



**DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS EXTERIORES**  
**DEPARTAMENTO TEMÁTICO**



**LA UE COMO  
ACTOR GLOBAL:  
EL REFORZAMIENTO DE  
SU PAPEL EN LAS  
ORGANIZACIONES  
MULTILATERALES**

**AFET**





**DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS EXTERIORES DE LA UNIÓN  
DEPARTAMENTO TEMÁTICO**

**ESTUDIO**

**LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GLOBAL: EL  
REFORZAMIENTO DE SU PAPEL EN LAS ORGANIZACIONES  
MULTILATERALES**

**Resumen**

El presente estudio analiza las vías a través de las que la UE podría desarrollar todo su potencial como actor mundial y, más concretamente, cómo puede actuar más eficazmente en las organizaciones y foros multinacionales. El principal obstáculo para la UE lo constituyen las posiciones fragmentadas y divergentes entre los Estados miembros que surgen en ocasiones en relación con asuntos internacionales importantes, y que evitan que la UE actúe con la prontitud y la determinación necesarias en asuntos internacionales. Constituye el punto de partida de este análisis una valoración a fondo del Tratado de Lisboa, que dota de personalidad jurídica a la UE, así como de nuevas herramientas y competencias que, si existiera suficiente voluntad política, podrían maximizar su actual capacidad de actuación. Partiendo de la división de competencias entre la UE y los Estados miembros contemplada en el Tratado, el estudio examina la situación actual de la UE en las organizaciones multilaterales más importantes que constituyen el núcleo central de la gobernanza mundial, en los aspectos político, de defensa y económico. Respecto de cada una de estas organizaciones, el informe propone formas y medios de mejorar el estatuto de pertenencia y la influencia de la Unión. Asimismo, se hace patente que la arquitectura internacional es claramente imperfecta y poco apropiada para la gobernanza mundial, pues refleja a menudo el antiguo ordenamiento y las potencias surgidas de la Segunda Guerra Mundial. Por consiguiente, este informe también ofrece sugerencias sobre cómo reformar el sistema de gobernanza mundial al fin de que sea más representativo y eficiente, y de que al mismo tiempo permita una mejor integración de la UE.

**PARA USO INTERNO EXCLUSIVO  
DEL PARLAMENTO EUROPEO**

El presente estudio fue solicitado por la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo

## **AUTORES**

PALACIO Vicente (Co-Director) Fundación Alternativas  
DE LA ROCHA V. Manuel (Co-Director) Fundación Alternativas  
ESCARIO José Luis, Fundación Alternativas  
RUIZ Doménec, Fundación Alternativas

## **ADMINISTRADOR RESPONSABLE:**

Mario NEGRE, Stefan SCHULZ  
Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión  
Departamento Temático  
WIB 06 M 053  
Rue Wiertz 60  
1047 Bruselas

## **VERSIONES LINGÜÍSTICAS**

Original: EN, Traducciones: FR, DE, ES

## **ACERCA DEL EDITOR**

Manuscrito terminado en 15 de marzo de 2011.

© Parlamento Europeo, [2011]

*Impreso en Bélgica*

El presente estudio está disponible en Internet en

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>

Pueden solicitarse ejemplares por correo electrónico a: [poldep-expo@europarl.europa.eu](mailto:poldep-expo@europarl.europa.eu)

## **CLÁUSULA DE EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD**

Las opiniones expuestas en el presente documento son responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo.

Se autoriza la reproducción y la traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al editor y se le transmita un ejemplar.



