

NOTA

de:	Praesidium
a:	Convención
Asunto:	Acción exterior de la UE

Adjunto se remite a la atención de los miembros de la Convención un documento de debate sobre la acción exterior de la UE.

Este documento, así como las cuestiones que plantea, tienen por objeto sentar las bases del debate de la sesión plenaria de la Convención de los días 11 y 12 de julio de 2002.

I INTRODUCCIÓN

1. Los ciudadanos europeos, en general, reconocen los beneficios potenciales que podrán obtenerse cuando la Unión Europea actúe colectivamente en el escenario mundial. A la vez critican que la incidencia internacional de la Unión no esté a la altura de que lo que cabría esperar dado su peso económico, su grado elevado de integración interna y los recursos de que dispone colectivamente. Este tema se puso de relieve en la Declaración de Laeken y ha sido planteado por varios miembros de la Convención.
2. El presente documento tiene por objeto:
 - en primer lugar, exponer el marco actual para la acción de la Comunidad/Unión en el ámbito de las relaciones exteriores. Para ello es preciso fijarse en lo siguiente: i) la base jurídica de esta acción (es decir, las competencias que han sido atribuidas a la Comunidad/Unión); ii) los instrumentos disponibles, y iii) las responsabilidades de cada uno de los diversos actores que intervienen. Esta sección incluye unas cuestiones, propias de aspectos particulares de las relaciones exteriores, que merece la pena debatir;
 - en segundo lugar, enumerar algunos temas generales más sobre los que cabría fijarse también al estudiar la incidencia internacional de la Unión y sugerir varios ámbitos posibles de reflexión sobre los modos de desarrollar más el papel de la Unión en el mundo.

II LA SITUACIÓN ACTUAL

3. Las políticas principales en el ámbito de las relaciones exteriores en las que se atribuyó a la Comunidad una función desde su comienzo (y que permanecen hasta hoy) pertenecen a dos ámbitos diferentes: el comercio y la cooperación para el desarrollo. Desde entonces, la Comunidad ha ido añadiendo responsabilidades importantes en otros aspectos de las relaciones exteriores. Además de una serie de competencias comunitarias exteriores explícitas, el Tribunal de Justicia europeo ha reconocido una competencia exterior comunitaria implícita, si para la realización de objetivos internos derivados del Tratado hay necesidad de acuerdos internacionales, o si éstos afectan a normas legislativas comunitarias internas.
4. La cooperación informal en el ámbito de la política exterior y de seguridad se desarrolló, en un principio, fuera de las estructuras de la Comunidad. Sin embargo, con la adopción del Tratado de la Unión Europea en 1993, se creó un nuevo marco con la denominación de Política Exterior y de Seguridad Común. Últimamente, como consecuencia de la decisión de crear una Política Europea de Seguridad y Defensa se ha ampliado el ámbito de ese marco. El TUE dispone también la acción exterior en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior. Todas estas novedades han dado lugar a diversas disposiciones para la representación en los organismos internacionales.
5. En la sección siguiente del presente documento, estos seis ámbitos se presentan por separado. No obstante, en la práctica, están estrechamente interrelacionados; el TUE dispone que la Unión garantice la coherencia de sus actividades exteriores en su conjunto en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo, con el Consejo y la Comisión como responsables de garantizar dicha coherencia (artículo 3 TUE).

A. COMERCIO

Bases jurídicas

6. La Comunidad tiene la competencia exclusiva de la política comercial común (TCE, artículo 133 apartado 1). Esto se deriva del requisito de que la Comunidad sea responsable de las consecuencias exteriores de la política interior de realización de una unión aduanera. El apartado 1 del artículo 133, dispone la competencia exclusiva de la Comunidad esencialmente para el comercio de mercancías, servicios transfronterizos y algunos aspectos muy particulares de los derechos de propiedad intelectual. No obstante está previsto que su ámbito se amplíe a toda la variedad del comercio de servicios y a la propiedad intelectual, si así lo decide el Consejo por unanimidad (esta ampliación de las competencias exclusivas es aún mayor desde el Tratado de Niza).

Instrumentos

7. Los principales instrumentos de la política comercial son los acuerdos de cooperación comercial con uno o varios estados u organismos internacionales, así como varios instrumentos jurídicos autónomos, como los reglamentos antidumping o el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG).

Actores

8. En el caso de los acuerdos formales, la Comisión normalmente somete a la aprobación del Consejo un proyecto de directrices de negociación. Éstas, una vez aprobadas, son la base de las negociaciones que lleva a cabo la Comisión en consulta con un comité designado por el Consejo con arreglo al Tratado (el Comité del artículo 133). El Consejo es responsable de la celebración de los acuerdos. La responsabilidad de la gestión cotidiana de la política comercial incumbe a la Comisión, en estrecha relación con el Consejo. La Comisión es asistida en sus funciones por el Comité del artículo 133, que se reúne periódicamente.
9. El Parlamento Europeo, si bien es informado periódicamente sobre las cuestiones de política comercial y es consultado sobre las cuestiones clave, no desempeña ninguna función formal. El Tribunal de Justicia Europeo ha desarrollado una jurisprudencia importante en cuestiones comerciales. La creación de la Organización Mundial del Comercio y la inclusión entre las normas comerciales multilaterales de ámbitos ajenos a la política comercial común han dado lugar a un arreglo práctico basado en un deber de cooperación entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias, si bien permite a la Comisión mantener la responsabilidad de negociar en todos los sectores y de acudir a los mecanismos de solución de diferencias de la OMC. La influencia de la Comunidad en la OMC es reflejo de su condición de bloque comercial más grande del mundo.

