desarrollo sostenible; y
- respaldar la democracia, la paz y la seguridad.

La DG DEVCO-EuropeAid ha adaptado la política de desarrollo de la Unión a las necesidades actuales en la reciente propuesta «Una vida digna para todos de aquí a 2030», sometida actualmente a revisión por el Consejo y el Parlamento. La Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (DG ECHO) se encarga de prestar ayuda humanitaria, protección civil y gestión de crisis, cometidos que constituyen formalmente una cartera diferente, distinta del desarrollo. Otros órganos de la Comisión que contribuyen a coordinar los instrumentos de desarrollo



# LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA 2018

de la Unión Europea son la DG de Política Regional (REGIO), la DG de Asuntos Económicos y Financieros (ECFIN) y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI).

**Cuadro : Visión general de los instrumentos de la política de desarrollo de la UE (MFP 2014-2020)**

INSTRUMENTO	ENFOQUE	FORMATO	PRINCIPAL PUNTO DE CONTACTO Y PRESUPUESTO
<b>Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)</b>	América Latina, Asia, Asia Central, región del Golfo, Sudáfrica + apoyo temático global	Geográfico y temático	DG DEVCO 19.700 millones EUR
<b>Instrumento Europeo de Vecindad (IEV)</b>	16 países de la Vecindad Europea, Rusia (cooperación regional y transfronteriza)	Geográfico	DG DEVCO 15.400 millones EUR
<b>Instrumento de Preadhesión (IPA)</b>	Balcanes y Turquía	Geográfico	DG REGIO 11.700 millones EUR
<b>Instrumento de Asociación (IA)</b>	Países industrializados	Geográfico	FPI 955 millones EUR
<b>Instrumento para Groenlandia</b>	Groenlandia	Geográfico	DG DEVCO 184 millones EUR
<b>Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)</b>	Promoción de la democracia y los derechos humanos	Temático	DG DEVCO 1.300 millones EUR
<b>Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz</b>	Estabilidad política y consolidación de la paz	Temático	DG DEVCO (y otros) 2.300 millones EUR
<b>Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear (ICSN)</b>	Seguridad nuclear	Temático	DG DEVCO 225 millones EUR

## RECURSOS EXTRAPRESUPUESTARIOS

<b>Fondo Europeo de Desarrollo (FED)</b>	Países ACP y Países y territorios de ultramar (PTU)	Geográfico	DG DEVCO 29.100 millones EUR
--	---	------------	---------------------------------



## LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA 2018

El Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) es la mayor fuente de financiación para el desarrollo del presupuesto de la Unión Europea y cubre la cooperación al desarrollo con América Latina, Asia Central, Oriental y Sudoriental, la región del Golfo y Sudáfrica. El ICD ofrece también instrumentos temáticos (por ejemplo, la inversión en personas, medio ambiente y seguridad alimentaria) para todos los países en desarrollo. La financiación puede adoptar la forma de apoyo presupuestario directo para países socios o para organismos descentralizados, organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos de la sociedad civil, organizaciones internacionales y otras instituciones de la Unión Europea. Los debates en curso sobre el MFP 2014-2020 probablemente tendrán una repercusión importante en el ICD, tanto en términos financieros como de programación. La aplicación propuesta de la «diferenciación» supondrá que todos los países de renta media y los que representen más del 1 % del PIB mundial «se graduarán», esto es, dejarán de ser admisibles para la financiación bilateral de la Unión Europea basada en subvenciones. Consecuentemente, es posible que a partir de 2014 la financiación directa del ICD a 19 países se sustituya por «asociaciones de desarrollo diferenciadas» basadas en las necesidades.

El Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que no está incluido en el presupuesto de la Unión Europea, sino que se basa en contribuciones voluntarias de los Estados miembros, es el mayor y más antiguo instrumento de desarrollo de la Unión Europea. Cubre la cooperación con el grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y los Países y territorios de ultramar (PTU) de la Unión y sus principales ámbitos son los siguientes:

- desarrollo económico;
- desarrollo social y humano; y
- cooperación e integración regionales.

La dotación financiera aprobada en junio de 2013 para la cooperación con los países ACP durante el período 2014-2020 asciende a 31.500 millones de euros. El presupuesto del undécimo FED será de 29.100 millones de euros, incluidos 24.300 millones de euros para cooperación nacional y regional, 3.600 millones de euros para cooperación intra-ACP y 1.100 millones de euros para el Mecanismo de Inversión ACP. El FED ofrece financiación adicional —denominada «cantidades de fomento»— para países con historiales de gobernanza mejorada. Los fondos se asignan sobre la base de un sistema de «programación rotatoria» en la que los países socios participan a la hora de determinar las prioridades y proyectos de cooperación.

La Unión Europea aplica a los países en desarrollo regímenes comerciales preferenciales que se apoyan en dos pilares principales. El primero es el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) unilateral, que es un acuerdo comercial independiente por el que la Unión Europea ofrece, para ciertos alimentos extranjeros, un acceso preferencial no recíproco al mercado de la Unión Europea mediante la reducción o la supresión de los aranceles aduaneros. El segundo pilar está compuesto por los acuerdos de asociación económica (AAE) de la Unión Europea con regiones de África, del Caribe y del Pacífico (ACP). Los AAE son acuerdos de libre comercio compatibles con la Organización Mundial del Comercio (OMC) que presentan elementos de desarrollo a múltiples niveles. Los AAE han sustituido las disposiciones de los convenios de Cotonú y de Lomé.

El objetivo principal del sistema SPG consiste en facilitar el acceso de los países y territorios en desarrollo al mercado de la Unión Europea mediante la reducción de aranceles aduaneros para la entrada de sus bienes. Las preferencias arancelarias en el mercado de la Unión Europea deberían permitir a los países en desarrollo participar más en el comercio internacional, generando así ingresos adicionales por las exportaciones que contribuyan a la aplicación de sus propias políticas de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza, así como a la diversificación de su economía. El sistema SPG no incluye ninguna expectativa ni exigencia de que este acceso deba ser recíproco.

El sistema SPG, que se introdujo en 1971, se ha aplicado mediante sucesivos reglamentos del Consejo. El 1 de enero de 2014 empezó a aplicarse en la Unión Europea un nuevo **Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)** (Reglamento (UE) n° 978/2012).

Los objetivos del nuevo SPG de la UE son:

- centrar la ayuda en los países que más necesitan las preferencias comerciales;
- fortalecer el SPG+ como incentivo de buena gobernanza y desarrollo sostenible;
- lograr que el sistema sea más transparente, estable y previsible.

Los tres regímenes del sistema (el **régimen general**, el **régimen especial SPG+** de estímulo de los derechos humanos



y laborales fundamentales, el desarrollo sostenible y la gobernanza, y el régimen 'Todo menos armas' para los países menos desarrollados) se consolidan reajustando las preferencias y garantizando que den mejores resultados.