## ÍNDICE

<b>RESUMEN .....</b>	<b>4</b>
<b>1 INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>6</b>
1.1 LA UE: DE ACTOR MUNDIAL EN CIERNES A POTENCIA MUNDIAL.....	6
<b>2 POSIBILIDADES Y DISPOSICIONES JURÍDICAS RELEVANTES BAJO EL TRATADO DE LISBOA: IMPLICACIONES PARA LA REPRESENTACIÓN EXTERIOR DE LA UE .....</b>	<b>8</b>
2.1 LA REPRESENTACIÓN EXTERIOR DE LA UE Y LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LAS INSTITUCIONES DE LA MISMA EN LA ACCIÓN EXTERIOR: PUNTOS FUERTES Y AMBIGÜEDADES DEL TRATADO .....	10
<b>3 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y LAS MODALIDADES DE ACTUACIÓN DE LA UE EN DETERMINADAS ORGANIZACIONES MULTILATERALES. PROPUESTAS PARA EL FUTURO .....</b>	<b>13</b>
3.1 CRITERIOS GENERALES PARA UNA NUEVA ESTRUCTURACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN DE LA UE EN ORGANISMOS INTERNACIONALES.....	14
3.2 LA UE Y EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS.....	15
<b>3.2.1 La UE y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.....</b>	<b>16</b>
<b>3.2.2 La UE y la Asamblea General de las Naciones Unidas .....</b>	<b>17</b>
<b>3.2.3 La UE y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) .....</b>	<b>18</b>
<b>3.2.4 La UE y la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) .....</b>	<b>18</b>
<b>3.2.5 La UE y la CMNUCC .....</b>	<b>19</b>
3.3 LA UE Y LAS PRINCIPALES ORGANIZACIONES MULTILATERALES EN EL ÁMBITO ECONÓMICO .....	19
<b>3.3.1 La UE y el Fondo Monetario Internacional (FMI).....</b>	<b>19</b>
<b>3.3.2 La UE y el Banco Mundial .....</b>	<b>21</b>
<b>3.3.3 La UE y los bancos de desarrollo regional .....</b>	<b>22</b>
<b>3.3.4 La UE y la Organización Mundial del Comercio.....</b>	<b>22</b>
<b>3.3.5 La UE y el Banco de Pagos Internacionales (BPI).....</b>	<b>23</b>
<b>3.3.6 La UE y la OCDE.....</b>	<b>23</b>
<b>3.3.7 La UE y el G-20 .....</b>	<b>23</b>
3.4 LA UE Y OTRAS ORGANIZACIONES REGIONALES EN EUROPA: CONSEJO DE EUROPA, OSCE Y OTAN .....	25
<b>3.4.1 El Consejo de Europa .....</b>	<b>25</b>
<b>3.4.2 Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) .....</b>	<b>25</b>
<b>3.4.3 La UE y la OTAN .....</b>	<b>26</b>
<b>4 LA POLÍTICA DE DESARROLLO EN LA UE DESPUÉS DEL TRATADO DE LISBOA.....</b>	<b>27</b>
<b>5 CONCLUSIONES .....</b>	<b>30</b>
<b>GLOSARIO .....</b>	<b>34</b>
<b>APÉNDICES.....</b>	<b>35</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>40</b>

## RESUMEN

El presente estudio analiza las vías a través de las que la UE podría desarrollar todo su potencial como actor mundial y, más concretamente, cómo puede actuar más eficazmente en las organizaciones y foros multinacionales.

El informe parte de la premisa de que la Unión Europea es un actor mundial que no ha desarrollado plenamente su potencial en la escena internacional. La razón principal de ello estriba en que los puntos fuertes de la UE en este ámbito coexisten con deficiencias internas que es necesario remediar. De estas, las carencias de la integración europea suponen un obstáculo importante para su consolidación como potencia mundial. Pero aún más grave es el principal obstáculo para que la UE se convierta en un actor decisivo, constituido por las posiciones fragmentadas y divergentes entre los Estados miembros que surgen en ocasiones en relación con asuntos internacionales importantes y que evitan que la UE actúe con la prontitud y la determinación necesarias en asuntos internacionales. Por lo tanto, el poder de influencia de la UE depende de su capacidad para superar intereses nacionales divergentes y fraguar posiciones comunes sólidas.

