

CONV 342/02

WG VII 7

NOTA

de la: Secretaría

al: Grupo VII "Acción exterior"

Asunto: Nota resumida de la reunión de 8 de octubre de 2002

I. Apertura de la reunión y observaciones introductorias del Presidente

1. El Presidente inició la reunión y recordó los resultados de la reunión de los días 24 y 25 de septiembre, según figuran en el documento CONV 307/02 (Nota resumida de la reunión), y confirmó que la próxima reunión tendrá lugar el martes 15 de octubre a las 11.00 h. (en lugar de a las 14.30 h.) y que no continuará el 16 de octubre.
2. El Presidente introdujo el debate sobre "Coherencia de la acción exterior de la UE" subrayando que si la Unión deseaba tener un impacto real en la escena internacional tenía que hacer uso de todos los instrumentos a su disposición de manera coherente y coordinada. Indicó que la UE tenía muchas maneras de poder actuar en la escena internacional, entre ellas las acciones diplomáticas comunes, los programas de asistencia financiera, la posibilidad de concluir acuerdos comerciales, el desarrollo de la cooperación y los fondos de ayuda humanitaria, así como la capacidad de gestión de crisis, con inclusión del despliegue de personal sobre el terreno, que estaba ahora desarrollándose. El empleo de todos estos medios de manera coordinada y la persecución de una meta común suponía la necesidad de coherencia en diferentes niveles, es decir, dentro de las instituciones, entre instituciones y los principales actores, así como en lo que se refiere a los instrumentos.

II. Intervención de D. Chris Patten, miembro de la Comisión

3. El Presidente dio la bienvenida al Sr. Patten y le invitó a que expusiera al Grupo sus opiniones. El Sr. Patten recordó el amplio espectro de la acción externa de la UE y se congratuló del hecho de que el mandato del Grupo lo reflejara. Subrayó también la necesidad de reconocer que se han alcanzado logros significativos bajo los acuerdos actuales y que estaban empezando a mostrar sus efectos las reformas introducidas en la acción exterior de la UE. El Alto Representante (AR) y el Comisario han trabajado juntos extremadamente bien (así como con las sucesivas Presidencias de la UE), pero el funcionamiento del sistema en el futuro no puede depender sólo de las buenas relaciones entre personas.
4. El Sr. Patten insistió en la importancia del papel de los Estados miembros y de las relaciones con las instituciones. No es posible centrarse sólo en Bruselas cuando lo que se pretende es mejorar la coherencia. Recordó que el 80% de la asistencia a la cooperación al desarrollo de la UE procede de los presupuestos de los Estados miembros y que el 20% procede de fondos comunitarios. El número de embajadas y delegaciones de los Estados miembros era bastante superior a la red de delegaciones de la Comisión (128 oficinas en 123 países). Asimismo subrayó que, por muy bueno que fuera el entramado, nada tiene mayor importancia que la voluntad política de los Estados miembros.
5. El Comisario apuntó una serie de propuestas prácticas para seguir mejorando la efectividad del sistema actual:
 - Invitación al AR para que asista a las reuniones de la Comisión cuando se debatiera la acción exterior, pese a que el AR no fuera miembro de la Comisión;
 - Aumento del trabajo conjunto entre el AR y la Comisión, desde la planificación estratégica hasta los documentos conjuntos sobre políticas (tales como el documento reciente sobre la Europa ampliada);
 - Mayor coordinación y posible participación conjunta del AR y del Comisario de relaciones exteriores en los debates en el Parlamento Europeo;
 - Podría examinarse el papel de las delegaciones y embajadas. Se han hecho avances en el intercambio de información, pero es preciso ir más adelante y ver las posibilidades de representación común y de compartir ciertas tareas;
 - Aumento de los recursos financieros para el AR para apoyar y apuntalar las decisiones diplomáticas de la UE. Los Servicios de la Comisión podrían encargarse de la gestión del presupuesto para evitar crear nuevas estructuras.

