



Dossier Especial N. 9

Junio de 2010

Actos de la Política Exterior y de Seguridad Común (2009)

Laura Sánchez

Desde la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea el 1 de noviembre de 1993, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se ha ido desarrollando a través de los diferentes actos previstos en el Tratado. Este dossier presenta la evolución histórica de los Actos desde el inicio de la PESC, un breve análisis sobre la distribución temática y geográfica para el año 2009 así como un resumen de los principales cambios observados respecto al año 2008.

Universitat Autònoma de Barcelona

Edifici E-1

08193 Bellaterra

Barcelona (España)

Laura Sánchez, "Actos de la Política Exterior y de Seguridad Común (2009)" *Dossier Especial del Observatori de Política Exterior Europea*, No. 9, Junio 2010, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus

© Institut Universitari d'Estudis Europeus. Todos derechos reservados al IUEE. All rights reserved.

1. PRESENTACIÓN¹

Desde la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea el 1 de noviembre de 1993, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se ha ido desarrollando a través de los diferentes actos previstos en el Tratado. Con la entrada en vigor a finales del 2009 del Tratado de Lisboa, podemos decir que se cambia de ciclo y que a partir del 2010 debería empezar una transición hacia una política exterior y de seguridad mucho más desarrollada y de cooperación entre los estados miembros. De este modo, el 2009 se presenta como el último año de un ciclo abierto por el Tratado de la Unión Europea de 1993.

Este dossier presenta la evolución histórica de los Actos desde el inicio de la PESC, un breve análisis sobre la distribución temática y geográfica para el año 2009 así como un resumen de los principales cambios observados respecto al año 2008. En concreto, el dossier ofrece los siguientes contenidos:

1. **Distribución de los Actos PESC 2009.** Distribución tanto por ámbito geográfico como temático, y su comparación respecto a 2008.
2. **Actos PESC 2003-2009.** Distribución de las acciones, decisiones, posiciones y estrategias comunes tanto por ámbito geográfico como temático.
3. **Actos PESC 1993-2009.** Acciones, decisiones, posiciones, estrategias comunes y declaraciones por año.
4. **El Tratado de Lisboa y sus consecuencias en la PESC.**

Antes de empezar con el contenido, es importante distinguir los diferentes tipos de actuación de la UE en materia de política exterior²:

Posición Común: Tiene por objetivo desarrollar una cooperación más sistemática y mejor coordinada entre los Estados. Son adoptadas por unanimidad en el Consejo y todos los Estados deben seguir y defender su contenido. De este modo, es un Instrumento que orienta formalmente las políticas exteriores de todos los países miembros a una mayor convergencia. En general, hacen referencia a Terceros Estados en materia de imposición de sanciones o a otros aspectos funcionales como la no proliferación.

Acción Común: Designa, de manera vinculante, una acción coordinada de los Estados miembros por la cual se emplean recursos de varios tipos (humanos, conocimientos, financiación, material, etc.) con el fin de lograr los objetivos fijados por el Consejo, que tienen como base las orientaciones generales del Consejo Europeo. Su contenido puede abarcar diferentes aspectos de las misiones civiles así como el nombramiento de Representantes Especiales. Las acciones son vinculantes para los estados miembros.

¹ Para cualquier comentario o sugerencia, por favor, contacte con el Observatorio de Política Exterior Europea: Obs@iuee.eu

² Barba, Oriol, "Actos de Política Exterior y de Seguridad Común (2008)" *Dossier Especial del Observatorio de Política Exterior Europea*, núm. 8, enero 2009, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus. Ver también: Barbé, Esther (Coord.), *Política Exterior Europea*, Barcelona: Ariel, 2000, pp. 120-121.

Decisión Común: Son acuerdos operativos del Consejo que generalmente desarrollan una Acción Común o que detallan la aplicación de una Posición Común.

Estrategia Común: Definen unos objetivos, unos medios y una duración para garantizar que los Estados Miembros y la UE desarrollen una actuación sistemática y estable con Terceros Estados o regiones. Sólo se han aprobado tres Estrategias Comunes (Rusia (1999), Ucrania (1999) y Mediterráneo (2000), ya que este instrumento de la PESC se consideró obsoleto a principios de los 2000.

