

CONVENCIÓN EUROPEA

SECRETARÍA

Bruselas, 16 de diciembre de 2002 (19.12)
(OR. en)

CONV 459/02

WG VII 17

INFORME

del: Grupo VII - "Acción Exterior"

a los: miembros de la Convención

Asunto: **Informe final del Grupo VII "Acción Exterior"**

INFORME DEL GRUPO VII - "ACCIÓN EXTERIOR"

PARTE A

RECOMENDACIONES

1. Agrupar en el Tratado los artículos relativos a la acción exterior

El Grupo convino en que sería útil agrupar en una sección del nuevo Tratado los artículos pertinentes de los Tratados actuales, que cubren diferentes aspectos de la política exterior de la UE, manteniendo disposiciones diferentes para los distintos ámbitos de actuación.

2. Principios y objetivos

Existe un amplio consenso en el Grupo sobre la necesidad de definir en el Tratado los principios básicos y los objetivos generales de la acción exterior de la UE, de forma que queden claros tanto para el público como para los socios de la UE. El Grupo logró un acuerdo sobre el siguiente texto que define los principios y los objetivos de la acción exterior de la UE:

Principios y objetivos de la acción exterior de la UE

1. *La acción de la Unión en la escena internacional se guiará por los valores en los que se ha inspirado su creación, desarrollo y ampliación: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y las libertades fundamentales, los principios de la dignidad humana, la igualdad y la solidaridad, y el respeto del Derecho internacional de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, y se definirá de manera que promueva estos valores en todo el mundo. La Unión tratará de desarrollar relaciones y crear asociaciones con países y organizaciones regionales o internacionales que compartan los mismos valores. Fomentará las soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.*

2. *La Unión Europea definirá y aplicará políticas comunes y actuaciones de la Unión, y tratará de lograr la mayor cooperación posible en todos los ámbitos de las relaciones internacionales para:*
- a) *salvaguardar los valores comunes, los intereses fundamentales, la independencia y la integridad de la Unión;*
 - b) *consolidar y apoyar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el Derecho internacional;*
 - c) *mantener la paz, evitar los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, con arreglo a los principios de la Carta de las Naciones Unidas;*
 - d) *fomentar un desarrollo económico y social sostenible de los países en desarrollo, con el objetivo principal de erradicar la pobreza, en particular en los países con bajo nivel de ingresos;*
 - e) *estimular la integración de todos los países en la economía mundial, inclusive mediante la abolición progresiva de las restricciones al comercio internacional;*
 - f) *desarrollar medidas internacionales de protección del medio ambiente y los recursos naturales mundiales y garantizar el desarrollo sostenible;*
 - g) *ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o provocadas por el hombre;*
 - h) *promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y el buen gobierno a escala mundial.*

El Grupo recomendó también que, para garantizar la coherencia entre la acción exterior e interior de la UE, dichos principios y objetivos se tendrían en cuenta también al estudiar los aspectos externos de las políticas internas de la UE.

3. Objetivos e intereses estratégicos

Una vez se hayan definido en el Tratado los principios y objetivos generales, la UE debería definir sus objetivos e intereses estratégicos, así como las estrategias para tratar de lograrlos activamente.

El Grupo recomienda que el Consejo Europeo defina los objetivos e intereses estratégicos de la UE para países o regiones, situaciones o temas específicos, y que establezca los parámetros por los que deberá guiarse la acción de la UE y de los Estados miembros. El Consejo de Acción Exterior se encargaría de la aplicación de estos objetivos e intereses estratégicos. Posteriormente, el Consejo Europeo evaluaría periódicamente el grado de realización de estos objetivos e intereses.

4. Competencia de la UE para celebrar acuerdos sobre temas que entren dentro de sus competencias internas

El Grupo tomó nota de que el Tribunal de Justicia ha reconocido a la Comunidad competencias exteriores implícitas cuando sea necesaria la celebración de acuerdos internacionales para la aplicación de las políticas internas o como reflejo de sus competencias internas en materias en las que ha ejercido esta competencia mediante la adopción de derecho derivado. El Grupo logró un consenso muy amplio sobre las siguientes recomendaciones:

- el Tratado debería indicar que la Unión tiene competencias para celebrar acuerdos en relación con cuestiones que entren dentro de sus competencias internas;
- la nueva disposición del Tratado debería precisar también que el Consejo debería pronunciarse sobre dichos acuerdos con arreglo al mismo procedimiento de votación que se aplique al mismo tema en el debate legislativo interno (normalmente, votación por mayoría cualificada).

Esta indicación en el Tratado debería entenderse sin perjuicio alguno de la delimitación de competencias entre la Unión y sus Estados miembros.

5. Mejorar la coherencia y la eficiencia entre instituciones y actores

Para garantizar una mayor coherencia entre las decisiones en materia de política exterior y la utilización de instrumentos en el ámbito de las relaciones exteriores, el Grupo opina que

habría que reconsiderar las funciones actuales del AR para la PESC y del Comisario responsable de Relaciones Exteriores. El Grupo debatió sobre diferentes soluciones, que se recogen en la parte B del informe. A pesar de las diferentes posiciones, se manifestó una amplia tendencia a favor de una solución que consiste en que ambas funciones sean desempeñadas por un "Representante Exterior Europeo" ¹.

Esta persona, que aunaría las funciones de AR y de Comisario Relex:

- sería nombrada por el Consejo, en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión y refrendo del Parlamento Europeo.
- recibiría mandatos directos del Consejo, y sería responsable ante él para los asuntos relacionados con la PESC. En su condición de AR tendría derecho oficial, pero no exclusivo, de iniciativa. Cuando ejerciera su derecho de iniciativa en el ámbito PESC, la Comisión se abstendría de adoptar una iniciativa paralela. Sus iniciativas en materia PESC y las decisiones prácticas consiguientes no estarían sometidas a la aprobación previa del Colegio de Comisarios. Las decisiones en materia de PESC seguirían adoptándose en el Consejo con arreglo a los procedimientos pertinentes. No tendría derecho de voto en el Consejo.
- sería miembro de pleno de derecho de la Comisión, preferentemente con el rango de vicepresidente. En su condición de Comisario de Relaciones Exteriores presentaría propuestas al Colegio y participaría plenamente en las decisiones del mismo en los asuntos que entran dentro de las competencias comunitarias actuales, que seguirían los procedimientos normales.
- sería responsable de la representación exterior de la Unión, en sustitución de la troika actual.

Algunos miembros supeditaron su acuerdo sobre esta sugerencia a una solución satisfactoria global sobre la estructura institucional. El Grupo convino en que esta cuestión tenía importantes aspectos institucionales, y que debía examinarse en un contexto más amplio.

¹ Durante el debate se propusieron otros títulos, en particular, el de "Ministro de Asuntos Exteriores de la UE" y el de "Secretario de Asuntos Exteriores de la UE". Se estimó en general que el título de "Representante Exterior Europeo" tenía la ventaja de no corresponder a ninguno utilizado a nivel nacional.

6. Hacer más coherente y eficiente la acción exterior en cada institución

El Grupo consideró que para garantizar la coherencia y la eficiencia de la acción exterior de la UE, debía examinarse el funcionamiento de cada institución. Hubo un consenso considerable a favor de:

- la creación de un Consejo específico "Acción Exterior", formalmente distinto del de Asuntos Generales; esto no excluiría que los Estados miembros pudieran estar representados por el mismo ministro en ambas formaciones. Un número importante de miembros opina que el Consejo de Acción Exterior debería estar presidido por la persona que ostentara la función de Alto Representante (AR) sin que tuviera derecho de voto.
- el establecimiento de un punto de coordinación en la Comisión, posiblemente el Vicepresidente, que coordinara todas las cuestiones exteriores de las que se ocupe la Comisión (todos los ámbitos de las relaciones exteriores así como los aspectos externos de las políticas internas).

7. Hacer más coherentes y eficientes las instituciones

Existe un amplio consenso en el Grupo sobre determinadas recomendaciones de organización destinadas a aumentar la coherencia y la eficiencia y que podrían ponerse en práctica independientemente de la solución que se adopte para el marco institucional:

- establecimiento de un servicio conjunto (Servicio Europeo de Acción Exterior) compuesto por funcionarios de la Dirección General de Relaciones Exteriores y de la Secretaría del Consejo y de funcionarios en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. En caso de que se creara el nuevo puesto de "Representante Exterior Europeo" (véase punto 5), este servicio trabajaría bajo su autoridad.
- creación de una escuela diplomática y de un servicio diplomático de la UE, similares a los de los Estados miembros. Las delegaciones actuales de la Comisión se convertirían en delegaciones o embajadas de la UE, y su personal lo constituirían funcionarios de la

Comisión y de la Secretaría del Consejo, así como personal de los servicios diplomáticos nacionales en comisión de servicios. Estas delegaciones o embajadas de la UE trabajarían formalmente bajo la autoridad de la persona que ostente la función de AR para los asuntos relacionados con la PESC y bajo la autoridad directa de la Comisión por lo que respecta a los demás aspectos de la acción exterior.

