

Capítulo 7

Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea

1. Introducción

Creada en 1993 con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) ha evolucionado continuamente para adaptarse a las necesidades de un contexto geopolítico cada vez más complejo. Hoy en día, el Parlamento Europeo desempeña un papel crucial en el desarrollo y la supervisión de la PESC, especialmente a través de su control sobre los principales actores y organismos institucionales que la implementan. Entre estos destacan el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, quien también actúa como vicepresidente de la Comisión Europea; el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), encargado de coordinar la acción diplomática de la Unión; los representantes especiales de la UE (REUE); y las delegaciones de la Unión repartidas por el mundo.

El Parlamento también ejerce influencia en la PESC mediante sus competencias presupuestarias, que le permiten definir el alcance y los objetivos de esta política en función de los recursos asignados.

Una parte esencial de la PESC es la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que constituye el marco político principal para el desarrollo de una cultura estratégica europea en materia de seguridad y defensa. A través de la PCSD, los Estados miembros colaboran para gestionar conflictos, responder a crisis, proteger a los ciudadanos europeos y contribuir a la paz y seguridad internacionales.

En la última década, la PCSD ha experimentado una evolución acelerada, impulsada por tensiones geopolíticas significativas. Desde el inicio de la invasión rusa de Ucrania el 24 de febrero de 2022, la política de defensa de la Unión Europea ha adquirido un nuevo impulso. Esta guerra de agresión no solo ha actuado como un catalizador para el refuerzo de la seguridad europea, sino que también ha dado lugar a debates sobre la creación de una verdadera Unión de Defensa Europea.

En este contexto, la PESC y la PCSD han demostrado ser herramientas fundamentales para que Europa no solo reaccione ante los desafíos globales, sino



que también refuerce su posición como un actor geopolítico decisivo en la escena internacional.

2. La Política Exterior y de Seguridad Común-PESC

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea nació en 1993 con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (TUE). Este instrumento marcó un hito al formalizar una política orientada a preservar la paz, reforzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación entre naciones y consolidar los valores fundamentales de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El TUE introdujo un innovador sistema de tres pilares, situando a la PESC como el segundo de ellos. Posteriormente, en 1997, el Tratado de Ámsterdam optimizó el proceso de toma de decisiones, introduciendo la abstención constructiva y las votaciones por mayoría cualificada como mecanismos para alcanzar consensos más ágiles. Poco después, en 1999, el Consejo Europeo dio un paso decisivo al crear la figura del alto representante para la PESC, un cargo diseñado para coordinar y reforzar la proyección de la política exterior de la Unión.

Con el Tratado de Niza de 2003 se introdujeron mejoras adicionales. Este tratado fortaleció el proceso de decisión y otorgó un papel clave al recién establecido Comité Político y de Seguridad (CPS). Este comité, creado en 2001, asumió la responsabilidad de supervisar políticamente y dirigir estratégicamente las operaciones de gestión de crisis de la Unión.

La transformación más significativa llegó con el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Este tratado no solo otorgó a la Unión personalidad jurídica, sino que también reconfiguró su estructura institucional. Al eliminar el sistema de pilares, Lisboa integró las políticas de la Unión bajo un marco único. La PESC se vio reforzada con la creación de nuevos agentes, entre ellos el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que también actúa como vicepresidente de la Comisión Europea. Asimismo, se estableció la figura de un presidente permanente del Consejo Europeo y se creó el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), encargado de apoyar y coordinar la acción exterior de la Unión. La política común de seguridad y defensa (PCSD) fue actualizada y se consolidó como parte integral de la PESC.

El marco jurídico de la PESC quedó definido principalmente en los artículos 21 a 46 del título V del TUE, que abordan las disposiciones generales y específicas de la acción exterior de la Unión. Por su parte, los artículos 205 a 222 del TFUE desarrollan aspectos de la acción exterior, complementados por las disposiciones de los artículos 346 y 347.



En cuanto al futuro de la PESC, la Conferencia sobre el Futuro de Europa presentó en mayo de 2022 un informe en el que se insta a la Unión a mejorar su capacidad para tomar decisiones rápidas y efectivas en este ámbito. Según el informe, la UE debe hablar con una sola voz y actuar como un verdadero actor global, capaz de responder con liderazgo y eficacia a cualquier crisis internacional. Esta visión refuerza el compromiso de la Unión de proyectar un papel positivo en el escenario mundial y de consolidarse como un referente en la defensa de la paz, la seguridad y los valores fundamentales.

El Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, marcó un hito en la configuración de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea (UE), estableciendo un sistema de gobernanza caracterizado por complejas divisiones de poder, tanto a nivel horizontal como vertical. A nivel horizontal, se mantuvo la separación de competencias entre el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. A nivel vertical, el poder decisorio se compartió entre los Estados miembros y la propia UE, consolidando un modelo híbrido que busca equilibrio entre integración y soberanía nacional.

Este tratado eliminó formalmente la estructura basada en pilares, que había definido el funcionamiento de la UE hasta ese momento, y otorgó personalidad jurídica a la Unión. Con ello, se pretendió dotar de mayor coherencia y visibilidad a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), fortaleciendo el papel de la UE en la escena internacional. A pesar de esta integración, las modalidades de decisión en la PESC siguen siendo específicas y distintas de otras áreas de acción exterior de la Unión, como se refleja en el Título V del Tratado de la Unión Europea (TUE) y en la Parte V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

El Tratado reafirma los principios fundacionales de la acción exterior de la Unión: democracia, Estado de derecho, respeto de los derechos humanos, solidaridad, y adhesión a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Además, introduce mecanismos para garantizar la coherencia entre diferentes áreas políticas y entre las acciones exteriores e internas. Este principio de coherencia es supervisado por el Consejo y la Comisión, con el apoyo del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

En el ámbito institucional, Lisboa trajo importantes innovaciones, como la creación de un presidente permanente del Consejo Europeo y la formalización del papel del Alto Representante, quien también actúa como vicepresidente de la Comisión y preside el Consejo de Asuntos Exteriores. El Alto Representante está respaldado por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que trabaja en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros. A pesar de estas novedades, la PESC y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), incorporada a la PESC, siguen estando reguladas por disposiciones específicas y sujetas al principio de unanimidad.