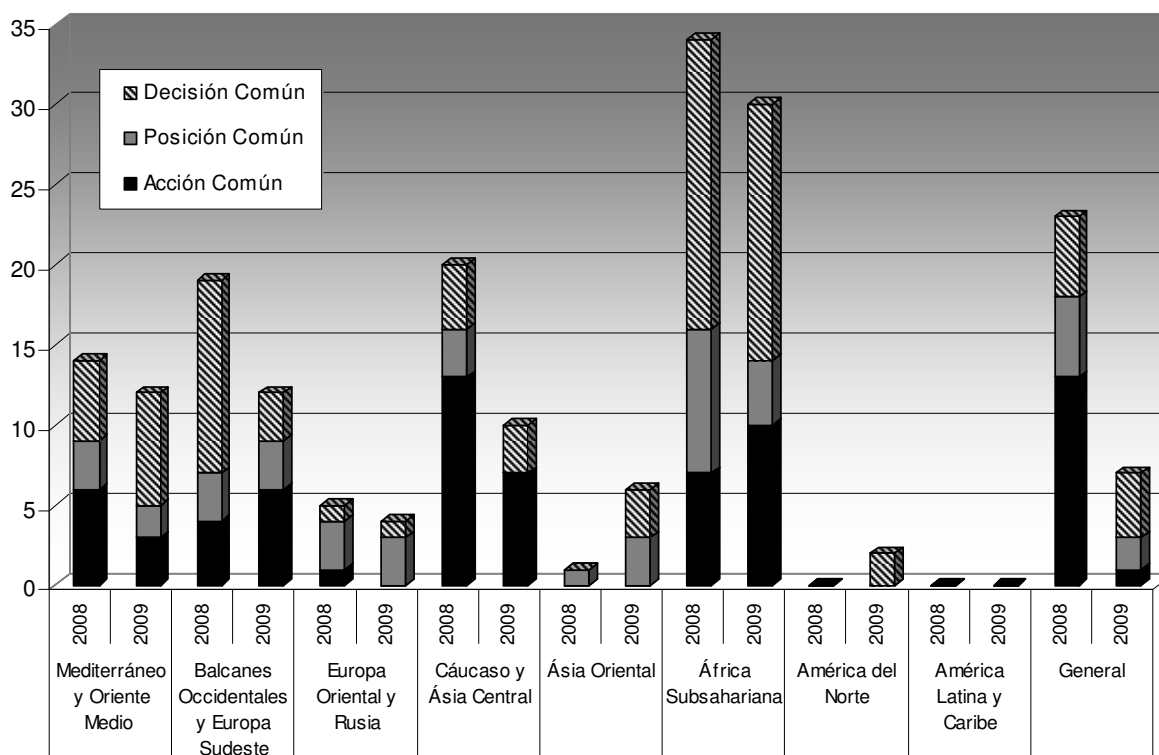
Declaración PESC: Tienen un carácter informal y declaratorio. Indican la posición de los Estados miembros de la UE sobre determinados temas de la agenda internacional. Traducen una orientación política aunque no son jurídicamente vinculantes. Son formuladas por la Presidencia del Consejo en nombre de la Unión Europea y, en su caso, en nombre de la Presidencia

2. DISTRIBUCIÓN DE LOS ACTOS PESC 2009

2.1. Distribución por ámbito geográfico 2009

Comparando la evolución de los actos PESC entre los años 2008 y 2009 (véase gráfico 1), se puede observar una ligera disminución del número de actos en la mayoría de áreas geográficas, exceptuando Asia Oriental y América del Norte. Esto tiene que ver con la disminución, en términos absolutos, del número de actos PESC de 2009 respecto de 2008, una disminución poco significativa teniendo en cuenta que el 2008 registró un número excepcionalmente elevado de actos PESC (ver gráfico 8).

Gráfico 1: Distribución geográfica de los Actos PESC (2008-2009)



En la zona de Asia Oriental, los países en los que se ha centrado la UE han sido la República Popular Democrática de Corea y Myanmar. En el primero de los casos, se debe al desarrollo de los programas de armas nucleares. La República Popular Democrática de Corea declaró poseer armas nucleares en febrero del 2005. Durante ese mismo año y el 2006, se realizaron en este país ensayos nucleares subterráneos y probaron misiles que cayeron en el Mar de Japón. A partir de 2009, Corea del Norte reanudó el tratamiento de barras de combustibles nucleares para extraer plutonio para uso militar. En mayo de ese mismo año, la Agencia Oficial de noticias de Corea del Norte, anunció la realización exitosa de una prueba nuclear subterránea.

En el caso de Myanmar, los actos PESC tienen que ver con la situación de violación de los derechos humanos en este país. En 2009 continuó la situación de déficit democrático en Myanmar creado por la falta de instituciones democráticas fuertes y por la constante vulneración de los derechos humanos tanto de las minorías étnicas, como de aquellos que luchan por derechos democráticos. Este es el caso de Aung San Suu Kyi (Premio Nobel de la Paz en 1991).

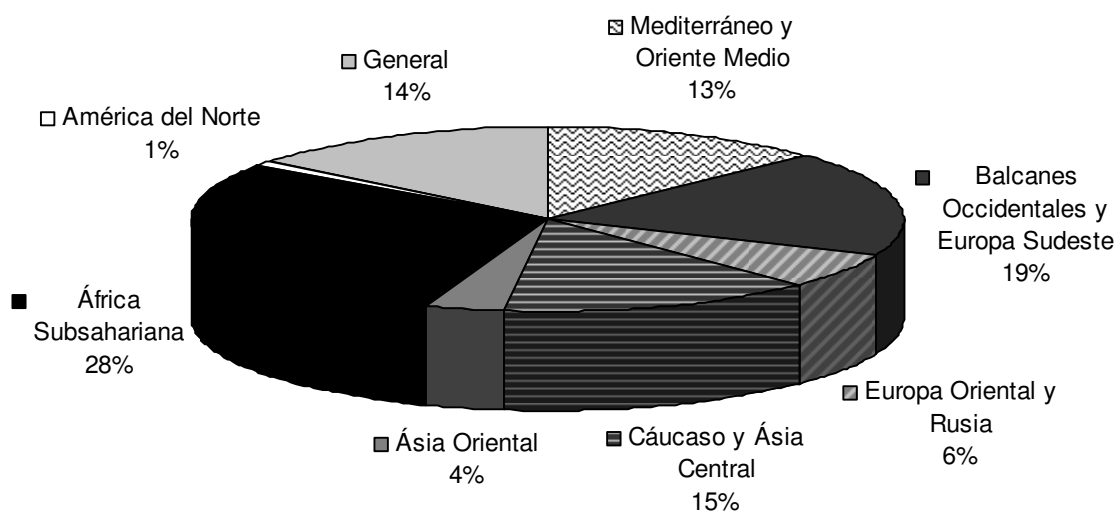
En ambos casos la UE ha aplicado medidas restrictivas como herramienta de presión. Estas medidas se basan en el embargo de armamento, la limitación de las relaciones diplomáticas, la congelación de bienes en la UE y la prohibición de viajar a territorios comunitarios de personas y entidades publicadas en los listados incluidos en las decisiones PESC.

La actividad de la UE con EE.UU. ha aumentado gracias a los acuerdos de cooperación internacional en materia penal, concretamente, en materia de extradición.