6. El Comisario habló en favor de la recomendación del Grupo Personalidad Jurídica para atribuir una personalidad jurídica única a la UE.
Esto abriría, de manera útil, la puerta para la simplificación del Tratado y la abolición de la estructura en pilares. Sobre las propuestas que supondrían cambio en el Tratado, recomendó una cierta racionalización del procedimiento de toma de decisiones en el ámbito de la acción exterior y una reforma de los procedimientos de acuerdos mixtos, ámbitos en los que en los procedimientos de ratificación actuales acarrearán retrasos significativos con efectos no deseables.
7. El Sr. Patten trató el tema de la representación exterior de la UE y declaró que debería realizarse la visibilidad y el papel de la UE en las instituciones internacionales, en particular en las IFI. Si la UE hablase con una voz única en las IFI, como hace en las negociaciones comerciales, tendría mucha más influencia.
8. Debería reformarse el sistema del diálogo político con terceros países y regiones. Había demasiadas reuniones y no se establecían suficientemente las prioridades. La UE carecía de una visión estratégica sobre lo que quería lograr en esas reuniones. Sufría de "reunionitis". El sistema Troika no les queda claro a terceros y debería suprimirse. La creación del puesto del AR ha dado un mayor perfil a la representación exterior de la UE y era deseable fortalecer su papel como interlocutor con los socios internacionales.
9. El Sr. Patten habló en favor de conceder al AR la presidencia, en lo que se refiere a las relaciones con el exterior, del Consejo de Asuntos Generales - Relaciones Exteriores. Tendría que tener además el derecho (explícito) de hacer propuestas. Con el fin de permitirle concentrarse en la función de AR, el puesto debería desvincularse del de Secretario General del Consejo. Además el AR debería contar con un presupuesto adecuado.
10. Debería hacerse más fácil la toma de decisiones en la PESC. El Sr. Patten apeló en favor de mecanismos más flexibles que permitieran a la UE reaccionar de manera más inmediata a los acontecimientos internacionales. Habló en favor de hacer más uso de la abstención constructiva y de la cooperación reforzada. A la vez que reconocía que el voto en este ámbito no era el procedimiento más deseable y que, idealmente, las decisiones deberían tomarse por consenso, había ámbito, con todo, para ampliar el uso del voto por mayoría cualificada en la

PESC. El Sr. Patten mencionó en este contexto la posibilidad de hacer uso del voto por mayoría cualificada para posibles iniciativas conjuntas del AR y de la Comisión. Añadió que cualquier propuesta conjunta debería intentar lograr el acuerdo de todos los Estados miembros. Señaló además que la experiencia desde el primer pilar mostraba que, en realidad, el Consejo había procedido a votar en muy pocos casos y que la mera existencia de la posibilidad de votar animaba a los Estados miembros a intentar llegar a algún consenso.

11. El Comisario dijo que el hecho de lograr una mayor credibilidad de la PESC, en particular en relación con los EE.UU., dependía de la capacidad de la UE de tratar el tema de la seguridad. Los intentos de refuerzo en este ámbito eran insuficientes y había una necesidad seria de tratar estos problemas de manera más clara.
12. Los siguientes elementos aparecieron en el debate: Un miembro preguntó si cualquier cambio en la arquitectura institucional supondría diferencias en la efectividad de la política de la UE en el Oriente Medio. El Comisario respondió que el AR ha hecho un gran trabajo en Oriente Medio y que no creía que una arquitectura institucional diferente hubiera producido mejores resultados. No había impedimentos derivados de la organización institucional. Todo dependía de la convergencia de puntos de vista y de la voluntad política, que era difícil de lograr, dado que las opiniones y percepciones de los temas relacionados con Oriente Medio varían mucho de un Estado miembro a otro.
13. En respuesta a la cuestión sobre "quién es el que manda" en lo que se refiere a la protección de los intereses de la UE en relación con importantes asuntos internacionales, tales como la seguridad nuclear y la importancia estratégica de algunas regiones en lo que se refiere a recursos naturales, el Comisario recordó que para la mayoría de los Estados miembros la política exterior está tan estrechamente vinculada con el concepto de estado nación que era difícil plantearse la noción de que fuera una persona "la que mandara", por encima del nivel nacional. Se estaban haciendo esfuerzos de coordinación en temas tales como la seguridad nuclear, por ejemplo en el G7, y se habían establecido programas tanto a escala comunitaria como de los Estados miembros.