8. Instrumentos y adopción de decisiones

a) Instrumentos

Con vistas a promover una utilización coherente de los instrumentos de acción exterior de la UE, el Grupo consideró útil crear la posibilidad de "iniciativas conjuntas", que podrían ser propuestas por el Representante Exterior Europeo (o el AR) y la Comisión.

b) Adopción de decisiones de PESC

- El Grupo subraya que para evitar la inercia en la PESC y promover una PESC proactiva, debería recurrirse al máximo a las disposiciones actuales sobre utilización de la votación por mayoría cualificada y a las disposiciones que permiten cierta flexibilidad, como la abstención constructiva.
- Además, el Grupo recomienda la inclusión de una nueva disposición en el Tratado que establezca la posibilidad de que el Consejo Europeo acuerde por unanimidad hacer extensivo a la PESC el recurso a la votación por mayoría cualificada;
- Varios miembros consideran que las "iniciativas conjuntas" deberían aprobarse mediante votación por mayoría cualificada.

c) Adopción de decisiones de política comercial

Existe un amplio consenso a favor de que se recurriera a la votación por mayoría cualificada en todos los ámbitos de la política comercial, incluidos los servicios y la propiedad intelectual, sin perjuicio de las restricciones actuales en materia de armonización en ámbitos nacionales de actuación.

9. Política de cooperación para el desarrollo

El Grupo recomienda que se simplifiquen y mejoren los instrumentos administrativos y jurídicos para la gestión de los programas de desarrollo CE/UE, con una reducción significativa del número de reglamentaciones por región y por sector y centrándose en la programación estratégica.

Hubo un elevado consenso a favor de la integración del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) en el presupuesto general comunitario, que de esta manera se sometería a los mismos procedimientos aplicables a los demás ámbitos de asistencia financiera. Esta integración debería ir acompañada de una mayor eficacia de los programas de desarrollo de la UE en general, que deberían centrarse en la pobreza, y no debería suponer en ningún caso una reducción del volumen de ayuda destinado a los países ACP.

El Grupo, si bien reconoce que la política de desarrollo tiene objetivos específicos que se reflejan en los objetivos y principios de la acción exterior de la UE, subraya la necesidad de coherencia entre la cooperación para el desarrollo y demás aspectos de la acción exterior de la UE así como los aspectos externos de las políticas internas, dado que la ayuda para el desarrollo debería considerarse un elemento de la estrategia general de la Unión respecto a terceros países.

10. Papel del Parlamento Europeo

El Grupo reconoce que las disposiciones actuales del artículo 21 del TUE en relación con la PESC son satisfactorias. Deberían completarse, sin embargo, para que la persona que desempeñe la función de AR participe en las tareas contempladas en el art. 21 del TUE (la consulta sobre los aspectos y opciones principales, y la información sobre el desarrollo de la PESC).

Además, varios miembros consideran que debería potenciarse la participación del PE en la política comercial.

11. Financiación de la PESC

Al observar que la parte PESC actual del presupuesto de la UE ha resultado ser insuficiente y

que los procedimientos actuales son demasiado pesados para permitir una rápida financiación de las actividades, el Grupo recomienda que:

- la parte PESC del presupuesto de la UE disponga de fondos suficientes para afrontar crisis imprevistas o nuevas prioridades políticas en el ámbito internacional;
- la persona que ostente la función de AR goce de cierta autonomía para la financiación de determinadas actividades necesarias para la ejecución de su mandato. En particular, debería haber en el marco del presupuesto comunitario un mecanismo eficaz que permitiera a la persona que ostentara la función de AR financiar de manera urgente los preparativos de operaciones de gestión civil de crisis. Tal financiación debería basarse en directrices claras del Consejo, contar con la autorización del CPS y respetar los límites presupuestarios máximos establecidos por la autoridad presupuestaria ².
- se disponga de un margen más amplio de gastos sin asignar en los principales programas de asistencia para responder a acontecimientos imprevistos.
- se establezcan procedimientos adecuados que permitan hacer efectivos fondos y actuar de forma inmediata.

12. Acuerdos internacionales

- El Grupo recomienda que el nuevo Tratado contenga un conjunto único de disposiciones sobre la negociación y celebración de acuerdos internacionales, en el que se indicaría que el Consejo autoriza la apertura de negociaciones, establece las directrices de negociación y celebra los acuerdos, así como quién actúa en nombre de la Unión Europea en función del tema del acuerdo.
- Cuando el ámbito de un acuerdo pudiera entrar dentro tanto de las competencias comunitarias actuales como de los actuales Títulos V o VI del TUE, el Grupo

² También deberían determinarse los medios de financiación de las operaciones de gestión de crisis con aspectos de defensa (véanse las recomendaciones del Grupo VIII).

recomienda que, siempre que sea posible, el objetivo sea la celebración de un único acuerdo y que el Consejo decida el procedimiento de negociación en función del objeto principal del acuerdo y de su base jurídica. El Consejo indicaría, también a este respecto, quién negociaría en nombre de la Unión: por ejemplo, la persona que ostente la función de AR y la Comisión conjuntamente, o la Comisión o el AR solos bajo la supervisión de un comité.

13. Representación exterior

- El Grupo recomienda que la Unión, en los casos pertinentes, obre por un cambio en los estatutos de las organizaciones internacionales para permitir la adhesión de la Unión.
- El Grupo considera que, cuando proceda, la Unión debería tratar de tener reconocimiento formal o, si es posible ser miembro de pleno derecho de las organizaciones internacionales especializadas pertinentes, sin perjuicio de la pertenencia de los Estados miembros a dichas organizaciones.
- Los miembros del Grupo de la zona del euro, apoyados por otros, expresaron su apoyo a favor de una representación única de la zona del euro en las instituciones financieras internacionales, y recomiendan que se halle una solución para articular la representación única con las obligaciones correspondientes de los Estados miembros.
- El Grupo convino en que los Estados miembros deberían coordinar mejor sus posiciones en las organizaciones y conferencias internacionales con vistas a ponerse de acuerdo sobre la posición de la UE y la manera de impulsarla.
- El Grupo recomienda que, cuando ya exista una posición acordada de la Unión, la Unión cuente en los foros internacionales con un solo portavoz, cuando proceda.
- Para mejorar la notoriedad, claridad y continuidad de la representación exterior de la UE ante terceros países, el Grupo considera que esta tarea debería confiarse a la persona que ostente la función de AR, en particular en las reuniones de diálogo político.

INFORME DETALLADO SOBRE LOS DEBATES

PARTE B

I. Introducción

1. El Grupo "Acción Exterior de la UE" ha realizado un estudio sistemático de las cuestiones incluidas en su mandato (CONV 252/02). Los debates se celebraron teniendo como fondo los resultados del debate plenario de la Convención sobre la acción exterior de la UE (11 y 12 de julio de 2002) y el documento de reflexión sobre este asunto presentado por el Praesidium (CON 161/02). El Grupo escuchó las intervenciones de Chris Patten, miembro de la Comisión encargado de Relaciones Exteriores, Javier Solana, Secretario General del Consejo y Alto Representante para la PESC, Pascal Lamy, miembro de la Comisión encargado de la Política Comercial, Poul Nielson, miembro de la Comisión encargado de la Cooperación para el Desarrollo y de la ayuda humanitaria, y Pierre de Boissieu, Secretario General Adjunto del Consejo.
2. Los debates del Grupo partieron del reconocimiento general de que la presencia de la Unión como actor en la escena internacional se ha intensificado de forma considerable y que con los años su papel ha ido adquiriendo reconocimiento mundial. Simultáneamente, siguen aumentando las expectativas, tanto dentro como fuera de la UE. Los retos de la mundialización y de la mayor interdependencia de los Estados y regiones requieren que la Unión sea fuerte y digna de crédito en la escena internacional, no sólo en términos económicos sino también políticos. La cuestión principal, por tanto, no es si la Unión tiene una misión que cumplir, sino cómo debe organizarse para promover con eficacia y coherencia sus valores fundamentales, defender sus intereses comunes y contribuir al objetivo general de la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible en el mundo.
3. El Grupo celebró ocho reuniones, una de ellas conjuntamente con el Grupo VIII "Defensa" sobre el asunto de la gestión civil de crisis. Los miembros presentaron un considerable número de contribuciones escritas en forma de documentos de trabajo y la Secretaría

elaboró varios documentos que se utilizaron como base del debate (véase la lista que figura como anexo). Cabe destacar que los asuntos relacionados con la Defensa se trataban en un grupo de trabajo distinto.