En lo que respecta a los Acuerdos de Asociación Económica, en el pasado, el régimen de comercio preferencial de la Unión Europea funcionaba mediante exenciones a las normas de tratamiento de la «nación más favorecida» de la OMC. La última exención con arreglo al Convenio de Lomé se amplió hasta el 31 de diciembre de 2007. Habida cuenta de este plazo y de la obligación de sustituir las exenciones por acuerdos comerciales regionales en consonancia con la OMC, la Decisión del Consejo de 17 de junio de 2002 abrió la vía a la negociación de los acuerdos de asociación económica (AAE). En el futuro, los AAE regularán las relaciones económicas entre la Unión Europea y los países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP). A diferencia de los convenios de Cotonú o de Lomé, que serán sustituidos por los AAE, estos acuerdos cumplen los criterios de la OMC al cubrir casi todo el comercio de bienes (al menos el 80 %) y servicios, inversiones y normas relativas al comercio. Los AAE deberían fomentar la integración de los países ACP en la economía mundial y promover el desarrollo sostenible de dichos países.

Por último y en este mismo ámbito debe destacarse el relevante papel que la Unión Europea viene jugando en el marco de las catástrofes humanitarias. La ayuda humanitaria es uno de los dos principales instrumentos de que dispone la Unión Europea para prestar ayuda de emergencia a las personas de fuera de la Unión Europea que padecen las consecuencias inmediatas de las catástrofes. La ayuda humanitaria de la Unión Europea se basa en los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia.

La Unión Europea es el primer donante de ayuda humanitaria del mundo, siendo responsable de aproximadamente el 50 % de los fondos mundiales de ayuda de emergencia. La principal institución que presta y coordina esta ayuda es la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), que no ejecuta la asistencia humanitaria, sino que financia las operaciones a través de distintos socios (como organizaciones no gubernamentales y agencias de las Naciones Unidas). Cada ciudadano europeo contribuye a la Ayuda al Desarrollo con unos 100 euros cada año. En este capítulo y a pesar de la crisis económica para el MFP 2014-2020 la Unión Europea ha reservado de sus fondos 6.400 millones de euros.

En el ámbito de la política de ayuda humanitaria, el Parlamento Europeo actúa como colegislador junto con el Consejo de la Unión Europea. Además, controla la prestación de la ayuda humanitaria y vela por que las disposiciones presupuestarias se ajusten a las necesidades humanitarias. El art. 214 del TFUE establece la ayuda humanitaria como política independiente. Antes del Tratado de Lisboa, la ayuda humanitaria se fundamentaba jurídicamente en el artículo 179 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

El artículo 214.1 del TFUE define los objetivos y principios de la ayuda humanitaria; el artículo 21 del TUE define los principios de las actividades exteriores de la Unión Europea mientras que el Reglamento (CE) n° 1257/96 del Consejo, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria, establece disposiciones y normas pormenorizadas sobre la prestación de ayuda humanitaria, incluidos sus instrumentos financieros.

El «consenso europeo sobre la ayuda humanitaria», suscrito en 2007 por las tres instituciones (el Consejo, la Comisión y el Parlamento) recoge el marco general de la política en materia de asistencia humanitaria. El texto define la visión común, los objetivos políticos y los principios de la ayuda humanitaria de la Unión Europea, y expone una visión de la Unión Europea que responde con una sola voz y con mayor eficacia a las necesidades humanitarias. Asimismo, define también el papel de los Estados miembros y de las instituciones comunes, y afirma la necesidad de coordinación entre ellos y con las Naciones Unidas.

## **E** ORGANISMOS RELEVANTES

### **El Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad**

El máximo órgano decisorio de la Unión Europea en el ámbito de la acción exterior es el Consejo Europeo, que reúne a los jefes de Estado o de Gobierno de los 28 países miembros. El Consejo se reúne cuatro veces al año para definir los principios y las directrices políticas generales. La mayoría de las decisiones de política exterior y de seguridad se toman por unanimidad: es necesario el consenso de todos los países de la Unión Europea. Junto al Consejo Europeo en la definición y aplicación de la acción exterior también colaboran otras instituciones como el Consejo, la Comisión y el propio Parlamento Europeo. Pero sin duda, en este ámbito concreto, si hay dos organismos relevantes a nivel institucional que destacan tanto por su importancia como por su novedad son: el Alto



Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y el Servicio Europeo de Acción Exterior.

El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad es una figura introducida por el Tratado de Lisboa con el fin de fortalecer el papel de la Unión Europea como un actor internacional y viene a sustituir al Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (Mister PESC) y al Comisario europeo encargado de las relaciones exteriores, aglutinando las dos funciones además de las que le son asignadas por los tratados constitutivos. Se trata de un cargo unipersonal (Catherine Ashton 2009-2014, Federica Mogherini, 2014) que nombra el Consejo Europeo por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión. El Consejo Europeo puede poner fin a su mandato por el mismo procedimiento (art. 18 TUE) y en caso de dimisión voluntaria, cese o fallecimiento, será sustituido por el resto de su mandato, de conformidad con lo establecido en ese mismo artículo (art. 246 TFUE).

Desde el punto de vista institucional, se trata de un cargo de naturaleza híbrida (dualidad institucional), pues además de participar en los trabajos del Consejo Europeo (art. 15 TUE) y presidir una de las formaciones del Consejo de la Unión Europea -el Consejo de Asuntos Exteriores (art. 18 TUE)-, forma parte de la Comisión, de quien es uno de sus Vicepresidentes. Su mandato en la misma comienza al mismo tiempo y con la misma duración que el de la Comisión, cubriendo el puesto del Comisario que le correspondería al Estado del que es nacional. Su nombramiento y permanencia depende, no sólo del Consejo Europeo y de la voluntad del Presidente de la Comisión, sino también del PE, pues es a esta institución a quien le corresponde otorgar la confianza a los miembros propuestos para formar parte de la Comisión en el acto de investidura, y el que además está legitimado para interponer una moción de censura, contra la Comisión en pleno, de conformidad con el artículo 234 del TFUE (art. 17.8 TUE).

En este sentido, es importante recalcar este significativo papel que de conformidad con los tratados puede llegar a jugar el PE en la permanencia del Alto Representante en su cargo, ya que a pesar de no ser mencionado en el art. 18 TUE, el PE debe ser consultado periódicamente por el Alto Representante sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la PESC y la PCSD y ser informado de la evolución de dichas políticas. A tal efecto, el PE puede emitir opiniones, dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo y al Alto Representante en ambos ámbitos, y dos veces al año celebrará un debate sobre los progresos realizados en el desarrollo de la PESC y la PCSD (art. 36 TUE).