La presencia y la influencia de la UE en las organizaciones internacionales no son la única forma de maximizar su papel como actor mundial, pero constituyen un pilar fundamental, ya que una parte considerable del multilateralismo se canaliza a través de las organizaciones internacionales. Al mismo tiempo, hay que reconocer que la arquitectura internacional es claramente imperfecta e inadecuada para la gobernanza mundial, por lo que la UE debe trabajar a favor de la reforma del sistema si se aspira a que sea más representativo y más eficiente y permita al mismo tiempo una mejor inserción de la UE.

La clave para reforzar la influencia de la UE y sus Estados miembros y promover sus objetivos reside en la coordinación y el acuerdo en torno a posiciones comunes unificadas: *varias voces, pero un solo mensaje*. Este mensaje único sería el resultado de la interacción entre los avances institucionales de la UE en las organizaciones internacionales, y la coordinación interna de la UE sobre posiciones básicas a través de mecanismos de coordinación reforzados.

Cualquier evaluación de la UE como actor mundial ha de partir de un análisis del Tratado de Lisboa, que supuso un hito fundamental en el proceso de integración europeo. El Tratado, que entró en vigor en diciembre de 2009, dota a la UE de personalidad jurídica y de nuevas herramientas y competencias que pueden permitirle intensificar su papel en los asuntos internacionales. Algunas de las nuevas figuras, como el Presidente permanente del Consejo Europeo y el Alto Representante para Asuntos Exteriores o la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), han de desempeñar un papel decisivo en la conformación de la voz y el rostro de la UE en el mundo. Al mismo tiempo, el Tratado contiene algunas ambigüedades jurídicas en determinados aspectos referentes a los poderes y a la representación exterior de la UE, que han obstaculizado y frenado los progresos para su creación. Efectivamente, una evaluación detenida del Tratado revela que la eficacia de estos instrumentos y la distribución de las competencias dependen de la voluntad de los Estados miembros para utilizarlos en todas sus posibilidades. Por tanto, existe el riesgo de que la UE termine convirtiéndose en un actor internacional pletórico de ambiciones y objetivos, pero a menudo ambiguo y carente de coherencia.

Actualmente hay diferentes formas de representación de la UE y de los Estados miembros en las organizaciones internacionales y los foros de gobernanza mundial. La presencia y el estatuto de la UE en las organizaciones internacionales están estrechamente vinculados a la historia y la forma de gobierno de cada una de ellas, pero en general se considera que la UE no dispone de un estatuto acorde con sus competencias. A la vista del gran número de organizaciones internacionales y la enorme variedad de tipos de presencia y participación de la UE en las mismas, resulta necesario exponer algunos principios o directrices básicas referentes a su representación. Como norma general, la UE debería aspirar a elevar su estatuto actual en cada organización internacional a un nivel superior, esto es, cuando las competencias estén «comunitarizadas» (tanto exclusivas como compartidas), debe aspirar al estatuto de miembro de pleno derecho. El objetivo último para la UE y los Estados miembros será convertirse en miembros plenos de las organizaciones o en partes contratantes de convenios, aun cuando eso

implique que los países de la UE tengan que reducir su presencia o representación por razones de eficiencia o economía.

Por lo que se refiere al núcleo del ordenamiento multilateral, es decir, el sistema de las Naciones Unidas, una de las prioridades de la UE es alcanzar un estatuto de observador avanzado en su Asamblea General, lo que podría servir de incentivo para definir la representación en las agencias técnicas de las Naciones Unidas. A este respecto, la UE podría favorecer un cambio en la estructura de pertenencia a la Asamblea General, explorando las posibilidades del estatuto de Organización Regional de Integración (ORI), que ya existe. De esta forma, la voz de la UE tendría el incentivo de ser más coherente, al tiempo que podría reducirse de modo progresivo la lógica excesivamente centrada en el Estado de las Naciones Unidas.