El Consejo Europeo, compuesto por los jefes de Estado o de Gobierno, sigue desempeñando un papel crucial al definir las prioridades estratégicas de la política exterior y de seguridad. Por su parte, el Consejo de Asuntos Exteriores, formado por los ministros de exteriores de los Estados miembros, implementa estas orientaciones, puede imponer sanciones y aprobar misiones de gestión de crisis. El Alto Representante garantiza la coordinación entre los aspectos civiles y militares de estas operaciones.

En el ámbito supranacional, la política comercial común, la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria son áreas en las que la UE ejerce competencias legislativas compartidas, mientras que la Comisión tiene prerrogativas como la iniciativa legislativa y la negociación de acuerdos internacionales. El Parlamento Europeo también ha visto ampliado su papel en estas áreas, con competencias en la aprobación de acuerdos y la supervisión presupuestaria.

El Tratado también introdujo mecanismos como la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) en defensa, que permite a los Estados miembros más comprometidos avanzar en proyectos conjuntos. Asimismo, las cláusulas de defensa mutua y solidaridad refuerzan el marco de seguridad colectiva, estableciendo compromisos en caso de agresión armada, ataques terroristas o catástrofes.

Aunque la Corte de Justicia de la Unión Europea no tiene jurisdicción sobre las disposiciones de la PESC y la PCSD, desempeña un papel clave en la supervisión de las áreas supranacionales de la acción exterior, garantizando la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión.

El Tratado de Lisboa, por tanto, no solo redefinió las bases de la acción exterior de la UE, sino que también estableció un delicado equilibrio entre los intereses nacionales y comunitarios, sentando las bases para una política exterior y de seguridad más coherente, aunque no exenta de desafíos en su implementación.

3. La Política Común de Seguridad y Defensa — PCSD

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea ha experimentado una notable transformación, tanto en su dimensión política como institucional. Este proceso ha sido impulsado por la necesidad de adaptarse a un entorno geopolítico en constante cambio y por el deseo de fortalecer la autonomía estratégica de Europa en el ámbito de la seguridad y la defensa.

En junio de 2016, la entonces vicepresidenta de la Comisión Europea y alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, presentó la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE al Consejo Europeo. Este documento definió cinco prioridades clave: garantizar la seguridad de la Unión; reforzar la resiliencia de los



países vecinos; aplicar un enfoque integrado en la resolución de conflictos; fomentar la cooperación regional; y promover una gobernanza global adecuada para el siglo XXI.

La implementación de esta visión estratégica comenzó en noviembre de 2016, cuando Mogherini presentó un plan de acción en el ámbito de la seguridad y la defensa. Entre las trece propuestas contenidas en este plan destacaron la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD) y la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), diseñadas para permitir a los Estados miembros asumir mayores compromisos en materia de seguridad. Además, se introdujo un Plan de Acción Europeo de Defensa, que estableció las bases del Fondo Europeo de Defensa, centrado en la investigación y el desarrollo de capacidades en el sector de la defensa.

En junio de 2021, la Unión Europea inició una reflexión profunda sobre el futuro de la seguridad y la defensa en Europa, lo que culminó en la creación de la Brújula Estratégica. Este documento establece la estrategia de seguridad y defensa de la Unión para los próximos cinco a diez años, y fue concebido para abordar desafíos como la gestión de crisis, la resiliencia, el desarrollo de capacidades y la cooperación con socios internacionales.

El proceso de elaboración de la Brújula Estratégica incluyó un análisis de amenazas, un diálogo estratégico y revisiones sucesivas antes de su adopción. La versión inicial, presentada en noviembre de 2021 por Josep Borrell, último alto representante de la PESC (actualmente, desde el 1 de diciembre de 2024, ocupa el puesto la estonia Kaja Kallas), fue modificada significativamente tras la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022. Este conflicto marcó un punto de inflexión en la seguridad europea, llevando a la Unión a redefinir sus ambiciones y herramientas en el ámbito de la defensa. Finalmente, el Consejo Europeo aprobó la versión definitiva del documento en marzo de 2022.

La guerra en Ucrania también provocó cambios históricos en la integración de los Estados miembros en la PCSD. Dinamarca, que había mantenido una exclusión de la política de defensa desde 1992, decidió mediante referéndum en junio de 2022 adherirse plenamente a la PCSD, marcando así una contribución unánime de los 27 Estados miembros a esta política.

La Brújula Estratégica ha impulsado iniciativas como la creación de una Capacidad de Despliegue Rápido de la UE, diseñada para subsanar las deficiencias de la Estrategia Global en la gestión de crisis. Además, proporciona metas coherentes para instrumentos como el Fondo Europeo de Defensa, la CEP y la CARD.

Aunque el Parlamento Europeo no participa directamente en la definición de la Brújula Estratégica, desempeña un papel consultivo relevante a través de su Subcomisión de Seguridad y Defensa (SEDE). Esta subcomisión supervisa el progreso de la PCSD mediante informes anuales y debates periódicos, lo que



permite al Parlamento expresar su posición sobre la implementación de las políticas de seguridad y defensa de la Unión.