Dentro de sus funciones y poderes deben destacarse dos competencias claves derivadas de su naturaleza híbrida (dualidad funcional, art. 18 TUE):

- En primer lugar, el Alto Representante es el órgano que está al frente de la PESC/PCSD, contribuyendo con sus propuestas a elaborar dicha política y ejecutándola, junto a los Estados miembros, como mandatario del Consejo de la Unión Europea, en su calidad de Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores (arts. 22, 24 y 27 TUE).
- En segundo lugar, el Alto Representante debe velar por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encarga, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. La Unión, en todo momento, debe procurar además 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, tienen la obligación de garantizar dicha coherencia cooperando a tal efecto (art. 21.3 TUE).

Los tratados constitutivos son ambiciosos en este sentido otorgándole al Alto Representante competencias similares a las que en el marco de los ordenamientos internos desempeñan, *mutatis mutandi*, los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa por separado.

Como cometidos principales en el ámbito de la Política Exterior, el Alto Representante contribuye con sus propuestas a elaborar la PESC (art. 30 TUE) y se encarga de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo (art. 27 TUE) utilizando para ello los medios nacionales y los de la Unión (Servicio Europeo de Acción Exterior). El Consejo y el Alto Representante deben velar por la unidad, la coherencia y la eficacia de esta política de la Unión (art. 26.2 y 3 TUE).

En los tratados se concretan otras funciones que se le asignan al Alto Representante en los ámbitos de la PESC/PCSD. Estas pueden ser ordenadas en tres grandes categorías: iniciativa, coordinación y mediación.

### **Funciones de iniciativa**



Los poderes de iniciativa que los tratados le otorgan al Alto Representante son ejercidos de manera exclusiva, conjunta o compartida con la Comisión dependiendo del área de acción en la que nos situemos.

En los casos de PESC que requieran una decisión rápida, el Alto Representante convocará, de oficio o a petición de un Estado miembro, una reunión extraordinaria del Consejo, en un plazo de cuarenta y ocho horas o, en caso de necesidad absoluta, en un plazo más breve (art. 30 TUE).

A propuesta exclusiva del Alto Representante, el Consejo de la Unión Europea podrá designar un representante especial provisto de un mandato en relación con cuestiones políticas concretas. El representante especial ejercerá su mandato bajo la autoridad del Alto Representante (art. 33 TUE).

A propuesta exclusiva del Alto Representante el Consejo de la Unión Europea adoptará por mayoría cualificada, las decisiones relativas a los gastos administrativos y operativos generados por la PESC (art. 41 TUE).

A propuesta del Alto Representante o a iniciativa de un Estado miembro, el Consejo de la Unión Europea adoptará por unanimidad las decisiones relativas a la PCSD, incluidas las relativas al inicio de una misión fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta ONU. El Alto Representante podrá proponer que se recurra a medios nacionales y a los instrumentos de la Unión, en su caso conjuntamente con la Comisión (art. 42.4 TUE).

Cuando una decisión adoptada en el ámbito PESC (Cap. 2 del Tít. V TUE) prevea la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países, el Consejo de la Unión Europea adoptará por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Alto Representante y de la Comisión, las medidas necesarias, informando de ello al PE (art. 215 TFUE).

Para la negociación y celebración de acuerdos entre la Unión y terceros países u OI, la Comisión, o el Alto Representante cuando el acuerdo previsto se refiera exclusiva o principalmente a la PESC, presentará recomendaciones al Consejo de la Unión Europea, que adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe, en función de la materia del acuerdo previsto, al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión. El Consejo de la Unión Europea adoptará, a propuesta de la Comisión o del Alto Representante, una decisión por la que se suspenda la aplicación de un acuerdo y se establezcan las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, con excepción de los actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo (art. 218 TFUE).

Las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad, incluida en los tratados para coordinar una acción conjunta frente a ataques terroristas o catástrofes naturales o de origen humano, serán definidas mediante decisión adoptada por el Consejo de la Unión Europea, a propuesta conjunta de la Comisión y del Alto Representante (art. 222 TFUE).

### **Funciones de coordinación**

Además de coordinar la PESC, el Alto Representante coordina otros instrumentos de acción exterior como la ayuda al desarrollo, la vecindad/asociación, el comercio, la ayuda humanitaria y las respuestas de la Unión Europea a las crisis.

Cuando el Consejo Europeo o el Consejo de la Unión Europea haya establecido un enfoque común de la Unión en el ámbito de la PESC, el Alto Representante y los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros coordinarán su actuación en el seno del Consejo de la Unión Europea (art. 32 TUE).

Por otro lado, los Estados miembros coordinarán su acción en las OI y con ocasión de las Conferencias Internacionales. Los Estados miembros defenderán de manera coordinada en esos foros las posiciones de la Unión. El Alto Representante será el responsable de organizar dicha coordinación. Los Estados miembros representados en OI o en Conferencias Internacionales en las que no participen todos los Estados miembros mantendrán informados a los demás, así como al Alto Representante, sobre cualquier cuestión de interés común. Los Estados miembros que también son miembros del Consejo de Seguridad de la ONU se concertarán entre sí y tendrán informados a los demás Estados miembros y al Alto Representante. Los Estados miembros que son miembros del Consejo de Seguridad defenderán, en el desempeño de sus funciones, las posiciones e intereses de la Unión y además, cuando la Unión haya definido una posición sobre un tema incluido en el orden del día del Consejo de Seguridad, los Estados miembros de la Unión Europea que ocupen asiento en aquel pedirán que se invite al



Alto Representante a presentar la posición de la Unión Europea (art. 34 TUE).

El Alto Representante, bajo la autoridad del Consejo y en contacto estrecho y permanente con el Comité Político y de Seguridad, se hará cargo de la coordinación de los aspectos civiles y militares de las misiones que se realicen fuera de la Unión y que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta ONU (art. 43.2 TUE).

### **Funciones de mediación**

Por último y en lo que respecta a las labores de mediación que el Alto Representante está llamado a ejercer, el art. 31 del TUE prevé que si en el ámbito de la PESC un miembro del Consejo de la Unión Europea declarase que, por motivos vitales y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la adopción de una decisión que se deba adoptar por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Alto Representante intentará hallar, en estrecho contacto con el Estado miembro de que se trate, una solución aceptable para este.

Por otra parte y como se ha señalado, el Alto Representante representa a nivel ministerial a la Unión en las materias concernientes a la PESC; ello implica, además de la ejecución de la PESC, la dirección del diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresar la posición de la Unión en las OI y en Conferencias Internacionales (art. 27 TUE). Para llevar a cabo ambas misiones el Alto Representante cuenta con el Servicio Europeo de Acción Exterior, del cual es Jefe y principal responsable. Este servicio encabezado por el Alto Representante y que cuenta con más de 140 delegaciones en todo el mundo, trabaja en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y está compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales.

