ESTUDIOS

Incluye Papel + Digital

POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA: ESTRUCTURA Y DESARROLLO A TRAVÉS DE LAS MISIONES DE PAZ DE LA UNIÓN EUROPEA

MARIA JULIÀ BARCELÓ

ARANZADI

© **Maria Julià Barceló,** 2025
© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**

ARANZADI LA LEY, S.A.U.
C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es
Atención al cliente: https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones

Primera edición: diciembre 2025

Depósito Legal: M-25579-2025
ISBN versión electrónica: 978-84-1085-504-5
ISBN versión impresa con complemento electrónico: 978-84-1085-503-8

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.
Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Índice general

Página

ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y GLOSARIO 13
INTRODUCCIÓN GENERAL 21

CAPÍTULO 1

CONSEJO EUROPEO, CONSEJO, ÓRGANOS ASESORES, AGENCIAS AUTÓNOMAS Y OTROS ACTORES 29

1. El Consejo Europeo y el impulso de la política de seguridad y defensa 30

1.1. Composición y funciones 31
1.2. Funciones relativas a las misiones 32

2. El Consejo de la Unión y los órganos asesores 36

2.1. Aspectos generales 38
2.2. Consejo de Asuntos Generales y Consejo de Asuntos Exteriores 39
2.3. Presidencia 41
2.4. Secretaría General 43
2.5. Comité de Representantes Permanentes (COREPER) 43
2.6. Comité Político y de Seguridad (COPS) 47

2.6.1. Composición y organización interna 47
2.6.2. Funciones relativas a las misiones 49

2.7. Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) 53

2.7.1. Composición y organización interna 54
2.7.2. Funciones relativas a las misiones militares 55

Página

2.7.3. Procedimiento de actuación 56

2.8. Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis (CIVCOM) . 57

2.8.1. Composición y organización interna 57
2.8.2. funciones relativas a las misiones no militares 58

2.9. Comité de Contribuyentes (CDC) 59

2.9.1. Composición y organización interna 60
2.9.2. Funciones relativas a la gestión de las misiones . . . 63

3. Agencias Autónomas 64

3.1. Centro de Satélites (EU SATCEN) 65
3.2. Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (IES) 68
3.3. Escuela Europea de Seguridad y Defensa (EESD) 70
3.4. Agencia Europea de Defensa (AED) 72

4. Otros órganos y Actores internacionales 74

4.1. De las agrupaciones tácticas a la capacidad de despliegue rápido . . 75
4.2. Fuerza de gendarmería europea 77
4.3. Actores internacionales 79

CAPÍTULO 2

EL ALTO REPRESENTANTE Y EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR 83

1. Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad 84

1.1. Origen 85
1.2. Nombramiento 86
1.3. Funciones relativas a las misiones 86

2. Servicio Europeo de Acción Exterior 87

2.1. Composición y organización interna 88
2.2. Funciones 89
2.3. Representantes Especiales de la Unión Europea 91
2.4. Unidad Política 94

Página

2.4.1. Composición 94
2.4.2. Funciones 94

2.5. Dirección de Política de Seguridad y Defensa 96
2.6. Dirección de Paz, Asociaciones y Gestión de Crisis 97

2.6.1. División 1: Enfoque Integrado de Seguridad y Paz . 97
2.6.2. División 2: Alianzas para la Paz, la Seguridad y la Defensa 101
2.6.3. División 3: Planificación Estratégica para la Gestión de Crisis 102
2.6.4. División 4: Fondo Europeo de Apoyo a la Paz 103

2.7. Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución (CCPE) 106

2.7.1. Composición y Organización interna 106
2.7.2. Funciones relativas a las misiones 106

2.8. Estado mayor de la Unión Europea (EMUE) 109

2.8.1. Composición y Organización interna 109
2.8.2. Funciones relativas a las misiones 112
2.8.3. Capacidad Militar de Planeamiento y Ejecución (CMPE) 115
2.8.4. Centro de Operaciones 120

2.9. Centro de Situación e Inteligencia (EU-INTCEN) 122

2.9.1. Composición y Organización interna 123
2.9.2. Funciones relativas a las misiones 124

CAPÍTULO 3

LA COMISIÓN EUROPEA, EL PARLAMENTO EUROPEO, EL TRIBUNAL DE JUSTICIA Y SU VINCULACIÓN CON LA SEGURIDAD Y DEFENSA 127

1. Comisión Europea 128

1.1. Organización Interna 128
1.2. Funciones relativas a las misiones 129

1.2.1. De Iniciativa 130
1.2.2. Ejecutivas 131

Página

1.3. Coordinación entre la Comisión Europea y el Consejo en la ejecución de las misiones 137

2. Parlamento Europeo 139

2.1. Funciones consultivas 141
2.2. Funciones de control 142
2.3. Funciones presupuestarias 147
2.4. Acceso a la información de la política de seguridad y defensa . . . 151

3. Tribunal de Justicia de la Unión Europea 154

3.1. Control indirecto sobre acuerdos internacionales y decisiones sancionadoras del Consejo 156
3.2. Control directo sobre actos de la PESC 157

3.2.1. Recursos sobre reglamentos de ejecución de la PESC 158
3.2.2. Recursos sobre la falta de competencia 159
3.2.3. Recursos sobre la base jurídica 160

3.3. Competencia prejudicial 162

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES 169

ANEXOS

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA PESC/PCSD 173
Tabla 1. Misiones civiles (2003-2024) 173
Tabla 2. Misiones y operaciones militares (2003-2024) 175
Tabla 3. Instituciones, órganos y estructuras de la PESC y de la PCSD 177
Tabla 4. Organigrama e interacciones del SEAE y el Alto Representante 178

FUENTES DOCUMENTALES 179

BIBLIOGRAFÍA 195

SITIOS WEB 205

Capítulo 3

La Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia y su vinculación con la seguridad y defensa

SUMARIO: 1. COMISIÓN EUROPEA. *1.1. Organización Interna. 1.2. Funciones relativas a las misiones.* 1.2.1. De Iniciativa. 1.2.2. Ejecutivas. *1.3. Coordinación entre la Comisión Europea y el Consejo en la ejecución de las misiones.* 2. PARLAMENTO EUROPEO. *2.1. Funciones consultivas. 2.2. Funciones de control. 2.3. Funciones presupuestarias. 2.4. Acceso a la información de la política de seguridad y defensa.* 3. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. *3.1. Control indirecto sobre acuerdos internacionales y decisiones sancionadoras del Consejo. 3.2. Control directo sobre actos de la PESC.* 3.2.1. Recursos sobre reglamentos de ejecución de la PESC. 3.2.2. Recursos sobre la falta de competencia. 3.2.3. Recursos sobre la base jurídica. *3.3. Competencia prejudicial.*