Para debate: ¿qué lecciones puede extraerse de la relativa efectividad de la política comercial exterior de la Comunidad? ¿Cómo puede dársele aún mayor efectividad? Y ¿pueden los factores que contribuyen a dicha efectividad aplicarse de modo más amplio?

B. COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Bases jurídicas

10. El Tratado dispone la acción de la Comunidad en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. (artículos 177 a 181 del TCE). Esta acción se añade a los programas de desarrollo y cooperación desarrollados por los Estados miembros. Además de estas disposiciones, otro aspecto importante de la cooperación para el desarrollo de la Comunidad es la prolongada relación entre la CE y los países de África, el Caribe y el Pacífico, que se rige por el Convenio de Cotonú entre los Estados ACP, la CE y los Estados miembros (un acuerdo multilateral independiente con arreglo al artículo 310 del TCE). Además hay una serie de programas autónomos de ayuda técnica (como MEDA, TACIS) que han sido desarrollados en virtud del artículo 308. Otras políticas de la Comunidad pueden tener aspectos importantes que afectan al desarrollo.

Instrumentos

11. La Comunidad es el mayor proveedor de ayuda al desarrollo y a la cooperación del mundo. Su presupuesto de ayuda al desarrollo asciende a más de 6.000 millones de euros al año (sin contar la ayuda de preadhesión); de ellos, unos 1.000 millones están destinados a ayuda urgente y humanitaria. Existe además un fondo aparte para la ayuda a los países ACP (Fondo Europeo de Desarrollo), que no pertenece al presupuesto comunitario y sigue su propia tramitación. Los préstamos a los terceros países los facilita el Banco Europeo de Inversiones. Las disposiciones relativas a la cooperación comunitaria para el desarrollo pueden estar sujetas también a instrumentos jurídicos internos, así como a acuerdos con terceros países u organismos internacionales.

Actores

12. El Consejo, con arreglo a las propuestas de la Comisión y en codecisión con el Parlamento Europeo, tiene la responsabilidad de sentar el marco jurídico para la asignación de la ayuda al desarrollo y de cooperación de la Comunidad, así como para fijar la dotación financiera global. El procedimiento de codecisión no se aplica a los acuerdos internacionales, cuya celebración incumbe al Consejo. La Comisión es responsable de su aplicación y gestión, las normas de las cuales están fijadas en el marco jurídico, y que normalmente incluyen algún grado de supervisión por parte de los Estados miembros en virtud del procedimiento de comitología.

Para debate: ¿puede mejorarse la efectividad de la política de desarrollo mediante la fusión de alguno de sus instrumentos? Vistas las últimas decisiones de Sevilla ¿puede mejorarse aún la coherencia entre la política de desarrollo y otras políticas exteriores mediante cambios estructurales dentro de a) la Comisión o b) el Consejo, o atribuyendo más funciones al Parlamento?

C. OTROS ASPECTOS DE LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA COMUNIDAD

Bases jurídicas

13. El Tratado dispone de modo explícito que la Comunidad y los Estados miembros compartan las competencias en los siguientes ámbitos: la política monetaria (artículo 111 de TCE), la investigación (artículo 170 del TCE) y el medio ambiente (artículo 174 del TCE). Además de estos ámbitos, el Tribunal de Justicia europeo ha reconocido una competencia exterior comunitaria implícita si para la realización de objetivos internos derivados del Tratado hay necesidad de acuerdos internacionales, o si éstos afectan a normas legislativas comunitarias internas, como por ejemplo en la pesca, los transportes y la agricultura. El artículo 310 dispone la negociación y celebración de acuerdos de asociación

Instrumentos

14. Los instrumentos jurídicos principales para gestionar los aspectos exteriores de las políticas comunitarias son los acuerdos con uno o varios Estados u organismos internacionales, cuyos procedimientos se establecen en el artículo 300 del TCE. Estos acuerdos, a menudo reúnen en un solo documento una gran variedad de medios para gestionar la relación (p. ej. el comercio, la cooperación para el desarrollo, las políticas de medio ambiente, la cooperación en materia de investigación y el diálogo político). Con los años, la Comunidad ha ido desarrollando una red de acuerdos con países, grupos de países y organismos internacionales. Los primeros acuerdos han sido en muchos casos actualizados o su ámbito de aplicación ampliado, y algunos de ellos han sido sustituidos por acuerdos de asociación, que suponen derechos y obligaciones recíprocos, acción común y procedimientos extraordinarios. Como resultado de lo anterior, la Comunidad mantiene una red extensa y heterogénea de relaciones contractuales que abarca todo el mundo. Estos acuerdos incluyen casi siempre la obligación de consultas periódicas, tanto de nivel ministerial como de nivel funcional, consultas que varían, de un acuerdo a otro, según la frecuencia, el nivel y el tipo de representación CE/UE (es decir, Consejo o Comisión), así como disposiciones para la resolución de conflictos.