Sería conveniente proceder con cautela en lo relativo a la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Lejos de proponer un puesto único para la UE a corto plazo, sería preferible trabajar primero en la coordinación previa de posiciones en el Consejo de la UE, y progresar luego con la propuesta de introducir nuevos miembros permanentes, sustituir el derecho de veto e introducir mayorías supercualificadas. Además, cualquier paso adicional hacia la Europa de la defensa beneficiaría a la imagen exterior de la UE como actor indispensable para la seguridad mundial. El presente estudio propugna asimismo mejorar el papel del ECOSOC para convertirlo en un órgano de elaboración y seguimiento de políticas, según lo previsto en la Carta de las Naciones Unidas, al objeto de que, con el tiempo, desempeñe un papel central —equivalente al del Consejo de Seguridad— en el ámbito económico y social.

En lo tocante a las organizaciones económicas y financieras multilaterales, los países de la UE podrían aunar sus representaciones en el Directorio Ejecutivo del FMI en dos puestos, uno para los países de la zona del euro y otro para los demás. En el Banco Mundial, los Estados miembros de la UE deberían procurar formar un solo grupo de la UE en su Directorio Ejecutivo. Además, la Unión Europea debería convertirse en un observador permanente de mayor peso en el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial. Análogamente, la UE debería agrupar su representación en los principales bancos multilaterales de desarrollo (BID, BAD, BAfD). La UE debería intentar racionalizar su representación, de dos a uno en las cumbres del G-20, y luchar por una conexión mejor entre el G-20 y las Naciones Unidas; por ejemplo, situando al G-20 como un órgano ministerial *ad hoc* de alto nivel dentro de un ECOSOC reformado y reforzado.

Debe prestarse atención también a otras organizaciones multilaterales, como el Consejo de Europa y su Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales; la OSCE, que en la actualidad se enfrenta a la ausencia de consenso entre sus miembros así como a graves dificultades operativas debidas a la falta de agilidad del proceso de toma de decisiones en situaciones de crisis; o la OTAN, a causa de las peculiaridades de su relación con la UE.

Por último, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa suscita varias preguntas e incertidumbres referentes a la ejecución de una política clave de la UE: la cooperación para el desarrollo. Es de la mayor importancia que la cooperación para el desarrollo mantenga su propio perfil diferenciado, ya que opera conforme a parámetros específicos que exigen personal y conocimientos especializados. Las propuestas en este ámbito incluirían, entre otras cosas, la creación de una Plataforma Europea para el Desarrollo o la integración del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) en el presupuesto de la Unión.



# 1 INTRODUCCIÓN

## 1.1 La UE: de actor mundial en ciernes a potencia mundial

El presente estudio sobre el papel de la UE en organizaciones multilaterales parte de la premisa de que la Unión Europea es un actor mundial que aún tiene que realizar todo su potencial en la escena internacional.

**Se trata de un actor mundial en ciernes, ya que tiene capacidad para llegar a serlo. En la actual fase de globalización,** la UE es la primera potencia comercial del mundo (una cuarta parte de todo el comercio mundial), con un mercado de más de 400 millones de personas. El PIB (nominal) conjunto de sus 27 miembros (estimado para 2010 en 15,9 billones de dólares) es el mayor del mundo, superando al de los Estados Unidos (14,62 billones). Es la segunda mayor potencia militar del mundo, con un presupuesto conjunto de cerca de 289 000 millones de dólares (20 % del total), solamente por detrás de los Estados Unidos (711 000 millones de dólares, el 48 % del total mundial) y muy por delante de China (8 %) o Rusia (5 %). Ha establecido una Agencia Europea de Defensa, germen de una futura industria europea de defensa, y cuenta con una estrategia de seguridad como marco de referencia para llevar a cabo sus misiones en el extranjero y asentar su posición en el mundo. Además, la UE concede el 55 % de los fondos de ayuda al desarrollo de todo el mundo. No conviene olvidar que, por término medio, el gasto social de la UE (27 % del PIB) es mayor que el de los Estados Unidos (19 %) y otros bloques continentales (en América Latina es del 12 %, en Asia asciende al 11 % y en África, al 8 %). Por último, la Unión ejerce un considerable «poder atractivo», derivado de su influencia diplomática, cultural y tecnológica o de la influencia de sus valores democráticos, que es mayor que el que pueden ejercer otras potencias, como China o Rusia. Con respecto a su compromiso con las instituciones de gobernanza mundial, las contribuciones de sus Estados miembros ascienden a más de una tercera parte del presupuesto total de las Naciones Unidas (NU); más de dos quintas partes de las operaciones de mantenimiento de la paz y la mitad de las donaciones voluntarias a sus programas y fondos. Los países de la UE se encuentran entre los que tienen el mayor número de representaciones en organizaciones internacionales.