Tal y como ya hemos visto en los capítulos precedentes, el impulso y orientación de las relaciones exteriores de la Unión, y por lo tanto, de la política de seguridad y defensa, recae en el Consejo Europeo y, posteriormente, el Consejo de la UE adopta las decisiones para su desarrollo, contando con la ayuda de un vasto entramado de órganos auxiliares para realizar esta función. Ahora bien, existen otras instituciones relevantes, que aunque tienes un papel menor también participan, ya sea en la ejecución de las decisiones tomadas por el Consejo, ya sea en la aprobación de los presupuestos destinados a la puesta en práctica de las misiones de paz o ya sea, y cada vez más, interpretando el sentido o la validez de las decisiones de la PESC y de la PCSD. Por este motivo, es necesario dedicar este capítulo a tres ins-

tituciones esenciales en las políticas e integración de la UE, que poco a poco están asumiendo un papel más significativo en el desarrollo de la PCSD y, por lo tanto, en el de las misiones de paz. Veremos en primer lugar el papel creciente de la Comisión en las misiones de paz, por medio de la gestión financiera de la política de seguridad y defensa y la ejecución de los diversos mecanismos financieros destinados a las misiones de paz; seguidamente, analizaremos las funciones del Parlamento Europeo en la aprobación de los gastos de las misiones de paz a través del control presupuestario, así como su histórica reivindicación para participar en el control político de las decisiones en materia de seguridad y defensa. Finalmente, nos centraremos en el creciente, aunque todavía limitado, protagonismo del TJUE en la interpretación y validez de determinados actos de la PESC relacionados con las misiones de paz y la vulneración de derechos humanos.

1. COMISIÓN EUROPEA

La Comisión Europea no forma parte de la estructura nuclear de la PCSD, donde se enmarca genéricamente la creación de misiones de paz. Ahora bien, desde los orígenes de la PESC esta institución ha estado asociada a sus trabajos y, en la actualidad, ostenta también el poder de ejecución del presupuesto de la PESC y de la PCSD. Como veremos, también puede, junto con el AR, presentar propuestas sobre esta política, aunque no con respecto a la creación de las misiones de paz. De este modo, y a pesar de su limitado papel, se hace necesaria su coordinación con el Consejo en el momento de diseñar y desarrollar las misiones de paz, no sólo por el control que ejerce en la gestión y ejecución del presupuesto de las misiones, sino también por su presencia desplegando funciones complementarias en estas zonas en crisis. Esencialmente, a través de sus programas de ayuda humanitaria y de desarrollo, cuyos fondos han ayudado a financiar, en algunas ocasiones, algunas de las actividades auxiliares de estas misiones, como veremos en el apdo. 1.2.2.

1.1. ORGANIZACIÓN INTERNA

Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en las cuestiones relativas a la PESC la Comisión estaba representada por la Dirección general de relaciones exteriores (DG Relex), desaparecida y transferida al SEAE desde el 1 de enero de 2011[196]. Este servicio fue creado de acuerdo

196. Fuente: A new step in the setting-up of the EEAS: Transfer of staff on 1 January 2011, http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1769yformat=HTMLyaged=0ylanguage=enyguiLanguage=en.

con las disposiciones del Tratado de Ámsterdam y era el encargado de la planificación de los aspectos de la política de relaciones exteriores de la Comunidad. La DG Relex coordinaba el conjunto de la política de relaciones exteriores de la Comunidad, con el fin de garantizar su necesaria coherencia y efectividad. Para ello, trabajaba en estrecha colaboración con otras relevantes DG y estructuras de la Comisión, especialmente con la DG de Comercio, la DG de desarrollo, la DG de ampliación, la ECHO (oficina de ayuda humanitaria) y EuropeAid (organismo encargado de establecer programas de cooperación exterior). Dentro de la DG Relex, la *dirección A* era la encargada específicamente de la coordinación política en materia de PESC, incluida la unidad de gestión de crisis y prevención de conflictos (A/2). La DG Relex estaba bajo la autoridad del comisario europeo de relaciones exteriores, quien actuaba como enlace entre la Comisión y el CAGRE, así como de interlocutor de la Comisión con el SG/AR.

Desde la puesta en servicio del SEAE, en materia de relaciones exteriores la Comisión ya no cuenta con la DG Relex, aunque continúa ejerciendo sus funciones en el marco de las relaciones exteriores en materia de ayuda humanitaria y al desarrollo (art. 214 TFUE). Para ello, la Comisión ya contaba con un amplio abanico de instrumentos que se proyectan en casos de gestión de crisis y que continúan en vigor[197]. Las relaciones exteriores de la Comisión, que afectan a estas situaciones son dirigidas a través de la DG de ayuda humanitaria (ECHO) y la DG EuropeAid Desarrollo y Cooperación (además de cierta participación de la DG de Comercio).

1.2. FUNCIONES RELATIVAS A LAS MISIONES

Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el antiguo art. 18.4 TUE establecía que la Comisión estaba plenamente asociada a la PESC, puesto que apoyaba a la Presidencia en sus funciones de representación exterior y ejecución de los actos de esta política. Al mismo tiempo, junto con la Presidencia y el Secretario General del Consejo, era la encargada de

197. Véase «Civilian instruments for EU crisis management», April 2003, http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/Civilian%20Instruments%20for%20EU%20Crisis%20Management/$file/Civilian%20Instruments%20for%20EU%20Crisis%20Management.pdf. *Entre los instrumentos comunitarios, además del mecanismo* de reacción rápida, (substituido por el Instrumento de Estabilidad), los programas CARDS y TACIS (para la Europa sur oriental y central), existen mecanismos específicos como el Acuerdo de Cotonú para la ayuda humanitaria, reglamentos comunitarios sobre la rehabilitación y reconstrucción o sobre acciones contra las minas terrestres antipersonas, etc.

expresar la posición de la Unión ante las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales[198]. Por ello, la Comisión estaba representada en todos los niveles de las estructuras de toma de decisiones de la PESC, desde las reuniones de la Troika de la UE hasta las reuniones del CAGRE, o de otros órganos asesores como el COPS y diferentes grupos de trabajo. Ello supuso un cierto avance en la asunción de funciones exteriores de la Comisión, puesto que en los orígenes del TUE no era tan evidente y supuso un gran esfuerzo superar la reticencia de los Estados miembros para aceptar que la Comisión participara en las reuniones formales de este comité (Ruys, 2007:12). Sin embargo, adolecía de sus poderes más significativos propios del pilar comunitario.

El nuevo art. 18. 4 TUE reconoce a la Comisión, como institución, un papel todavía ambiguo en estas cuestiones, aunque podemos aventurar una pérdida real de relevancia en favor del Alto Representante que es quien debe velar, como vicepresidente de la Comisión, «(…) por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encargará, 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». Así, el párr. 2 del art. 24. 1 TUE se limita a establecer que la función específica de la Comisión (junto con la del Parlamento europeo) en el ámbito de la PESC, se define en los tratados. Visto luego el TFUE, en materia de PCSD la Comisión mantiene un papel poco relevante. Sus competencias de iniciativa son muy limitadas, aunque potencia las de ejecución. En el primer caso, la iniciativa para presentar propuestas en materia de PCSD se adjudica al AR, y no a la Comisión. No obstante, el AR tiene esa posición híbrida en la UE (Blockmans & Wessel, 2009: 293). Y por otro lado, la Comisión retiene las competencias de ejecución, lo que le confiere un cierto poder ante el Consejo, puesto que es la encargada de ejecutar el presupuesto destinado a las misiones.