Actores

15. En la práctica, la gestión de los aspectos exteriores de estos ámbitos de actividad la comparten la Comisión, el Consejo y los Estados miembros. La Comisión es responsable de la negociación de los acuerdos internacionales, con arreglo a una autorización y unas directrices aprobadas por el Consejo, y éste los celebra, una vez consultado el Parlamento Europeo y obtenido su consentimiento. Los acuerdos internacionales a menudo constan de disposiciones que son competencia de la Comunidad y de disposiciones que no lo son (acuerdos “mixtos”). Los firman conjuntamente la Comunidad y sus Estados miembros y, antes de su celebración, deben pasar por trámites de ratificación nacionales por lo que respecta a aquellas disposiciones que son competencia de los Estados miembros. Ello significa que, incluso para aquellas disposiciones que corresponden a la competencia comunitaria, es necesario el común acuerdo de los Estados miembros, y que deben ser aprobados por mayoría cualificada: si un solo Estado miembro no ratifica las disposiciones que son de su competencia, todo el acuerdo, incluidas las disposiciones que son de competencia comunitaria, queda sin entrar en vigor. Para aplicar con carácter provisional los aspectos comunitarios de dichos acuerdos puede recurrirse a acuerdos interinos.

Para debate: ¿puede mejorarse la coherencia entre los aspectos exteriores de las políticas comunitarias (p. ej. el medio ambiente, la agricultura) y otras políticas exteriores mediante cambios estructurales dentro de a) la Comisión o b) el Consejo? ¿Puede simplificarse la tramitación de los acuerdos mixtos?

D. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

Bases jurídicas

16. Los objetivos de la política exterior y de seguridad común, según los define el Tratado, son la defensa de los valores comunes, los intereses y la integridad de la Unión, el fortalecimiento de la paz y la seguridad tanto en la Unión como en el ámbito internacional, y el fomento de la cooperación internacional, la democracia, el estado de Derecho y los derechos humanos (TUE, Título V).
17. Los Estados miembros están obligados por el Tratado a apoyar activamente la PESC de la Unión activamente y sin reservas, acrecentar la solidaridad política mutua y abstenerse de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar a su eficacia en las relaciones internacionales. Para formular y desarrollar esta política común se crearon instrumentos como la “acción común” y la “posición común”, además de los mecanismos ya existentes de coordinación y consulta. El Tratado de Amsterdam reforzó la PESC al crear el cargo del Alto Representante, al definir de modo más explícito las competencias de la Unión en la gestión de crisis y al añadir el instrumento de la “estrategia común”, que abarca tanto la dimensión comunitaria como la dimensión PESC y amplía la posibilidad de votación por mayoría cualificada.
18. Dentro de los ámbitos de los asuntos exteriores y de la seguridad, la amplitud e intensidad potenciales de una política común son ilimitadas. La decisión de utilizar, y hasta qué punto, o no las posibilidades actuales que dispone el Tratado depende por entero de la voluntad política de los diferentes actores que intervienen. Dicho de otro modo, la delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros no supone impedimento alguno. (El único límite a la acción de la Unión es de otro orden: el reparto de competencias con la CE debe respetarse (artículo 47 del TUE).)

Instrumentos

19. Los instrumentos utilizados en la PESC son de naturaleza distinta de los utilizados en el ámbito comunitario. No todas las actividades de la PESC derivan de actos jurídicamente vinculantes. En realidad, la fuerza que mueve la PESC es la voluntad política de los Estados miembros de coordinar sus posiciones y llegar a un punto de vista común para poder ejercer colectivamente más influencia en el escenario internacional. Por este motivo, los Estados miembros acordaron en el Tratado reforzar la cooperación sistemática en los asuntos exteriores (sin que por ello tengan obligación alguna de llegar a una posición acordada). Una vez se ha llegado a una posición acordada, ésta puede llevarse a efectos por medio de un acto jurídico PESC, si bien esto no siempre es necesario.

a) Los actos jurídicos: estrategias comunes, acciones comunes, posiciones comunes y decisiones

20. Los actos jurídicos requieren una decisión formal, bien del Consejo Europeo o bien del Consejo. Las estrategias comunes las decide el Consejo Europeo, por unanimidad, con respecto a aquellos países o regiones o aquellos temas sobre los que los Estados miembros comparten un interés común importante, y abarcan aspectos tanto comunitarios como relativos a la PESC. Una vez ha sido adoptada una posición común, el Consejo puede tomar decisiones sobre medidas de seguimiento por mayoría cualificada. Hasta ahora han sido aprobadas tres estrategias comunes: Rusia, Ucrania y la región del Mediterráneo. Se recurre a las acciones comunes en aquellos casos en que se considera necesaria una actividad operativa

de la Unión. Se deciden por unanimidad (salvo cuando pertenecen al ámbito de una estrategia común) y vinculan a los Estados miembros. El Consejo puede adoptar también posiciones comunes sobre cuestiones internacionales, regionales o temáticas. Éstas exigen la unanimidad, salvo cuando pertenecen al ámbito de una estrategia común existente. Los Estados miembros están obligados a poner sus políticas nacionales en consonancia con una posición común y a defenderla, incluso en los organismos internacionales. El Consejo adopta decisiones principalmente para ampliar o modificar las posiciones comunes o acciones comunes existentes. Los Estados miembros que no desean unirse al consenso ni impedirlo pueden ejercer su derecho a la abstención constructiva (artículo 23).