La organización y el funcionamiento del SEAE es definida por una Decisión del Consejo de la Unión Europea elaborada a propuesta del Alto Representante, previa consulta al PE y previa aprobación de la Comisión (Decisión 2010/427/UE del Consejo, de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, DO L 201 de 3 de agosto de 2010).

El SEAE asiste al Alto Representante, en el ejercicio de su mandato de dirigir y ejecutar la PESC y de asegurar la coherencia de la acción exterior. Como Jefe del Servicio Exterior, el Alto Representante nombra, coordina y supervisa a los Delegados de las Misiones Diplomáticas de la Unión Europea acreditados ante terceros países u OI y a los Representantes Especiales de la Unión destacados a determinadas áreas geográficas o políticas de singular relevancia estratégica. Las delegaciones de la Unión Europea en terceros países y ante OI asumirán la representación de la Unión; estas estarán bajo la autoridad del Alto Representante y actuarán en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros (art. 221 TFUE).

La Unión establecerá todo tipo de cooperación adecuada con los órganos de la ONU y de sus organismos especializados, el Consejo de Europa, la OSCE y la OCDE y mantendrá también relaciones apropiadas con otras OI. El Alto Representante y la Comisión se encargarán de ello (art. 220 TFUE).

### **El Servicio Europeo de Acción Exterior**

En cuanto al Servicio Europeo de Acción Exterior, El SEAE es una unidad de representación encabezada por el Alto Representante y que cuenta con 140 delegaciones en todo el mundo ejerciendo funciones similares a las de una embajada.

El SEAE trabaja en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y su función principal consiste en defender los intereses y fomentar los valores de la Unión Europea. Para ello, el SEAE asiste al Alto Representante, en el ejercicio de su mandato de dirigir y ejecutar la PESC y de asegurar la coherencia de la acción exterior. Como Jefe del Servicio Exterior, el Alto Representante nombra, coordina y supervisa a los Delegados de las Misiones Diplomáticas de la Unión Europea acreditados ante terceros países u OI y a los Representantes Especiales de la Unión destacados a determinadas áreas geográficas o políticas de singular relevancia estratégica.

Las delegaciones de la Unión Europea en terceros países y ante OI asumen, bajo la autoridad del Alto Representante, la representación de la Unión Europea y actúan en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros (art. 221 TFUE).



La organización y el funcionamiento del SEAE es definida por la citada Decisión del Consejo de la Unión Europea elaborada a propuesta del Alto Representante.

El SEAE cuenta con un cuerpo central de dirección que opera desde Bruselas (encabezado por el Alto Representante) y las mencionadas delegaciones en el exterior dirigidas por un jefe de delegación, con rango de embajador, que es el responsable de la ejecución de las instrucciones que transmita el Alto Representante así como de la gestión de la misma.

El personal del SEAE está compuesto por tres categorías: personal de la Secretaría General del Consejo; personal de la Comisión; y personal en Comisión de Servicios de los Servicios Diplomáticos Nacionales (art. 27 TUE). Los dos primeros no pueden constituir menos del 60% del total del SEAE, mientras que los terceros deben ser al menos un 33% (art. 6 Decisión sobre el SEAE).

El personal del SEAE debe ejercer sus funciones y conducirse teniendo presentes únicamente los intereses de la Unión Europea. La provisión de plazas que se efectúe en el SEAE se fundamenta en los méritos, garantizando un equilibrio geográfico adecuado y un reparto equitativo entre hombres y mujeres.

## F INSTRUMENTOS FINANCIEROS

La gestión de los programas de cooperación exterior de la Unión será responsabilidad de la Comisión, sin perjuicio de las respectivas funciones que desempeñan esta última y el SEAE en la programación tal como se indica en los apartados siguientes.

El Alto Representante garantizará la coordinación política general de la acción exterior de la Unión, velando por la unidad, coherencia y eficacia de la acción exterior de la Unión, en particular a través de los siguientes instrumentos de ayuda exterior:

- el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (Reglamento (CE) 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (DO L 378 de 27.12.2006)
- el Fondo Europeo de Desarrollo (Reglamento 5 del Consejo por el que se establecen las modalidades relativas a las peticiones y a las transferencias de las contribuciones financieras, al régimen presupuestario y a la gestión de los recursos del Fondo de Desarrollo para los países y territorios de ultramar (DO 33 de 31.12.1958)
- el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (Reglamento (CE) 1889/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se establece un instrumento financiero para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial (DO L 386 de 29.12.2006)
- el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (Reglamento (CE) 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (DO L 310 de 9.11.2006)
- el Instrumento de Cooperación con los Países Industrializados (Reglamento (CE) 382/2001 del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativo a la realización de proyectos que promuevan la cooperación y las relaciones comerciales entre la Unión Europea y los países industrializados de Norteamérica, Extremo Oriente y Australia (DO L 57 de 27.2.2001)
- el Instrumento de cooperación en materia de seguridad nuclear (Reglamento (Euratom) 300/2007 del Consejo, de 19 de febrero de 2007, por el que se establece un Instrumento de cooperación en materia de seguridad nuclear (DO L 81 de 22.3.2007)
- el Instrumento de Estabilidad, en relación con la asistencia prevista en el artículo 4 del Reglamento (CE) 1717/2006 (Reglamento (CE) 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Estabilidad (DO L 327 de 24.11.2006).

En particular, el SEAE contribuirá al ciclo de programación y gestión de los instrumentos mencionados en el apartado 2, atendiendo a los objetivos políticos fijados en dichos instrumentos. Además, el SEAE será responsable de preparar las siguientes decisiones de la Comisión relativas a las fases plurianuales estratégicas dentro del ciclo de



programación:

- i. dotaciones por país para determinar la dotación financiera global correspondiente a cada región, a reserva del desglose indicativo del marco financiero plurianual. Dentro de cada región se reservará una proporción de la financiación para programas regionales,
- ii. documentos de estrategia por países y documentos de estrategia regional,
- iii. programas indicativos nacionales y regionales.

A lo largo de todo el ciclo de programación, planificación y ejecución de los instrumentos mencionados, el Alto Representante y el SEAE trabajarán con los miembros y servicios pertinentes de la Comisión.

Todas las propuestas de decisión se prepararán siguiendo los procedimientos de la Comisión y se transmitirán a esta para su adopción.

Por lo que respecta al Fondo Europeo de Desarrollo y al Instrumento de Cooperación al Desarrollo, toda propuesta –incluidas las de modificación de los reglamentos de base y de los documentos de programación– será elaborada conjuntamente por los servicios pertinentes del SEAE y de la Comisión bajo la responsabilidad del Comisario competente en política de desarrollo y se transmitirá de forma conjunta con el Alto Representante para su adopción por la Comisión.