1.2.1. De Iniciativa

Antes de la reforma de Lisboa, el Consejo podía solicitar a la Comisión que presentara una propuesta para garantizar la ejecución de una acción común[199]. Además, la Comisión estaba facultada (junto con los Estados miembros) para plantear al Consejo cualquier cuestión relacionada con la

198. Párr. 1, 2 y 4 del antiguo art. 18 TUE.
199. Antiguo art. 14.4 TUE.

PESC, así como presentarle propuestas[200]. Del mismo modo, la Comisión podía requerir a la Presidencia para que convocara una reunión extraordinaria del Consejo en los casos en que se requiriera la adopción de una decisión rápida[201]. Después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, tal y como establece la Declaración n .º 14 relativa a la PESC, aneja al Acta Final de la Conferencia intergubernamental de Lisboa: «(...) las disposiciones correspondientes a la política exterior y de seguridad común no confieren nuevos poderes de iniciativa de decisiones a la Comisión (...)».

Actualmente, el art. 22. 2 TUE tan sólo reconoce la posibilidad de que sea el AR quien presente iniciativas en el ámbito de la PESC, quedando circunscrito este poder de iniciativa a favor de la Comisión sólo para «los demás ámbitos de acción exterior de la Unión». También puede, junto con el AR, presentar propuestas al Consejo para la adopción de medidas restrictivas (art. 215 TFUE), situación ésta que se aleja del papel que ejercen las misiones de paz. De modo que respecto a esta función la Comisión tienen un papel marginal, mientras se realza la figura híbrida del AR. Igualmente, el art. 218.3 TFUE establece la posibilidad de que la Comisión presente recomendaciones para negociar acuerdos internacionales, pero señala al AR como promotor en aquellos acuerdos que afecten a la PESC.

1.2.2. Ejecutivas

El hecho de que la Comisión ostente la competencia para ejecutar el presupuesto de la Unión (art. 317 TFUE) le otorga su potestad más significativa e influyente en la PESC, en particular en relación con las operaciones civiles de gestión de crisis. Los gastos de estas misiones los ejecuta la Comisión, puesto que van a cargo del presupuesto de la UE, y en ellos figuran partidas como las relativas a la ayuda humanitaria, la ayuda alimentaria, la garantía del sustento y la seguridad de los refugiados, otras formas de ayuda de urgencia para la población, la rehabilitación, reconstrucción, y desarrollo de infraestructuras en situaciones postconflicto, los gastos relativos a la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, o al desarrollo institucional y derechos humanos[202]. El fundamento jurídico para llevar a

200. Antiguo art. 22.1 TUE.

201. Antiguo art. 22.2 TUE.

202. Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE, «Financiación de operaciones de gestión civil de crisis», COM (2001) 647 final, de 28 de noviembre de 2001 [no publicada en el Diario Oficial], pp. 4-5, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM*:2001:0647:FIN:ES:PDF*.

cabo estas acciones se encuentra en los reglamentos comunitarios pertinentes que regulan los distintos instrumentos que intervienen: ECHO, CARDS, MRR, etc.[203]. El procedimiento para su adopción varía en función de la base jurídica de cada uno de ellos. Se adoptaron por mayoría cualificada cuando su base jurídica era el antiguo art. 179 TCE; o por unanimidad cuando se basaban en el antiguo art. 308 TCE. La aplicación de estos reglamentos se atribuye a la Comisión, de conformidad con los procedimientos de «comitología»[204]. La gestión de estos gastos corresponde a la Comisión, en aplicación del art. 317 TFUE, de acuerdo con el principio de buena gestión financiera. Para ello deberá regirse por las disposiciones financieras de los artículos 310 a 324 TFUE y el derecho derivado correspondiente, así como el reglamento financiero que sea aplicable al presupuesto general.

A) Ejecución de los mecanismos financieros

En la práctica de las misiones de paz, desde el año 2003 se observa la existencia de un uso paralelo de instrumentos comunitarios de la Comisión que apoyan financieramente y orientan elementos funcionales de las misiones de la Unión. La misión de policía en Bosnia (MPUE) ilustra esta colaboración. El importe de referencia financiera fue asumido en parte por el presupuesto comunitario, pero también por el reglamento CARDS[205] y el

---

203. Véase p. ej.: Reglamento N.º 1257/96 del Consejo, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria (ECHO) (DO L 163 de 2 de julio de 1996, p. 183; Reglamento N.º 2666/2000 del Consejo de 5 de diciembre de 2000 (CARDS), relativo a la ayuda a Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia y la ex República Yugoslava de Macedonia, DO L 306 de 7 de diciembre de 2000, p. 1; Reglamento (CE) N.º 1080/2000, del Consejo de 22 de mayo de 2000, relativo al apoyo a la Misión de Administración provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) a la oficina del Alto Representante en Bosnia y Herzegovina (OAR) y al Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental (PE), DO L 122 de 24 de mayo de 2000, p. 27; Reglamento N.º 381/2001 del Consejo de 26 de febrero de 2001 relativo a la creación de un Mecanismo de Reacción Rápida (MRR), DO L 57, de 27 de febrero de 2001, p. 5, en especial su anexo, en el que se enumeran los reglamentos y decisiones «geográficos» (de ayuda y cooperación económica con Hungría, Polonia, Sudáfrica, etc.) y «sectoriales» (ayuda alimentaria, reconstrucción, ONG, etc.).
204. Regulado en la actualidad por el Reglamento (UE) N.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión, DO L 55, de 28 de febrero de 2011, p. 13.
205. Reglamento (CE) N.º 2666/2000, *cit*., por el que se deroga el Reglamento (CE) N.º 1628/96 y se modifican los Reglamentos (CEE) N.º 3906/89 y 1360/90 y las Decisiones

Instrumento de Preadhesión (IPA)[206]. Igualmente, a través del Mecanismo de Reacción Rápida (MRR)[207], substituido después por el Instrumento de Estabilidad[208]; y el programa TACIS[209] —a su vez substituido por el Instrumento Europeo de Asociación y Vecindad[210]—, la Comisión contribuyó de manera significativa a la financiación de la MAFUE en Moldavia[211]. Es de destacar también el programa PHARE[212], que ha servido de complemento financiero no sólo a las misiones civiles, sino también a las misiones militares desarrolladas en los Balcanes occidentales (López Jiménez, 2004:129-131).

97/256/CE y 1999/ 311/CE. Desde enero de 2007 este reglamento ha sido substituido por el instrumento de Preadhesión (IPA).