**Y sin embargo, en la práctica la UE NO es un actor mundial, o cuando menos dista mucho de realizar su potencial,** ya que los puntos fuertes mencionados coexisten con puntos débiles internos. Entre ellos figuran problemas internos como la decadencia de su modelo social a causa de la pérdida de competitividad en relación con los países emergentes; la disparidad de sus políticas económicas o las diferentes velocidades de crecimiento económico. La crisis económica ha puesto de manifiesto la fragilidad de la unión monetaria y, por tanto, la necesidad de una mayor integración no solo en el ámbito de la gobernanza económica, sino también en el ámbito social. El hecho es que, a pesar de los importantes avances registrados en las últimas décadas, las deficiencias de la integración europea presentan un obstáculo grave para su consolidación como potencia global.

Es también necesario mencionar ciertos fenómenos específicos, inherentes a la política exterior europea y típicos de ella, sujeta a controles y contrapesos mucho más complejos que los de un Estado-nación y que limitan el peso internacional y la influencia que corresponderían a la Unión de acuerdo con los parámetros mencionados anteriormente. El obstáculo principal son las posiciones fragmentadas y divergentes entre los Estados miembros que surgen en ocasiones acerca de asuntos internacionales importantes. Estas posiciones impiden a la Unión actuar con celeridad y determinación en asuntos internacionales.

Evidentemente, todos estos factores constituyen un obstáculo notable para mejorar la representación y la influencia exterior de la UE en los organismos multilaterales.

**La UE es plenamente consciente de los cambios y las exigencias planteados por la globalización**, según recoge perfectamente el informe del Grupo de reflexión sobre el futuro de la UE en 2030<sup>1</sup>. Al objeto de gestionar la globalización **es necesario progresar hacia un orden internacional eficiente que sea favorable a sus intereses**. Para funcionar, este enfoque multilateral **requiere dos cosas: actores** capaces de actuar con determinación y rapidez y **organizaciones ágiles** y vigorosas dotadas de recursos. Sin embargo, faltan ambas cosas. Por un lado, tal como nos recuerda el Grupo de reflexión, **la UE aún no es ese actor ágil con un mensaje unificado**. Por otro lado, **la arquitectura internacional es claramente imperfecta y hay que reformarla** para que sea más representativa y eficiente y permita al mismo tiempo un mejor acomodo de la UE. Para ser un actor mundial, la UE tiene que tener capacidad de **proponer las reformas** que sean necesarias y estén en curso. La era de Bretton Woods, que data de mediados del siglo XX, cuando Europa aún no contaba con el nivel actual de integración, tiene que dar paso a otra nueva de multilateralismo complejo en un entorno multipolar formado por Estados, organizaciones regionales y organizaciones internacionales, en el que la Unión Europea tenga una presencia y una voz propias.