Si observamos en qué zonas se ha centrado la actividad de la PESC durante el 2009 (véase gráfico 2), encontramos que casi un tercio de los actos se refieren a África Subsahariana. Este hecho se debe mayoritariamente al intento de combatir la piratería en las costas de Somalia y proteger así las rutas de tránsito marítimo en el Océano Índico. Así, se desarrolló la operación *European Union Naval Force Somalia - Operation Atalanta* (EUNAVFOR – Atalanta). Entre otros objetivos, la UE brindó protección a los barcos de Naciones Unidas que transportan alimentos a Somalia.

Además, se ha continuado realizando la operación *EU advisory and assistance mission for security reform in the Democratic Republic of Congo* (EUSEC RD CONGO), iniciada el 8 de junio del 2005, donde se ha ayudado a la reestructuración y reformulación del ejército.

Gráfico 2: Distribución geográfica de los actos PESC (2009)



Entre otras operaciones, cabe destacar por la magnitud del conflicto la Operación *EU Police Mission in the Palestinian Territories* (EUPOL COPPS) que es la misión de policía en los territorios Palestinos. Esta operación fue establecida el 14 de noviembre de 2005 por el Consejo. EUPOL

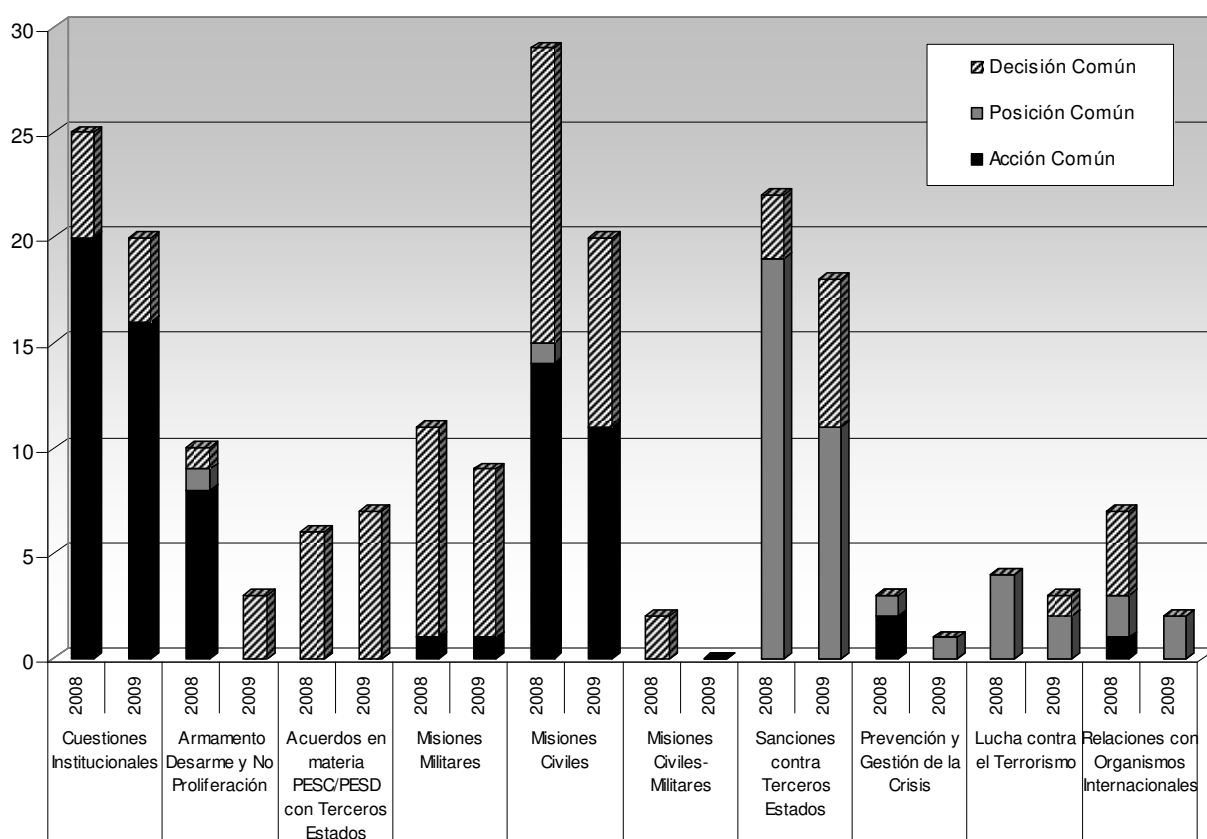
COPPS tiene como objetivo a largo plazo proporcionar mayor apoyo a la Autoridad Nacional Palestina en el establecimiento de dispositivos policiales sostenibles y eficaces.

Asimismo, es importante prestar atención a la actividad de la Unión Europea hacia los países de Europa oriental. Durante el 2008 y el 2009, se produjeron conflictos que afectaron de manera significativa a la UE, el primero entre Rusia y Georgia por la región de Osetia del Sur; y el segundo entre Rusia y Ucrania por los precios del suministro de gas.

2.2. Distribución por ámbito temático 2009

En lo referente al análisis de la actuación de la UE por ámbito temático, encontramos que las intervenciones han disminuido a excepción de los acuerdos en materia PESC/PESD, que han aumentado respecto al año 2008 (véase gráfico 3).