La evolución de la PCSD, plasmada en documentos como la Brújula Estratégica, refleja el compromiso de la Unión Europea por consolidarse como un actor clave en la escena global, capaz de garantizar la seguridad de sus ciudadanos y contribuir a la estabilidad internacional en un contexto de crecientes desafíos.

4. Base jurídica y organización

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea encuentra su base jurídica en el Tratado de Lisboa, también conocido como Tratado de la Unión Europea (TUE), que entró en vigor en 2009. El marco normativo de la PCSD se detalla en el título V del TUE, que regula las disposiciones generales sobre la acción exterior de la Unión, y en el capítulo 2, sección 2, donde se abordan específicamente las disposiciones relativas a esta política. Los artículos 42 a 46 de esta sección constituyen su núcleo legislativo, definiendo sus objetivos y mecanismos principales.

El papel del Parlamento Europeo en la PCSD se describe en el título V, capítulo 2, sección 1, y en el artículo 36, mientras que las disposiciones sobre financiación de la política se recogen en el artículo 41 del TUE. Además, el Tratado de Lisboa amplía el alcance de la PCSD en anexos y declaraciones, como los Protocolos n.º 1, n.º 10 y n.º 11, y las Declaraciones 13 y 14, que aclaran aspectos clave relacionados con la política exterior y de seguridad.

El principal actor institucional de la PCSD es el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, cargo que también conlleva la vicepresidencia de la Comisión Europea. Desde diciembre de 2019, Josep Borrell ocupa esta posición, encargándose de presidir el Consejo de Asuntos Exteriores en su configuración de ministros de Defensa y de liderar el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Asimismo, el alto representante dirige la Agencia Europea de Defensa (AED), desempeñando un papel crucial en la formulación y presentación de propuestas en el ámbito de la PCSD a los Estados miembros.

Las decisiones en materia de PCSD son adoptadas principalmente por el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea, según lo estipulado en el artículo 42 del TUE. No obstante, existen excepciones destacadas, como las relacionadas con la Agencia Europea de Defensa (artículo 45 del TUE) y la cooperación estructurada permanente (CEP, artículo 46 del TUE), que se deciden por votación mayoritaria.

El Tratado de Lisboa también introdujo la política europea de capacidades y armamento (artículo 42, apartado 3, del TUE), fomentando la cooperación entre



la AED y la Comisión Europea, especialmente en áreas clave como la investigación, las políticas industriales y espaciales de la Unión.

El artículo 21 del TUE subraya que el multilateralismo es un pilar fundamental de la acción exterior de la Unión Europea. Esto se refleja en la apertura de la PCSD a la participación de socios internacionales en sus misiones y operaciones, promoviendo una mayor coordinación con marcos multilaterales como las Naciones Unidas y la OTAN. Además, la Unión colabora activamente con organismos regionales como la Unión Africana, consolidando su compromiso con la paz y la estabilidad globales.

A través de este sólido marco jurídico y organizativo, la PCSD refuerza su capacidad para abordar de manera colectiva los desafíos de seguridad y defensa, adaptándose a un panorama geopolítico dinámico mientras consolida su rol como actor clave en el ámbito internacional.

5. Principales instrumentos de la PCSD

Desde 2016, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea ha acumulado importantes logros que han fortalecido su capacidad operativa y estratégica. Entre estos avances destacan la creación de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), el establecimiento de una estructura de mando y control para misiones militares no ejecutivas, el Fondo Europeo de Defensa (FED), el Pacto sobre la Vertiente Civil de la PCSD y la puesta en marcha del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP), un instrumento extra-presupuestario que respalda misiones militares y la provisión de equipos a países socios.

En diciembre de 2020, el Consejo Europeo y el Parlamento alcanzaron un acuerdo para establecer el FED, con un presupuesto de 8.000 millones de euros dentro del marco financiero plurianual 2021-2027. Este fondo busca fomentar la cooperación en la industria europea de defensa y estimular proyectos innovadores en áreas clave, como lo demuestra el programa de trabajo de 2024, que abarca treinta y dos temas estratégicos.

El FEAP, por su parte, ha financiado desde 2022 hasta 2024 un total de 11.100 millones de euros destinados a apoyar a las fuerzas armadas de Ucrania, además de cubrir costes comunes de las misiones militares de la PCSD y suministrar formación y equipos, incluidos materiales mortíferos, a países socios.

La revisión estratégica también ha jugado un papel central. En 2020, el primer informe de la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD) identificó cincuenta y cinco oportunidades de colaboración en capacidades clave, mostrando un enfoque integrado y colaborativo en el desarrollo de la defensa europea.



En respuesta al contexto de la guerra en Ucrania y los desafíos estratégicos, la Comisión Europea presentó en julio de 2022 el instrumento EDIRPA, con un presupuesto inicial de 500 millones de euros para adquisiciones conjuntas de equipos de defensa. En mayo de 2023, propuso un plan para apoyar la producción de municiones, que fue aprobado rápidamente por el Parlamento en julio del mismo año.

A largo plazo, la Comisión propuso en marzo de 2024 el Programa para la Industria de Defensa Europea, dotado con 1.500 millones de euros para el período 2025-2027. Este programa busca establecer un marco estructural para fomentar inversiones colaborativas y garantizar el suministro estable de productos de defensa, promoviendo la cooperación entre Estados miembros.