La presencia y la influencia de la UE en las organizaciones internacionales no son la única vía para maximizar su papel como actor mundial, pero sí constituyen una fundamental, ya que una parte considerable de este multilateralismo se canaliza a través de organizaciones internacionales. Hoy, **la UE se enfrenta a un desajuste entre** su considerable peso relativo en relación con los Estados Unidos y las potencias emergentes, por un lado, y su menor presencia e influencia en las organizaciones y los foros internacionales, por otro. **Es necesario corregir este desajuste si la UE desea alcanzar el peso que se merece en la escena internacional**.

Sin embargo, **no resulta realista** pensar que, a corto o medio plazo, la UE vaya a sustituir a los Estados miembros en las organizaciones y foros internacionales. De momento, la Unión tiene que coexistir con los Estados miembros en las diferentes modalidades de representación, pertenencia y estatuto en el seno de las múltiples organizaciones internacionales. A este respecto, **la clave para reforzar la influencia de la UE y sus Estados miembros** y promover sus objetivos reside en **la coordinación y el acuerdo** en torno a posiciones comunes unificadas: **varias voces, pero un solo mensaje**. **Este mensaje único sería el resultado de la interacción entre los avances institucionales de la UE en las organizaciones internacionales, y la coordinación interna de ella sobre posiciones básicas a través de mejores mecanismos de coordinación**. De hecho, a nuestro juicio, el principal obstáculo que impide que la Unión Europea se pronuncie con una voz clara y rotunda en la escena internacional **no solo hay que buscarlo en el estatuto inadecuado y variable** de la UE en muchas organizaciones internacionales, **o en la cacofonía europea** en foros como el Consejo de Seguridad o, en menor grado, el G-20, **sino, de forma más general, en las diferencias sobre asuntos esenciales subyacentes entre los Estados miembros**, que impiden la transmisión de un mensaje claro y unificado. Mientras los Estados miembros no lo entiendan y no estén dispuestos a hacer concesiones en aras de una posición común sólida, la UE seguirá por debajo de sus posibilidades.

**El presente estudio** explora los principales **canales y mecanismos con los que la UE podría maximizar su papel como actor mundial**. Se centra en una **selección de las principales organizaciones internacionales** que, a nuestro juicio, conforman el núcleo de la gobernanza mundial. Para ello, analiza la situación actual de la UE en dichas organizaciones y su posible evolución. Nuestro punto de partida lo constituye el instrumento jurídico y político que la Unión posee desde enero de 2010: el **Tratado de Lisboa**.

---

<sup>1</sup> EUROPA 2030 - Retos y oportunidades: Informe al Consejo Europeo por el Grupo de reflexión sobre el futuro de la UE en 2030. Mayo de 2010. Pág. 35-36.

## 2 POSIBILIDADES Y DISPOSICIONES JURÍDICAS RELEVANTES BAJO EL TRATADO DE LISBOA: IMPLICACIONES PARA LA REPRESENTACIÓN EXTERIOR DE LA UE

La entrada en vigor del nuevo Tratado el 1 de enero de 2010 ha topado con numerosas **barreras prácticas** llegado el momento de insertar la «nueva UE» en las principales organizaciones y foros multilaterales. Estas **barreras se derivan de varios puntos fundamentales**.

El **primero** es que **el diseño del Tratado no tuvo debidamente en consideración la necesidad de adaptar la naturaleza específica de la UE (supranacional, pero no estatal o federal) al funcionamiento de las organizaciones internacionales** en las que se debaten los programas mundiales y regionales.

El **segundo** es que las **organizaciones internacionales surgidas de Bretton Woods —con excepciones como la OMC— fueron creadas por Estados y para Estados**. Cuando menos, **la estructura** de dichas organizaciones internacionales **no facilita** ni la coordinación interna de las políticas entre los Estados miembros, ni la representación exterior de la UE en los distintos foros u organizaciones, lo que impone esfuerzos adicionales a la UE.

**En tercer lugar**, el Tratado contiene **algunas ambigüedades jurídicas** en determinados aspectos relativos a los poderes y la representación exterior de la UE, que han impedido y frenado los intentos por ponerla en marcha, por ejemplo, en lo concerniente al papel de la Presidencia rotatoria o los poderes concedidos al Presidente del Consejo Europeo, a la Comisión Europea y al Alto Representante (AR) en asuntos exteriores.