Los programas temáticos, salvo el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, el Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear y la parte del Instrumento de Estabilidad, serán preparados por el servicio correspondiente de la Comisión, bajo la orientación del Comisario responsable de las políticas de desarrollo, y se presentarán al Colegio de Comisarios con el acuerdo del Alto Representante y de los otros Comisarios pertinentes.

Por lo que respecta al Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, toda propuesta –incluidas las de modificación de los reglamentos de base y de los documentos de programación– será elaborada conjuntamente por los servicios pertinentes del SEAE y de la Comisión, bajo la responsabilidad del Comisario competente en política de vecindad y se transmitirá de forma conjunta con el Alto Representante para su adopción por la Comisión.

Las acciones emprendidas en el marco: del presupuesto de la PESC; del Instrumento de Estabilidad, con ciertas salvedades, serán responsabilidad del Alto Representante/del SEAE. La Comisión será responsable de su ejecución financiera bajo la autoridad del Alto Representante en su calidad de Vicepresidente de la Comisión. El servicio de la Comisión responsable de dicha ejecución estará situado en el mismo lugar que el SEAE.

De conformidad con las modificaciones introducidas en el reglamento financiero europeo por el Parlamento Europeo y el Consejo, la financiación del servicio exterior corre a cargo del presupuesto anual de la Unión, que regula una partida específica para el SEAE como si se tratara de una Institución constitucional. Sus cuentas internas se dividen de acuerdo con las políticas ejecutadas, a las que se añade un capítulo de gastos administrativos donde se especifica y se provee la financiación necesaria para el propio funcionamiento del SEAE como organismo, tanto en su dimensión central como en la periférica de las delegaciones exteriores. Para garantizar una buena gestión de los recursos por parte de estas últimas, los embajadores y representantes especiales de la Unión en el extranjero recibirán cursos especiales sobre gestión y normativa financiera europea, y se constituyen en máximos responsables del buen cumplimiento de la misma ante el Alto Representante, la Comisión y el Parlamento. El presupuesto administrativo del SEAE y sus directrices generales son a su vez dirigidos y supervisados por el Director General de Operaciones, y en especial, por el Director General de Presupuestos y Administración del servicio.

## **G** RECURSOS WEB

**EUR-LEX: Buscador de normativa europea**

<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es>

Acceso gratuito a la legislación de la Unión Europea y otros documentos de carácter público en las lenguas oficiales de la Unión. Entre otros, acceso al Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) (<http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlang=es>)



# LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA 2018

Respecto de la búsqueda en el DOUE debe tenerse en cuenta que éste consta de dos series: la serie L (Legislación) y la serie C (Comunicaciones e informaciones). La serie C comprende, además, los anexos E y A (por ejemplo, C 307 A, C 309 E).

EUR-LEX ofrece además otros servicios de interés:

- Repertorio de legislación vigente de la Unión Europea  
<http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html>
- Repertorio de legislación de la Unión Europea en preparación  
<http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation-preparation.html>
- Repertorio de jurisprudencia de la Unión Europea  
<http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/new-case-law.html>
- Documentación temática sobre otros temas de interés  
<http://eur-lex.europa.eu/browse/summaries.html?locale=es>

**Repertorio de la legislación vigente sobre Política Exterior y de Seguridad Común** (actualizada a través de EUR-Lex)

- Política Exterior y de Seguridad Común  
[http://eur-lex.europa.eu/search.html?displayProfile=allRelAllConsDocProfile&qid=1475667246971&type=-named&CC\\_1\\_CODED=18&name=browse-by:legislation-in-force](http://eur-lex.europa.eu/search.html?displayProfile=allRelAllConsDocProfile&qid=1475667246971&type=-named&CC_1_CODED=18&name=browse-by:legislation-in-force)

**Repertorio de la legislación vigente sobre Relaciones Exteriores** (actualizada a través de EUR-Lex)

- Relaciones exteriores  
[http://eur-lex.europa.eu/search.html?displayProfile=allRelAllConsDocProfile&qid=1475667305058&type=-named&CC\\_1\\_CODED=11&name=browse-by:legislation-in-force](http://eur-lex.europa.eu/search.html?displayProfile=allRelAllConsDocProfile&qid=1475667305058&type=-named&CC_1_CODED=11&name=browse-by:legislation-in-force)

**Pre-Lex: sitio web para el seguimiento de los procedimientos interinstitucionales**

<http://eur-lex.europa.eu/collection/legislative-procedures.html?locale=es>

Desde Pre-Lex se puede acceder a los trabajos de las distintas instituciones que intervienen en el proceso de toma de decisiones (Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea, Comité Económico y Social Europeo, Comité de las Regiones, etc.). También es posible seguir la evolución de las propuestas, legislativas y no legislativas, desde su adopción por la Comisión y transmisión al Consejo y al Parlamento Europeo, hasta el momento de su adopción definitiva (en el caso de las propuestas legislativas).

**La Acción Exterior de la Unión Europea 2014-2020. Guía práctica de su financiación**

(Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2015)

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Documents/GUIA%20PRACTICA%20FINANCIACION.pdf>

## COMISIÓN EUROPEA

- La Unión Europea en el Mundo:  
[http://eeas.europa.eu/countries/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/countries/index_es.htm)
- Servicio Europeo de Acción Exterior:  
[http://eeas.europa.eu/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/index_es.htm)
- Política Europea de Vecindad:  
[http://ec.europa.eu/world/enp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm)



# LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA 2018

- Ayuda Humanitaria y Protección Civil:  
[http://ec.europa.eu/echo/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm)
- Desarrollo y Cooperación (Europeaid):  
[http://ec.europa.eu/europeaid/home\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/home_en)
- Comercio Exterior:  
[http://ec.europa.eu/trade/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/index_en.htm)
- Ampliación:  
[http://ec.europa.eu/enlargement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm)
- Política Común de Seguridad y Defensa:  
[http://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/security-and-defence\\_en](http://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/security-and-defence_en)

## PARLAMENTO EUROPEO

- Comisión de Asuntos Exteriores:  
<http://www.europarl.europa.eu/committees/es/afet/home.html>
- Subcomisión de Derechos Humanos:  
<http://www.europarl.europa.eu/committees/es/DROI/home.html>
- Subcomisión de Seguridad y Defensa:  
<http://www.europarl.europa.eu/committees/es/SEDE/home.html>
- Comisión de Desarrollo:  
<http://www.europarl.europa.eu/committees/es/DEVE/home.html>
- Comisión de Comercio Internacional:  
<http://www.europarl.europa.eu/committees/es/INTA/home.html>

## CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

- Asuntos Generales:  
<http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/configurations/gac/>
- Asuntos Exteriores:  
<http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/configurations/fac/>

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

- Relaciones Exteriores:  
<http://www.eesc.europa.eu/>

## COMITÉ DE LAS REGIONES

- Comisión de Ciudadanía, Gobernanza, y Asuntos Instituciones y Exteriores:  
<http://cor.europa.eu/es/activities/commissions/Pages/cor-commissions.aspx?comm=CIVEX>

## BANCO EUROPEO DE INVERSIONES

- África, Caribe y Pacífico:  
<http://www.eib.org/projects/regions/acp/index.htm?lang=en>
- Asia y Latinoamérica:  
<http://www.eib.org/projects/regions/ala/index.htm?lang=en>
- Mecanismo Euromediterráneo de Inversión y Cooperación:



<http://www.eib.europa.eu/projects/regions/med/index.htm?lang=-en>

## AGENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

- Escuela Europea de Seguridad y Defensa:  
[http://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/4369/european-security-and-defence-college-esdc\\_en](http://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/4369/european-security-and-defence-college-esdc_en)
- Centro de Satélites de la Unión Europea:  
<http://www.satcen.europa.eu>
- Agencia Europea de Defensa:  
<http://www.eda.europa.eu>
- IESUE (Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea)  
<http://www.iss.europa.eu>
- Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA)  
[http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/home\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm)

## CURIA

- CURIA. Buscador de jurisprudencia de los tribunales de la UE  
<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=es>

## H BIBLIOGRAFÍA

### MONOGRAFÍAS

ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y CASADO RAIGÓN, R.: Curso de Derecho de la Unión Europea, 2ª ed., Madrid 2014, Ed. Tecnos.

BORCHARDT, Klaus-Dieter.: El ABC del Derecho de la Unión Europea, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo 2011.

JIMÉNEZ PIERNAS, C. (Dir.), Lecciones de Derecho de la Unión Europea, Universidad de Alcalá 2015, ejemplar polycopiado.

MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. Instituciones y Derecho de la Unión Europea, 8ª ed., Madrid 2014, Ed. Tecnos.

MANGAS MARTÍN, A.: Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea, 19ª edición, Madrid 2015, Ed. Tecnos.

FICHAS TÉCNICAS SOBRE LA UNIÓN EUROPEA DEL PARLAMENTO EUROPEO:

en <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/displayFtu.html>

### TRABAJOS EN OBRAS COLECTIVAS

CEBADA ROMERO, A., "La peculiaridad de la Acción Exterior de la Unión Europea", en REMIRO BROTONS, A. Y BLÁZQUEZ NAVARRO, I. (Coord.), El futuro de la acción exterior de la Unión Europea, 2006, pp. 73-100.

GUTIÉRREZ ESPADA, C., "Un servicio europeo de acción exterior por concretar (...)", en ALDECOA LUZÁRRAGA, F., GONZÁLEZ ALONSO, L. N., GUZMÁN ZAPATER, M. (Aut.), La presidencia española de la Unión Europea en 2010: propuesta para una agenda ambiciosa: Novenas Jornadas Extraordinarias Escuela Diplomática, AEPDIRI, Madrid 2 y 3 de junio de 2009, pp. 45-46.



STOFFEL VALLOTON, N., "El servicio europeo de acción exterior ¿un elemento de cohesión en el marco institucional de la acción exterior de la Unión Europea?", en AZNAR GÓMEZ, M. y CARDONA LLORENS, J. (Coord.), Estudios de derecho internacional y derecho europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González, vol. 2, 2012, pp. 1837-1854.

## ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

BERMEJO GARCÍA, R., "La Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea y sus relaciones con las Naciones Unidas. ¿continuidad o cambio tras el Tratado de Lisboa?", en Revista de Derecho Comunitario Europeo, Año nº 17, nº 44, 2013, pp. 13-62.

FERRER LLORET, J., "La Unión Europea ante la crisis de Siria: limitaciones e incoherencias de la acción exterior europea en el mediterráneo", en Revista General de Derecho Europeo, n 33, 2014,

JIMÉNEZ PIERNAS, C., "Dilemas de la PESC y de la política exterior española: el caso de las relaciones hispano-marroquíes", en Cuadernos de Estrategia, nº 125, marzo 2004, pp. 139-181.

## I DIRECTORIO DE PUNTOS DE INFORMACIÓN

### COMISIÓN EUROPEA- REPRESENTACIÓN EN ESPAÑA

[http://ec.europa.eu/spain/actualidad-y-prensa/noticias/relaciones-exteriores-ue/servicio-europeo-accion-exterior-funcionamiento\\_es.htm](http://ec.europa.eu/spain/actualidad-y-prensa/noticias/relaciones-exteriores-ue/servicio-europeo-accion-exterior-funcionamiento_es.htm)

### MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN. SECRETARÍA DE ESTADO DE ASUNTOS EXTERIORES (SAEX)

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/FuncionesEstructura/Organigrama/Paginas/SecretariaDeEstadoDeAsuntosExteriores.aspx>

Entre otras funciones se encarga de coordinar la participación de España en la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea y de diseñar y gestionar la política exterior correspondiente a los asuntos multilaterales y de seguridad, incluidos la relación con el sistema de Naciones Unidas y demás organismos internacionales, y los asuntos internacionales de terrorismo, seguridad, operaciones de mantenimiento de la paz, no proliferación y desarme, y derechos humanos. Es el departamento encargado de gestionar las contribuciones a organismos internacionales.

### MINISTERIO DE DEFENSA

<http://www.defensa.gob.es/defensa/politicadefensa/>

El Tratado de Lisboa ha generado un gran avance teórico hacia la construcción de un espacio de defensa europeo, en la medida en que la desaparición de los tres pilares de la Unión Europea ha de conducir a lo que se conoce como la acción y el enfoque integral de la Unión Europea.

De manera particular, nuestro país está decididamente involucrado en la construcción de la seguridad y defensa europea, al mismo tiempo que apoya su complementariedad con la OTAN a fin de evitar duplicidades en unos tiempos especialmente marcados por las restrictivas condiciones económicas.

La realización de misiones de paz en el exterior está poniendo de manifiesto la capacidad de la Unión Europea de poner en práctica instrumentos, tanto civiles como militares, en defensa de los valores de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos fuera de sus fronteras. Así, la Unión Europea ha puesto en marcha más de veinte misiones de naturaleza civil, militar o mixta, en las que la participación española ha sido y es fundamental.