206. Reglamento 1085/2006 de Consejo, de 17 de Julio de 2006, por el que se establece un Instrumento de ayuda Preadhesión (IPA), DO L 210, de 31 de. julio de 2006, p. 82.
207. Reglamento (CE) N.º 381/2001 (MRR), *cit.*
208. El 1 de enero de 2007 el MRR fue sustituido por el Instrumento de Estabilidad, vigente hasta el 31 de. diciembre de 2013, y subsistido, a su vez, por el Instrumento en Pro de la Estabilidad, para el período 2014-2020.
209. Reglamento (CE, Euratom) N.º 99/2000 del Consejo, de 29 de diciembre de 1999, relativo a la concesión de asistencia a los Estados socios de Europa Oriental y Asia Central, DO L 12 de 18 de enero de 2000, p. 1. El objetivo de este programa que se puso en funcionamiento en el 2000 era favorecer una transición fluida hacia una economía de mercado y consolidar la democracia y el Estado de derecho en los países socios de la UE de Europa oriental y Asia central. En el 2006 este reglamento fue substituido por el nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación.
210. Reglamento (CE) N.º 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 de noviembre de 2006, p. 1.
211. De hecho, esta misión fue financiada íntegramente con instrumentos comunitarios del primer pilar, a través de la Política europea de vecindad, una prueba más, además de las relativas a sus bases jurídicas, que indicaría que no se trata de una misión de paz.
212. Reglamento (CEE) N.º 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre de 1989, relativo a la ayuda económica en favor de la República de Hungría y la República Popular de Polonia, DO L 375, de 23 de diciembre de 1989, p. 11. El programa PHARE fue concebido originariamente en 1989 para ayudar a la reconstrucción económica de Polonia y Hungría. Paulatinamente se fue extendiendo al resto de países de la Europa oriental, en función de la evolución política de los mismos. A partir de 1994 se constituye como una estrategia de preadhesión para la mayoría de estos países, y también como un sistema de subvenciones para facilitar transiciones políticas y económicas de otros Estados como Albania, Macedonia y Bosnia-Herzegovina. Desde el 2000 se ha ampliado y modificado esta estrategia, así como los organismos financieros que participan en él, incluyendo el BERD, el Banco Mundial y el BEI. Tal y como sostiene López Jiménez, sería una muestra de la voluntad de compensación de la UE a través de las aportaciones económicas de distinta índole, ante la inhibición e inacción política mostrada en los Balcanes.

Otro instrumento financiero que la Comisión ha puesto al servicio de las misiones de paz es el Fondo Europeo de Desarrollo (FED)[213]. En las misiones de apoyo de la UE a AMIS II (2005) y AMISON (2007) sirvió como instrumento de financiación de sus actividades a través de la creación de un fondo específico de apoyo a la paz para África, que en la actualidad ha sido substituido por el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP)[214] (*vid. supra*, capítulo 2, apdo. 2.6.4). También la misión EUPOL Kinshasa (2005) contó con una financiación inicial del FED para proveer asistencia técnica y financiera destinada a la creación de la Unidad de Policía Integrada (UPI) congoleña, con el fin de contribuir al refuerzo de la seguridad interior del país dentro de la ejecución del mandato de la misión de policía EUPOL Kinshasa (Ruiz, 2008:74). Esta ayuda inicial de la Comisión fue completada con el despliegue posterior de la misión de policía EUPOL, destinada a contribuir a la formación y asesoramiento de la policía congoleña. En este caso, la intervención del FED estaba directamente vinculada al ejercicio de la misión. La misión EUJUST Themis en Georgia (2004) también contó con la financiación parcial de la ayuda procedente de estas subvenciones a fondo perdido otorgadas por la Comisión en el marco de la Política europea de vecindad, en este caso con la finalidad de apoyar al Estado de derecho y las reformas democráticas iniciadas en el país (Ruiz, 2005:4-5).

B) Ejecución del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI)-Europa Global

En la actualidad la Comisión interviene en la gestión de las misiones de paz a través del último de los instrumentos financieros y técnicos de ayuda

213. A través de este fondo, creado por el tratado de Roma de 1957, se articula la ayuda financiera y técnica en el ámbito de la política comunitaria de cooperación al desarrollo con los países ACP y los países y territorios de ultramar. Fue creado con la intención de otorgar ayudas a los países que en aquellos momentos continuaban siendo colonias o mantenían vínculos históricos con los miembros de las CCEE. Su financiación procede de las aportaciones directas de los EEMM. De este modo, está sujeto a sus propias normas financieras y dirigido por un comité específico, el Comité del Fondo Europeo de Desarrollo, presidido por la Comisión Europea y en el que participan representantes de los EEMM. Una vez aprobado el presupuesto, se convocan las licitaciones correspondientes. Los FED se establecen en un reglamento financiero aprobado por el Consejo, que regula las modalidades de pago de las contribuciones de los EEMM al fondo y se acuerdan para un período aproximado de cinco años.

214. Fuente: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/07/06/eu-support-to-the-african-union-mission-in-somalia-council-approves-further-support-under-the-european-peace-facility/.

al desarrollo impulsado por la Unión, el *Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI)—Europa Global* (en adelante, *nuevo Instrumento*) de 9 de junio de 2021[215], para el período 2021-2027. Este instrumento fusiona la mayoría de los múltiples instrumentos de cooperación exterior que existían en el ciclo financiero anterior, como el Instrumento de Cooperación al Desarrollo y el FED. Desde el año 2017, el despliegue de la *Estrategia Global de Seguridad de la UE* ha servido para «oficializar», por medio de disposiciones de *soft law*[216], la intención y los esfuerzos de la Unión y sus EEMM para erradicar la pobreza en el mundo a través de un enfoque integrado de los conflictos y las crisis, cuestión reconocida en la tercera de las prioridades que incorpora esta estrategia, y que pretende implicar a la Unión en todas las fases de los conflictos haciendo un uso coherente de todas las políticas puestas a su disposición en los distintos niveles de gobernanza. Estrategia que ya se había desarrollado, previamente, a través de la práctica de las misiones de paz con el *enfoque integral,* que utiliza todos los instrumentos disponibles, militares, diplomáticos y económicos para la resolución de un conflicto. Y en la aplicación de esta estrategia se han incorporado, más recientemente, y como elementos transversales, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre ellos, paz, seguridad y justicia, y la erradicación de la pobreza. Ejemplo de esta estrategia más reciente es la misión EUTM Mozambique (2021)[217], destinada a la formación militar y apoyo a las fuerzas armadas mozambiqueñas para proteger a la población civil y restablecer la seguridad en la provincia de Cabo Delgado. El mandato de restablecimiento de la seguridad está íntimamente vinculado al apoyo a la consolidación de la paz, la prevención de conflictos y el apoyo al diálogo, la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo,

215. Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de junio de 2021 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional — Europa Global, por el que se modifica y deroga la Decisión N.º 466/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan el Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE, Euratom) N.º 480/2009 del Consejo (Texto pertinente a efectos del EEE) PE/41/2021/INIT, DO L 209 de 14 de junio de 2021, p. 1. El Parlamento dio su aprobación tras dos años y medio de negociaciones, después de asegurarse su participación en la definición de los principales objetivos estratégicos del Instrumento, así como un mayor control de la aplicación del Instrumento mediante un diálogo geopolítico de alto nivel con la Comisión. Fuente: https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20210604IPR05526/meps-back-eu-external-cooperation-funding-instrument-worth-EU79-5-billion.