4. La amplia gama de asuntos tratados por el Grupo puede clasificarse en los siguientes epígrafes generales:

- intereses, objetivos y principios comunes
- competencias
- coherencia y eficiencia de la acción: estructuras, instrumentos y procedimientos de decisión
- acuerdos internacionales
- representación y servicios exteriores

II. Observaciones iniciales

5. Durante los debates, algunos miembros del Grupo presentaron varias observaciones de tipo general. En primer lugar había un reconocimiento general de que la Unión tenía mucho que ganar si actuaba colectivamente en la escena internacional. Cada vez es más difícil que cada Estado miembro influya en la evolución de los acontecimientos internacionales actuando por su cuenta. Además, el proceso de integración europea ha llevado a compartir más intereses y valores, cuya defensa requiere un planteamiento integrado ante el resto del mundo.

6. En segundo lugar se reconoció que la actuación colectiva en la escena mundial dependía en gran medida de la voluntad política y la solidaridad entre Estados miembros. Esto resultaba particularmente cierto para la política exterior, que muchos consideran el núcleo fundamental de la soberanía nacional. Se reconoció que la percepción de los acontecimientos internacionales difería a veces profundamente de un país a otro y con frecuencia llevaba a reacciones diferentes, o a una diferente intensidad de reacción. En este sentido se destacó que era útil contar con mecanismos que potenciaron la convergencia de opiniones y la sensación de la solidaridad.

7. En tercer lugar, se destacó que la acción exterior cubría una amplia gama de ámbitos de actuación, que había más divergencias nacionales en algunos de estos ámbitos que en otros, y que algunos ámbitos de actuación o acciones en el marco de organizaciones internacionales se adaptaban mejor a los instrumentos jurídicos y a la reglamentación que otros. Esto hace necesaria la existencia de distintos mecanismos y procedimientos en materia de toma de decisiones y su ejecución dentro de la UE. Al haber distintos mecanismos y procedimientos resulta esencial la coordinación de los diferentes ámbitos de actuación, particularmente en relación con las cuestiones de gestión de crisis y de defensa.
8. En cuarto lugar, se reconoció que si bien la UE cuenta con recursos colectivos considerables, los recursos nacionales que los Estados miembros pueden usar internacionalmente, tanto financieros como humanos, son mucho mayores. Por tanto se destacó que la elaboración de políticas europeas debería tener la finalidad de movilizar toda la panoplia de recursos disponibles de manera coherente, y que debería funcionar como catalizador para el uso de los recursos nacionales a fin de lograr objetivos compartidos a escala de la UE.
9. En quinto lugar, se recordó que se había logrado un avance considerable durante los últimos años. Es importante que al estudiar cómo se puede seguir mejorando el sistema actual, se determine qué elementos dan buenos resultados y se tomen como base los avances realizados hasta la fecha.

III. Intereses, principios y objetivos comunes

10. El Grupo cambió impresiones sobre la manera en que la UE podría definir mejor sus intereses comunes y establecer prioridades para su acción en la escena mundial. El Grupo destacó la necesidad de definir mejor en el Tratado los principios subyacentes y los objetivos generales de todos los ámbitos de la acción exterior de la UE, de manera que quedara claro para los ciudadanos y para los socios de la UE.
11. El Grupo estudió un documento de la Secretaría, que incluía una propuesta de principios y objetivos de la acción exterior de la UE basándose en el texto del Tratado actual sobre los distintos ámbitos de actuación y en recomendaciones presentadas por los miembros del Grupo. El Grupo logró un amplio consenso sobre un texto que define los "principios y objetivos", que figura en la parte A del presente informe y recomienda que ese texto se incluya en el Tratado.

12. Se entendió que dichos principios y objetivos se tendrían en cuenta también al estudiar los aspectos externos de las políticas internas de la UE, para garantizar la coherencia entre la acción exterior y la interior. El Grupo hizo observar que estos principios y objetivos también deberían orientar las relaciones de la Unión con los países y regiones vecinas.
13. En los debates sobre la naturaleza de este texto, se presentaron distintas opciones. Algunos propusieron que se incluyera en la segunda parte del futuro Tratado, y otros consideraron que debería seguir siendo una guía general hasta que se dispusiera de una versión definitiva del Tratado Constitucional elaborado por el Presidium.
14. En este contexto, el Grupo convino en que sería útil agrupar en una parte del nuevo Tratado los artículos de los Tratados actuales que cubren diferentes aspectos de la política exterior de la UE, sin perjuicio de la posibilidad de prever disposiciones diferentes para cada ámbito de actuación.
15. Una vez queden establecidos los objetivos y principios generales, será más fácil para la UE definir sus intereses comunes y acordar una estrategia para defenderlos. El Grupo consideró que los intereses comunes los tenía que definir colectivamente el Consejo. También se mencionó la posibilidad de dar a la persona que ostente la función de AR para la PESC más poder para definir los intereses comunes de la UE en la política exterior. El Grupo destacó el papel de la Comisión como defensora del interés común y solicitó que se fortaleciera su misión en este sentido. Se estuvo de acuerdo en la importancia de establecer un mecanismo adecuado que permitiera, basándose en objetivos generales, identificar objetivos e intereses específicos, así como estrategias para aplicarlos activamente.
16. En este contexto, se recordó la misión del Consejo Europeo en la definición de los principios y orientaciones generales. Los miembros destacaron asimismo la importancia del documento anual de prioridades estratégicas de la Comisión y el debate anual del Consejo sobre la política exterior de la UE, así como los trabajos del Parlamento Europeo al respecto, que en la práctica habían superado con mucho la misión limitada que le habían conferido los Tratados

existentes. El Grupo destacó asimismo las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo de Sevilla sobre la programación plurianual de las actividades del Consejo, y el papel activo desempeñado por la Comisión en dicha operación. Se propuso además que el Consejo Europeo adoptara un plan estratégico anual en el que se definieran específicamente los objetivos de la Unión en materia de acción exterior, y que este plan se incluyera en el programa de trabajo del Consejo, con arreglo al documento anual de prioridades estratégicas de la Comisión. El Consejo de Acción Exterior se encargaría de la aplicación de estos objetivos e intereses estratégicos establecidos por el Consejo Europeo.

IV. Competencias

17. En lo que respecta a las competencias de la Unión en materia de PESC, el Tratado estipula que los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la Política Exterior y de Seguridad de la Unión con espíritu de lealtad y solidaridad mutua, trabajarán conjuntamente para intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua y se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar a su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales. Los Estados miembros, por tanto, están obligados a garantizar que las políticas nacionales se ajustan a las posiciones acordadas por la UE. El Grupo acordó que no hay necesidad de establecer en una lista las competencias que la Unión debe tener en materia de PESC y se recordó que el Tratado no establece límites sobre el posible ámbito de aplicación ni la intensidad de una política común en esta materia. En materia de PESC y de cooperación policial y judicial en materia penal (Título VI del TUE, JAI), el Tratado autoriza actualmente al Consejo a celebrar acuerdos en nombre de la Unión. Al conferirse explícitamente una personalidad jurídica única a la Unión, como propone el Grupo III, quedaría clara la posibilidad de la Unión de celebrar acuerdos en los ámbitos de sus competencias.

18. El Grupo observó que el Tratado CE atribuye competencias explícitas a la Comunidad en materia de acción exterior, incluida la celebración de acuerdos internacionales, y que el Tribunal de Justicia ha reconocido a la Comunidad competencias exteriores implícitas cuando la celebración de acuerdos internacionales sea necesaria para la aplicación de las políticas

internas o como reflejo de sus competencias internas en materias en las que ha ejercido esta competencia mediante la adopción de derecho derivado. El Grupo consideraba interesante explicitar la jurisprudencia del Tribunal para facilitar la acción de la Unión en un mundo globalizado, en particular cuando se trate de la dimensión exterior de las políticas y actuaciones internas. Por tanto, el Grupo convino en que el Tratado debería indicar que la Unión tiene competencias para celebrar acuerdos sobre cuestiones que entren dentro de sus competencias internas por el mismo procedimiento de votación en el Consejo que se aplica para la acción legislativa interna (normalmente votación por mayoría cualificada). El Grupo convino en que esta indicación explícita en el Tratado debería entenderse sin perjuicio de la delimitación de competencias entre la Unión y sus Estados miembros. Un miembro estimó que la indicación no debería afectar a las disposiciones del Tratado de Niza en materia de política comercial. En cuanto a las competencias exteriores explícitas, el Grupo reconoció que la delimitación de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros variaba de una política a otra. Un miembro consideró que convendría que más ámbitos de actuación exterior y más aspectos exteriores de los ámbitos de actuación interior se convirtieran en competencias exclusivas de la Unión.