Con la vista puesta en reforzar la base industrial y tecnológica de defensa europea (BITDE), la Unión se ha propuesto adquirir al menos el 40% de los equipos de defensa de manera colaborativa dentro de la UE para 2030, porcentaje que se espera aumentar al 60% para 2035. Para lograrlo, el proyecto de Reglamento de la Comisión incluye instrumentos como el Fondo para Acelerar la Transformación de las Cadenas de Suministro en Defensa (FAST), que apoyará a pequeñas y medianas empresas; un régimen de seguridad del suministro a escala europea; la creación de un Programa de Armamento Europeo (SEAP) con exenciones de IVA para fomentar la cooperación; y un Mecanismo Europeo de Ventas Militares que garantice la disponibilidad de equipos dentro de la Unión.

La PCSD sigue consolidándose como un pilar fundamental de la autonomía estratégica de la Unión Europea. Los nuevos instrumentos, combinados con un marco de inversión y cooperación más robusto, pretenden no solo reforzar la defensa europea frente a desafíos actuales, sino también garantizar su competitividad y capacidad de respuesta en las próximas décadas.

6. Mecanismos de funcionamiento flexibles

Desde el Tratado de Lisboa, la política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión Europea ha avanzado significativamente en términos de coherencia y racionalización institucional. Sin embargo, su implementación sigue siendo un desafío debido a las divergencias de intereses entre los Estados miembros y la persistente primacía de las prioridades nacionales sobre los objetivos comunes. Este contexto ha revelado las limitaciones del enfoque intergubernamental dominante, basado en el consenso, y ha puesto de manifiesto la necesidad de reformas que doten a la UE de un sistema de gobernanza más eficaz y flexible en su política exterior y de seguridad.

La agresión rusa contra Ucrania ha intensificado esta necesidad, demostrando la urgencia de una acción colectiva más coherente y decisiva. En este marco, se destacan tres áreas clave para una reforma: la introducción de mecanismos ope-



rativos más flexibles, la simplificación de los procesos de toma de decisiones y el fortalecimiento de las capacidades de defensa de la Unión.

En cuanto a los mecanismos flexibles, la diferenciación, un enfoque ya aplicado en ámbitos como la Eurozona o el área Schengen, se propone como una solución viable para superar los obstáculos derivados de las diferentes capacidades y prioridades de los Estados miembros. La política exterior y de seguridad puede beneficiarse de una integración diferenciada que permita a los países más dispuestos y capacitados avanzar en proyectos comunes, sin imponer las mismas obligaciones a todos los Estados. Este enfoque, sin embargo, plantea desafíos de coherencia y legitimidad democrática que deben ser cuidadosamente gestionados.

En la práctica, la diferenciación ya se ha manifestado de diversas formas. Los grupos regionales, los grupos de contacto *ad hoc* y los *lead groups*, como el formado por Francia, Alemania y el Reino Unido para el acuerdo nuclear con Irán, son ejemplos de cómo los Estados pueden avanzar en áreas específicas de interés común. Además, en foros internacionales como el Consejo de Seguridad de la ONU, el G7 o el G20, algunos Estados miembros han actuado como portavoces de la UE. Estas experiencias demuestran el potencial de los formatos diferenciados, pero también subrayan la importancia de garantizar su alineación con los objetivos generales de la Unión.

A medida que la UE enfrenta nuevas solicitudes de adhesión de países como Ucrania, Georgia y Moldavia, el concepto de flexibilidad cobra un significado estratégico, permitiendo modelos de cooperación adaptados a las necesidades y capacidades de cada socio. No obstante, estas iniciativas deben integrarse dentro del marco institucional de la UE para preservar la unidad política y jurídica. Un ejemplo exitoso es la estrecha colaboración entre el Alto Representante y el *lead group* en las negociaciones nucleares con Irán.

La legitimidad democrática también es un aspecto crucial. En un contexto de mayor diferenciación, es esencial que las iniciativas sean supervisadas por mecanismos parlamentarios robustos, que incluyan tanto comisiones especializadas como formas fortalecidas de cooperación entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. Además, la participación ciudadana debe fomentarse mediante consultas públicas, transparencia informativa y un diálogo constante con la sociedad.

En conclusión, la evolución de la PESC hacia un modelo más flexible y adaptativo puede ser la clave para reforzar la eficacia y la relevancia de la acción exterior de la UE. Sin embargo, este enfoque requiere un delicado equilibrio entre la diversidad y la unidad, asegurando que la diferenciación no erosione la cohesión política ni la legitimidad democrática de la Unión.



7. Procedimientos simplificados

La unanimidad como principio en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión Europea ha generado, en repetidas ocasiones, períodos de inacción y bloqueos. Esto se debe a la posibilidad de que cualquier Estado miembro pueda vetar una decisión, lo que, en el contexto actual de desafíos geopolíticos, compromete la capacidad de la UE para responder de manera eficiente a los acontecimientos internacionales. La experiencia histórica de la Unión, como la introducción del voto por mayoría cualificada en los años 80 para decisiones sobre el mercado interno, demuestra que procedimientos más ágiles pueden superar bloqueos y fomentar la acción colectiva.

La adopción del voto por mayoría cualificada en el ámbito de la política exterior ha sido objeto de propuestas reiteradas. Jean-Claude Juncker, durante su presidencia de la Comisión Europea, sugirió en 2018 que se comenzara a aplicar gradualmente este método, aprovechando las disposiciones ya existentes en los tratados, en áreas como los derechos humanos y las misiones civiles. Ursula von der Leyen, su sucesora, reiteró esta idea en 2020, y tanto el Parlamento Europeo como líderes como Mario Draghi han defendido la necesidad de superar la unanimidad para fortalecer la acción exterior de la Unión.

