

CONVENCIÓN EUROPEA

SECRETARÍA

Bruselas, 10 de septiembre de 2002 (12.09)
(OR. en)

CONV 252/02

WG VII 1

NOTA

de: D. Jean-Luc Dehaene, Vicepresidente

a los: miembros de la Convención

Asunto: **Mandato del Grupo VII "Acción exterior de la UE"**

Con objeto de facilitar los debates del Grupo "Acción exterior", se remite adjunto un mandato comentado, que precisa las preguntas que figuran en el doc. CONV 206/02 y tiene por objeto facilitar los trabajos del Grupo "Acción exterior".

Grupo VII "Acción exterior"

Presidente: D. Jean-Luc Dehaene, Vicepresidente

Mandato comentado

I. Introducción

1. El debate del pleno de la Convención sobre "Acción exterior" (11 y 12 de julio) confirmó que la UE tenía mucho que ganar actuando colectivamente en el ámbito internacional. Solamente una Unión fuerte y unida puede proteger sus intereses políticos y económicos y defender los valores en los que se sustenta la propia Unión. También se recordó que los desafíos de la globalización requieren que la Unión cumpla su papel internacional mediante la utilización eficaz y coherente de todos los recursos a su disposición. Como actor internacional, la Unión ha recorrido un largo camino y a lo largo de los años el papel que desempeña se ha visto cada vez más reconocido a nivel mundial. Al mismo tiempo siguen aumentando las expectativas tanto dentro como fuera de la UE; tenemos que examinar cómo hacer de la Unión un actor internacional más fuerte y efectivo. Se han planteado al Grupo varias preguntas (CONV 206/02). El presente documento tiene el objetivo de situar someramente esas preguntas en su contexto (como complemento de los documentos CONV 161/02 y CONV 200/02) y propone pistas para su examen en el marco del Grupo.

II. Preguntas que deben estudiarse

¿Cómo deben definirse y elaborarse los intereses de la Unión?

2. Se reconoce, en general, que actuar colectivamente es la mejor forma de defender los intereses comunes de la Unión. Al mismo tiempo, los acontecimientos internacionales rara vez suscitan reacciones idénticas, o reacciones de idéntica intensidad, en todos los Estados miembros. Además, el calendario internacional de la UE carece de continuidad, pues cada Presidencia tiende a hacer pasar al primer plano sus propias prioridades. Así pues, nos enfrentamos a los dos retos principales siguientes: ¿cómo podemos determinar mejor y dar prioridad a los intereses comunes? y ¿cómo podemos fomentar efectivamente la convergencia de puntos de vista entre los Estados miembros, lo que llevaría a una mayor solidaridad y a una voluntad política de defender intereses comunes?

3. El Consejo Europeo desempeña un papel clave a la hora de establecer principios y orientaciones generales en materia de política exterior. El Consejo desarrolla políticas comunes sobre la base de estas orientaciones. En el campo de la acción comunitaria la Comisión desempeña un papel central, que proviene de su derecho de iniciativa, mientras que en la PESC las propuestas pueden ser presentadas por más de un actor. El grupo podría examinar qué mecanismos ayudarían a los diversos actores a determinar colectivamente los intereses de la UE y a ponerse de acuerdo sobre un planteamiento estratégico para defender esos intereses, sacando partido del interés y de la experiencia específica de determinados Estados miembros en países o regiones concretos. El intercambio de información, la elaboración de evaluaciones políticas conjuntas y otras formas de cooperación, tanto entre capitales e instituciones como en terceros países, constituyen elementos importantes para fomentar la convergencia de puntos de vista y contribuirían a fijar objetivos para la acción exterior de la UE. El grupo podría examinar de qué forma consolidar los mecanismos existentes, e incluso proponer nuevos mecanismos.

¿Cómo asegurar la coherencia de la acción de la Unión, coordinando todos los instrumentos de los que dispone (incluida la ayuda al desarrollo, la acción humanitaria, la asistencia financiera, la política comercial, etc.)?