V. Coherencia y eficiencia de la acción

19. Sin perjuicio de las diversas delimitaciones de competencias entre la Unión o la Comunidad y los Estados miembros, de los diversos cometidos de cada actor (instituciones y Estados miembros) y de los diferentes procedimientos de toma de decisiones en los diferentes ámbitos, es fundamental garantizar al máximo la coherencia y la eficiencia de la acción exterior de la UE.

20. El Grupo acordó que para potenciar al máximo su influencia en la escena mundial, la Unión tenía que utilizar todos sus instrumentos, tanto políticos como económicos, de manera coordinada y sinérgica. Se destacó asimismo que un planteamiento coherente en las cuestiones internacionales aumentaba el crédito de la Unión frente a sus socios. Se señaló que la Unión tenía a su disposición una gran variedad de instrumentos: por ejemplo, programas de cooperación técnica y económica con terceros países, fondos de asistencia humanitaria,

fondos para programas de cooperación para el desarrollo, mecanismos para acordar y emprender acciones diplomáticas conjuntas, acciones de la Presidencia y del AR, instrumentos destinados a la prevención de conflictos, disposiciones para celebrar distintos tipos de acuerdos bilaterales y multilaterales, diversas posibilidades de actuación en las organizaciones internacionales y foros multilaterales, y que ha comenzado hace poco a poner en marcha una función de gestión de crisis que incluye la posibilidad de enviar personal sobre el terreno. Además, muchas de las políticas y actuaciones internas de la Unión podrían incidir en sus relaciones con el mundo exterior.

21. Pese a los progresos realizados estos últimos años, el Grupo estimó que cabía aún mejorar la arquitectura europea actual para permitir un uso más coordinado de los distintos instrumentos. Se presentaron varias opciones durante los debates en relación con la estructura de cada institución, las relaciones entre instituciones y actores y los instrumentos y el proceso de decisión.

a) Estructuras intra e interinstitucionales

22. Varios miembros destacaron la importancia de establecer mecanismos en el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, que faciliten y estimulen un planteamiento coordinado para la preparación, estudio, aplicación y control de la acción exterior de la UE.

23. En este contexto, el Grupo considera que la coherencia de la acción exterior de la UE constituía una responsabilidad común de las instituciones y de los Estados miembros cuando actuaran en el marco de la UE. Se destacó la necesidad de tener mecanismos eficaces de coordinación a escala nacional, que posibiliten un planteamiento más coherente por parte de cada Estado miembro en los trabajos de las diferentes formaciones del Consejo, Coreper, Comité Político y de Seguridad (CPS), grupos de trabajo y comités.

24. Por otra parte, el Grupo destacó la importancia del papel del Consejo Europeo en la definición de las orientaciones generales y directrices estratégicas de la política exterior de la UE y consideró que éste constituía un elemento esencial para garantizar la coherencia general de la actuación de la UE en la escena mundial.

25. En lo que se refiere al funcionamiento del Consejo de Ministros, al que se ha confiado la aplicación de las orientaciones y directrices generales establecidas por el Consejo Europeo, el Grupo acogió con satisfacción la decisión del Consejo Europeo de Sevilla de crear una formación de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores encargada de los asuntos relacionados con la actuación exterior de la UE. Un amplio número de miembros considera que sería útil ir más allá y separar oficialmente las dimensiones "acción exterior" y "asuntos generales" en dos formaciones del Consejo distintas, lo que no excluiría que los Estados miembros pudieran estar representados por el mismo ministro en ambas.
26. Un número importante de miembros opina que el Consejo de Acción Exterior debería estar presidido por la persona que ostentara la función de AR, que dejaría de tener a su cargo la función de Secretario General del Consejo. Otros miembros, si bien están de acuerdo con la desvinculación de las funciones de Alto Representante y de Secretario General del Consejo, manifestaron dudas sobre el hecho de que presida reuniones del Consejo. Consideran que sería difícil conciliar esta tarea específica con otras tareas que se le encomendaran y que se concentraría demasiada responsabilidad en una sola persona. Algunos consideran que si los Estados miembros seguían presidiendo el Consejo se garantizaba mejor la responsabilidad democrática de las acciones del AR. Otros miembros opinan que esto no plantea problemas y subrayan las ventajas de esta propuesta para la continuidad y coherencia de la acción exterior del Consejo y para que la representación de la UE tenga una sola voz. El Grupo convino que esta cuestión podría tratarse en una fase ulterior desde el punto de vista más amplio del contexto institucional.
27. El Grupo destacó la importancia de contar con un punto de coordinación en la Comisión que coordine todas las cuestiones exteriores en los servicios de la Comisión, toda vez que diversas direcciones generales tratan aspectos de la acción exterior y que las políticas internas pueden tener una dimensión externa. El Grupo acordó que esta tarea podría encomendarse a uno de los vicepresidentes de la Comisión.

28. En lo que se refiere a las relaciones **entre instituciones y actores**, los debates se centraron en las funciones del AR para la PESC y del Comisario encargado de Relaciones Exteriores. El Grupo consideró que había que hacer más para garantizar la coherencia entre las decisiones de política exterior, por una parte, y la utilización de instrumentos y la elaboración de políticas en materia de relaciones exteriores, por otra. Se presentaron diversas opciones ³:

29. **Una opción** recomendaba adoptar medidas prácticas para seguir reforzando el papel del AR y potenciar la sinergia entre las funciones del AR y el papel de la Comisión en materia de relaciones exteriores, manteniendo ambas funciones separadas. Los defensores de esta opción subrayaron que la creación del puesto de AR había contribuido a definir mejor y a proseguir una política exterior más proactiva y eficaz. Sobre la base de esta experiencia positiva, consideran que debería tratar de reforzarse el papel del AR al mismo tiempo que se mejora la sinergia con el trabajo de la Comisión. Se formularon varias propuestas concretas:

- Reconocimiento oficial del derecho de propuesta del AR (junto con el de la Presidencia, los Estados miembros y la Comisión).
- Conceder al AR los medios adecuados para desarrollar su tarea (véase también más adelante).
- Participación del AR en todas las reuniones de la Comisión que traten de la acción exterior (algunos han sugerido concederle la condición de "observador" en el Colegio).
- Más trabajo conjunto por parte del AR y del Comisario RELEX, incluida la preparación de iniciativas conjuntas que se presentarían al Consejo (ver también más adelante) e intervenciones conjuntas ante el Parlamento Europeo.
- Mayor cooperación entre sus servicios (en particular en el marco del análisis de políticas, elaboración común de informes, etc.), así como una posible fusión de los servicios en algunas materias y la creación de delegaciones o embajadas de la UE.

Además, algunos miembros han propuesto separar las funciones de AR de las de SG del Consejo, para permitirle que se concentre en sus tareas PESC. Algunos miembros consideran también que el AR debería presidir el Consejo de Relaciones Exteriores (véase supra).

³ El Grupo tomó nota de que el Grupo VIII se encarga de examinar las disposiciones específicas sobre cuestiones relacionadas con la defensa.