SATCEN: La Unión Europea cuenta, además, en España con el Centro de Satélites, situado en la Base Aérea de Torrejón de Ardoz: <http://www.satcen.europa.eu>



## J RESUMEN

En el presente Capítulo hemos tratado de ofrecer una visión resumida y de conjunto de las principales cuestiones relacionadas con la acción exterior de la Unión, incluidas la política exterior y de seguridad común, el comercio exterior y la cooperación para el desarrollo.

Una de las prioridades de los últimos años para todas las instituciones europeas, fundamentalmente para el Consejo Europeo, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y para el Servicio Europeo de Acción Exterior, ha sido velar por la coherencia de la acción exterior de la Unión Europea a través de la gama de instrumentos de que dispone la Unión.

Como hemos indicado en la introducción, a la hora de examinar el ámbito de la acción exterior de la Unión Europea es necesario realizar una distinción de partida consagrada en el nuevo TUE y es la separación que en los tratados (TUE y TFUE) se realiza entre los aspectos económicos del proceso de integración y el resto de los ámbitos incluidos en la política exterior. Mientras que las relaciones económicas exteriores quedan bajo la égida competencial de la Unión, el resto de ámbitos, esto es, los que conforman principalmente la denominada Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), se mantienen y permanecen bajo la lógica intergubernamental. En este ámbito el Consejo Europeo y el Consejo de la UE conservan su papel predominante y el principio de unanimidad.

Tal y como se ha destacado, los principios y objetivos de la PESC (y por extensión, de la PCSD) son salvaguardar los valores comunes, los intereses fundamentales, la independencia y la integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, reforzar la seguridad de la Unión desde todo punto de vista, preservar la paz y consolidar la comunidad internacional, con arreglo a los principios mencionados en la Carta de las Naciones Unidas, fomentar la cooperación internacional y desarrollar y consolidar la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Por lo que respecta a la faceta o labor comercial de la Unión Europea hacia el exterior, la Unión Europea, con un intercambio comercial que representa la quinta parte del comercio mundial total y con una red de relaciones comerciales que abarca todo el planeta, se ha convertido en el actor principal del comercio internacional. Las ampliaciones sucesivas de la Unión Europea y la consolidación del mercado único han reforzado su posición, tanto en las negociaciones bilaterales con terceros países como en las negociaciones multilaterales en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La OMC constituye, en este sentido, uno de los polos en que se centra la política comercial de la Unión Europea. El fomento del comercio en un ámbito multilateral equitativo y reglamentado, en beneficio de la comunidad internacional, representa un elemento fundamental de la política de la Unión Europea.

También en el terreno económico, la política de la Unión Europea de cooperación para el desarrollo ha estado dirigida a complementar las políticas de desarrollo seguidas por los Estados miembros. No debemos olvidar, que la Unión Europea (y sus Estados miembros) son los mayores proveedores mundiales de fondos destinados a la ayuda para el desarrollo. Las ayudas de la Unión Europea son administradas por la Comisión y se financian mediante el presupuesto de la Unión Europea o a través del Fondo Europeo de Desarrollo. Sus objetivos principales son el desarrollo económico y social sostenible de los países en desarrollo, sobre todo los más desfavorecidos, su integración gradual y sin problemas en la economía mundial y la erradicación de la pobreza en esos países. Al mismo tiempo, pretende reforzar la democracia y el Estado de Derecho y fomentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Esta política de la Unión Europea de cooperación al desarrollo hace hincapié principalmente en la cooperación con los Estados ACP (África, Caribe y Pacífico). El Acuerdo de Asociación UE-ACP, firmado en Cotonú en 2000, establece el marco para las relaciones comerciales y de cooperación para el desarrollo de la Comunidad con esos países. En este sentido y por último, no debemos olvidar que la Unión Europea es asimismo socio principal de numerosos países en desarrollo por lo que se refiere al comercio y las inversiones directas.

## K GLOSARIO

**Acta Final de Helsinki:** El acta final de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, suscrita por 33 países europeos, Estados Unidos y Canadá, fue el punto de partida del proceso de la OSCE, en la cooperación y los derechos humanos.

**Acuerdos de Asociación Económica:** Los Acuerdos de Asociación Económica son asociaciones de comercio y desarrollo que se han negociado entre la Unión Europea y 78 países y regiones de África, del Caribe y del Pacífico (ACP)



+ Sudáfrica). El objetivo es crear una asociación de comercio y desarrollo común, respaldada por ayudas al desarrollo, que, a través de una liberalización gradual y controlada del comercio de mercancías en un periodo razonable de tiempo, y de una serie de normas en sectores tales como el de servicios e inversión, contribuya al desarrollo, al crecimiento y a la creación de empleo.

**Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad:** A raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo nombró a Catherine Ashton Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Preside el Consejo de Asuntos Exteriores y dirige la Política Exterior y de Seguridad Común. Aprovechando su función de Vicepresidenta de la Comisión Europea, garantiza la coherencia y la coordinación de la actuación exterior de la Unión Europea. La Alta Representante cuenta con la asistencia del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

**Berlín Plus:** Los acuerdos Berlín Plus, adoptados el 17 de marzo de 2003, sientan la base de la cooperación OTAN-UE en el ámbito de la gestión de crisis: permiten a la Alianza apoyar operaciones dirigidas por la Unión Europea en las que no participa la OTAN en su conjunto.

**Cantidades de Fomento:** Financiación adicional otorgada por el FED para países con historiales de gobernanza mejorada. Los fondos se asignan con una «programación rotatoria» en la que los países socios participan a la hora de determinar las prioridades y proyectos de cooperación.

**Carta de París:** La Carta de París es un tratado firmado en la cumbre celebrada en París del 19 al 21 de noviembre de 1990, por la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), donde se establecen los fundamentos ideológicos, el programa de acción y las instituciones de la organización que agrupa a todos los Estados de Europa, Estados Unidos y Canadá.

**CEP o PESCO:** La Cooperación Estructurada Permanente en materia de Defensa (PESCO, en sus siglas en inglés) es una iniciativa, permitida por el Tratado de la UE, que faculta a un grupo de estados miembros a coordinar sus objetivos en el ámbito de la seguridad, las adquisiciones de material bélico y las futuras operaciones conjuntas de defensa y de paz.

**Cláusula de Asistencia Mutua:** Disposición recogida en el art. 42.7 del TUE y según la cual si un Estado miembro de la Unión Europea es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance.

**Cláusula de Solidaridad Mutua:** Disposición contemplada en el art. 222 del TFUE y según la cual según la cual la Unión y los Estados miembros actúan conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano.

**Cláusulas de Salvaguardia:** Medidas de defensa comercial que la Unión Europea puede adoptar cuando la evolución de las importaciones de un producto provoque, o amenace provocar, un grave perjuicio a los productos comunitarios. Supone, generalmente, la imposición de restricciones cuantitativas a la importación.