Sin embargo, la implementación de esta reforma ha enfrentado la resistencia de los Estados miembros, que no han mostrado disposición para activar herramientas ya previstas, como la cláusula *passerella* del artículo 31(3) del Tratado de la Unión Europea. Esta cláusula permitiría, mediante un acuerdo unánime en el Consejo Europeo, que el Consejo de la UE adopte decisiones en ciertos ámbitos de la PESC por mayoría cualificada. Aunque los Estados miembros han recurrido a mecanismos como la abstención constructiva, que permite no bloquear decisiones pese a no estar de acuerdo, intentos recientes como el Magnitsky Act europeo, dirigido a sancionar violaciones de derechos humanos, no han logrado el consenso necesario.

Además, extender el voto por mayoría cualificada a otras áreas de la política exterior y de seguridad requeriría modificaciones a los tratados, que también exigen unanimidad, perpetuando así el círculo vicioso del bloqueo. Incluso si se implementara este método, persistirían desafíos relacionados con la convergencia estratégica entre los Estados miembros. Los países más pequeños temen quedar marginados frente a los más grandes y poblados, lo que podría erosionar la cohesión dentro de la Unión. Por otra parte, la limitada capacidad de supervisión de la Comisión y la Corte de Justicia en este ámbito plantea riesgos adicionales, como la posibilidad de que los Estados ignoren decisiones contrarias a sus intereses nacionales.

Aunque el voto por mayoría cualificada no resolvería por completo los problemas de la PESC, representa un paso esencial para hacer más eficaz la acción



exterior de la Unión, permitiendo decisiones más ágiles y mejorando su capacidad de influencia en el escenario internacional. Sin embargo, su implementación requiere superar barreras políticas, garantizar la inclusión de todos los Estados miembros y reforzar los mecanismos de control y cumplimiento.

8. El Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores

El Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad es una figura clave en la política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión. Su creación, formalizada en el Tratado de Ámsterdam en 1999, marcó un hito en los esfuerzos por dotar a la Unión de una voz coherente y visible en la esfera internacional. Con el Tratado de Lisboa de 2009, el papel del Alto Representante se amplió significativamente, consolidando su importancia dentro del marco institucional europeo.

El Alto Representante combina los roles de jefe de la diplomacia europea y vicepresidente de la Comisión Europea, lo que le otorga una posición única para coordinar la acción exterior de la Unión. Preside el Consejo de Asuntos Exteriores y dirige el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), una estructura diplomática diseñada para apoyar y ejecutar las políticas exteriores de la UE. Además, representa a la Unión en cuestiones de política exterior y seguridad ante organizaciones internacionales y terceros países.

El cargo también incluye la responsabilidad de coordinar las políticas de defensa común, supervisar las misiones y operaciones en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y asegurar la coherencia de las acciones exteriores con otras políticas de la Unión.

El Tratado de la Unión Europea (TUE), específicamente en sus artículos 18, 27 y 34, establece el marco legal para las funciones del Alto Representante. Este rol busca garantizar la unidad, la coherencia y la eficacia de las políticas exteriores y de seguridad de la UE, actuando bajo la autoridad del Consejo Europeo y del Consejo de la Unión Europea.

Aunque el Alto Representante tiene un mandato amplio, su poder está limitado por la naturaleza intergubernamental de la PESC. Muchas decisiones requieren unanimidad en el Consejo, lo que significa que los Estados miembros conservan un control significativo sobre las políticas exteriores y de seguridad. Sin embargo, el Alto Representante juega un papel crucial en la mediación, facilitación de consensos y representación unificada.

Desde su creación, los titulares del cargo han desempeñado un papel destacado en eventos críticos de la política internacional. Federica Mogherini (2014-2019) lideró las negociaciones del acuerdo nuclear con Irán, mientras que Josep Borrell, último Alto Representante desde diciembre de 2019, ha enfrentado desafíos como la guerra de agresión rusa contra Ucrania y la búsqueda de una



mayor autonomía estratégica de la Unión. Borrell ha sido particularmente activo en la coordinación de la respuesta europea a la crisis en Ucrania, incluyendo sanciones contra Rusia y el apoyo militar a Ucrania, financiado a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz.

El Alto Representante opera en un entorno complejo, donde la diversidad de intereses nacionales y la necesidad de consenso pueden ralentizar la acción. Sin embargo, la figura sigue siendo esencial para proyectar una política exterior cohesionada y para fortalecer el papel de la Unión como actor global. A medida que la UE enfrenta retos geopolíticos crecientes, el Alto Representante será cada vez más crítico para liderar una respuesta unificada y ambiciosa en el ámbito internacional. Este cargo, a pesar de sus limitaciones estructurales, sigue siendo el símbolo de la aspiración de la Unión Europea de hablar y actuar como una sola voz en el escenario global.

Alto Representante	Período	País
Javier Solana	1999-2009	España
Catherine Ashton	2009-2014	Reino Unido
Federica Mogherini	2014-2019	Italia
Josep Borrell	2019-2024	España
Kaja Kallas	2024-act.	Estonia

9. Servicio Europeo de Acción Exterior

El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) es el cuerpo diplomático y de política exterior de la Unión Europea, creado para respaldar y coordinar la acción exterior de la Unión. Establecido oficialmente el 1 de enero de 2011 tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el SEAE representa un pilar esencial en la estructura institucional de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Su creación respondió a la necesidad de dotar a la UE de una mayor coherencia y eficacia en su política exterior, consolidando sus acciones en una única entidad administrativa y operativa.

El SEAE tiene como misión principal apoyar al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, quien dirige el servicio y actúa como el rostro visible de la diplomacia europea. Sus responsabilidades abarcan:

- a) *Coordinación y ejecución de la política exterior de la UE*: Esto incluye acciones en áreas como la política de seguridad y defensa, la gestión de crisis, la promoción de los derechos humanos y la respuesta a emergencias globales.