Gráfico 3: Distribución temática de los Actos PESC (2008-2009)



Los acuerdos en materia PESC/PESD abarcan acuerdos en materia de extradición (por ejemplo, con EE.UU.); acuerdos para colaboración en misiones PESC (por ejemplo con la República de las Seychelles, Kenia y Croacia en referencia a la misión EUNAVFOR – Atalanta) y acuerdos sobre los

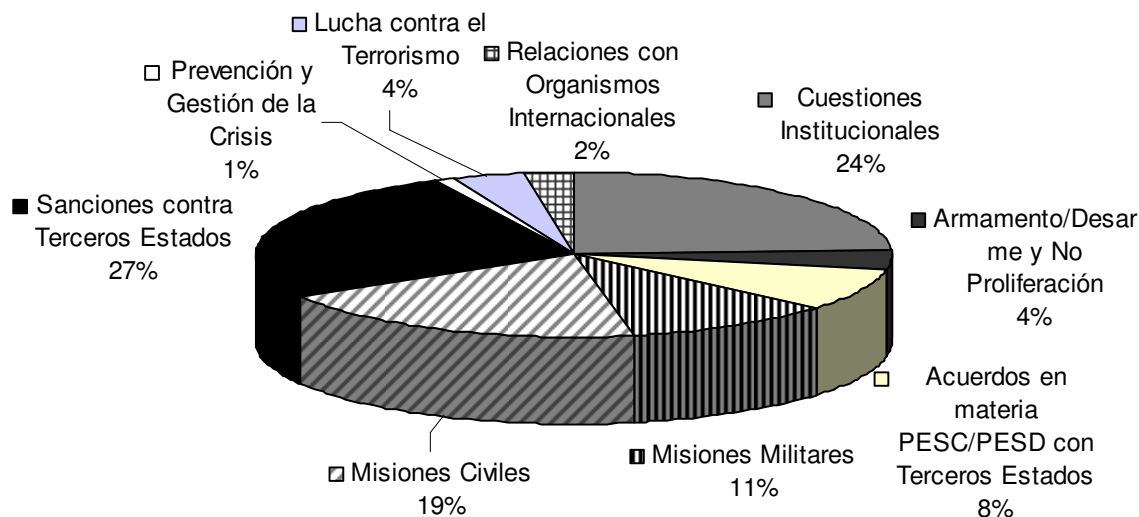
procedimientos en el intercambio de información clasificada relacionada con la seguridad y la defensa (por ejemplo, con Israel).

En cuanto a misiones PESD, en 2009 destaca la misión militar EUNAVFOR-Atalanta, cuyo objetivo es disuadir, prevenir y reprimir los actos de piratería y robo a mano armada frente a la costa de Somalia. Su mandato es contribuir a:

- La protección de los buques del Programa Mundial de Alimentos para la entrega de ayuda alimentaria a los desplazados en Somalia.
- La protección de los buques de vela vulnerables en el Golfo de Adén y la costa de Somalia.
- Emplear las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza para disuadir, prevenir e intervenir con el fin de poner fin a los actos de piratería y robo a mano armada que se cometen en las zonas donde están presentes.

El personal militar que participa en la operación puede arrestar, detener y trasladar a las personas que han cometido actos de piratería o robo a mano armada en las zonas donde están presentes. Pueden aprovechar los buques de los piratas o los buques capturados tras un acto de piratería o robo a mano armada y que están en manos de los piratas, así como las mercancías a bordo. Los sospechosos pueden ser procesados, según corresponda, por un Estado miembro de la UE o por Kenia en el marco del acuerdo firmado con la UE el 6 de marzo 2009 que da a las autoridades de Kenia el derecho a juzgar.

Gráfico 4: Distribución temática de los actos PESC (2009)



La temática donde los actos PESC más se han centrado es la referente a las sanciones contra terceros estados. En el apartado anterior, hemos visto que la UE ha impuesto sanciones contra determinados grupos de individuos en Corea del Norte y Myanmar, pero, también la República de Guinea, Belarús, Irán, República Democrática del Congo, Irak, Moldova, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Somalia y Zimbabue.

Las Cuestiones Institucionales también representan una gran cantidad de actos. Esta actividad se centra en la prórroga de enviados especiales a diferentes zonas, principalmente a la zona de los Balcanes y de África Subsahariana.

2.3. Distribución por ámbito temático/geográfico 2009

TABLA 1: Distribución de Actos PESC por ámbito temático/geográfico (2009)

2009		Mediterráneo y Oriente Medio	Balcanes Occidentales y Europa Sudeste	Europa Oriental y Rusia	Cáucaso y Asia Central	Asia Oriental	África Subsahariana	América del Norte	América Latina y Caribe	General	Total
Cuestiones Institucionales	A	1	5	1	5		3			1	16
	P										0
	D	1			1		2				4
Armamento / Desarme y No Proliferación	A										0
	P										0
	D									3	3
Acuerdos en materia PESC / PESD con Terceros Estados	A										0
	P										0
	D	1					4	2			7
Misiones Militares	A						1				1
	P										0
	D		1				7				8
Misiones Civiles	A	2	1		3		5				11
	P										0
	D	4	2		2		1				9
Sanciones contra Terceros Estados	A						1				1
	P	1	1	2		3	3				10
	D	1		1		3	2				7
Prevención y Gestión de la Crisis	A										0
	P	1									1
	D										0
Lucha contra el Terrorismo	A										0
	P									2	2
	D									1	1
Relaciones con Organismos Internacionales	A										0
	P		2								2
	D										0
Total		12	12	4	11	6	29	2	0	7	83

P: Posición Común, D: Decisión Común, A: Acción Común

TABLA 2: Distribución de Actos PESC por ámbito temático/geográfico (2008)