**En cuarto lugar, cierta atonía de las instituciones de la Comunidad** ha ralentizado la puesta en práctica de algunos aspectos clave del Tratado de Lisboa, por ejemplo, el despliegue eficaz del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

**Quinto, en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)**, el Tratado de Lisboa **no modifica sustancialmente la distribución de las competencias entre la UE y sus Estados miembros. Pero el Tratado marca una nueva etapa** para otros ámbitos de la acción exterior de la UE (por ejemplo, la ayuda al desarrollo), y refuerza su representación exterior, lo que mejora su imagen, presencia y peso. **Como consecuencia**, en la práctica **algunos países interpretan que esta voz unificada amenaza sus competencias nacionales**, razón por la cual **a menudo** se produce la situación paradójica de **que desde Lisboa haya menos y no más UE**.

Comenzaremos explorando las posibilidades de reforzar la voz de la UE en las organizaciones internacionales con ayuda de los instrumentos del Tratado de Lisboa **mediante la organización de la distribución de competencias** entre la UE y los Estados miembros en el ámbito de la **acción exterior** de la UE.

La norma general que rige la distribución de competencias entre la UE y sus Estados miembros establece que la primera ostenta las competencias que los Estados miembros le confieren en virtud del Tratado. **El principio de atribución de competencias** obliga a la UE a no ampliar sus competencias en detrimento de las de los Estados miembros sin su consentimiento. Por tanto, han de ser las instituciones de la UE, y no los Estados, las que han de justificar sus actuaciones vinculándolas a alguno de los fundamentos jurídicos del Tratado. Eso es lo que vamos a procurar hacer a la hora de abordar la ampliación de los poderes de la UE en cada faceta de la **representación exterior**.

A este respecto, una de las innovaciones más importantes del Tratado de Lisboa es, sin lugar a dudas, la de **dotar a la UE de personalidad jurídica** (artículo 47 del TUE), gracias a lo cual la UE posee ahora la condición de parte contratante y puede ser parte de un convenio internacional o miembro de una organización internacional, dentro del ámbito de sus competencias. La **atribución de personalidad jurídica a la UE** constituye asimismo un paso adelante hacia una **mayor coherencia** en la actuación de la UE y también en la dimensión exterior de dicha actuación.

En efecto, la actuación exterior de la UE implica la intervención en diferentes asuntos respecto de los que, caso por caso, varían considerablemente la intensidad de la competencia de la UE y los procedimientos de toma de decisiones. **El Tratado de Lisboa fija unos objetivos muy amplios y ambiciosos en materia de política exterior** (artículo 3, apartado 5 del TUE) y para perseguirlos, se utilizarán los medios apropiados, de acuerdo con las competencias (artículo 3, apartado 6 del TUE). Sin embargo, un examen pormenorizado del texto revela que la eficacia de dichos medios y competencias dependerá en gran medida de la voluntad política de los Estados miembros de querer realmente utilizarlos en todo su alcance, razón por la cual existe el **riesgo de que la UE se convierta en un actor internacional ambicioso, pero que en ocasiones se mostrará ambiguo y no siempre será coherente**.

La lista de objetivos del Tratado permitiría a la UE actuar en la práctica totalidad de los ámbitos tradicionales (nacionales) de la política exterior, pero la necesidad de adoptar decisiones en este campo por lo general con un método de cooperación intergubernamental (véase más abajo) se traduce frecuentemente en que de la UE surjan posiciones incoherentes.

a) Así, para los ámbitos de **competencia exclusiva** (artículo 3 del TFUE), como **la política comercial (que forma parte de la actuación exterior de la UE), la unión aduanera o la política monetaria (para la zona del euro)**, la UE cuenta con un mandato del propio Tratado para actuar por su cuenta. En este caso, los Estados miembros se ven «desposeídos» del derecho a intervenir unilateralmente (como máximo, podrán actuar complementando a la UE).