- b) *Representación externa*: Apoya la representación de la Unión en sus relaciones diplomáticas con terceros países y en organizaciones internacionales como las Naciones Unidas.
- c) *Gestión de delegaciones*: Supervisa una red de más de 140 delegaciones y oficinas de la UE en todo el mundo, que funcionan como embajadas para representar los intereses de la Unión.

El SEAE está diseñado como un organismo autónomo que combina personal de la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea y los servicios diplomáticos de los Estados miembros. Esto le permite contar con una base de talento diverso que refleja la pluralidad de la Unión. Se organiza en varias direcciones generales y departamentos especializados, incluidos los dedicados a la política de seguridad y defensa común, la planificación estratégica y la gestión de crisis. Además, tiene unidades regionales que cubren África, Asia, América Latina, Oriente Medio y otras regiones clave.

El SEAE se fundamenta en los artículos 18, 27 y 42 del Tratado de la Unión Europea (TUE), que establecen el papel del Alto Representante y la necesidad de un servicio para apoyar sus funciones. La Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 establece formalmente su organización y funcionamiento.

Desde su creación, el SEAE ha desempeñado un papel crucial en varios hitos de la diplomacia europea, incluyendo: El acuerdo nuclear con Irán. El SEAE coordinó en 2015 las negociaciones entre Irán y las potencias mundiales, que culminaron en el Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA); la gestión de crisis en Ucrania: Desde 2014, el SEAE ha trabajado en sanciones contra Rusia, apoyo a la integridad territorial de Ucrania y el fortalecimiento de las capacidades defensivas de la UE; y relaciones exteriores globales: Ha sido instrumental en el fortalecimiento de asociaciones estratégicas con países como China, Estados Unidos y la Unión Africana.

El SEAE enfrenta retos significativos, como la necesidad de equilibrar los intereses nacionales de los Estados miembros con los objetivos comunes de la Unión y responder de manera ágil a las crecientes tensiones geopolíticas. Además, busca fortalecer la «autonomía estratégica» de la UE, promoviendo una acción exterior más independiente y eficiente. En el futuro, se espera que el SEAE desempeñe un papel aún más central en la articulación de una Unión Europea como actor global coherente y eficaz, adaptándose a un contexto internacional cada vez más complejo y competitivo. Como brazo operativo de la política exterior de la UE, el SEAE es una herramienta indispensable para consolidar su presencia en la escena internacional y responder a los desafíos globales con una voz unificada.



10. Actuaciones e intervenciones destacadas

En la historia de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea, algunos hitos clave marcan su evolución desde un marco de cooperación intergubernamental hacia una estructura más integrada. Estos eventos reflejan tanto los avances institucionales como los desafíos inherentes a la acción exterior conjunta. A continuación, se destacan los hitos más relevantes:

I. *La creación de la Cooperación Política Europea (CPE) en 1970.*

La CPE fue el precursor de la PESC y representó el primer esfuerzo formal para coordinar las políticas exteriores de los Estados miembros en respuesta a cuestiones internacionales. Aunque no era vinculante, estableció un marco para consultas regulares y acción conjunta.

II. *El Acta Única Europea (1986).*

Este tratado formalizó la cooperación en política exterior, creando un marco institucional más claro y sentando las bases para una futura integración en esta área. A pesar de ser limitada, esta etapa preparó el camino para una acción exterior más cohesionada.

III. *El Tratado de Maastricht (1993).*

Introdujo la PESC como el segundo pilar de la estructura tripartita de la Unión Europea, institucionalizando la política exterior y de seguridad como una competencia específica de la UE. Aunque mantenía un carácter intergubernamental, estableció objetivos claros, como preservar la paz, reforzar la seguridad internacional y promover la democracia y los derechos humanos.

IV. *El Tratado de Ámsterdam (1997).*

Reformó la PESC al introducir mecanismos como la abstención constructiva y el voto por mayoría cualificada en ciertos aspectos. También creó la figura del Alto Representante para la PESC, con la intención de dar mayor visibilidad y coherencia a la acción exterior de la Unión.

V. *El Tratado de Niza (2003).*

Racionalizó los procesos de toma de decisiones y fortaleció el Comité Político y de Seguridad (CPS), encargado de supervisar las operaciones de gestión de crisis y de garantizar la dirección estratégica.

VI. *El Tratado de Lisboa (2009).*

Marcó un cambio fundamental en la gobernanza de la política exterior y de seguridad. Abolió la estructura de pilares, otorgó personalidad jurídica a la UE y estableció una arquitectura institucional más robusta. Se creó el cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, combinado con el papel de vicepresidente de la Comisión Europea, y se fundó



el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). También se introdujo la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) como parte integral de la PESC.

VII. *La Estrategia Global de la UE (2016).*

Presentada por Federica Mogherini, esta estrategia redefinió las prioridades de la política exterior de la Unión, destacando áreas clave como la seguridad interna y externa, la resiliencia estatal, un enfoque integrado hacia los conflictos y una gobernanza mundial más inclusiva.

VIII. *El lanzamiento de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) en 2017.*

Representó un avance significativo en el ámbito de la defensa, permitiendo a los Estados miembros interesados colaborar estrechamente en proyectos conjuntos y reforzar sus capacidades militares dentro del marco de la UE.

IX. *La Brújula Estratégica (2022).*

Este documento estratégico, elaborado en respuesta a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, marcó un nuevo enfoque hacia una mayor autonomía estratégica de la Unión. Incluyó medidas para mejorar la gestión de crisis, reforzar la resiliencia, desarrollar capacidades y profundizar en las asociaciones internacionales.

X. *La guerra en Ucrania.*

Este conflicto actuó como catalizador para fortalecer la PESC, promoviendo una mayor unidad en la adopción de sanciones contra Rusia, el apoyo a Ucrania mediante el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y el impulso a una política de defensa más integrada, reflejando un esfuerzo conjunto sin precedentes.