4. Se reconoce en general la importancia de una correcta coordinación de todos los instrumentos económicos y políticos para que la UE tenga capacidad de influencia en el ámbito internacional. El peso económico de la UE es considerable; se trata del principal socio comercial de muchos países y regiones, del mayor proveedor mundial de ayuda para el desarrollo y en materia de cooperación, y la importancia del euro está aumentando a escala mundial. La UE tiene una amplia gama de instrumentos a su disposición, que puede utilizar para llevar a cabo sus objetivos en las relaciones internacionales, y muchas políticas internas tienen una dimensión exterior importante. Existe una interrelación entre las diferentes políticas y sus instrumentos: por ejemplo, una decisión relacionada con la cooperación para el desarrollo o con la ayuda humanitaria puede tener un impacto importante en la política exterior y viceversa. Muchos piensan que deberían mejorarse los dispositivos actuales de la UE con el fin de permitir una mejor coordinación y fomentar un planteamiento coherente y creíble en la adopción de decisiones. El problema tiene una doble vertiente: se trata tanto del dispositivo entre instituciones como de las estructuras dentro de las propias instituciones.

5. El grupo podría examinar las estructuras del Consejo, de la Comisión y del Parlamento Europeo y estudiar la forma de mejorar la coordinación interna de las políticas y acciones que sean pertinentes para las relaciones internacionales de la UE. Una posibilidad sería que cada institución estableciera un servicio central que supervisara todos los asuntos de dimensión internacional. (Por lo que se refiere al Consejo, el Grupo podrá adoptar como punto de partida las conclusiones del Consejo de Sevilla sobre la reforma).
6. El Grupo podría considerar también las posibilidades de aumentar las sinergias entre los principales actores e instituciones, lo que podría incluir la posibilidad de reforzar la cooperación entre el AR y la Comisión, crear la posibilidad de iniciativas conjuntas, o incluso fusionar de una forma u otra algunas de sus funciones. También valdría la pena considerar la posibilidad de utilizar más eficazmente instrumentos políticos que cubren diferentes ámbitos de acción.

¿Cómo lograr que el proceso decisorio permita a la Unión ampliada actuar de forma rápida y eficaz en la escena internacional? ¿En qué medida el recurso al método comunitario podría extenderse a otros ámbitos de acción y aumentar su eficacia? ¿Cómo podría flexibilizarse la regla de la unanimidad?

7. Se considera importante en general que la UE tenga una política exterior dinámica, que sea capaz de responder con rapidez a la evolución de los acontecimientos internacionales. Es evidente que esto guarda una estrecha relación con la ausencia o presencia de voluntad política para actuar en determinados casos, y pone de manifiesto la necesidad de fomentar la solidaridad y la convergencia de puntos de vista entre Estados miembros. Se piensa, además, que la necesidad actual de unanimidad en la PESC limita la capacidad de actuación de la Unión y favorece una política dictada por la posición menos ambiciosa. También se ha hecho observar que, a falta de acción o de posición de la UE, el vacío se llena a menudo mediante posiciones nacionales (que a veces entran en conflicto); situaciones así socavan la credibilidad de la Unión como actor internacional. Para superar la inercia en la PESC, se ha mencionado como posible solución ampliar el método comunitario (o elementos de éste) a la PESC así como recurrir más a la "cooperación reforzada" y a la "abstención constructiva" con el fin de que la UE pueda estar presente a nivel internacional cuando sea necesario.

8. El Grupo podría considerar la posibilidad de ampliar el recurso a la votación por mayoría cualificada para las decisiones en materia de política exterior, de forma generalizada o en determinados casos, por ejemplo, cuando se trate de propuestas presentadas conjuntamente por el Alto Representante y el Comisario responsable de relaciones exteriores, y examinar también si podrían aplicarse a la PESC otros aspectos del método comunitario. También se podría examinar si hay margen para mejorar los procedimientos en otros ámbitos políticos de la Comunidad, como el comercio y la cooperación para el desarrollo. Podría considerarse también en este contexto la posibilidad de revitalizar el instrumento de las estrategias comunes (que tiene el objetivo de ampliar el recurso a la votación por mayoría cualificada). El grupo podría examinar además en qué condiciones un grupo de Estados miembros, como coalición dispuesta a intervenir, podría llevar a cabo una iniciativa en nombre de la UE (cooperación reforzada), y cómo fomentar un uso más efectivo de la posibilidad de la "abstención constructiva" para los Estados miembros que no deseen necesariamente adherirse a una iniciativa de la UE, pero que tampoco quieran bloquearla.