2008		Mediterráneo y Oriente Medio	Balcanes Occidentales y Europa Sudeste	Europa Oriental y Rusia	Cáucaso y Asia Central	Asia Oriental	África Subsahariana	América del Norte	América Latina y Caribe	General	Total
Cuestiones Institucionales	A	1	3	1	9		2			4	20
	P										0
	D		1				3			1	5
Armamento / Desarme y No Proliferación	A									8	8
	P									1	1
	D									1	1
Acuerdos en materia PESC / PESD con Terceros Estados	A										0
	P										0
	D			1			3			2	6
Misiones Militares	A						1				1
	P										0
	D		2				7			1	10
Misiones Civiles	A	5	1		4		4				14
	P				1						1
	D	4	5		4		1				14
Sanciones contra Terceros Estados	A										0
	P	3	1	3	2	1	9				19
	D						2				2
Prevención y Gestión de la Crisis	A		1		1						2
	P	1									1
	D										0
Lucha contra el Terrorismo	A										0
	P									4	4
	D										0
Relaciones con Organismos Internacionales	A									1	1
	P		2								2
	D		4								4
Total		14	20	5	21	1	32	0	0	23	116

P: Posición Común, D: Decisión Común, A: Acción Común

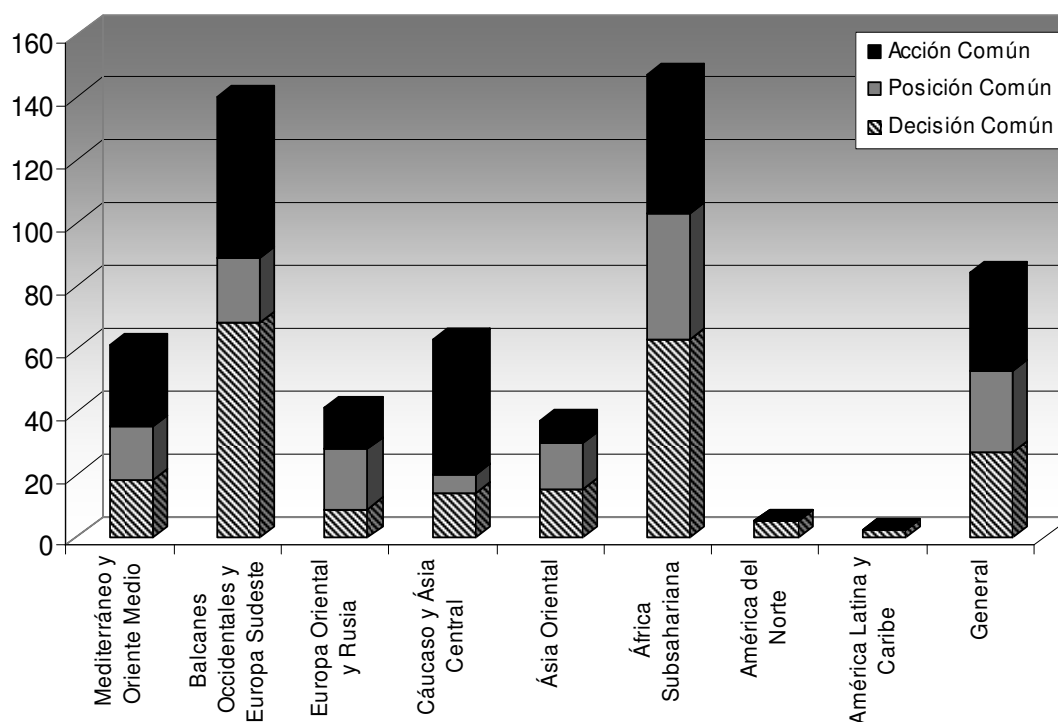
3. ACTOS PESC 2003-2009

En este apartado se verá la distribución de los actos PESC por zona geográfica y por ámbito temático entre el 2003 y el 2009. También se comparará con la etapa anterior de la PESC comprendida entre los años 1993 y 2004.

3.1. Distribución por ámbito geográfico 2003-2009

En el período comprendido entre el año 2003 y 2009, la distribución de los actos PESC por zona geográfica sitúa la mayoría de la actividad en los Balcanes Occidentales/Europa del Sureste y en África Subsahariana, como se observa en el gráfico 5:

Gráfico 5: Distribución geográfica de los Actos PESC (2003-2009)



Debido a los conflictos sucedidos en los Balcanes (1992-2001), la UE ha desarrollado actividades de mantenimiento de la paz y de tutela de ciertos territorios. Este es el caso de Kosovo. La UE ha centrado gran parte de sus actos PESC en Albania, Bosnia Herzegovina, Kosovo, Montenegro y Serbia que son candidatos potenciales a acceder a la UE (además, de Croacia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia que son candidatos).

Por su parte, África subsahariana ha sido también un área de prioridad en la acción exterior de la UE. La relación que se establece entre Europa y África proviene de la misma formación de la UE. En el Tratado de Roma de 1957, se convertía en asociados a los países y territorios de ultramar de determinados Estados miembros. En el año 2000, se firmó el Acuerdo de Cotonú que marca una nueva política de desarrollo de la UE. Estas relaciones, principalmente centradas en las relaciones comerciales y de política de desarrollo entre la UE y los países a África, caribe y Pacífico (Países