b) La cooperación sistemática: coordinación, consulta e información

21. El Tratado estipula que los Estados miembros coordinan sus posiciones en los organismos internacionales y durante las conferencias internacionales. Esta coordinación da lugar en muchos casos a un planteamiento común de la UE. La coordinación y la consulta también se llevan a cabo en los terceros países, mediante las respectivas representaciones diplomáticas de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión. Las reuniones periódicas sirven para intercambiar información y preparar análisis comunes de cuestiones políticas, los cuales a su vez sirven de sustento a los debates del Consejo. La red de mensajes cifrados (COREU) que une a los Estados miembros entre sí y éstos a la Comisión y a la Secretaría General es un canal importante para el intercambio de información y análisis así como para la preparación de decisiones y declaraciones PESC.

c) Los representantes especiales, el diálogo político, las declaraciones y las gestiones

22. La práctica del Consejo de nombrar representantes especiales quedó formalizada en el Tratado de Amsterdam (artículo 18, apartado 5). La Unión tiene en la actualidad actuando en el terreno representantes especiales para la región de los Grandes Lagos, el Proceso de Paz de Oriente Próximo, el Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental, Afganistán, la ERYM y Bosnia y Herzegovina. La UE mantiene un diálogo político con más de cincuenta países y diez organismos internacionales. De cumbres a reuniones de especialistas, son casi trescientas las reuniones que se celebran cada año. Representa a la Unión la Presidencia, asistida por el Alto Representante o por la Troika (es el caso de la mayoría de las reuniones de diálogo político), o bien el Alto Representante solo. A las declaraciones (que no se mencionan en el Capítulo V del Tratado) se recurre para expresar la opinión de la Unión sobre acontecimientos internacionales conocidos: cada año se hacen públicas más de cien. Las gestiones se usan en aquellos casos en los que la Unión desea manifestar su opinión directamente a las partes afectadas, y pide que se actúe: a menudo son confidenciales, pero pueden hacerse públicas en caso conveniente.

d) La celebración de acuerdos internacionales

23. El Consejo puede celebrar acuerdos internacionales con uno o varios Estados u organismos internacionales (artículo 24 del TUE). La Presidencia negocia con arreglo a un mandato otorgado por el Consejo (que lo ha aprobado por unanimidad). Dichos acuerdos, una vez celebrados, son, en principio, vinculantes para todos los Estados miembros.

e) La financiación de la PESC

24. El presupuesto de la PESC, que forma parte del presupuesto general de las Comunidades, (Capítulo B8), fue creado para financiar las actividades operativas (los gastos administrativos de la PESC corren a cargo del presupuesto de la CE correspondiente a la Institución a la que se imputa dicho gasto). La gestión financiera de la parte del gasto de la PESC que corresponde al presupuesto CE es responsabilidad de la Comisión. El presupuesto PESC es, en promedio, de unos 30 a 40 millones de euros al año (inferior al 1% del presupuesto total de las relaciones exteriores), y periódicamente resulta insuficiente para financiar y aplicar las decisiones de política exterior. En principio, pueden trasladarse fondos de otras líneas

presupuestarias (de la Comunidad), pero esta posibilidad, lenta y sensible desde el punto de vista institucional, ha sido usada sólo una vez. También existe la posibilidad de que los Estados miembros financien directamente la acción de la PESC, pero esto ha ocurrido rara vez (p. ej. para financiar el traslado de los activos de la UEO a la UE). Financiar las decisiones es especialmente complejo en aquellos ámbitos con una dimensión importante de política exterior (y las incidencias correspondientes) y en los que la Comunidad ha adquirido y ejercido competencias.

Actores

25. La PESC forma parte del marco institucional único. Ello quiere decir que las mismas instituciones sirven tanto a la Comunidad como a la PESC. Pero en el caso de la PESC, la ejecución de la política corresponde en buena medida a los Estados miembros, y las funciones respectivas del Consejo, los Estados miembros, la Comisión y el Parlamento Europeo difieren en ambos casos.

El Consejo Europeo decide los principios y las orientaciones generales, incluso los relativos a la defensa y a la seguridad. Asimismo decide, por unanimidad, sobre las estrategias comunes que propone el Consejo.

El Consejo (en formación CAG) reúne a los Ministros de Asuntos Exteriores, al Alto Representante y al Comisario de Relaciones Exteriores para debatir las cuestiones de la PESC y garantizar la unidad, la coherencia y la eficiencia de la acción exterior de la Unión (artículo 13 del TUE)). Desarrolla las políticas comunes basándose en las directrices, orientaciones y estrategias comunes emanadas del Consejo Europeo; y para ello adopta acciones comunes, posiciones comunes, decisiones, conclusiones, declaraciones, etc.