¿Qué lecciones pueden extraerse de la experiencia obtenida con la creación del puesto de Alto Representante de la PESC? ¿Qué margen de iniciativa se le puede atribuir? ¿Cómo asegurar que dispone de los recursos, incluso financieros, necesarios?

9. La creación del puesto de Alto Representante de la PESC en 1998 fue acogida con satisfacción tanto dentro como fuera de la Unión. Casi cuatro años después de que se creara el puesto, se reconoce en general que el Alto Representante ha contribuido considerablemente a dar notoriedad a la UE garantizando una presencia en zonas en conflicto, manteniendo contactos con los principales actores a nivel internacional y fomentando la convergencia de puntos de vista en el Consejo.
10. El Grupo podría examinar cómo la UE podría sacar más provecho todavía de la función de Alto Representante, es decir, consolidando su papel en el proceso de adopción de decisiones y/o aumentando los recursos puestos a su disposición. Se podría considerar, por ejemplo, la posibilidad de hacer extensivo al Alto Representante el derecho de propuesta en el ámbito de la política exterior (que el Tratado reserva ahora para los Estados miembros y la Comisión), o examinar la posibilidad de que el Alto Representante presida la formación del Consejo responsable de asuntos exteriores (actualmente se encarga la Presidencia de presidir el Consejo de Asuntos Generales). También sería útil examinar qué recursos humanos y financieros serían necesarios, tanto a nivel nacional como internacional, para estar a la altura de las funciones confiadas al Alto Representante.

11. La cuestión de una diplomacia creíble y dinámica de la UE está estrechamente relacionada con la disponibilidad de medios financieros para apoyar las decisiones de política exterior mediante medidas específicas. El Grupo podría estudiar cómo garantizar la disponibilidad del presupuesto necesario, tanto por lo que se refiere al volumen como a los procedimientos de financiación y a la responsabilidad financiera.

¿Qué modificaciones de las disposiciones para la representación exterior de la Unión podrían reforzar la influencia de la Unión en el plano internacional? ¿Cómo obtener una mayor sinergia entre la actividad diplomática de la Unión y la de los Estados miembros?

12. Se ha dicho que a la representación exterior de la UE le falta claridad y que una sola representación mejoraría la capacidad de la Unión para actuar eficazmente a nivel internacional. Otros piensan que la diversidad en la representación es inevitable, dado el carácter sui generis de la Unión, y que hacer llegar un solo mensaje es más importante que hablar con una sola voz.
13. Al estudiar el problema de la representación exterior se debería hacer una distinción entre, por una parte, la acción de la UE en los foros multilaterales y, por otra parte, las relaciones bilaterales de la UE. Por lo que se refiere a los asuntos multilaterales, el Grupo de trabajo podría estudiar qué cambios se pueden introducir en el dispositivo de representación exterior que puedan contribuir a que la UE tenga mayor influencia en las organizaciones internacionales pertinentes (ONU, OSCE, Consejo de Europa, IFI), y si hay margen para la racionalización. Además, el Grupo podría examinar la forma de mejorar los mecanismos de formulación de las posiciones más corrientes de la UE en el marco de estas organizaciones internacionales (mensaje único).
14. Por lo que se refiere a las relaciones de la UE con terceros países, el Grupo podría examinar posibles cambios en el ámbito de las reuniones de diálogo político con objeto de dar más claridad y continuidad a la representación. El problema de la representación de la UE en terceros países también merece atención. Los Estados miembros y la Comisión tienen a su disposición una amplia red de representaciones diplomáticas. Vale la pena estudiar formas de mejorar la sinergia entre los diferentes servicios para garantizar que cooperan en aras del interés común de la UE, y examinar cómo la representación in situ puede mejorar el impacto de la UE en el exterior.