



LA POLÍTICA EXTERIOR: OBJETIVOS, MECANISMOS Y RESULTADOS

La política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión se creó en 1993 y, desde entonces, se ha visto fortalecida en cada Tratado. Hoy el Parlamento supervisa la PESC y contribuye a su desarrollo, en especial apoyando al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), a los representantes especiales de la Unión (REUE) y a las delegaciones de la Unión. Las competencias del Parlamento en materia presupuestaria dan forma al alcance y al ámbito de aplicación de la PESC, así como a los instrumentos financieros que apoyan las actividades exteriores de la Unión.

LA PESC: SU DESARROLLO CON CADA TRATADO

La política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión se instauró mediante el Tratado de la Unión Europea (TUE) 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 TUE introdujo el sistema de tres pilares, en el que la PESC era el segundo pilar. En 1997, el Tratado de Ámsterdam estableció un proceso de decisión más eficaz que incorporaba la abstención constructiva y las votaciones por mayoría cualificada. En diciembre de 1999, el Consejo Europeo creó la función de alto representante para la PESC. 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 el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis.

Con su entrada en vigor el 1 de enero de 2009, el Tratado de Lisboa dotó a la Unión de personalidad jurídica y de una estructura institucional para su acción exterior. También suprimió la estructura en pilares introducida por el TUE en 1993. El Tratado creó una serie 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 (AR/VP), y el nuevo cargo de presidente permanente del Consejo Europeo. Además, creó el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y actualizó la política común de seguridad y defensa (PCSD), que forma parte integral de la PESC (para obtener más información al respecto, consúltese la ficha [5.1.2](#)).

La base jurídica de la PESC se encuentra en el TUE, según la versión revisada de Lisboa. Los artículos 21 a 46 del título V del TUE definen las «Disposiciones generales



relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común». Los artículos 205 a 222 de la quinta parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) tratan de la acción exterior de la Unión. También son de aplicación los artículos 346 y 347 de la séptima parte.

LAS COMPETENCIAS Y LOS INSTRUMENTOS DEL PARLAMENTO EN POLÍTICA EXTERIOR

Pese a su limitado papel formal en la toma de decisiones en materia de política exterior, el Parlamento ha apoyado el concepto de la PESC desde su inicio y ha intentado ampliar su ámbito de aplicación. A la luz de los desafíos internacionales que se presentaron en la última década, el Parlamento insistió repetidamente en la creación del cargo de «ministro de Asuntos Exteriores» de la Unión y de un «servicio diplomático europeo». En la práctica, el Parlamento ha conseguido cierto grado de cooperación informal con el SEAE, la Presidencia de la Unión, la Secretaría del Consejo y la Comisión, así como con los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, en lo relativo a los asuntos exteriores.

Con arreglo al artículo 36 del TUE, el alto representante debe consultar periódicamente al Parlamento sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la PESC, e informarle de la evolución de esta política. El Parlamento celebra, dos veces al año, debates sobre los informes de situación relativos a la PESC y formula preguntas y recomendaciones al Consejo y al alto representante.

El derecho del Parlamento a ser informado y consultado en lo relativo a la PESC y la PCSD se vio reforzado por la declaración de responsabilidad política hecha por el alto representante en 2010. Esa declaración preveía, entre otras cosas:

- mejorar el estatuto de las reuniones de consulta conjuntas, que permiten que un grupo de diputados al Parlamento Europeo se reúnan con sus homólogos del Comité Político y de Seguridad (CPS) del Consejo, del SEAE y de la Comisión para debatir acerca de las misiones civiles de la PCSD, previstas y en curso;
- afirmar el derecho de la «comisión especial» del Parlamento a acceder a información confidencial relativa a la PESC y a la PCSD; este derecho se basa en un acuerdo interinstitucional de 2002;
- mantener intercambios de puntos de vista con jefes de misión, jefes de delegación y otros altos cargos de la Unión durante las audiencias y reuniones de las comisiones parlamentarias;
- emplazar al alto representante a comparecer ante el Parlamento por lo menos dos veces al año para informar sobre el estado de las cuestiones relativas a la PESC/PCSD y responder a las preguntas que se le formulen.

Además de este diálogo político, el Parlamento ejerce su autoridad a través del procedimiento presupuestario. En cuanto una de las ramas de la autoridad presupuestaria de la Unión, el Parlamento debe aprobar el presupuesto anual para la PESC. También contribuye a conformar los instrumentos financieros pertinentes



para la política exterior a través de un proceso de negociaciones a tres bandas con el Consejo y la Comisión.

El Parlamento examina periódicamente las operaciones del SEAE y le formula recomendaciones sobre cuestiones estructurales, que van desde su equilibrio geográfico y de género a su interacción con otras instituciones de la Unión y con los servicios diplomáticos de los Estados miembros. Celebra además diálogos periódicos con el alto representante y con los representantes especiales de la Unión (REUE) nombrados para regiones específicas o asuntos concretos. Las comisiones parlamentarias, que contribuyeron a la instauración del SEAE, también intercambian puntos de vista con los jefes de delegación de este servicio recientemente nombrados.