Estos hitos ilustran cómo la PESC ha evolucionado desde una cooperación limitada hacia una política más estructurada y ambiciosa, aunque aún enfrenta desafíos relacionados con la toma de decisiones unánime y la heterogeneidad de intereses entre los Estados miembros.

También, a lo largo de la historia de la Política Exterior de la Unión Europea, se han llevado a cabo diversas intervenciones y misiones que destacan por su relevancia en el ámbito internacional. Estas acciones reflejan los esfuerzos de la UE para gestionar crisis, promover la paz y contribuir a la estabilidad global, a menudo en contextos de complejidad política y humanitaria. Los casos más significativos podrían ser:

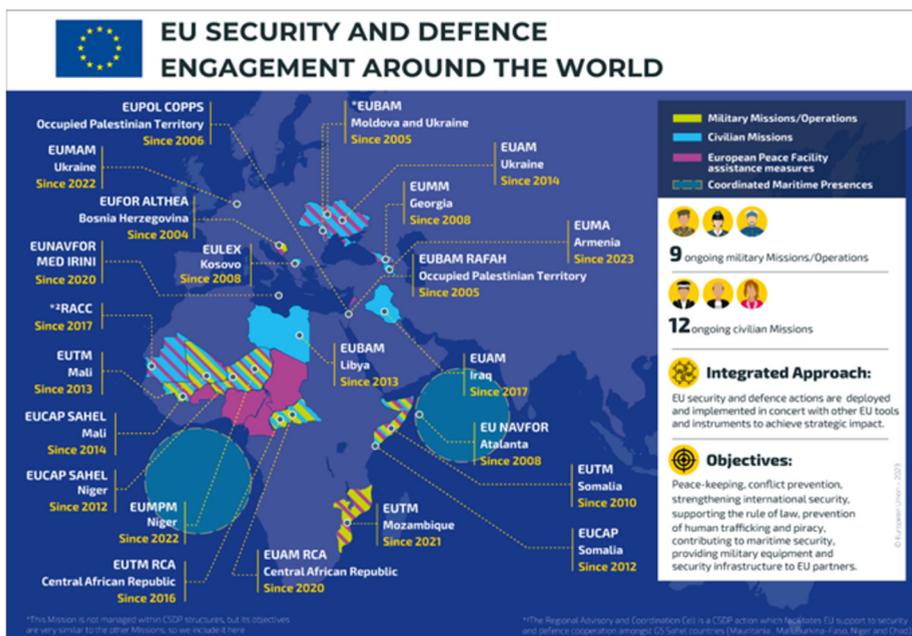
1. Misiones de paz en los Balcanes Occidentales (1991-presente):

- *EUFOR Althea (Bosnia y Herzegovina, 2004-presente)*: esta operación militar, lanzada como continuación de las misiones de la OTAN, tiene como objetivo garantizar la seguridad y la estabilidad en Bosnia y Herzegovina, supervisando la implementación de los Acuerdos de Paz de Dayton.



- *Misión de la UE en Kosovo (EULEX Kosovo, 2008-presente)*: enfocada en el fortalecimiento del Estado de Derecho, EULEX es la misión civil más grande de la UE, con tareas que incluyen la supervisión del sistema judicial y el fortalecimiento de las instituciones de seguridad.
- 2. Operación Atalanta (2008-presente):
 - Esta operación naval en el Cuerno de África busca combatir la piratería frente a las costas de Somalia y proteger los barcos que transportan ayuda humanitaria del Programa Mundial de Alimentos. Atalanta es una de las misiones militares más exitosas de la UE, reduciendo significativamente los ataques de piratas en la región.
- 3. Intervenciones en el Sahel:
 - *EUCAP Sahel Níger (2012) y EUCAP Sahel Mali (2014)*: estas misiones civiles buscan fortalecer las capacidades de seguridad locales, especialmente en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado.
 - *Misión de Formación de la UE en Malí (EUTM Mali, 2013-presente)*: proporciona formación y asesoramiento a las fuerzas armadas malienses para mejorar su capacidad en el mantenimiento de la seguridad y la estabilidad en la región.
- 4. Gestión de crisis en África Central:
 - *Operación Artemis (2003)*: fue la primera misión autónoma liderada por la UE en la República Democrática del Congo, con el objetivo de estabilizar la situación humanitaria en Ituri.
 - *EUTM RCA (República Centroafricana, 2016-presente)*: esta misión de formación militar apoya el desarrollo de unas fuerzas armadas profesionales en la República Centroafricana, un país afectado por conflictos recurrentes.
- 5. Misión de Observación en Georgia (EUMM Georgia, 2008-presente):
 - Establecida tras la guerra entre Rusia y Georgia, esta misión no armada monitorea el cumplimiento del acuerdo de alto el fuego, contribuyendo a la estabilidad en una región marcada por tensiones entre Rusia y el occidente.
- 6. Respuesta a la Primavera Árabe y Libia (2011-presente):
 - En respuesta a los levantamientos en el norte de África, la UE lanzó varias iniciativas, incluidas misiones civiles como *EUBAM Libia* para apoyar la gestión de fronteras y la estabilidad institucional, aunque estas misiones han enfrentado desafíos debido a la inseguridad en la región.





Fuente: Comisión Europea.

7. La crisis migratoria y Operación Sophia (2015-2020):

— Llamada oficialmente EUNAVFOR MED, esta operación naval tenía como objetivos principales combatir el tráfico de personas en el Mediterráneo central y dismantelar las redes de contrabando. También incluyó tareas humanitarias y de búsqueda y rescate.