El incremento de la efectividad de la PESC en los últimos años se debe en gran medida al papel decisivo desempeñado, desde octubre de 1999, por el Alto Representante al asistir al Consejo en la formulación y adopción de iniciativas de política exterior. También puede recibir del Consejo o del Consejo Europeo el mandato de actuar en nombre de la Unión, como en los Balcanes y en Oriente Próximo. El Tratado (artículos 18 y 26) le atribuye responsabilidades particulares en cuanto a la representación de la Unión en las reuniones de diálogo político con terceras partes. Le asiste una Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida, creada con arreglo a una declaración aneja al Tratado de Amsterdam. Es de notoriedad reconocida su papel activo en la diplomacia de los puntos conflictivos, como por ejemplo en los Balcanes y en Oriente Próximo.

El Estado miembro que se hace cargo de la Presidencia semestral del Consejo desempeña un papel importante al presentar iniciativas, definir el terreno común y garantizar la aplicación de las decisiones. La Presidencia representa a la Unión en las reuniones de diálogo con los terceros países y presenta la posición de la Unión en los foros multilaterales, como la ONU, el Consejo de Europa o la OSCE.

La Comisión se asocia plenamente a los Estados miembros y comparte con ellos el derecho a plantear cuestiones relativas a la PESC y a presentar propuestas al Consejo (artículos 27 y 22 del TUE). Asimismo se asocia a la representación de la Unión, función que en principio corresponde a la Presidencia asistida por el Alto Representante (artículo 18 del TUE). Las delegaciones de la Comisión en terceros países también se asocian a las actividades de la PESC.

La Presidencia y la Comisión informan periódicamente al Parlamento Europeo sobre las cuestiones relativas a la PESC (artículo 21 del TUE). El Alto Representante también interviene periódicamente ante el Parlamento Europeo. El Tratado (artículo 21) estipula asimismo que la Presidencia consultará al Parlamento y tendrá en cuenta su opinión.

El Tribunal de Justicia no desempeña función alguna en lo relativo a la PESC, excepto por lo que respecta a la delimitación de competencias entre la Comunidad y la Unión.

Para debate: ¿cómo puede mejorarse al máximo la efectividad de la PESC derivada del nombramiento del Alto Representante? ¿Deberían ampliarse sus competencias? En caso afirmativo ¿de qué modo? ¿Atribuyéndole un derecho de iniciativa, por ejemplo? ¿Cómo puede mejorarse al máximo la coherencia entre la PESC y las políticas exteriores específicas? ¿Pueden simplificarse los instrumentos de la PESC, en particular permitiendo que se haga más uso del instrumento de la estrategia común, con los procedimientos decisorios integrados que despliega? ¿Cómo pueden aprovecharse mejor las capacidades diplomáticas, analíticas y representativas de los Estados miembros? ¿Pueden imaginarse modos y procedimientos más efectivos de financiación de la PESC?

E. POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Bases jurídicas

26. Las cuestiones relativas a la seguridad se han considerado parte de la PESC desde el inicio de la misma, con el Tratado de la Unión Europea. No obstante, en el Tratado de Amsterdam se incluyó una base más explícita para las cuestiones de seguridad. Éste declara explícitamente la posibilidad de que la Unión participe en una serie de misiones de gestión de crisis (las llamadas “misiones de Petersberg”) o incluso las dirija. Estas disposiciones surten el efecto de definir la política de seguridad y defensa, esencialmente, como gestión de crisis, y no como defensa territorial, si bien el Tratado (en su artículo 17) deja abierta la posibilidad de que la PESC dé lugar a una política común de defensa si así lo decide el Consejo Europeo. Once Estados miembros son aliados de la OTAN (diez son miembros de la UEO), por lo que tienen compromisos de asistencia mutua: los demás Estados miembros son neutrales. En virtud de un protocolo anejo al Tratado, Dinamarca no participa en la elaboración de aquellas decisiones y acciones de la Unión que tengan implicaciones de defensa.

Instrumentos

27. Los instrumentos jurídicos del ámbito de la PESD son esencialmente los mismos que los de la PESC. Toda decisión de iniciar una operación de gestión de crisis sería adoptada por una Acción Común. Sin embargo, el Tratado (artículo 23) descarta explícitamente el recurso a la votación mayoritaria en cualquier decisión con implicaciones militares o de defensa (y en este ámbito no se aplican las disposiciones de “cooperación reforzada” del Tratado de Niza). Para los instrumentos operativos, el Tratado (artículo 17) previó la posibilidad de que la Unión se basase en la UEO para elaborar y aplicar decisiones y acciones con implicaciones defensivas. En la práctica, no obstante, esta disposición ha quedado superada al estar desarrollando la propia Unión capacidades operativas, y al contener el Tratado de Niza unas disposiciones nuevas que reflejan este hecho. El planteamiento global del desarrollo de dichas capacidades es plantear tanto a) el uso de una variedad de instrumentos, tanto civiles como militares, a disposición de la Unión y de los Estados miembros, y b) la necesidad de la cooperación y la complementariedad con la OTAN. (Algunos Estados miembros, con carácter voluntario y al margen de la UE, han iniciado unidades conjuntas, como p. ej. el Eurocuerpo.)