30. Un considerable número de miembros considera que no sería suficiente una mayor cooperación, manteniendo separadas las dos funciones de AR y de Comisario RELEX, para garantizar la coherencia entre los diversos ámbitos de la acción exterior de la UE. Consideraron que eran necesarios cambios institucionales más ambiciosos para hacer frente a la necesidad de aumentar la coherencia.
31. Por tanto, se presentó **una segunda opción** en la que se recomendaba la plena integración de las funciones de AR en la Comisión. Los defensores de esta opción consideraban que el método comunitario, que ha tenido mucho éxito en muchas áreas, y en particular en política comercial, debería introducirse en la mayor medida posible en todas las áreas de la acción exterior. Esta fusión daría a la Unión un centro único de elaboración de políticas en materia de acción exterior (incluida la PESC), que estaría situado en la Comisión. La toma de decisiones seguiría estando en manos de los Estados miembros, a través del Consejo Europeo y el Consejo de Ministros, como ocurre en la actualidad para los asuntos comunitarios. La Comisión se encargaría de la elaboración y aplicación de las políticas, así como de la representación exterior en todos los ámbitos de la acción exterior de la Unión. Habría una administración única y pleno control parlamentario. La fusión no se referiría a los asuntos de la PESD, que estarían sometidos a otro tipo de mecanismos.
32. Para un considerable número de miembros esta opción constituiría la mejor solución para resolver los problemas de coherencia y regularidad en la acción exterior. Al mismo tiempo, observan que en estos momentos esta opción resulta inalcanzable, dado que no existe consenso entre los Estados miembros para que la política exterior pase a ser competencia exclusiva o compartida, como lo habían hecho en materia de política comercial común. Los defensores de esta opción, si bien consideran que éste debe ser el objetivo final, pueden aceptar en el ínterin la tercera opción.
33. La **tercera opción**, que se presentó como una solución transaccional que trataba de establecer un vínculo entre la primera y la segunda opción, recomendaba el ejercicio de ambas misiones (AR y Comisario Relex) por parte de una persona, que llevaría el título de "Representante Exterior Europeo"⁴. Lo nombraría el Consejo, en su composición de Jefes de Estado o de

⁴ Durante el debate se presentaron otros títulos, en particular, el de "Ministro de Asuntos Exteriores de la UE" y el de "Secretario de Asuntos Exteriores de la UE". Se estimó en general que el título de "Representante Exterior Europeo" tenía la ventaja de no corresponder a ningún título utilizado a nivel nacional.

Gobierno, por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión y refrendo del Parlamento Europeo. El Representante Exterior Europeo recibiría mandato directo del Consejo, y sería responsable ante el mismo para los asuntos relacionados con la PESC, y al mismo tiempo sería miembro de pleno de derecho de la Comisión, preferentemente con el rango de vicepresidente. Al combinar las funciones de Alto Representante de la PESC con las que desempeña en la actualidad el Comisario Relex, el Representante Exterior Europeo garantizaría la coherencia entre la política exterior de la UE y las medidas e instrumentos concretos que la UE podría desplegar en materia de acción exterior.

34. Los que proponen esta opción reconocieron que para las decisiones y acciones de PESC se requería una estrecha conexión con los Estados miembros a través del Consejo. Por tanto, consideraron que los procedimientos relativos a las materias que entraban dentro del ámbito PESC y los asuntos comunitarios debían seguir estando separados. El Representante Exterior Europeo, en su condición de Alto Representante, tendría un derecho formal, pero no exclusivo, de iniciativa en el Consejo. Cuando ejerciera su derecho de iniciativa en el ámbito PESC, la Comisión se abstendría de adoptar una iniciativa paralela. Sus iniciativas en materia PESC y las decisiones de aplicación en este ámbito no estarían sometidas a la aprobación previa del Colegio de Comisarios. Las decisiones en materia de PESC seguirían adoptándose en el Consejo con arreglo a los procedimientos establecidos en este ámbito de actuación (véase infra). El Representante Exterior Europeo no tendría derecho de voto en el Consejo. En lo que se refiere a los asuntos que son actualmente de competencia comunitaria, el Representante Exterior Europeo, en su calidad de Comisario Relex, presentaría propuestas al Colegio y participaría plenamente en las decisiones del mismo. Éstas seguirían los procedimientos actualmente vigentes (votación por mayoría). El Representante Exterior Europeo sería responsable de la representación exterior de la Unión, en sustitución de la troika actual.
35. En cuanto al alcance de las tareas encomendadas al Representante Exterior Europeo se ha propuesto lo siguiente. Tendría algunos adjuntos o asistentes en materia PESC, o representantes especiales con responsabilidades específicas o temáticas, que serían nombrados

por el Consejo a propuesta del Representante Exterior Europeo y trabajarían bajo la autoridad de éste. Al mismo tiempo se procedería a un reparto de tareas entre los miembros de la Comisión con carteras relacionadas con los aspectos comunitarios de la acción exterior, como ocurre actualmente. Algunos miembros consideran que el Representante Exterior Europeo debería contar con dos adjuntos (uno para asuntos PESC y otro para su función como Comisario).

36. En cuanto a los aspectos organizativos de los servicios, la orientación general era evitar al máximo la duplicación innecesaria de servicios. Se manifestó una amplia orientación a favor del establecimiento de un servicio conjunto compuesto por funcionarios de la Dirección General de Relaciones Exteriores, de la Secretaría del Consejo y de funcionarios en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. Este servicio trabajaría bajo la autoridad del Representante Exterior Europeo si se llegara a crear este puesto. Se propuso también que las actuales delegaciones de la Comisión se transformarían en delegaciones o embajadas de la UE.
37. Los que tenían dudas sobre esta opción discutieron su compatibilidad con el principio de colegialidad, y consideraron que el ámbito de competencias era demasiado grande para una sola persona.
38. El Grupo destacó el papel predominante del Consejo Europeo en la definición de orientaciones y directrices generales de la política exterior de la UE y el papel central del Consejo de Ministros en su ejecución. Basándose en esto, se presentó **una cuarta opción** que consistiría en crear el puesto de "Ministro de Asuntos Exteriores de la UE" bajo la autoridad directa del Presidente del Consejo Europeo, aunaría las funciones de AR y Comisario Relex y presidiría el Consejo de Acción Exterior. Según esta opción, la actuación de dicho Ministro estaría respaldada por medidas operativas que garantizarían la eficiencia y la coherencia de las políticas acordadas por el Consejo Europeo y por el Consejo. La finalidad sería aumentar la coherencia entre las orientaciones políticas acordadas por el Consejo y las responsabilidades operativas de la Comisión en materia de acción exterior, respetando a la vez las competencias atribuidas a cada institución.

39. Los miembros del Grupo reconocieron que podría haber una relación entre la reforma de las funciones del AR y del Comisario Relex y la organización de la Presidencia del Consejo Europeo. El Grupo observó, sin embargo, que la organización del Consejo Europeo tendría incidencias institucionales más amplias, que habría que debatir en el pleno.
40. Tras los debates, y a pesar de las diferentes posiciones, se manifestó una amplia tendencia a favor de la creación del puesto de Representante Exterior Europeo, conforme a la tercera opción. Habida cuenta de la incidencia institucional de esta cuestión, algunos miembros supeditaron su acuerdo a una solución satisfactoria global sobre la cuestión institucional.

b) Instrumentos y toma de decisiones

41. Además de los cambios estructurales intra e interinstitucionales, los miembros opinaron que podría lograrse una mayor coherencia mediante los instrumentos y la toma de decisiones:
- Con el fin de aumentar la coherencia, el Grupo examinó el uso de instrumentos que cubrieran distintos ámbitos de acción, tanto en PESC como en otros aspectos de la acción exterior.
 - En cuanto a la eficiencia de la acción, el Grupo estudió los procedimientos de decisión en los ámbitos de la PESC y de la política comunitaria.
42. El Grupo tomó nota de que, al considerar la simplificación de los instrumentos y los procedimientos de adopción de decisiones, el Grupo IX había recomendado que los actos jurídicos en el marco de la PESC se adoptaran en forma de decisiones.
43. Todos los miembros convinieron en que era importante que la UE contara con una política exterior dinámica y capaz de responder con agilidad a los acontecimientos internacionales. En este sentido, se destacó la necesidad de poder responder con inmediatez. Confirmaron que la capacidad de actuar sobre un asunto de política exterior venía determinada por la existencia de la voluntad política y la convergencia de opiniones entre Estados miembros.