216. Sobre el «derecho blando» de la UE, véase (Fajardo del Castillo, 2024: 183-288).

217. Decisión (PESC) 2021/1143 (EUMAM Mozambique), *cit*.

a través del enfoque integral para la solución de la crisis humanitaria y de seguridad en esta provincia[218]. También la misión de cooperación militar EUMPM Níger (2022)[219], destinada a contener las amenazas al país, proteger a su población y garantizar un entorno seguro y protegido, de conformidad con el Derecho de los derechos humanos y el Derecho internacional humanitario[220] —cuyas consecuencias en el aumento del número de desplazados internos y refugiados, crisis sanitarias, alimentarias y nutricionales recurrentes, etc., no tienen precedentes en esta región—, incorpora esta nueva estrategia de enfoque integral[221]. La misión se circunscribe al marco de la Estrategia de la UE para el Sahel, aplicada desde el 2011 con el objetivo de movilizar todos los instrumentos de que dispone, desde la ayuda humanitaria hasta las fuerzas de seguridad, en apoyo de las poblaciones de esta zona, para conseguir una estabilización a corto plazo y el desarrollo sostenible a largo plazo en los ámbitos social, medioambiental y económico, por lo que va más allá del mandato inicial de formación de capacidades militares para las fuerzas de Níger. La práctica de estas misiones muestra la interrelación entre paz, seguridad y desarrollo, enfatizada en la propuesta de la *Nueva Agenda para la Paz*, a través de la cual se subrayan la interdependencia entre prevención y desarrollo, al tiempo que incluye un llamamiento a la comunidad internacional para redoblar los esfuerzos para alcanzar el desarrollo, superar la pobreza y reducir los riesgos de conflicto y violencia derivados de la desigualdad, la marginación y la exclusión. Esfuerzos que, por otro lado, no podrán materializarse sin la ayuda de las instituciones financieras internacionales[222].

Igualmente, y aunque las misiones de paz se enmarcan en la vertiente Seguridad, no podemos finalizar este apartado sin mencionar el renovado protagonismo que ha adquirido la Comisión en la gestión y ejecución financiera que se ha trasladado más recientemente a la vertiente de Defensa de la PCSD. A partir de 2021, se ha reforzado el papel de la Comisión en la gestión y ejecución financiera de la PCSD, con la creación de un nuevo

218. *Ibid.*, antecedente (4).

219. Decisión (PESC) 2022/2444, *cit.*

220. Véase la Aplicación de la política común de seguridad y defensa: informe anual 2022, párr. 56, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0010_ES.html.

221. Antecedente (1) de la decisión (PESC) 2022/2444, *cit*.

222. Véase el Informe de políticas de nuestra agenda común, 9: Nueva Agenda de Paz, julio de 2023, p. 20, disponible en https://mexico.un.org/sites/default/files/2023-07/N2319038_Spanish.pdf. Véase también (Julià-Barceló, en prensa).

instrumento financiero permanente y más ambicioso, como es el Fondo Europeo de Defensa[223], dentro del marco financiero plurianual 2021-2027, junto al ya mencionado y más modesto instrumento del FEAP, de carácter extrapresupuestario. La creación de este instrumento financiero ha tenido como consecuencia la introducción previa de cambios en la estructura orgánica de la Comisión, que refuerzan sus poderes y garantizan su liderazgo en la propuesta de iniciativas hacia un mercado más integrado de la defensa europea (Lavallée, 2018:2-3), por medio de la creación de una nueva Dirección General de Defensa y Espacio (DG DEFIS), que desde finales de 2019 forma parte de la estructura interna de la Comisión, con la finalidad de ocuparse de la industria de defensa y del espacio, bajo la responsabilidad del comisario de mercado interior. Así, la Comisión desarrolla competencia de carácter ejecutivo en cuestiones de defensa, entre otras: a) supervisar y aplicar el Fondo Europeo de Defensa; b) fomentar proyectos colaborativos centrados en la creación de un mercado europeo de equipos de defensa abierto y competitivo; c) hacer cumplir las normas de contratación pública de la UE en materia de defensa; d) aplicar el Plan de Acción sobre Movilidad Militar. De este modo, la Comisión ha adquirido nuevas responsabilidades en relación con la financiación de proyectos de defensa concretos, muchos de ellos ya aprobados, y que están incluidos en el seno de la PESCO. La Comisión adquiere competencias de gestión por invitación de los EEMM participantes en estos proyectos, lo que también propicia el aumento de la cooperación más intensa entre la AED y el SEAE, retroalimentando, en palabras de González Alonso (2021b: 850-855) «el protagonismo emergente» de todos ellos en una PCSD, al menos aparentemente, reforzada.

1.3. COORDINACIÓN ENTRE LA COMISIÓN EUROPEA Y EL CONSEJO EN LA EJECUCIÓN DE LAS MISIONES

La intervención de instrumentos financieros del antiguo primer pilar, controlados por la Comisión, y el hecho de que ésta ostente la competencia general de ejecución del presupuesto de la Unión, han comportado a menudo roces entre la Comisión y el Consejo sobre la orientación y financiación concreta de determinados aspectos de las misiones. De modo que la

223. Reglamento (UE) 2021/697 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021, por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa y por el que se deroga el Reglamento (UE) 2018/1092 (Texto pertinente a efectos del EEE), DO L 170, de 12 de Mayo de 20221, p. 1.

existencia de un presupuesto anual para la realización de las operaciones y actividades no excluye la presencia de dificultades en la financiación de ciertas misiones, sobre todo en aquellos casos que la Comisión cree que caen dentro de su ámbito de competencia (Ruiz, 2007: 298). En ocasiones, el lanzamiento de una misión por parte del Consejo se encuentra con el problema añadido de la decisión final de la Comisión sobre qué financia y qué no financia, en aplicación del art. 317 TFUE, que, como ya hemos mencionado, le confiere las competencias de ejecución de los créditos presupuestarios, en cooperación con los EEMM y con arreglo al principio de buena gestión financiera. Asimismo, dentro del presupuesto, la Comisión tiene la potestad de: «(…) transferir créditos de capítulo a capítulo o de subdivisión a subdivisión, con los límites y en las condiciones que establezca el reglamento adoptado en virtud del artículo 322» (Párr. 1.º y 3.º del art. 317 TFUE). En este sentido, conviene recordar que la Comisión y el Consejo comparten objetivos comunes desde que las misiones de paz europeas se desarrollan en zonas en las que la Comisión ha invertido previamente importantes cantidades de dinero dentro del impulso de los programas de cooperación y ayuda humanitaria de la Unión. Por poner un ejemplo, la RD Congo, país en el que se han desarrollado cuatro operaciones, dos militares y dos no militares, es también el quinto mayor receptor de la ayuda de la Comisión (Chivvis, 2008: 36). Esta situación hace necesaria la correcta coordinación entre el Consejo y la Comisión que, en la práctica de las misiones, se ha mostrado en algunos casos compleja. Sirva a título ilustrativo la misión EUPOL RD Congo (2007). El hecho de que la Comisión tuviera en este país un programa de ayuda aportado por el FED, a desarrollar en un plazo medio de cinco años, se contraponía con la perspectiva del Consejo, que trabaja en función de su agenda política, a un año vista, renovando el mandato de la operación EUPOL cada seis meses. Ello tenía incidencia en la operación, puesto que buena parte del material usado para la reforma de la policía procedía de la Comisión, mientras que la misión EUPOL no tenía presupuesto para financiar intervenciones en material. De este modo, la desconexión entre los recursos financieros y las habilidades específicas en la reforma de policía comportó serias diferencias entre los policías que actuaban sobre el terreno y los encargados de los programas de desarrollo ubicados en Bruselas (Vircoulon, 2009: 227).