Protagonistas

28. Los actores son básicamente los mismos que en la PESC, aunque sus funciones y responsabilidades difieren ligeramente. Los Estados miembros constituyen la fuerza motriz de la política de seguridad y defensa. Habida cuenta de la responsabilidad de los Jefes de Estado y de Gobierno en las decisiones nacionales sobre cuestiones de defensa y gestión de crisis, el papel del Consejo Europeo sería de particular importancia. Corresponde al Consejo decidir, por unanimidad, el inicio de una operación militar. Por consiguiente, es competencia de cada Estado miembro decidir si participa o no en una operación y en qué medida. Se están realizando esfuerzos para fomentar las capacidades nacionales reforzadas, hasta el momento con un éxito relativo.
29. El establecimiento de la PESD ha conllevado la creación de algunas estructuras nuevas dentro del Consejo, en particular el Comité Político y de Seguridad, que al margen de su tarea principal de preparar la política en materia de PESC tiene una función específica de ejercer el control político y la dirección estratégica en momentos de crisis; el Comité Militar, asesora en temas militares, y el Estado Mayor, compuesto por personal destacado de los Estados miembros, facilita asesoramiento militar y asiste al Comité Militar. La función específica del Alto Representante en las operaciones de gestión de crisis fue reconocida por el Consejo Europeo de Niza: se acordó que presidiera el Comité Político y de Seguridad en momentos de crisis. La Comisión está plenamente asociada en los aspectos no militares de la PESD.

Para el debate: ¿cómo puede construirse de la mejor manera posible una auténtica PESD, teniendo en cuenta los planteamientos específicos en cuestiones de defensa y seguridad de los Estados miembros? ¿cómo poder garantizar una mejoría real de las capacidades en este ámbito?

F. LA UNIÓN EUROPEA/COMUNIDAD EUROPEA EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

30. La cooperación en las organizaciones internacionales y foros multilaterales es un elemento fundamental de la política externa en general. La acción multilateral, ya sea financiera, económica o política, sirve para sustentar la estabilidad y la interdependencia en la escena mundial. Las repercusiones internacionales de las políticas de la Unión, tanto o internas como externas, están ampliamente reconocidas. Sin embargo, la posición y el estatuto de la Unión en las organizaciones internacionales es una cuestión que está menos clara y es de gran complejidad.
31. La Unión Europea como tal no tiene estatuto jurídico en organizaciones multilaterales como las Naciones Unidas, la OSCE, el Consejo de Europa, las Instituciones Financieras Internacionales u otros foros internacionales como el G7 o el G8. Por regla general, los estatutos de estas organizaciones contemplan únicamente como miembros de pleno derecho a Estados soberanos.
32. A pesar de esta norma general, la participación de la Comunidad Europea en los órganos e instituciones de las Naciones Unidas se ha desarrollado considerablemente a lo largo de los años. En ciertos ámbitos en los que la CE/UE tiene competencias exclusivas o compartidas, los Estados miembros han negociado con el organismo pertinente de las Naciones Unidas para que el estatuto de la CE sea reconocido o reforzado. Ello no ha cambiado en modo alguno el estatuto jurídico de los Estados miembros en estas organizaciones. El estatuto de la CE, representada por la Comisión, varía en la actualidad de un órgano de la ONU a otro. La CE es miembro de pleno derecho de la OMC, de la FAO y de las organizaciones pesqueras, pero sólo tiene estatuto de observador en la Asamblea General de la ONU, el ECOSOC y la mayoría de sus órganos subordinados. No tiene estatuto en la Corte Internacional de Justicia, en el Consejo de Seguridad de la ONU ni en la UNICEF. La CE tiene el estatuto de "participante de pleno derecho" en la OCDE. La Comisión, representando a la CE, es observador en el Consejo de Europa y en la OSCE y participa en la mayoría de las actividades

del G7/G8 (salvo en el G7 financiero). Cuando desempeña la Presidencia del Consejo un Estado que no es miembro del G7/G8, se le invita a las Cumbres y a las reuniones ministeriales de estos grupos. Las relaciones entre la Comunidad y determinadas organizaciones internacionales o sus órganos subordinados están reguladas por disposiciones específicas del Tratado (ONU: artículo 302 del TCE, Consejo de Europa: artículo 303 del TCE, y OCDE: artículo 304 del TCE).