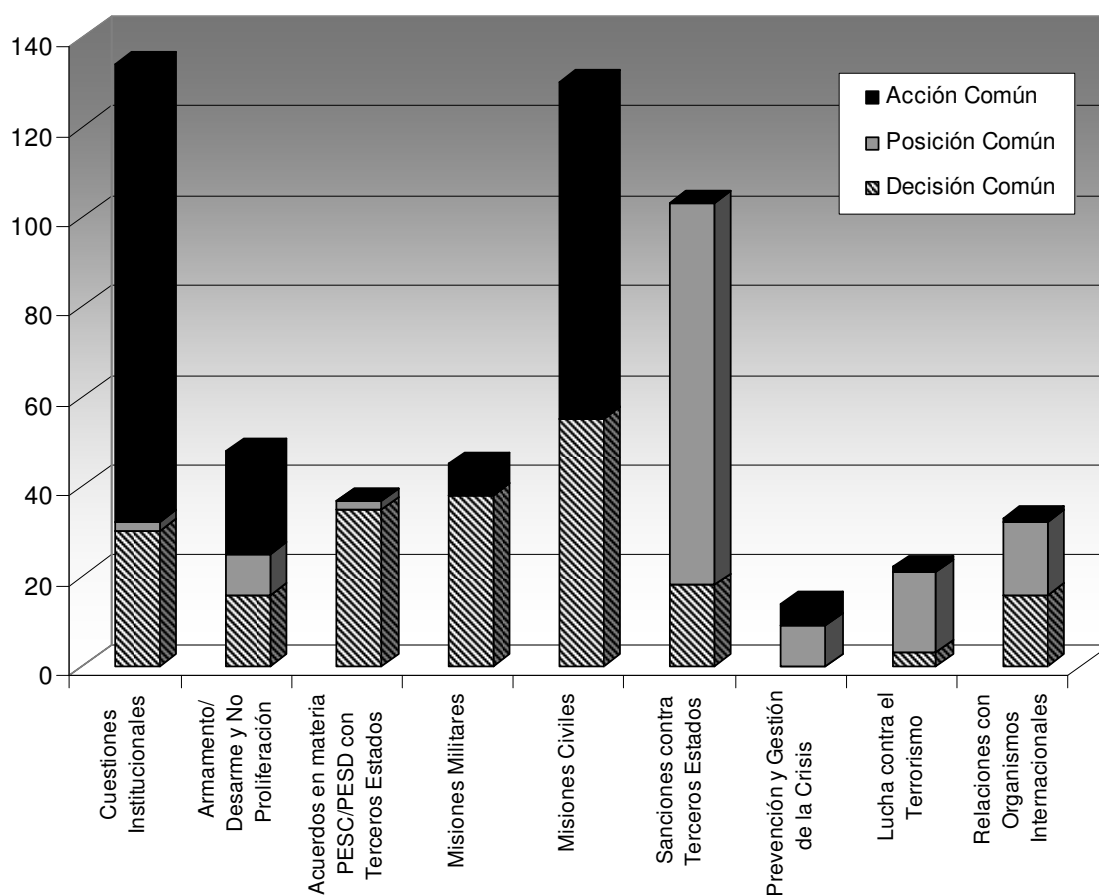
ACP), se han ampliado para establecer procedimientos para hacer frente a los problemas derivados de conflictos y situaciones de violación de los derechos humanos.

3.2. Distribución por ámbito temático 2003-2009

En el presente gráfico (gráfico 6) encontramos que en el periodo comprendido entre el 2003 y el 2009, los actos PESC se han centrado principalmente en cuestiones institucionales y en misiones civiles. El número de actos sancionadores contra Terceros Estados es también muy notable.

Si comparamos el gráfico anterior con el gráfico 7, observamos que ha aumentado la actividad relacionada con la lucha contra el terrorismo. Esto se debe a los atentados sucedidos el 11 de Marzo de 2004 en Madrid y el 7 de Julio de 2005 en Londres.

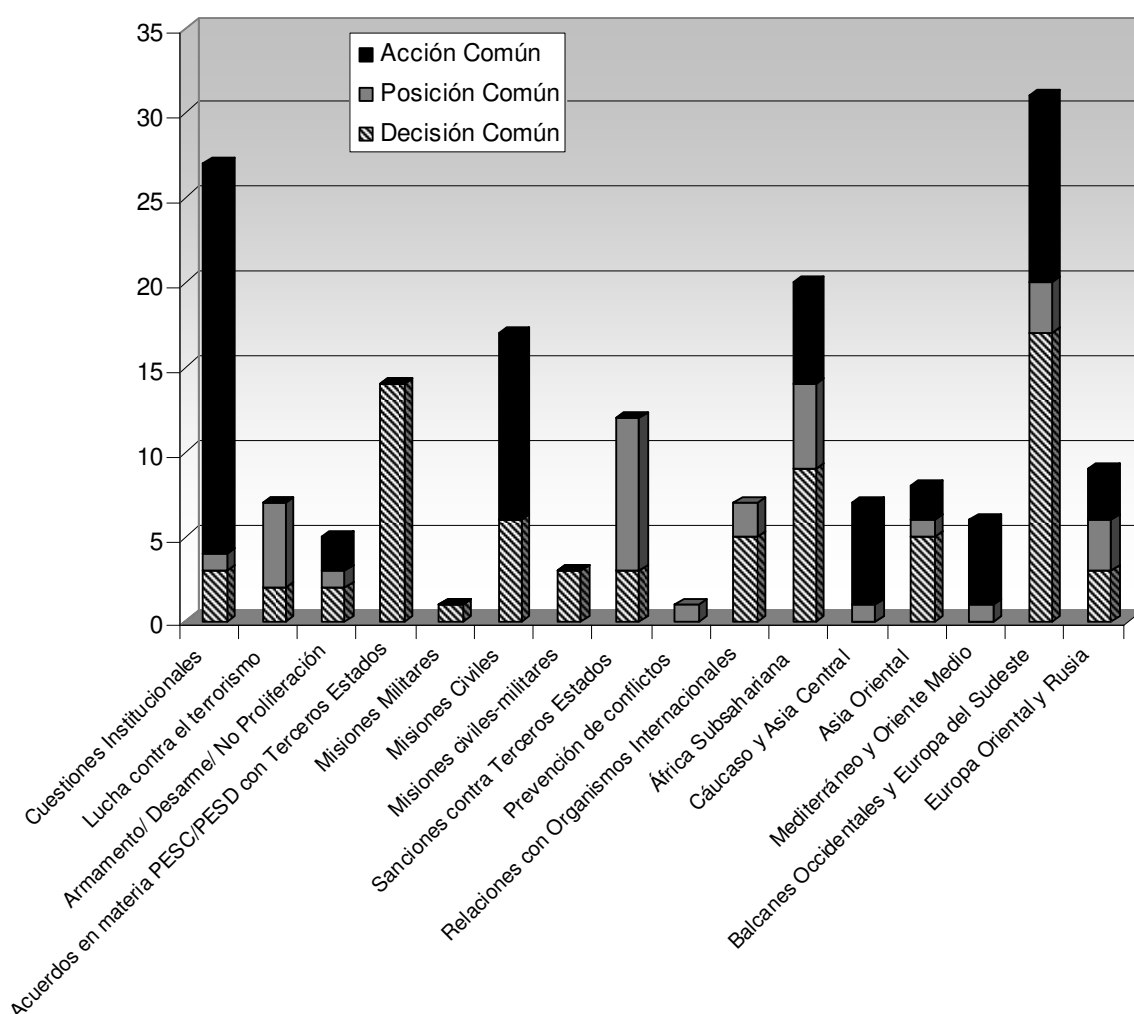
Gráfico 6: Distribución temática de los Actos PESC (2003-2009)