14. En relación con la cuestión sobre los efectos de las Presidencias semestrales de la UE sobre la efectividad de la acción exterior de la UE, el Sr. Patten subrayó que la cooperación entre la Comisión y cada Presidencia había sido siempre muy constructiva. Había, con todo, efectos negativos derivados del sistema de rotación de la Presidencia a los que debería hacerse frente.
15. En relación con la posible fusión de la función del AR y del Comisario de Relaciones Exteriores, el Sr. Patten dijo que estaba en favor de acuerdos prácticos para realzar la sinergia entre las dos funciones. Era de la opinión de que sería muy difícil que una sola persona llevase a cabo las tareas tanto del AR como del Comisario de Relaciones Exteriores (fórmula de doble mandato). Había argumentos en favor de dar a un Vicepresidente de la Comisión una responsabilidad global en el ámbito de las relaciones exteriores. Si el AR fuera a presidir un futuro Consejo de Asuntos Exteriores/Relaciones Exteriores, esto contribuiría a aclarar las relaciones y el trabajo en favor de una mejor cooperación AR-Comisión. Deberían darse una serie de pasos prácticos para mejorar la coordinación, sin hacer a una sola persona responsable de ambos puestos.
16. Sobre el tema de posibles servicios comunes AR-Comisión, el Sr. Patten mencionó que podrían plantearse servicios de prensa conjuntos y unidades conjuntas de planificación y políticas estratégicas. Indicó además que podría considerarse la posible fusión de las delegaciones de la Comisión y de las oficinas de contacto del Consejo en Nueva York y Ginebra, así como la posibilidad de compartir funciones/puestos sobre información política en las delegaciones exteriores.
17. Por lo que se refiere a las estrategias comunes, el Comisario dijo que su ámbito era demasiado amplio y el contenido demasiado general. Deberían centrarse en temas más concretos.

III. Debate

18. Los miembros acordaron en que la voluntad política y la solidaridad de los Estados miembros era de importancia crucial para el desarrollo de una política común.

19. Había un reconocimiento general en la necesidad de definir más claramente en un futuro Tratado los objetivos que subyacen a la acción exterior de la UE. Se sugirió que el Grupo pudiese analizar en qué áreas los Estados miembros deseaban o estaban preparados para actuar conjuntamente. Los miembros sugirieron que los siguientes elementos deberían figurar en una definición de los objetivos de región exterior de la UE: objetivos globales tales como la paz, solidaridad, prosperidad; el papel de la UE como actor global; las relaciones entre la UE y otras regiones del mundo (las que estén en crisis y las demás), con inclusión de su naturaleza (el tema de la apertura o del proteccionismo fue planteado por uno de los miembros); relaciones bilaterales y acción multilateral (en particular con la ONU).
20. Algunos de los miembros recordaron una propuesta anterior de acordar, a ser posible cada año, una declaración sobre las prioridades de la política exterior de la UE. Un miembro propuso que el Grupo podría considerar también, más de cerca, estrategias comunes y cómo éstas podrían proporcionar instrumentos más específicos para una definición más a largo plazo de los objetivos e intereses de la UE.
21. Los miembros del Grupo eran de la opinión de que las competencias en el ámbito de la acción exterior deberían aclararse. Un miembro del Grupo propuso que debería establecerse una lista de la distribución de competencias en los diferentes ámbitos de la acción exterior de la UE y que el Grupo considerara si había margen para un cambio. Se sugirió que el Grupo estudiara temas tales como la cooperación para el desarrollo, las negociaciones internacionales (en ámbitos tales como el económico, comercial, social, medioambiental o técnico), amplios temas a largo plazo que son importantes para la seguridad o los intereses de la UE (ejemplos como la seguridad nuclear, el aspecto estratégico de los recursos petrolíferos en algunas regiones, consecuencias sobre el tercer mundo de las opciones políticas en el ámbito agrícola/alimentario), crisis internacionales de intensidad débil o fuerte (estas últimas con la participación del Consejo de Seguridad y los socios transatlánticos) (véase WD 5). Uno de los miembros del Grupo indicó la necesidad de codificar en el Tratado la competencia exterior de la Comunidad que se derive de sus competencias internas (codificación de la jurisprudencia y práctica AETR).