44. El Grupo destacó que los procedimientos de votación, y posteriormente el recurso a la votación por mayoría cualificada, habían sido establecidos para ámbitos de actuación basados en la legislación y la armonización de normas. La PESC no es un ámbito de actuación que se base en la legislación y, por lo tanto, se adapta peor a la mayoría cualificada. El Grupo considera, sin embargo, que la mayoría cualificada, como último medio para desbloquear una situación, podría tener un efecto positivo para lograr consensos en el Consejo. Se indicó a este respecto que, incluso en los ámbitos comunitarios de actuación, el Consejo muy raramente recurría a una votación. Además, el Grupo confirmó que el Tratado actual ya contemplaba el recurso a la votación por mayoría cualificada en la PESC, en el marco de las estrategias comunes y de decisiones de aplicación de acciones y posiciones comunes, si bien en la práctica no se había recurrido a esta posibilidad para las estrategias comunes.
45. Un amplio número de miembros añadieron que la necesidad actual de unanimidad restringía la capacidad de la Unión para actuar y tenía como consecuencia una política dictada por el mínimo común denominador. Estos miembros temían que en una Unión ampliada aumentara el riesgo de la "inercia PESC" si se mantenía el requisito de la unanimidad. Para superar este problema, un considerable número de miembros abogó por la extensión de la votación por mayoría cualificada a la PESC. Muchos miembros abogaron por la introducción de la votación por mayoría cualificada como norma general (sin perjuicio de las decisiones en el ámbito militar y de la defensa) y consideraron que la mera existencia de un proceso de decisión por mayoría cualificada desencadenaría un mayor consenso en el Consejo. Algunos miembros, no obstante, manifestaron la opinión de que los asuntos de política exterior no se adaptaban a la toma de decisiones por votación, porque sería difícil para un Estado miembro encontrarse en minoría en un asunto en el que estuvieran en juego sus intereses nacionales. Algunos destacaron que la votación por mayoría cualificada en materia PESC haría también más visible para los terceros países la existencia de desacuerdos internos en la UE, restando eficacia a la PESC. Se sugirió que podría darse respuesta a la primera preocupación mediante un freno de emergencia que diera la posibilidad al Estado miembro de invocar, en casos excepcionales, intereses nacionales vitales para impedir una votación y elevar la decisión al Consejo Europeo. Algunos miembros sugirieron una cláusula de salvaguardia en línea con lo dispuesto en el actual artículo 23.2 del TUE. Otros consideraron que sería un obstáculo para la rápida adopción de decisiones en el marco de la PESC.

46. Pese a la diferencia de posturas, el Grupo se mostró en términos generales favorable a un mejor uso de las disposiciones actuales sobre votación por mayoría cualificada. Si bien se tomó nota de que no había todavía consenso sobre la cuestión de la extensión de este procedimiento de votación, el Grupo pudo convenir en la inclusión de una disposición en el futuro Tratado que contemplara la posibilidad de que el Consejo Europeo acordara (por unanimidad) ampliar a la PESC la votación por mayoría cualificada. De esta forma se facilitaría la flexibilidad y el fortalecimiento de la PESC.
47. Por lo que se refiere a la coherencia y a la eficiencia, cabe destacar que el instrumento de las estrategias comunes, que fue introducido por el Tratado de Amsterdam con la finalidad de cubrir la política comunitaria, la JAI y la PESC, no se ha usado con frecuencia en la práctica, y que por el modo en que se han redactado, tales estrategias no han tenido los efectos deseados. Varios miembros mostraron su decepción porque en la práctica no se había aprovechado la posibilidad de hacer más votaciones por mayoría cualificada, que se había introducido con la creación de las estrategias comunes. Se destacó, no obstante, la importancia de este instrumento, con el nombre específico de estrategia común o con otro, como instrumento concreto y operativo para garantizar un planteamiento integrado en la acción exterior de la UE y para garantizar que, una vez se haya definido la estrategia común, todos los instrumentos de actuación, independientemente de su naturaleza (comercial, de desarrollo, de migración, etc.) se utilicen de manera coherente con la estrategia. Algunos consideraron que podría mejorar su eficacia si fuera el Consejo y no el Consejo Europeo el que adoptara las estrategias de este tipo. El Grupo tomó nota de que el Grupo IX había recomendado que las estrategias comunes y demás instrumentos PESC adoptaran la forma jurídica de decisiones en el futuro Tratado.
48. El Grupo debatió la posibilidad, planteada por el AR, Javier Solana, y por el Comisario Chris Patten, de introducir un nuevo tipo de iniciativa para la acción exterior de la UE. Sería una iniciativa conjunta, que supondría un enfoque integrado de aspectos de política exterior e instrumentos de relaciones exteriores y que podría ser presentada por el Representante Exterior Europeo (o el AR) y la Comisión. Se subrayó, por tanto, que podría recurrirse a esta nueva forma de iniciativa independientemente de las soluciones institucionales que se adopten. Dichas propuestas podrían referirse a las relaciones de la UE con un país o región en particular, o bien tener un enfoque más bien temático. La propuesta conjunta se presentaría para su adopción por parte del Consejo y sería aplicada por los distintos actores o instituciones según las competencias atribuidas a cada uno.

49. Algunos miembros podían apoyar que el Consejo recurriera a la votación por mayoría cualificada cuando se le presentara este tipo de iniciativa. Se aceptó de forma general que este tipo de iniciativas conjuntas reflejaría probablemente el interés común de la UE y disfrutaría del máximo grado de apoyo por parte de los Estados miembros. Un miembro indicó que la extensión de la votación por mayoría cualificada a este tipo de propuestas sólo sería aceptable en caso de que las iniciativas conjuntas fueran presentadas por un AR cuyas funciones no estuvieran combinadas con las del Comisario Relex, y por la Comisión.
50. Se propusieron también otras opciones destinadas a reducir los efectos negativos de la regla general de la unanimidad. Entre ellas se incluía un mayor uso de la "abstención constructiva", lo que sería coherente con una mayor solidaridad política. Los Estados miembros no se opondrían a acciones de la UE a menos que estuvieran en juego intereses vitales para ellos. Se indicó que recurrir a la abstención constructiva no eximiría a un Estado miembro de su obligación de abstenerse de cualquier acción contraria a los intereses de la Unión o que pudiera perjudicar su eficacia en la escena mundial. Se indicó que la abstención constructiva podría considerarse una forma de contribución para lograr el consenso y la confianza mutua.
51. Algunos miembros estimaron que posibles formas de cooperación operativa entre un número limitado de Estados miembros, como "coalición de voluntades", para llevar a cabo acciones operativas específicas en el marco de la aplicación de decisiones del Consejo, podrían contribuir a reforzar la PESC.
52. Con respecto a la eficiencia de la política comercial, el Grupo tomó nota del comentario del Comisario Lamy de que aunque la política comercial fuera competencia exclusiva de la CE/UE, y en algunos aspectos competencia compartida, no todos los aspectos del comercio estaban sujetos a la adopción de decisiones mediante votación por mayoría cualificada. Esta singularidad se consideró un impedimento para la eficiencia de la Unión en las negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales. El Grupo manifestó un amplio apoyo a favor de la votación por mayoría cualificada en todos los ámbitos de la política comercial, incluidos los servicios y la propiedad intelectual, sin perjuicio de las restricciones actuales en materia de armonización en ámbitos internos de actuación. Algunos miembros expresaron el deseo de mantener las disposiciones relacionadas con estos aspectos de la política comercial, así como la delimitación actual de competencias, tal como figura en el Tratado de Niza.

53. El Grupo discutió la urgente necesidad de clarificar tanto el objetivo como el cometido de la política de desarrollo de la CE/UE, y tanto en relación con la de los Estados miembros como en relación con las demás políticas exteriores. Para mejorar la eficiencia y la coherencia de la política de cooperación al desarrollo, que es una competencia complementaria de la de los Estados miembros, se destacó que es necesario aclarar más los objetivos de los programas de desarrollo de la CE/UE, y garantizar el valor añadido de las actividades CE/UE en la reducción de la pobreza. Habría que simplificar y mejorar los instrumentos administrativos y jurídicos para la gestión de los programas de desarrollo CE/UE, con una reducción significativa del número de regulaciones por región y por sector. El Grupo destacó la importancia de confirmar la erradicación de la pobreza como objetivo fundamental de la política de desarrollo de la UE, y la importancia de centrar los esfuerzos en los países de bajos ingresos. Algunos miembros subrayaron que la promoción y el respeto de los derechos humanos constituyen asuntos clave. Por tanto, los programas de la CE/UE deberían reorientarse hacia estos objetivos, y en consecuencia, la decisión relativa a la distribución de recursos debería reflejar un planteamiento estratégico a largo plazo basado en criterios objetivos de fomento del desarrollo.
54. Algunos apuntaron que la toma de decisiones de la UE debería ampliarse a las ayudas nacionales. Los fondos CE/UE representan una proporción considerable de la ayuda mundial total (10%), pero la suma de los presupuestos nacionales de los Estados miembros representa un porcentaje incluso mayor (45%), lo que constituye en conjunto un 55% de la AOD mundial. El régimen actual y la delimitación de competencias vigente conducen con frecuencia a una situación en la que la UE es el decimosexto donante, además de los programas de donación de los Estados miembros. Esto aumenta la necesidad de una colaboración estrecha y de actividades complementarias para mejorar la eficiencia de la ayuda total de la UE (tanto la financiada a partir del presupuesto UE como las ayudas nacionales) y reducir el riesgo de solapamiento de las actividades. El objetivo de los Estados miembros debería ser establecer una posición o un punto de vista común en los foros internacionales en los que se define la política de desarrollo internacional. Los Estados miembros deberían seguir ejerciendo sus responsabilidades en las organizaciones internacionales en el ámbito del desarrollo en función de su pertenencia pero respetando las posiciones políticas adoptadas por la UE.
55. El Grupo, si bien reconoce que la política de desarrollo tiene objetivos específicos que se reflejan en los objetivos y principios propuestos para la acción exterior de la UE, subrayó