33. A pesar de que la Unión Europea no tenga estatuto jurídico en las organizaciones internacionales, sus Estados miembros están obligados por la política exterior de seguridad común a defender las posiciones de la Unión, que por regla general se encarga de presentar en estas organizaciones la Presidencia. Este principio se aplica por ejemplo en una serie de comités de la Asamblea General de la ONU, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, el Consejo de Europa y la OSCE. El Estado miembro que ocupa la Presidencia puede presentar iniciativas en nombre de la UE, posibilidad que se ha utilizado cada vez con mayor frecuencia en los últimos años. Además, el artículo 19 del TUE estipula que los Estados miembros de la UE que son miembros del Consejo de Seguridad de la ONU se concertarán, informarán a los demás Estados miembros, y velarán por la defensa de las posiciones e intereses de la Unión (en la actualidad la coordinación tiene lugar antes de las reuniones del Consejo de Seguridad).
34. En las instituciones de Bretton Woods (IFI), los Estados miembros de la UE pertenecen a diferentes jurisdicciones del FMI que están representadas en el Directorio Ejecutivo (se invita al BCE como observador cuando el Directorio Ejecutivo trata asuntos relacionados con el euro). Los Estados miembros coordinan informalmente sus posiciones en reuniones periódicas a las que asiste la Comisión. En determinadas cuestiones, la coordinación se realiza en el Comité Económico y Financiero, o entre los ministros de Finanzas en el Consejo. Dicha coordinación es más escasa con respecto a la participación en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, del Banco Mundial). En las reuniones anuales conjuntas del FMI/BIRF, cada Estado miembro presenta una contribución por escrito y el Presidente del Consejo ECOFIN un discurso por escrito en nombre de la UE. La Comisión y la BCE tienen estatuto de observador en la parte no restringida de la reunión, y la Comisión, actuando nombre de la Comunidad, presenta un discurso por escrito al Comité de Desarrollo.

Para el debate: ¿podría la Unión hablar, en un mayor número de organizaciones internacionales, a) con una sola voz, b) con un mensaje común, o c) de manera más coordinada?

III. CUESTIONES QUE SE PLANTEAN

35. A la hora de plantear cómo se puede seguir avanzando con vistas a maximizar la influencia internacional de la UE, hay que considerar cuatro ámbitos específicos, algunos de los cuales implicarían una revisión del Tratado:

a) Garantizar la coherencia

Hay acuerdo general en cuanto a que la Unión debe desarrollar sus políticas y utilizar sus recursos de manera coherente con el fin de ser un socio creíble y eficaz en la escena internacional. Las relaciones políticas y económicas de la Unión con terceros países o regiones y su actuación en las organizaciones internacionales están regidos por normas y procedimientos de decisión diferentes. Algunos consideran que el actual sistema hace que sea difícil garantizar que la multiplicidad de los instrumentos se utilicen de manera armoniosa en la consecución de objetivos comunes. ¿Esto apunta a cambios estructurales en el Parlamento, la Comisión y el Consejo o en las relaciones entre estas instituciones? ¿Podría contemplarse la posibilidad -especialmente en situación de crisis-

de facilitar al Consejo una sola propuesta que abarcara propuestas de utilización de todos los instrumentos concretos de gestión?

b) Identificar intereses comunes

La integración alcanzada en la Comunidad Europea/Unión es tal que los Estados miembros comparten cada vez más una serie de intereses comunes. La definición de dichos intereses comunes depende en parte de compartir y evaluar conjuntamente la información: esto puede también desempeñar un papel importante en el reforzamiento de la confianza mutua. Cuando los Estados miembros y la Comisión comparten el derecho de suscitar cuestiones en el ámbito de la PESC, un planteamiento común sólo puede determinarse de forma colectiva. El Consejo Europeo se plantea desde hace un tiempo cómo podría estar mejor pertrechado para esta función estratégica. También se están considerando ciertas adaptaciones del Consejo de Asuntos Generales. ¿Qué más podría hacerse para definir y dar prioridad a los intereses comunes?

c) Fomentar la flexibilidad

Una política exterior dinámica implica que la Unión sea capaz de responder con rapidez a los acontecimientos internacionales haciendo uso de los recursos más adecuados. Muchos consideran que las actuales limitaciones financieras de la PESC y la norma según la cual la Unión no puede actuar en el ámbito de la PESC a menos que todos los Estados miembros estén unánimemente de acuerdo, limita la capacidad de actuación de la Unión y desemboca en una política dirigida a) a golpe de restricciones presupuestarias y b) únicamente por el factor de acuerdo común más alto disponible. ¿Debería considerarse la posibilidad de introducir mayor flexibilidad para tratar de superar estas dificultades?

d) Garantizar una mayor claridad en la voz de la Unión

Tradicionalmente, se han ocupado de la representación exterior la Presidencia o la Comisión, según el tema en cuestión. En la práctica, especialmente en las capitales en las que los Estados miembros tienen representaciones diplomáticas, se ha desarrollado en ocasiones una práctica del "país piloto". Además la creación del Alto Representante significa que, especialmente en las situaciones de crisis, a menudo es él quien representa en la práctica a la Unión y toma las riendas del diálogo político en nombre del Consejo. (El diálogo político se desarrolla con frecuencia en el formato "troika" que muchos consideran rígido e ineficaz.) Aunque en situaciones concretas pueda estar claro quién es en la práctica el principal interlocutor por parte de la Unión, la situación general resulta complicada para aquellos que desde fuera de la Unión quisieran saber a quién dirigirse. ¿Cómo puede garantizarse una mayor claridad en la voz de la Unión?