3.3. Acciones, decisiones, posiciones y estrategias por tipo 1993-2004³

La actividad de la UE en política PESC se inició en el año 1993. A continuación, en el gráfico 7, podemos ver la actividad que se realizó durante esa etapa. Este gráfico muestra como algunas de las áreas de actuación principal de la UE ya se empezaron a fraguar en esta etapa (por ejemplo, prioridad de los Balcanes occidentales y África Subsahariana, o relevancia de la actividad sancionadora), aunque el número de actos generados durante el periodo 1993-2004 es mucho menor que el número de actos realizados desde entonces.

Gráfico 7: Distribución de los Actos PESC 1993-2004



³ A efectos de comparación, se incluyen los datos previos a la remodelación en la sistematización realizada a partir de 2003. Antes de esa fecha, existía una única clasificación que no diferenciaba entre ámbito temático y geográfico.

4. ACTOS PESC 1993-2009

4.1. Acciones, posiciones, decisiones, estrategias y declaraciones 2003-2009

Las declaraciones son el tipo de actos que más se llevan a cabo, como podemos ver en la tabla 3. Las declaraciones son formuladas por la presidencia del Consejo o por el representante PESC en nombre del Consejo. Son de carácter informal y no vinculante. Por lo tanto, es más fácil formularlas.

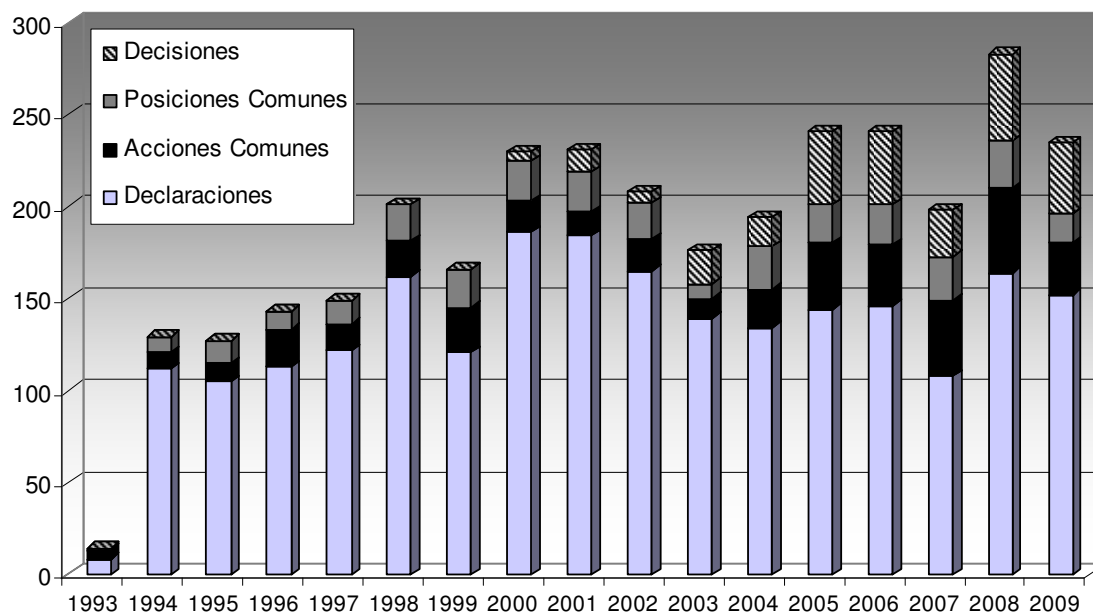
TABLA 3: Distribución de los Actos PESC por tipo 1993-2009

	Declaraciones	Acciones Comunes	Posiciones Comunes	Estrategias Comunes	Decisiones	Total
1993	8	5	1	0	0	14
1994	112	9	8	0	0	129
1995	105	10	12	0	0	127
1996	113	20	10	0	0	143
1997	122	14	13	0	0	149
1998	162	19	20	0	0	201
1999	121	24	21	2	0	168
2000	186	17	22	1	5	231
2001	184	13	22	0	12	231
2002	165	17	20	0	6	208
2003	139	11	8	0	18	176
2004	134	21	23	0	16	194
2005	144	36	21	0	40	241
2006	146	33	22	0	40	241
2007	108	41	24	0	25	198
2008	164	46	26	0	47	283
2009	152	28	16	0	39	235
Total	2265	364	289	3	248	3169

En cambio, únicamente, ha habido tres estrategias comunes a lo largo de toda la historia de la PESC: Rusia en el año 1999, Ucrania en 1999 y Mediterráneo en 2000. El motivo es que poco después de su lanzamiento, éstas se consideraron obsoletas por su poco valor añadido como instrumento.