también la necesidad de garantizar la coherencia entre la cooperación para el desarrollo y los demás aspectos de la acción exterior de la UE, dado que la ayuda para el desarrollo debía considerarse un elemento de la estrategia global de la Unión respecto a terceros países. Asimismo, es importante asegurar que todas las políticas internas y externas de la UE se apoyan mutuamente y son coherentes entre sí. El Grupo tomó nota del comentario del Comisario Nielson de que para que la UE sea más eficiente en materia de política de desarrollo, la elaboración de políticas en la UE debería comprometer en mayor medida a los Estados miembros en su actuación a nivel nacional.

56. Hubo un elevado apoyo a la integración en el presupuesto comunitario del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que de esta manera se sometería a los mismos procedimientos que los demás ámbitos de asistencia financiera de la Comunidad. Esta integración debería ir acompañada de mejoras en la eficacia de los programas de desarrollo de la CE que deberían centrarse en la pobreza. Algunos indicaron también que esta integración en el presupuesto debería realizarse de tal forma que no supusiera en ningún caso una reducción del volumen de ayuda destinado hacia los países ACP.
57. El Grupo tomó nota además del carácter específico de la ayuda humanitaria, a la que se aplican los principios de independencia e imparcialidad, no sólo en razón de las obligaciones internacionales sino también para garantizar que la ayuda se facilita efectivamente y sin riesgos adicionales para la vida de los que la hacen efectiva.

c) Financiación de la PESC

58. El Grupo convino en que la eficiencia de la PESC se vincula estrechamente con la cuestión de la adecuación de los recursos, tanto en términos de volumen como de procedimientos. La parte PESC actual del presupuesto ha resultado ser insuficiente para aplicar las acciones consideradas necesarias en apoyo de la política exterior de la UE, y los procedimientos actuales son demasiado pesados y no permiten una rápida financiación de las actividades. Es necesaria una flexibilidad presupuestaria suficiente, tanto en términos de volumen como de procedimientos, para una acción rápida y adecuada de la Unión. Hay un firme respaldo del Grupo a la simplificación y mejora del sistema actual, para que se corresponda mejor con las necesidades de la UE. Se mencionó en particular el ejemplo de la financiación de los

representantes especiales, y se destacó que habría que liberar la financiación adecuada para ello a partir del presupuesto comunitario, en lo posible con procedimientos más rápidos. Se sugirió también que hubiera un margen más amplio de gastos sin asignar (5-10%) en los principales programas de asistencia, para que la Unión pueda actuar rápidamente en caso de crisis imprevistas o de nuevas prioridades políticas.

59. El Grupo consideró que la persona que ostentara la función de AR debería tener más influencia en la manera de utilizar la parte PESC del presupuesto y debería permitírsele que propusiera iniciativas. Algunos miembros propusieron que esta persona tuviera cierta autonomía para la financiación con cargo al presupuesto comunitario de determinadas actividades consideradas necesarias para la realización de su mandato. Algunos miembros propusieron que se diera a esta persona autonomía sobre una parte específica y limitada del presupuesto PESC. En particular, el Grupo destacó la necesidad de establecer un mecanismo eficaz en el marco del presupuesto comunitario que permitiera a la persona que ostentara la función de AR financiar de manera urgente los preparativos de las operaciones de gestión civil de crisis. El uso de estos recursos debería basarse en directrices claras del Consejo, contar con la autorización del CPS y respetar los límites máximos presupuestarios establecidos por la autoridad presupuestaria ⁵. El Grupo tomó nota de los procedimientos actuales en materia de ayuda humanitaria, en los que se da un cierto poder de decisión al Director de ECHO o al Comisario. El Grupo tomó nota además de la información de la Comisión en relación con el mecanismo de reacción rápida destinado a garantizar una respuesta rápida en la gestión de crisis. El Grupo acordó, además, que las actividades de gestión presupuestaria siguieran siendo competencia de los servicios de la Comisión y se evitara toda duplicación innecesaria, y además que siguieran siendo aplicables los principios de control presupuestario y de aprobación de la gestión presupuestaria.

d) Papel del Parlamento Europeo

60. Por lo que se refiere al papel del Parlamento Europeo en el ámbito de la PESC, el Grupo tomó nota de que las disposiciones actuales del artículo 21 del TUE exigen la consulta sobre los aspectos y las opciones principales y la información sobre el desarrollo de la PESC. El Grupo convino en completar este artículo para asociar directamente a esta tarea a la persona que desempeñe la función de AR. Además, el Grupo convino en que debería garantizarse que el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales procedieran periódicamente a un cambio de impresiones en el ámbito de la PESC.

⁵ También deberían determinarse los medios de financiación de las operaciones de gestión de crisis con aspectos de defensa (véanse las recomendaciones del Grupo VIII).

61. Por lo que se refiere a la política comercial, varios miembros consideraron que habría que potenciar la participación del PE y remitieron a este respecto al informe del Grupo III.

VI. Acuerdos internacionales

62. El Grupo tomó nota de la importancia de los trabajos del Grupo III sobre la personalidad jurídica y su pertinencia en lo que se refiere a la representación exterior. Recordó el respaldo de la Convención a la recomendación de dar una personalidad jurídica única y explícita a la Unión Europea. Se destacó además que, en una posible sección reagrupada del Tratado sobre la acción exterior de la UE (véase el apartado 14), sería útil contar con disposiciones, y preferiblemente con una sola, sobre la negociación y celebración de acuerdos internacionales en la que se indicara quién actuaría en nombre de la Unión en este sentido. Esta disposición o disposiciones podrían, como recomendó el Grupo III, indicar que el Consejo autoriza el inicio de negociaciones, establece las directrices de negociación, y celebra los acuerdos. Esto no implicaría necesariamente cambios en los procedimientos específicos aplicables en función del asunto cubierto en el acuerdo. Algunos miembros abogaron por un dictamen conforme del Parlamento Europeo sobre cualquier acuerdo internacional, incluidos los de política comercial internacional (y por tanto, la supresión de la excepción actual establecida en el apartado 3 del artículo 300 del TCE).
63. En relación con la realización de las negociaciones, se aplicaría el actual artículo 300 TCE si el acuerdo entrara únicamente dentro de las competencias comunitarias actuales, y los artículos 24 y 38 del TUE si entrara únicamente dentro del actual Título V o Título VI. Cuando un acuerdo pudiera entrar dentro tanto de las competencias comunitarias actuales como de los actuales Títulos V o VI del TUE (lo que se denomina "mixtura interpilar"), el Grupo destacó que se podría recurrir tanto a la celebración de dos acuerdos distintos como a la de uno único y recomendó que se intentara celebrar un solo acuerdo siempre que fuera posible. En este último caso, el Consejo decidiría el procedimiento de negociación y la celebración del acuerdo basándose en el objeto principal del acuerdo y en su base jurídica. El Consejo indicaría a este respecto quién negociaría en nombre de la Unión: por ejemplo, la persona que ostente la función de AR y la Comisión juntas, o la Comisión o el AR solos bajo la supervisión de un comité.