36. A la hora de examinar estos cuatro asuntos, es preciso tener presentes los siguientes factores subyacentes:

- a) La globalización cada vez mayor y el hecho de que un creciente número de temas políticos comunitarios, esencialmente internos, tengan ahora una importante dimensión internacional hace más urgente garantizar una perspectiva estratégica efectiva de la repercusión internacional de esas políticas. Asimismo, las políticas de comercio exterior y desarrollo tienen consecuencias directas sobre la política exterior, a la vez que la credibilidad y repercusión de la política exterior exige a menudo resultados concretos. Por ello tiene gran importancia garantizar la coherencia.

- b) Pero pocos acontecimientos internacionales producen la misma reacción, o la misma intensidad de la reacción, en todos los Estados miembros. Las situaciones geográficas y los antecedentes históricos son distintos, al igual que los factores humanos y económicos. Varían considerablemente las tradiciones nacionales de relación con zonas geográficas particulares y la medida en que los Estados miembros están dispuestos a comprometerse en esas zonas. No obstante, esas relaciones tradicionales podrían verse como ventajas para la Unión.
- c) Todos están de acuerdo en que cuando la Unión puede actuar conjuntamente debería hacerlo. No sería realista dar por supuesto que si no hay consenso de la Unión para actuar se abstendrán de hacerlo aquellos Estados miembros directamente afectados o muy afectados por un hecho exterior. Cuando un Estado miembro estima que sus intereses nacionales vitales se ven gravemente afectados, la presión de la opinión pública y su parlamento nacional pueden exigirle que actúe.

Además, estando algunos Estados miembros vinculados por las obligaciones de defensa mutua de la OTAN y la UEO, una acción militar colectiva de la UE no sería posible de acuerdo con los actuales acuerdos si un Estado miembro fuera atacado o se vieran amenazados sus intereses vitales. Algunos Estados miembros quizá no están dispuestos a asumir un compromiso suficiente, en cuanto a voluntad política o en cuanto a recursos para capacidades militares. Otros argumentan que no sería creíble una defensa común carente de voluntad o de recursos.

- d) La creación de una política exterior y de seguridad común, con su marco jurídico, instrumentos y procedimientos específicos supone el reconocimiento por parte de los Estados miembros de que, aunque sus intereses vitales no siempre coinciden, comparten un interés común por trabajar juntos en todo lo que sea posible. Esa cooperación va en aumento y esta tendencia ha quedado reflejada en una serie de modificaciones de procedimiento y en la introducción de nuevos instrumentos, como sucede en el Tratado de Amsterdam. Podría estudiarse la forma de reforzar esa tendencia.

IV TEMAS DE REFLEXIÓN

- 37. La base del enfoque de la UE sobre la relaciones exteriores consiste en que la Unión se beneficia si actúa colectivamente en la escena internacional y en que sus recursos se utilizarían con coherencia y eficiencia. En la reflexión sobre la forma de mejor ver realizadas en el futuro esas aspiraciones, deben plantearse las siguientes preguntas de carácter general:
 - i) ¿Cómo se puede reforzar la convergencia de puntos de vista entre los Estados miembros sobre los distintos temas de política exterior, teniendo en cuenta las distintas tradiciones e intereses nacionales, y como fomentar la solidaridad entre ellos? ¿Cómo se puede garantizar que el consiguiente proceso de obligación política no lleve a la convergencia en una política común definida al nivel del menos ambicioso?
 - ii) ¿Cómo se puede aumentar la coherencia entre los distintos objetivos de las políticas de la Unión, por ejemplo entre la política de desarrollo y las demás políticas exteriores o interiores?
 - iii) ¿En qué medida podría hacerse extensivo el método comunitario a otros ámbitos políticos? ¿Podría estudiarse hacer extensivas a las materias actualmente contempladas en la Política Exterior y de Seguridad Común las posibilidades que tiene el Consejo de adoptar decisiones sin necesidad de unanimidad? ¿Deberían introducirse procedimientos más flexibles que permitieran a un grupo de Estados miembros tomar una iniciativa en nombre de la Unión?

- iv) ¿Cómo podría lograrse que fuera más efectivo el método comunitario? Por ejemplo ¿con una mayor coherencia dentro de la Comisión, el Consejo y entre ambos, dotando de más funciones al Parlamento, o combinando todas estas posibilidades?
 - v) ¿Qué lecciones pueden extraerse de la experiencia con el puesto de nueva creación de Alto Representante?
 - vi) En cuanto a la Política Común de Defensa, ¿qué misiones, de haberlas, además de las misiones Petersberg, podrían asignarse a la Unión? ¿Tenemos que dotar a la Unión con capacidad operativa real, con inclusión de la capacidad militar? De ser así, ¿cómo podemos garantizar la dotación de capacidades necesaria para producir credibilidad? ¿Tenemos que prever, conforme al trayecto seguido con la unión monetaria, criterios de admisión y, en consecuencia, el establecimiento de un pacto que cumplir?
 - vii) ¿Es necesario cambiar los arreglos actuales de representación de la Unión/Comunidad en terceros países y/o en organizaciones internacionales?
-