El Parlamento supervisa asimismo la negociación y la ejecución de acuerdos internacionales, para los cuales es necesaria su aprobación antes de que el Consejo pueda concluirlos (para obtener más información al respecto, consúltense las fichas [5.2.1](#) y [5.2.3](#)).

LAS ESTRUCTURAS INTERNAS DEL PARLAMENTO IMPLICADAS EN LA PESC

La mayor parte del trabajo del Parlamento en el ámbito de la PESC se efectúa en comisiones especializadas, en especial la Comisión de Asuntos Exteriores (AFET) y sus dos subcomisiones —Subcomisión de Seguridad y Defensa (SEDE) y Subcomisión de Derechos Humanos (DROI)—, así como en la Comisión de Comercio Internacional (INTA) y la Comisión de Desarrollo (DEVE). Estas comisiones modulan la PESC a través de los informes y las opiniones que aprueban. También ejercen como principales puntos de contacto del Parlamento con las estructuras de gobernanza mundial (incluidas las Naciones Unidas), otras instituciones de la Unión, las presidencias del Consejo y los Parlamentos nacionales de los Estados miembros.

Las delegaciones parlamentarias también llevan a cabo trabajo relacionado con la PESC. Su papel es mantener y desarrollar los contactos internacionales del Parlamento (en especial mediante la cooperación interparlamentaria), y fomentar los valores fundacionales de la Unión, entre ellos la libertad, la democracia, los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho. Actualmente existen cuarenta y cuatro delegaciones interparlamentarias permanentes, incluidas las comisiones parlamentarias mixtas (CPM), las comisiones parlamentarias de cooperación (CPC), otras delegaciones parlamentarias y las asambleas parlamentarias conjuntas.

Entre estas delegaciones interparlamentarias se hallan:

- la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE, creada para reunir a diputados al Parlamento Europeo y a los representantes electos de aquellos países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) que han firmado el Acuerdo de Cotonú;
- EuroLat, una asamblea multilateral conjunta que tiene su origen en la Asociación Estratégica Birregional establecida en junio de 1999 entre la Unión y América Latina y el Caribe;



- la asamblea parlamentaria EuroNest, el foro parlamentario de la Asociación Oriental de la Unión, que reúne a diputados al Parlamento Europeo y a diputados de los parlamentos nacionales de los países de dicha Asociación;
- la Asamblea Parlamentaria de la Unión por el Mediterráneo (AP-UPM), que representa la dimensión parlamentaria de esta institución, sustituta de la colaboración euromediterránea (el Proceso de Barcelona).

LA INFLUENCIA DEL PARLAMENTO EN LA PESC

La participación del Parlamento en la PESC contribuye a mejorar la responsabilidad democrática de esta política. El Parlamento ha apoyado firmemente la configuración institucional posterior al Tratado de Lisboa, abogando por un papel más relevante del SEAE, de las delegaciones de la Unión y de los REUE, así como por una política más coherente y una PESC más eficaz. Ha impulsado una mayor coherencia entre los instrumentos políticos y financieros de la Unión respecto a las políticas exteriores con el fin de evitar las duplicaciones y la ineficiencia.

El Parlamento ha facilitado una plataforma de intercambio entre los responsables institucionales y gubernamentales, así como entre la sociedad civil y las comunidades del pensamiento (tales como centros de reflexión y universidades), con lo que ha contribuido a dar a conocer la PESC entre la opinión pública y a facilitar la participación de una amplia gama de socios dentro y fuera de la Unión, tanto gubernamentales como no gubernamentales. A través de sus actividades, el Parlamento ha fortalecido la visibilidad de las políticas exteriores de la Unión y ha funcionado como un puente entre las instituciones de la Unión y los ciudadanos.

LA ESTRATEGIA GLOBAL Y EL PARLAMENTO EUROPEO

En junio de 2015, el Consejo Europeo encargó a la alta representante la elaboración de una Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea para junio de 2016. Esta decisión fue adoptada a raíz de la evaluación estratégica de los cambios y desafíos fundamentales en el panorama mundial que llevó a cabo la alta representante y que concluyó que era necesario revisar la Estrategia Europea de Seguridad (ESS) de 2003. La Estrategia Global tiene como objetivo facilitar un amplio marco estratégico que permita a la Unión entender y afrontar los actuales retos en el ámbito internacional de un modo firme y coherente, sirviéndose de la amplia gama de instrumentos y mecanismos a su disposición.