8. Respuestas a la guerra en Ucrania:

- *Apoyo militar y económico a Ucrania:* la UE ha proporcionado asistencia significativa a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, destinando recursos para equipamiento militar y entrenamiento.
- *Sanciones a Rusia:* desde 2022, la UE ha adoptado múltiples rondas de sanciones económicas y políticas dirigidas contra sectores clave de la economía rusa, así como contra figuras responsables de la agresión.
- *Misión de Asistencia Militar a Ucrania (EUMAM, 2022):* enfocada en la formación de soldados ucranianos en suelo europeo.

9. Acuerdo Nuclear con Irán (2015):

— La UE desempeñó un papel clave como mediador en las negociaciones del Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA), un acuerdo histórico para limitar el programa nuclear iraní a cambio de alivio de sanciones.



Aunque el acuerdo enfrenta desafíos tras la retirada de Estados Unidos en 2018, la UE sigue promoviendo su restauración.

10. Misión en Afganistán:

- *EUPOL Afganistán (2007-2016)*: contribuyó al establecimiento de un sistema de seguridad y justicia sostenible mediante la formación y el fortalecimiento de las capacidades de la policía afgana.

11. Acción humanitaria en Haití (2010):

- Tras el devastador terremoto de 2010, la UE desempeñó un papel importante en la coordinación de la ayuda humanitaria y el despliegue de equipos para apoyar la reconstrucción y la estabilidad del país.

Estos casos destacan cómo la PESC ha tratado de responder a diversas crisis internacionales, buscando un equilibrio entre los intereses nacionales de los Estados miembros y los objetivos compartidos de la Unión. A pesar de los logros, la implementación sigue enfrentando desafíos debido a la unanimidad requerida en muchas decisiones y las divergencias estratégicas entre los países miembros.



EXTERIOR Y SEGURIDAD

1993

Creación de la PESC



Organismos que la implementan:

- Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad
- Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)
- Representantes especiales de la UE (REUE)
- Delegaciones de la Unión repartidas por el mundo

Base Jurídica -PCSD

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea encuentra su base jurídica en el Tratado de Lisboa, también conocido como Tratado de la Unión Europea (TUE), que entró en vigor en 2009. El marco normativo de la PCSD se detalla en el título V del TUE, que regula las disposiciones generales sobre la acción exterior de la Unión, y en el capítulo 2, sección 2, donde se abordan específicamente las disposiciones relativas a esta política. Los artículos 42 a 46 de esta sección constituyen su núcleo legislativo, definiendo sus objetivos y mecanismos principales.



PESC



Marcó un hito al formalizar una **política orientada a preservar la paz, reforzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación entre naciones y consolidar los valores fundamentales de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales.**

11 Intervenciones destacadas:

	Misiones de paz en los Balcanes Occidentales (1991 - presente)		Operación Atalanta (2008 - presente)
	Intervenciones en el Sahel		Gestión de crisis en África Central
	Misión de Observación en Georgia (EUMM Georgia, 2008 - presente)		Respuesta a la Primavera Árabe y Libia (2011 - presente)
	La crisis migratoria y Operación Sophia (2015 - 2020)		Respuestas a la guerra en Ucrania (2022 - presente)
	Acuerdo Nuclear con Irán (2015)		Misión en Afganistán
			Acción humanitaria en Haití (2010)

Momentos destacados



Alto Representante de la UE para asuntos exteriores



Combina los roles de jefe de la diplomacia europea y vicepresidente de la Comisión Europea, lo que le otorga una posición única para coordinar la acción exterior de la Unión. Preside el Consejo de Asuntos Exteriores y dirige el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Además, representa a la Unión en cuestiones de política exterior y seguridad ante organizaciones internacionales y terceros países.

Josep Borrell ocupó este cargo hasta 2024 cuando fue sucedido por Kaja Kallas

SEAE



El Servicio Europeo de Acción Exterior tiene 3 funciones principales:

- 1 Coordinación y ejecución de la política exterior de la UE:** Esto incluye acciones en áreas como la política de seguridad y defensa, la gestión de crisis, la promoción de los derechos humanos y la respuesta a emergencias globales.
- 2 Representación externa:** Apoya la representación de la Unión en sus relaciones diplomáticas con terceros países y en organizaciones internacionales como las Naciones Unidas.
- 3 Gestión de delegaciones:** Supervisa una red de más de 140 delegaciones y oficinas de la UE en todo el mundo, que funcionan como embajadas para representar los intereses de la Unión.



Bibliografía

- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz (2020). *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el siglo XXI: Ciencias Políticas y Jurídicas*. PENDÁS GARCÍA, Benigno y HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MINÓN, Miguel (coords.), pp. 389-391.
- BAQUÉS QUESADA, Josep (2023). *La construcción de una política exterior y de seguridad común en Europa. ¿Por qué es tan problemática?* Los Libros de la Catarata.
- BENEYTO PÉREZ, José M.^a, MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, Jarónimo, BECERRIL ATIENZA, Belén y FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. (2017). *La acción exterior de la UE*. Thomson Reuters Aranzadi.
- FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (2019). «La política exterior de la UE». En *Política de la Unión Europea: crisis y continuidad*, ARES CASTRO-CONDE, C. y BOUZA GARCÍA, L. (eds.), Centro de Investigaciones Sociológicas, Academia, n.º 43.
- GUINEA BONILLO, Julio (2020). *Historia de la política exterior de la Unión Europea (1969-2019)*. Aranzadi.
- MALOVEC, Michal (2024). *La política exterior: objetivos, mecanismos y resultados*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo.
- MANGAS MARTÍN, Araceli (2024). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos, 11.ª ed.