VII. Servicios y representación exterior

64. Por lo que se refiere al aspecto de la organización de los servicios, el Grupo considera que se podrían convenir algunas recomendaciones independientemente de las soluciones institucionales que se adopten para el nivel superior. Se estuvo de acuerdo en que había que evitar la duplicación de servicios. Por lo que respecta a la persona que ostente la función de AR, el Grupo convino en que era fundamental que contara con suficiente personal a su disposición en Bruselas, y destacó la importancia de reforzar este personal con diplomáticos en comisión de servicios y funcionarios de la Comisión y de la Secretaría del Consejo. El destino temporal de miembros de los servicios diplomáticos nacionales contribuiría a aumentar la sinergia con los Estados miembros y a fortalecer en mayor medida la capacidad de análisis de actuaciones. Algunos propusieron que se reforzara el papel del Comité Político y de Seguridad para facilitar orientación política al AR.
65. El Grupo opinó que al régimen actual de representación exterior de la UE en foros multilaterales le faltaba claridad y consideró que una representación única aumentaría la capacidad de la Unión de actuar con eficacia y de manera convincente en la escena mundial. Determinados miembros consideraron, sin embargo, que la diversidad de la representación era inevitable, dados los distintos ámbitos de acción y diferencias en la delimitación de competencias entre la Unión y sus Estados miembros. El Grupo convino en que los Estados miembros deberían mejorar la coordinación de sus posiciones en las organizaciones y conferencias internacionales con vistas a ponerse de acuerdo sobre posiciones de la UE y estrategias para promoverlas. El Grupo convino además en que cuando ya exista una posición convenida de la Unión, la Unión debería contar con un solo portavoz cuando proceda. Se sugirió también que debería mejorarse la coordinación de la UE respecto del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
66. El Grupo considera que la cuestión de la representación de la UE en las organizaciones internacionales es compleja y sensible. Los miembros acogieron con satisfacción la claridad y la eficiencia de la representación de la CE a cargo de la Comisión en materia de política comercial. Varios miembros consideraron que en los otros ámbitos de actuación en que los Estados miembros hubieran acordado que las competencias se ejercerían a nivel supranacional, la representación en los foros internacionales debía ajustarse a los mecanismos

internos. Si bien varios miembros abogaron por la plena adhesión de la UE a organizaciones internacionales, algunos consideraron problemática esta cuestión por entender que entraría en conflicto con los derechos de los Estados miembros sin aumentar significativamente la influencia de la Unión. El Grupo observó para que la Unión pudiera adherirse a determinadas organizaciones internacionales que se ocupan de ámbitos que son competencia de la Unión tendrían que cambiar antes los estatutos de dichas organizaciones. El Grupo convino en que la Unión debería, en los casos pertinentes, obrar por un cambio en los estatutos de las organizaciones internacionales para permitir la adhesión de la Unión. La representación de la Unión se entendería sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros como sujetos de derecho internacional ni de su pertenencia a las organizaciones internacionales. Ello contribuiría a mejorar la capacidad general de las organizaciones internacionales para mejorar la gobernanza global. Los miembros del Grupo de la zona del euro, apoyados por otros, expresaron su apoyo a una representación única de la zona del euro en las instituciones financieras internacionales. Determinados miembros subrayaron que las decisiones de las instituciones financieras internacionales implicarían acciones por parte de los Estados miembros y el Grupo sugirió, por lo tanto, que se encontrara una solución para lograr la articulación entre una representación única y las obligaciones correspondientes a los Estados miembros. Se invitó a la Comisión a examinar este tema y a presentar propuestas.

67. Al estudiar la representación exterior en cuanto a las relaciones bilaterales, los miembros consideraron que cabía mejorar el régimen actual en el sentido de potenciar la claridad y la continuidad. La situación resultaba particularmente insatisfactoria en cuanto a las reuniones de diálogo político, en las que había demasiados portavoces de la UE (Presidencia, AR, Troika, Comisión, Estados miembros). Se destacó que en diplomacia muchas cosas dependían de la confianza y las relaciones personales. El Grupo consideró en este sentido que la persona que ostente la función de AR debería asumir la representación de la Unión, lo que aumentaría la notoriedad, la claridad y la continuidad de la Unión en la escena mundial.
68. Algunos consideraron que la representación al nivel político más elevado (Jefes de Estado o de Gobierno) debería ser responsabilidad de un Presidente permanente del Consejo Europeo. La mayoría de los miembros se expresaron en contra de la propuesta de un Presidente permanente del Consejo Europeo. El Grupo consideró que esta propuesta entrañaba aspectos institucionales más amplios y que por tanto habría que debatirlo en el pleno.

69. En lo que se refiere a la representación exterior, el Grupo abogó por la creación de una escuela diplomática de la UE, que se ocupara de la formación de jóvenes diplomáticos y de la formación durante la carrera, así como de un servicio diplomático de la UE, similar al de los Estados miembros, y el desarrollo de una cooperación más estrecha entre los servicios exteriores de la UE y de los Estados miembros. El Grupo propuso que las delegaciones actuales de la Comisión se convirtieran en delegaciones de la UE, y algunos sugirieron embajadas, que trabajarían bajo la autoridad de la persona que ostentara la función de AR para los asuntos PESC, y bajo la de la Comisión para los demás aspectos de la acción exterior. Su personal estaría formado por funcionarios de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo así como por miembros de los servicios diplomáticos nacionales en comisión de servicios. Podría encomendarse también a estas delegaciones/embajadas de la UE la tarea de atender a los Estados miembros no representados en un país en concreto. También se destacó que las representaciones diplomáticas de los Estados miembros deberían cooperar estrechamente con las delegaciones de la UE y que se las debería estimular para que facilitaran apoyo e información a la persona que ostentara la función de AR.

DOCUMENTOS DE TRABAJO - GRUPO VII - ACCIÓN EXTERIOR

Fecha	WD	AUTOR	Título
23.09.	1	<i>D. Göran Lennmarker</i>	Proposal to the European Convention on EU trade policy
24.09.	2	<i>D. Elmar Brok</i>	Letter from D. Brok to D. Dehaene
02.10.	3	<i>D. Alain Lamassoure</i>	Déclaration des principes des relations extérieures de l'Union
04.10.	4	<i>D. Louis Michel</i>	Intervention
08.10.	5	<i>D. Alain Lamassoure</i>	Politique Étrangère : Quel Rôle Pour L'Union Européenne ?
15.10.	6	<i>Secretaría</i>	Les capacités des institutions de l'Union européenne en matière d'action extérieure
15.10.	7	<i>Secretaría</i>	Principals and objectives of EU external action
15.10.	8	<i>D. Javier Solana</i>	Address
15.10.	9	<i>D. Poul Nielson</i>	Address
15.10.	10	<i>D. Pascal Lamy</i>	Intervention
28.10.	11	<i>D. Adrian Severin</i>	Promoting the community method in the External actions of the EU
28.10.	12	<i>D. Michael Attalides</i>	Comments on Principles and Objectives of EU external action
29.10.	13	<i>D. Michel Barnier</i>	Comments on Principles and Objectives of EU external action
29.10.	14	<i>Secretaría</i>	Une réflexion relative à certains aspects financiers des actions extérieures
29.10.	15	<i>Secretaría</i>	Les bases juridiques, compétences, instruments et procédures de décision dans l'action extérieure de l'Union européenne
4.11.	16	<i>D. Bobby Mc Donagh</i>	Improving the efficiency and effectiveness of the CFSP
5.11.	17	<i>D. Gunter Pleuger</i>	Double hat
7.11.	18	<i>D.ª Danuta Hübner</i>	External representation of the EU
8.11.	19	<i>D.ª Teija Tiilikainen</i>	Towards a more effective EU in international relations
8.11.	20	<i>D. Louis Michel</i>	Les Relations extérieures de l'union européenne
8.11.	22	<i>D. Bobby McDonagh</i>	Comments on Legal Personality
8.11.	23	<i>D. Göran Lennmarker</i>	EU external action
11.11.	24	<i>Doc. Cion presentado por D. Michel Barnier</i>	CFSP financing: CFSP budget execution during the last 3 years and Flexibility in financing CFSP
11.11.	25	<i>D. Bobby McDonagh</i>	Comments on Principles and Objectives of EU external action
11.11.	26	<i>D. Elmar Brok</i>	The External Representation of the European Union
12.11.	27	<i>D. Peter Hain</i>	Reform of EC Development Policy
15.11.	29	<i>D. Christopher Patten</i>	Intervention at joint meeting with WG VIII 14/11/2002
21.11.	48	<i>D. Poul Nielson</i>	Note on Humanitarian Assistance
21.11.	49	<i>D. Pierre Lequiller</i>	Comment parvenir à la convergence des politiques étrangères des Etats membres et des actions extérieures de l'Union européenne ?
21.11.	50	<i>D. Gijs de Vries</i>	Improving joint actions in CFSP
25.11.	53	<i>D. Hans Martin Bury</i>	Some Questions and Answers regarding the 'Double Hat' of High-Representative and Commissioner for External Relations
03.12.	55	<i>D. Iñigo Méndez de Vigo</i>	Towards the establishment of a common European diplomacy
03.12.	56	<i>D. Peter Hain</i>	Recommendations on development cooperation