**Medidas Antidumping:** Medidas de defensa comercial aplicables cuando un suministrador extranjero practica precios inferiores a los que aplica en su propio país (dumping). La investigación sobre posibles prácticas de dumping se inicia a requerimiento de las empresas afectadas y es llevada a cabo por la Comisión Europea.

**Medidas Antisubvenciones:** Medidas que permiten la instauración de un derecho compensatorio con el fin de compensar cualquier subvención concedida, directa o indirectamente, para la fabricación, la producción, la exportación o el transporte de productos, originarios de un tercer país, cuyo despacho a libre práctica en la Unión Europea cause un perjuicio.

**Misiones Petersberg:** Las misiones de Petersberg definen el marco de acción de la Unión Europea en la gestión de crisis; éstas incluían inicialmente las misiones humanitarias y de evacuación, las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones de fuerzas de combate para la gestión de crisis -incluidas las misiones de restablecimiento de la paz-, y han sido ampliadas a las acciones conjuntas en materia de desarme, a las misiones de consejo y asistencia en materia militar, a las misiones de prevención de los conflictos y de mantenimiento de la paz y a las operaciones de estabilización al final de los conflictos.

**Países ACP:** La Unión Europea y los países de África, el Caribe y el Pacífico (Países ACP) mantienen relaciones privilegiadas desde los orígenes de la Unión. Estas relaciones, de carácter político, económico y social, forman parte de la cooperación al desarrollo principalmente.



**Premio Sájarov:** El Premio Sájarov, otorgado por el Parlamento Europeo, recompensa a personalidades excepcionales que luchan contra la intolerancia, el fanatismo y la opresión. Al igual que Andréi Sájarov, los galardonados con el Premio Sájarov dan testimonio del coraje que es necesario para defender los derechos humanos y la libertad de expresión.

**Servicio Europeo de Acción Exterior:** El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) es un órgano creado por el Tratado de Lisboa para aplicar la política exterior de la Unión Europea. El SEAE está sometido a la autoridad del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

**Sistema de Preferencias Generalizadas:** Es un instrumento comercial clave de la política comunitaria de ayuda al desarrollo. El SPG es un acuerdo comercial autónomo a través del cual la Unión Europea proporciona, con el fin de reducir los índices de pobreza, un acceso preferencial no recíproco al mercado comunitario de productos originarios en países y territorios en desarrollo a través de la exoneración total o parcial de los derechos arancelarios.

## L TEST DE AUTOEVALUACIÓN

### 1. El Artículo 47 del TUE atribuye a la Unión Europea:

- a) Personalidad Jurídica Única
- b) Competencias ilimitadas en el ámbito exterior
- c) Un Fondo para el desarrollo de la Acción Exterior
- d) Capacidad para limitar la soberanía de los Estados en asuntos de exterior

### 2. Uno de los objetivos de las políticas comunes y acciones de la Unión Europea en materia exterior es:

- a) Consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional
- b) Defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad
- c) Mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional
- d) Todas las opciones son correctas

### 3. El mandato del Presidente del Consejo Europeo se extiende a:

- a) Dos años
- b) Tres años
- c) Dos años y medio renovables
- d) Siete años improrrogables

### 4. De conformidad con el TUE, ¿quién vela por la coherencia de la actuación exterior de la Unión?

- a) El Consejo Europeo
- b) La Comisión
- c) El Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad
- d) El Presidente del Parlamento Europeo

### 5. Los principales ámbitos económicos de la acción exterior de la Unión Europea son:

- a) La PESC y la PCSD
- b) El transporte, la agricultura y la pesca
- c) La política comercial, la cooperación al desarrollo y la celebración de tratados



d) La industria, la educación y las redes transeuropeas

**6. ¿Cómo se denomina la cláusula del TFUE que prevé la actuación conjunta de la Unión y de los Estados miembros si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista?:**

- a) Cláusula de defensa
- b) Cláusula de solidaridad
- c) Cláusula de apoyo militar
- d) Cláusula de asistencia mutua

**7. La política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión Europea se instauró mediante:**

- a) El Tratado de la Comunidad Europea
- b) El Tratado de Lisboa
- c) El Tratado de Ámsterdam
- d) El Tratado de Maastricht

**8. Las misiones de paz que la Unión Europea enviaba a diversas zonas conflictivas del mundo se denominaron en origen:**

- a) Misiones Sájarov
- b) Misiones Prodi
- c) Misiones Petersberg
- d) Misiones Adenauer

**9. ¿Cómo se denomina la cláusula según la cual si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance?:**

- a) Cláusula de alianza mutua
- b) Cláusula de solidaridad
- c) Cláusula de apoyo militar
- d) Cláusula de asistencia mutua

**10. ¿Cómo se denominan los acuerdos firmados entre la Unión Europea y la OTAN relativos a las operaciones de gestión de crisis?:**

- a) Madrid Plus
- b) París Plus
- c) Berlín Plus
- d) Bruselas Plus

**11. ¿Qué órgano se encarga específicamente de mejorar la eficacia y la visibilidad de la política de la Unión Europea en materia de derechos humanos en el exterior?:**

- a) El Comisario de Derechos Humanos



- b) El Comité Europeo de Derechos Humanos
- c) El Defensor Europeo de los Derechos Humanos
- d) El Representante Especial de la Unión Europea para los Derechos Humanos

**12. ¿En qué Organización Internacional de naturaleza económica/comercial la Unión Europea funciona como un único agente y está representada por la Comisión y no por los Estados miembros?:**

- a) En la ONU
- b) En la OMC
- c) En la OMS
- d) En la OPEP

**13. ¿Cuál es la mayor fuente de financiación para el desarrollo del presupuesto de la Unión Europea?:**

- a) El Fondo de Garantía del Desarrollo
- b) Los Fondos Europeos de Desarrollo Regional
- c) El Fondo para los Países ACP
- d) El Instrumento de Cooperación al Desarrollo

**14. La gestión de los programas de cooperación exterior de la Unión será responsabilidad:**

- a) Del Consejo Europeo
- b) De la Comisión
- c) Del Alto Representante
- d) Del Parlamento Europeo

**15. El personal del Servicio Europeo de Acción Exterior está compuesto por:**

- a) Funcionarios del Consejo
- b) Funcionarios de la Comisión
- c) Funcionarios Nacionales
- d) Todas las opciones son correctas

#### **Solucionario Test de autoevaluación**

ITEM	RESPUESTA
01.	a
02.	d
03.	c
04.	c
05.	c
06.	b
07.	d



# LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA 2018

- |     |   |
|-----|---|
| 08. | c |
| 09. | d |
| 10. | c |
| 11. | d |
| 12. | b |
| 13. | d |
| 14. | b |
| 15. | d |