22. Los miembros reconocieron que, para que la acción exterior de la UE fuera más eficaz, era necesario mejorar los procedimientos de toma de decisiones. Los miembros reconocieron también que era importante mantener un enfoque diferenciado. Algunos estaban a favor de ampliar el uso del voto por mayoría cualificada a partes de la PESC, mientras que otros subrayaban que no consideraban realista prever una votación en asuntos relacionados con la política exterior y de seguridad, en particular en casos que supusieran despliegue de personal.
23. Algunos puntos necesitaban mejora, en particular la capacidad de la UE de responder rápida y eficazmente a situaciones de crisis.
24. Se reconocía en general la necesidad de aumentar la coherencia entre las estructuras institucionales existentes y en particular entre los puestos del AR y del Comisario encargado de relaciones exteriores. Algunos miembros indicaron el vínculo existente entre la cuestión del representante de la política exterior de la UE y la cuestión de la Presidencia de la Unión, pero el grupo acordó que los temas institucionales globales deberían tratarse en una fase posterior de la Convención, según ha estado planificado.
25. Algunos de los miembros abogaron en favor de fundir los dos puestos en uno (formula de doble mandato), situando el puesto ya fuera dentro de la Comisión o dentro del Consejo. Dicha función, con un "doble mandato", estaría ocupada por una única persona que podría tener dos adjuntos, uno que se centrara en el papel del AR y el otro en el papel de la Comisión. Otros miembros sugirieron que el AR tuviera un mandato del Consejo en su papel de AR y de la Comisión para acciones bajo la autoridad de la Comisión. Se propuso además que quien detentara ese "doble mandato" debería ser capaz de basarse en un servicio informático europeo, consistente en los servicios de relaciones exteriores de la Comisión, una autoridad política autónoma con personal de la Secretaría General del Consejo, la Comisión y los Estados miembros y una red de representaciones exteriores (Delegaciones de la Comisión transformadas en Delegaciones de la UE). Algunos miembros plantearon cuestiones en relación con la propuesta de doble mandato, indicando que sería necesario aclarar el papel y

los mecanismos, así como el tema de quién lo nombraría y a quién tendría que rendir cuentas. Indicaron que una organización de este tipo socavaría el principio de colegialidad de la Comisión y haría que el sistema fuese aún más complicado.

26. Varios miembros argumentaron en favor de mantener dos funciones separadas. El camino correcto para seguir adelante sería el de las medidas prácticas que realzaran la sinergia entre las dos funciones y una mayor claridad en los mandatos y tareas respectivas. Algunos no excluían que, en una fase posterior, se pudieran tomar medidas hacia la fusión de las dos funciones. Había un amplio apoyo a la idea de que el AR pudiera presidir la parte de Asuntos Exteriores/Relaciones Externas del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, que tendría que tener el poder de iniciativa y que su función debería desvincularse de la de Secretario General del Consejo. Un miembro se preguntaba no obstante si todo ello situaría al AR en la arquitectura institucional.
27. Algunos abogaron en favor de que un Presidente permanente del Consejo Europeo representara a la UE en el nivel de AR a escala de Jefe de Estado/Gobierno, mientras que el AR propiamente dicho se convertiría en el "Ministro de Asuntos Exteriores de la UE" representando a la UE a nivel ministerial. Otros cuestionaban esta propuesta, que, a su entender, socavaría el equilibrio institucional.