Tal y como hemos afirmado al comienzo de este dossier, los actos PESC han disminuido en comparación con el año 2008 (véase gráfico 8). Aun así, en materia de declaraciones, cabe destacar que el 2009 es el tercer año con un mayor número de éstas. Por otro lado, el número de decisiones comunes se mantiene bastante estable en los últimos años, por lo que la disminución de actividad no es notable.

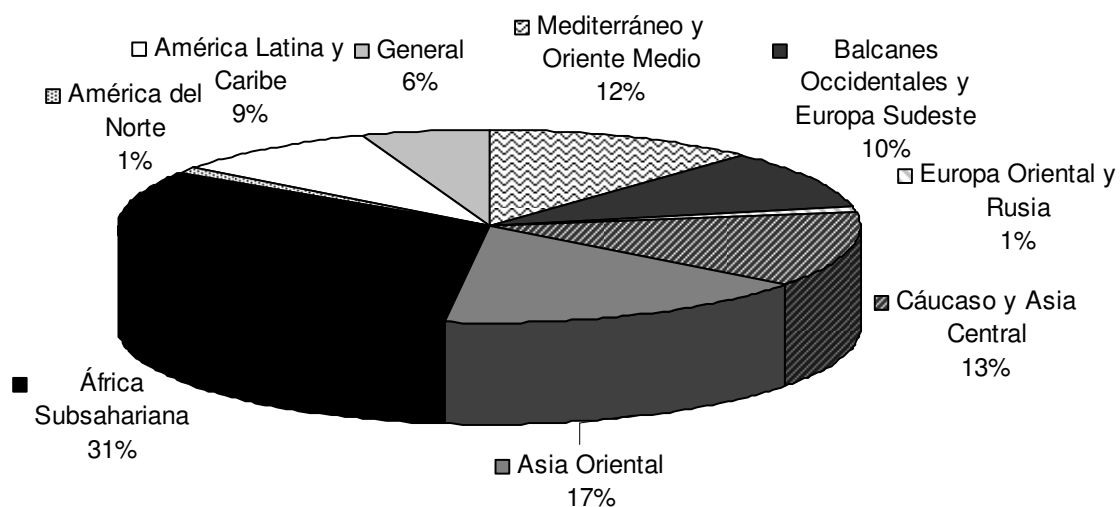
Gráfico 8: Distribución de los Actos PESC por tipo



4.2. Declaraciones PESC 1993-2009

Los estados miembros de la UE se han posicionado sobre determinados temas de la agenda internacional mediante declaraciones. A continuación, se muestran las declaraciones realizadas en el período de 1993 a 2009 por ámbito geográfico (véase tabla 4 y gráfico 9).

Gráfico 9: Declaraciones PESC (1993-2003)



Desde 1993, la mayoría de declaraciones han sido sobre temas relacionados con África Subsahariana. También, ha habido un gran número de declaraciones sobre Asia Oriental. Cabe destacar que en la zona del Mediterráneo y Oriente Medio, el número de declaraciones ha vuelto a aumentar, después del descenso entre los años 2002 al 2005. Asimismo, vemos que mientras que la UE prácticamente no ha tomado acciones o posiciones comunes sobre América Latina, sí que en cambio, se ha manifestado sobre esta zona mediante declaraciones.

Las declaraciones que ha realizado la UE durante el 2009 han sido referentes a la protección de los derechos humanos. Concretamente, las declaraciones son referentes a la abolición de la pena de muerte, contra las lapidaciones en África, contra ejecuciones, contra la violación de la libertad religiosa y contra la homofobia, a favor de la libertad de expresión y sobre el trato que reciben los prisioneros políticos, entre otras declaraciones. También hay declaraciones sobre las misiones de observación electoral, sobre la prorrogación de medidas restrictivas y en contra de los ensayos nucleares en Corea. Por último, hay una declaración con la actualización de las listas de grupos terroristas.

Es relevante que después de varios años, en el 2009 se han vuelto a realizar declaraciones referentes a Europa oriental y Rusia, como la referente a los planes de Rusia de reforzar su presencia militar en la zona de Osetia. Asimismo, la UE ha realizado bastantes declaraciones referentes a América Latina y Caribe. Durante el 2009, la mayoría de éstas hacían referencia a Honduras a causa del golpe de estado perpetrado en junio.

TABLA 4: Distribución de las Declaraciones PESC (1993-2009)

	Mediterráneo y Oriente Medio	Balcanes Occidentales y Europa Sudeste	Europa Oriental y Rusia	Cáucaso y Asia Central	Asia Oriental	África Subsahariana	América del Norte	América Latina y Caribe	General	Total
1993	1	0	0	3	1	2	0	0	1	8
1994	20	7	0	26	5	45	0	6	3	112
1995	19	12	0	13	17	29	1	10	4	105
1996	19	13	1	15	14	28	1	14	8	113
1997	12	20	5	13	15	41	1	14	1	122
1998	24	26	4	22	22	51	0	5	8	162
1999	13	11	3	7	15	57	1	6	8	121
2000	21	29	2	14	33	64	1	18	4	186
2001	17	43	0	19	37	39	0	23	7	185
2002	6	15	1	18	36	71	1	19	19	186
2003	15	5	0	17	24	49	1	17	11	139
2004	5	7	0	23	20	54	1	18	6	134
2005	10	7	0	21	30	61	1	11	3	144
2006	18	9	0	25	34	36	1	14	9	146
2007	11	5	0	9	26	39	2	7	9	108
2008	37	8	0	25	29	38	4	15	8	164
2009	22	6	8	19	25	37	5	13	17	152
Total	270	223	24	289	383	741	21	210	126	2287