Junto con los Estados miembros, los Parlamentos nacionales, expertos y el público en general, el Parlamento Europeo participó en el proceso de consulta que condujo a la Estrategia Global. El Parlamento organizó reuniones de la Comisión de Asuntos Exteriores (AFET) y una audiencia con expertos dedicada a la Estrategia Global, y aprobó una Resolución sobre la Unión en un entorno mundial en mutación: un mundo más conectado, disputado y complejo, en la que puso de manifiesto sus deseos para la futura orientación de la política exterior de la Unión.

El 28 de junio de 2016, la alta representante 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 nuestra Unión;
- la resiliencia de los Estados y las sociedades de nuestros vecinos orientales y meridionales;
- un enfoque integrado en relación con los conflictos;
- órdenes regionales de cooperación;
- gobernanza mundial para el siglo XXI.

De cara a la aplicación de la nueva Estrategia, la Unión revisará las estrategias sectoriales existentes y elaborará y aplicará nuevas estrategias temáticas y geográficas acordes con las prioridades políticas de la Estrategia. Entre estas, habrá una estrategia sectorial que defina el grado de ambición civil y militar de la Unión, las funciones, los requisitos y las prioridades de capacitación.

Para hacer operativa la visión de la Estrategia Global de la Unión para cuestiones de defensa y seguridad, en noviembre de 2016 la VP/AR presentó al Consejo de Asuntos Exteriores un plan de aplicación de la PCSD en el que identificaba tres grupos de prioridades: respuesta a los conflictos y crisis exteriores, desarrollo de las capacidades de los socios, y protección de la Unión y de sus ciudadanos.

El plan establece trece propuestas de seguridad y defensa que incluyen una revisión anual coordinada de la defensa, una mejor capacidad de respuesta rápida de la UE (incluso mediante el uso de agrupaciones tácticas de la Unión) y una nueva cooperación estructurada permanente (CEP) única para aquellos Estados miembros que deseen asumir mayores compromisos en defensa. El 6 de marzo de 2018 el Consejo adoptó un programa para la aplicación de la CEP. En la actualidad hay 34 proyectos en desarrollo en el marco de la CEP, con la participación de 25 Estados miembros (para obtener más información al respecto, consúltese la ficha [5.1.2](#)).

Para apoyar la competitividad y la capacidad de innovación de la industria de defensa de la Unión, la Comisión estableció en agosto de 2018 el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa (PEDID) y en mayo de 2019 presentó un plan de acción conjunta con el SEAE para facilitar la aplicación del Pacto sobre la Vertiente Civil de la PCSD. En sus conclusiones de junio de 2019 sobre el estado de la Estrategia Global de la Unión, el Consejo recomendaba la plena aplicación del Fondo Europeo de Defensa (FED), que fortalecerá la industria y la tecnología de la Unión en el ámbito de la defensa.

En octubre de 2019, para celebrar el tercer aniversario de la Estrategia Global, el SEAE publicó un informe sobre su aplicación. Entre otras cuestiones, el informe destacaba los avances que la Unión ha logrado en la superación de los obstáculos a la movilidad militar y la importancia de la colaboración entre la Unión y la OTAN en los ámbitos de la seguridad y la defensa. En un discurso pronunciado en octubre de 2019, la anterior VP/AR Federica Mogherini afirmó que la autonomía estratégica y la cooperación con



nuestros socios, empezando por la OTAN, son dos caras de la misma moneda, con lo que explicaba hasta qué punto la asociación de la Unión con la OTAN es fundamental para que funcione su enfoque de «autonomía cooperativa»^[1].

A finales de 2018, el Parlamento presentó su informe anual sobre la aplicación de la PESC^[2]. Tras reiterar su convicción de que las soluciones a los retos de la Unión solo pueden alcanzarse de forma colectiva, los diputados abogaban por una política exterior y de seguridad europea verdaderamente común, basada en la autonomía estratégica y su integración, también en términos de capacidades, en los ámbitos de la industria y las operaciones. En el informe se recomienda, entre otras cosas, fortalecer la resiliencia interna de la Unión frente a la injerencia exterior y definir una estrategia común con socios internacionales; invertir en la estabilidad y prosperidad de los Balcanes Occidentales; fomentar el desarrollo de relaciones aún más estrechas con los países de la Asociación Oriental, reforzando los vínculos económicos; y estimular el desarrollo económico y social de la cuenca mediterránea meridional y el África subsahariana. El informe reconoce también el impacto positivo que tendrá el establecimiento de la CEP y la revisión anual coordinada de la defensa en la cooperación en materia de defensa.

Jérôme Legrand / Tuula Turunen
01/2020

[1]Con «autonomía cooperativa», la VP/AR hacía referencia a la capacidad de la Unión para cooperar con la OTAN, así como con otros socios, sin poner en peligro su propia autonomía estratégica en lo relativo a la defensa y la seguridad.

[2]Textos Aprobados, [P8_TA\(2018\)0513](#).