Tal y como argumentan Korski y Gowan (2009: 54-55), esta contraposición entre el acercamiento a las situaciones de crisis a través de la ayuda al desarrollo (Comisión) y a través de la política de seguridad (Consejo), ha creado situaciones de conflicto entre ambas instituciones en el marco de las misiones de la PCSD. Aunque parecería existir una clara división entre

la actuación del Consejo, a través de las misiones desplegadas para responder a situaciones de emergencia que requieren una rápida y dinámica respuesta, y la de la Comisión, centrada en el trabajo de reconstrucción de capacidades a largo plazo, la realidad demuestra que no es exactamente así. Un ejemplo de esta difusa división en las actuaciones de ambas instituciones estaría en el *asunto CEDEAO* (*vid. infra*, apartado 3. Tribunal de Justicia de la Unión Europea). En este caso, el Consejo quería colaborar con la Comunidad de Estados Africanos en la detención del flujo de armas a través de la región, pero la Comisión llevó el caso ante el Tribunal de Justicia, alegando que estas cuestiones eran propias de su ámbito competencial de ayuda al desarrollo, y no de la política de seguridad. El Tribunal daría la razón a la Comisión, demostrando la debilidad de este modelo de separación entre desarrollo y seguridad: mientras que el tráfico de armas puede ser una cuestión a largo plazo, que requiere para su solución la existencia de instituciones locales consolidadas (de aquí la intervención de la Comisión), cuando este tráfico de armas es usado para luchar en una guerra, el Consejo puede decidir desplegar una operación de la PCSD con objetivos específicos en este campo, lo que requerirá siempre de un buen entendimiento entre el Consejo y la Comisión. El segundo ejemplo que ilustra los argumentos de Korski y Gowan lo encontramos en la insistencia de la Comisión, en el año 2003, para crear un plan para el desarrollo de Bosnia, ignorando las propuestas ya presentadas por el REUE, Paddy Ashdown, para la reforma de la policía. De este modo, la distinción entre desarrollo y seguridad en la actualidad dificulta la habilidad de la Unión para intervenir de manera coherente a través del denominado «ciclo del conflicto», es decir, desde la prevención del conflicto hasta la gestión de la crisis a través de la reconstrucción y el desarrollo.

2. PARLAMENTO EUROPEO

La naturaleza intergubernamental de la PCSD limita el papel del PE, puesto que la mayoría de los poderes residen en los parlamentos nacionales, razón por la cual el PE ha iniciado un diálogo con ellos (Korski & Gowan, 2009: 61). A pesar de ello, el Parlamento ostenta algunas competencias generales en el marco de la PESC y, por ende, de la PCSD: *consultivas, de control* y *presupuestarias*. En el año 2000, ante la celebración de la conferencia intergubernamental para la elaboración del tratado de Niza, el Parlamento, entre las propuestas que presentaba, ya reclamaba una mayor participación para él y para la Comisión en el proceso de toma de decisiones de la PESC y, concretamente, en los ámbitos de la seguridad y la

defensa en los que se despliegan las misiones de paz europeas[224]. A pesar de ello, el papel que le asigna el Tratado de Lisboa es similar al que hasta ese momento venía representando en esta política, únicamente han cambiado sus interlocutores (Herrero de la Fuente, 2008: 27). Por consiguiente, el PE sigue en la actualidad ejerciendo un control político limitado y continúa reclamando más participación en el marco de la PESC y también de la PCSD, a través de la atribución de la iniciativa para investigar y ejercer control político, sobre todo, desde la puesta en marcha de la PESCO y de la Revisión Coordinada Anual de la Defensa (RCAD), así como de la creación del Fondo Europeo de Defensa, todos ellos destinados a desarrollar la vertiente de la Defensa en el marco de la PCSD y garantizar la autonomía de la UE en esta materia[225]. En este sentido, en su resolución sobre el debate del futuro de Europa (2019) también reclamaba la creación de un *Consejo de Ministros de Defensa*, con carácter permanente y bajo la presidencia del a la AR/VP, además de subrayar la necesidad de establecer un control democrático adecuada de las decisiones en el ámbito de la defensa y reforzar la cooperación entre el PE y los parlamentos nacionales sobre estas cuestiones[226]. Igualmente, en su *Informe anual sobre la aplicación de la PCSD durante el año 2022*[227] *el PE instaba al AR/VP y a los EEMM a considerar las modalidades de aplicación del art. 44 TUE sobre la atribución de la ejecución de una misión de paz a un grupo de EEMM para que la PCSD sea más flexible y eficiente sobre*

224. Véase la Resolución del Parlamento Europeo que contiene sus propuestas para la Conferencia Intergubernamental (14094/1999 - C5-0341/1999 - 1999/0825(CNS), de 13 de abril de 2000. En concreto, el PE solicitaba estar vinculado «con las decisiones de mayor importancia» y tener la posibilidad «de contribuir a definir las directrices generales de la PESC» (párr. 41.8). También proponía que las funciones del Alto representante de la PESC y el comisario de relaciones exteriores se fusionasen en la figura de un vicepresidente de la Comisión, nombrado especialmente a tal efecto (párr. 41.10), disponible en http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2000-0165+0+DOC+XML+V0//ESylanguage=ES.

225. Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Europa en mayo de 2019: preparación para una Unión más unida, más fuerte y más democrática en un mundo sumido en una incertidumbre creciente. Contribución de la Comisión Europea a la reunión informal de los dirigentes de la EU-27 en Sibiu (Rumanía) el 9 de mayo de 2019, COM/2019/218 final, p. 16.

226. Véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de febrero de 2019, sobre la situación del debate sobre el futuro de Europa, (2018/2094[INI]) de 13 de febrero de 2019, párr. 42, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0098_ES.html.

227. Véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de enero de 2023, sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa: informe anual 2022 (2022/2050[INI]), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0010_ES.html.

el terreno, mantenidito al mismo tiempo una fuerte dimensión europea colectiva. De este modo, el PE ha continuado reclamando a lo largo de los años de desarrollo de la política común de seguridad, y ahora también de la política de defensa, en especial desde la agresión de Rusia contra Ucrania, una mayor implicación en la toma de decisiones de la PCSD, así como de la política industrial de defensa. Y en particular, respecto a la aplicación de la Brújula Estratégica, el Fondo Europeo de Defensa y el refuerzo de la industria europea defensa[228]*. Siguiendo la misma dirección, en su Informe anual sobre la aplicación de la PCSD durante el año 2023*, el Parlamento también hace una llamada a reforzar la democracia parlamentaria, así como reforzar el control de los países socios que no son miembros de la Unión, por medio de los diálogos parlamentarios sobre cuestiones de seguridad y defensa, teniendo en cuenta las actuales amenazas a la seguridad, entre ellas las amenazas híbridas, las ciberseguridad y la manipulación de información e injerencias extranjeras[229]. Las escasas funciones consultivas, de control y presupuestarias que el Parlamento Europeo ejerce en el marco de la PCSD también se proyectan sobre la creación y desarrollo de las misiones de paz de la UE, como pasamos a comentar.

2.1. FUNCIONES CONSULTIVAS

En el ámbito de la PESC, y hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, era la Presidencia la encargada de consultar con el Parlamento sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de esta política, y velar por que su opinión fuera tenida en cuenta. Además, la Presidencia y la Comisión tenían el deber de informarle de la evolución de la PESC y de la PCSD. Ahora, estas funciones corresponden en exclusiva al Alto Representante, con la ayuda de los Representantes especiales (art. 36 TUE). Como novedad, el PE también ha sido consultado por el Consejo antes de que este adoptara la decisión para el establecimiento de la organización y el funcionamiento del SEAE[230].

En materia de celebración de acuerdos internacionales sobre la PESC, el art. 218.10 TFUE también ha establecido el deber de informarle, «cumpli-

228. *Ibid.*, párr. 29.

229. Véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de febrero de 2024, «Aplicación de la política común de seguridad y defensa: informe anual 2023» (2023/2119[INI]), párr. 107, disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0105_ES.html.

230. Art. 27.3 TUE. En base a ello, el PE elaboró un dictamen previo, una vez presentada la propuesta del AR.

da e inmediatamente» de todas las fases del procedimiento de celebración de tratados internacionales. De modo general, se podrá solicitar un dictamen al TJUE sobre su compatibilidad con los tratados, y estas funciones, en general, se proyectan sobre los tratados internacionales que concurren en la configuración de las misiones de paz.

Finalmente, el PE será informado por el AR de la solicitud presentada por los EEMM que deseen llevar a cabo una cooperación reforzada en el marco de la PESC, según el procedimiento previsto en el art. 329 TFUE. En todo caso, Fernández Fernández (1998: 92-93) considera que el Parlamento dispone únicamente, en relación con el proceso de toma de decisiones en materia de PESC, de «apenas un derecho de información reforzado», después de la reforma introducida por el tratado de Ámsterdam. Esta situación no ha cambiado con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, puesto que, como ya hemos visto respecto a la Comisión, en la Declaración N.º 14 aneja al Acta Final de la Conferencia intergubernamental, se establece de modo expreso que las disposiciones de reforma de la PESC «(…) no amplían la función del Parlamento Europeo».

2.2. FUNCIONES DE CONTROL

En relación con sus funciones de control, el Parlamento puede dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo y cada año se celebrarán dos debates sobre los progresos realizados en el desarrollo de la PESC. En el mismo sentido, puede autorizar a la Comisión de asuntos exteriores, derechos humanos, seguridad común y política de defensa a elaborar informes sobre los avances realizados en el desarrollo de la PESC, con el fin de emitir sobre esta base resoluciones sobre la materia[231]. Todas estas disposiciones indicarían la existencia de unos derechos mínimos (*soft rights*) vinculados a: la consulta; la información; las preguntas; las recomendaciones y los debates que puede articular el PE en relación con la PESC (Diedrichs, 2004:33).

En aplicación del art. 36 TUE, el Parlamento también puede dirigir *preguntas* y formular *recomendaciones* al *Consejo y al AR/VP* (antes de Lisboa,

231. Véase, p. ej., el Informe presentado por la Comisión de asuntos exteriores, derechos humanos, seguridad común y política de defensa del PE, de 11 de septiembre de 2002, sobre los avances en la realización de la PESC (PE 309.702. A5-0296/2002), http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2002-0296+0+DOC+XML+V0//ES.

únicamente al Consejo[232]). Y desde la *Declaración de la Alta representante sobre responsabilidad política* de 2010[233], el Parlamento también participa en las reuniones de consulta conjuntas celebradas periódicamente con el Consejo, el SEAE y la Comisión, con lo que su derecho a ser informado y consultado respecto a la PESC y la PCSD en apariencia parece reforzado. Además, el AR también *debe consultar periódicamente* al Parlamento sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la PESC, e i*nformarle* de la evolución de esta política. En este sentido, los deberes de información del AR/VP se concentran en los siguientes, respecto a la PCSD y las misiones de paz:

a) Intensificar la celebración de reuniones de consulta conjuntas con las mesas de las Comisiones de Asuntos Exteriores y de Presupuesto. La información de estas reuniones se referirá a misiones de paz financiadas con el presupuesto de la UE, tanto las que se estén ejecutando como las que estén en preparación. Se prevé también la convocatoria de reuniones de consulta conjuntas adicionales, en caso necesario, además de las periódicas. En las reuniones estarán presentes el SEAE y también la Presidencia permanente del COPS y altos funcionarios encargados de la política.
b) Informar sobre las negociaciones de acuerdos internacionales en materia de PESC.
c) Facilitar la comparecencia de los Jefes de Delegación, REUE, Jefes de misiones y altos funcionarios del SEAE en las comisiones y subcomisiones parlamentarias pertinentes para ofrecer regularmente sesiones informativas.
d) Consultar al Parlamento Europeo sobre la identificación y la planificación de las Misiones de Observación Electoral y su seguimiento, de acuerdo con los derechos de examen presupuestario del Parlamento sobre el instrumento de financiación pertinente, es decir, el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH). El nombramiento de Jefes de Observadores de la UE se realizará en consulta con el Grupo de Coordinación

232. Antiguo art. 21 TUE.

233. Véase la Declaración de la Alta representante sobre responsabilidad política, anexa a la «Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2010, sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior», (08029/2010-C7-0090/2010-2010/0816(NLE). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0280_ES.html.

Electoral, con suficiente antelación antes del inicio de estas misiones.

e) 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. Entre ellos, se incluyen los intercambios de puntos de vista en la Comisión de Asuntos Exteriores con determinados jefes de delegaciones de la Unión o representantes especiales que el Parlamento considere estratégicamente importantes, antes de su toma de posesión y recientemente nombrados.

f) Continuar con el actual sistema de entrega de información confidencial (*vid. infra*, apdo. 2.4) sobre misiones y operaciones. Asimismo, el AR puede dar acceso a otros documentos del ámbito de la PESC en función de la necesidad de tener conocimiento de ellos de otros diputados, cuando sea necesario para ejercer su función institucional previa petición de la Presidencia de la Comisión de Asuntos Exteriores y, en su caso, del Presidente del Parlamento. Pendiente de dicha adaptación, el AR se pronunciará sobre las medidas transitorias que considere necesarias para conceder un acceso más fácil a la citada información a diputados del PE debidamente designados e informados[234].

Respecto al *Consejo,* este presentaba cada año un informe sobre los aspectos principales de la PESC, incluidas las implicaciones financieras, base sobre la cual el Parlamento aprobaba la gestión en la ejecución del presupuesto. En este sentido, es notoria la insatisfacción del Parlamento con los informes del Consejo, de los cuales se desprende que este ha intentado cumplir más con su deber de información que con el de establecer un diálogo sustantivo con el Parlamento sobre la PESC. Ello ha motivado la queja del Parlamento en relación con los informes anuales remitidos por el Consejo, al constatar la falta de diálogo sustantivo con el Parlamento que permita desarrollar un enfoque más estratégico para la acción futura de la PESC, y limitarse a proporcionarle un catálogo exhaustivo de las actividades realizadas[235]. Del mismo modo, el

234. *Ibid.*, párr. 1-10.

235. Véase el Informe de 27 de enero de 2007 sobre el informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en 2007, presentado al Parlamento Europeo en aplicación de la letra G, apartado 43, del Acuerdo Interinstitucional de 17 de mayo de 2006, PE v02-00. A6-0019/2009, párr. 8 y 9.

Parlamento ha expresado su malestar por la falta de información por parte del Consejo, lo que le impide evaluar las repercusiones financieras que tienen la PESC para el presupuesto de la Unión, derivadas en especial de las misiones de paz[236]. Malestar que sigue reproduciéndose en la actualidad en las resoluciones e informes del PE sobre la ejecución presupuestaria, a través de los cuales el Parlamento sigue haciendo evidente, después de tantos años su malestar con el Consejo y lamenta que durante más de una década el Consejo haya demostrado su falta de voluntad política para colaborar con el Parlamento en el procedimiento anual de aprobación de la gestión, lo que desacredita la gestión y el control democrático del presupuesto de la Unión. Al mismo tiempo, el Parlamento sigue reclamando al Consejo negociaciones al más alto nivel para salir de la situación de estancamiento que se ha producido y se encuentre una solución para que el Consejo se atenga también a las normas de rendición de cuentas como el resto de las instituciones y se respeten las funciones del Parlamento y el Consejo en el procedimiento de aprobación de la gestión a fin de garantizar la transparencia y control democrático de la ejecución presupuestaria[237].

Así las cosas, en el estadio actual de desarrollo de la PCSD, el Parlamento también reclama un mayor control en el desarrollo de la política de defensa, puesto que se está produciendo un aumento del gasto en las políticas y programas de defensa tanto por parte de la Unión como por parte de sus EEMM, con las consiguientes repercusiones en la defensa y seguridad europeas. En consecuencia, el Parlamento ha propuesto la adopción de las siguientes medidas:

a) La adopción de actos delegados para los programas de trabajo de los programas industriales de defensa financiados con cargo al presupuesto de la Unión;
b) La creación de una *Comisión de Seguridad y Defensa* del Parlamento Europeo de pleno derecho, con responsabilidades legislativas y presupuestarias plenas en cuestiones de defensa europea, en particular

236. Véase el Informe de 20 de marzo de 2009, sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto general de la unión Europea para el ejercicio 2007, PE 416.560v02-00, A6-0150/2009, párr. 7-9-10.

237. Véase el Segundo informe sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2022, sección II — Consejo Europeo y Consejo, de 3 de octubre de 2024 — (2023/2131(DEC), párr. 8-9-10. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2024-0003_ES.html#_section1.

medidas para reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa europea. Y que esta comisión ejerza responsabilidades de control, legislación y presupuestarias.

Al mismo tiempo, en su *Informe anual sobre la aplicación de la PCSD durante el año 2023*, el Parlamento continúa ampliando su reclamación de información periódica y exhaustiva en temas de Defensa, y en particular, respecto a aquellos temas relacionados con la aplicación de la Brújula Estratégica[238]. Más concretamente, y con la finalidad de ejercer unas adecuadas funciones de control parlamentario sobre la PCSD, reclama una implicación más activa en la toma de decisiones de la PCSD, así como de la política industrial de defensa, con el objetivo de garantizar la eficacia, la coherencia, la rendición de cuentas y el control parlamentario adecuados de las políticas e iniciativas de la UE en materia de PCSD. A tal fin, el PE ha propuesto la adopción de otras medidas:

a) Incluir la Subcomisión de Seguridad y Defensa como comisión de codecisión de conformidad con el art. 58 del reglamento interno del PE en todos los expedientes legislativos que tengan implicaciones importantes para la seguridad y la defensa.
b) El uso de la revisión intermedia del Fondo Europeo de Defensa y las próximas negociaciones sobre el refuerzo de la industria europea de defensa mediante la Ley de adquisición común para aplicar los derechos de control parlamentario adecuados y significativos, por medio de actos delegados para los programas de trabajo de los principales programas industriales de defensa.
c) La creación de un Consejo de Defensa con plenas funciones.
d) Reforzar la cooperación entre las comisiones parlamentarias en las que se debaten cuestiones de seguridad y defensa.
e) Clarificar el derecho del Parlamento a la información y el acceso a la misma en virtud del artículo 36 del TUE.
f) Reforzar el diálogo interparlamentario y la cooperación con los Parlamentos nacionales en materia de seguridad y defensa europeas, también a través de la Conferencia Interparlamentaria sobre la PESC/PCSD, con el objetivo de reforzar la rendición de cuentas y el control de la política de seguridad y defensa[239].

238. Véase la Resolución de 28 de febrero de 2024, *cit.*, párr. 108-110.
239. *Ibid.*, párr. 81.

Papel + Digital

Acceso online a Biblioteca Digital Legalteca:
consulte página inicial de esta obra

ESTUDIOS

Esta obra presenta y analiza de forma estática la estructura institucional y orgánica de la política común de seguridad y defensa (PCSD), que forma parte de la política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión Europea (UE), y que se ha ido desarrollando por medio de decisiones acordadas por los Estados miembros en el marco de la cooperación intergubernamental. Para el desarrollo de la PCSD, los tratados de la Unión solo preveían la creación de un órgano específico, el Comité Político y de Seguridad (COPS), vinculado a la creación de las misiones de paz. En la actualidad, el desarrollo y ejecución de esta política se apoya en un complejo y múltiple entramado orgánico, no regulado en los tratados de la UE, que depende en su mayoría del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y también del Consejo de la Unión. Por otro lado, la práctica de las misiones de paz, desplegadas por la Unión fuera de sus fronteras desde los inicios del siglo veintiuno, ha permitido desarrollar esta política en su vertiente de seguridad, al tiempo que probar sobre el terreno las funciones de los órganos creados para el despliegue, desarrollo y ejecución de estas misiones europeas. En el mismo sentido, el conflicto de Ucrania ha dado un nuevo impulso al desarrollo de esta política en su vertiente defensiva, con la intervención de la Comisión Europea en la gestión de nuevos instrumentos financieros creados para la defensa de la Unión, así como el aumento de las inversiones en armamento. De entre las instituciones europeas con un menor papel en la PCSD, el Parlamento ejerce un control presupuestario y continúa reclamando una mayor participación en las decisiones políticas sobre esta política, mientras que el Tribunal de Justicia mantiene un papel testimonial en el control judicial de la misma, aunque con tímidos avances en relación con aquellas acciones que vulneren los derechos humanos.

ISBN: 978-84-1085-503-8

9 788410 855038

AENOR GESTIÓN DE LA CALIDAD ISO 9001
ER-0280/2005

IQNET RECOGNIZED CERTIFICATION

AENOR GESTIÓN AMBIENTAL ISO 14001
GA-2005/0100

ARANZADI