b) En otras ocasiones, la acción exterior afectará a asuntos considerados **competencias compartidas**, como el medio ambiente, la agricultura, los transportes, etc. (artículo 4 del TFUE). A diferencia de las competencias exclusivas, su ejercicio por parte de la UE está diferido en el tiempo y sujeto a determinadas condiciones, sobre todo las derivadas de la aplicación del principio de subsidiariedad (artículo 5, apartado 3 del TUE). Los Estados miembros pueden ejercer competencias compartidas hasta que la UE intervenga en el asunto por primera vez, una intervención que, por otro lado, tiene que estar basada en la aplicación del principio de subsidiariedad.

c) El Tratado de Lisboa crea un subgrupo dentro de las competencias compartidas formado por las **competencias paralelas** (artículo 4, apartados 3 y 4, del TFUE). La intervención de la UE no puede impedir a los Estados el ejercicio de sus competencias (a diferencia de la categoría anterior). Tal es el caso de las acciones que afecten a **la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio**, así como los ámbitos **de la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria**, siendo esta última de especial importancia en la acción exterior de la Unión.

d) La importancia de los Estados será aún mayor en los casos de **las competencias que requieran la coordinación** entre la UE y los Estados miembros, como la política económica y de desarrollo (artículo 5 del TFUE) y las políticas en que la UE pueda intervenir para complementar la competencia nacional predominante (artículo 6 del TFUE). Se trata de ámbitos vinculados a la industria, la cultura o la salud pública.

e) Sin embargo, la competencia tal vez más singular sea la relativa precisamente a la **Política Exterior y de Seguridad Común** (PESC), un ámbito en el que, como veremos más adelante, siguen existiendo fuertes elementos intergubernamentales junto a algunos de carácter supranacional.

En resumen, sobre la base de las disposiciones del Tratado de Lisboa, la UE gozará de un estatuto de rango superior o inferior dependiendo de la intensidad de las competencias de la UE que se vean afectadas por las actividades de la organización multilateral de que se trate, como se analizará en la sección siguiente.

**Como norma general, la UE debería tender a elevar a un nivel superior su estatuto actual en las diferentes organizaciones internacionales.** En el caso de que se trate de competencias exclusivas o compartidas de la UE, debe aspirar al estatuto de miembro de pleno derecho. Aun cuando la UE solamente haya ejercido en parte su competencia compartida, parece aconsejable que la Unión (Comisión) pase a representar a los 27 Estados miembros.

## 2.1 La representación exterior de la UE y la distribución de competencias entre las instituciones de la misma en la acción exterior: puntos fuertes y ambigüedades del Tratado

Una vez sentado el derecho de la UE a estar representada en una organización, la cuestión es la siguiente: a) **qué institución u órgano de la UE** ejerce dicha **representación exterior** en cada caso, y b) **conforme a qué normas se adoptan las decisiones** y se configuran las posiciones de la UE en cada caso.

Si se trata de **políticas de acción exterior que están totalmente «comunitarizadas»** (competencias exclusivas y compartidas), el representante procederá normalmente de la Comisión Europea, y la acción de la UE se emprenderá, en la mayoría de los casos, conforme al procedimiento legislativo ordinario (iniciativa de la Comisión y codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo, que decidirá por mayoría cualificada).

El Tratado de Lisboa incluye en el TUE una pormenorizada **reglamentación de la PESC** (artículos 21 a 46), diferenciándola de los aspectos comunitarios de la acción exterior (política comercial, política medioambiental, etc.), que de hecho están regulados en el TFUE. Establece que «queda excluida la adopción de actos legislativos» para todos los asuntos que afecten la PESC (artículo 24 del TUE). Los instrumentos de que dispone la UE en la PESC (y en la PESD) están limitados a la adopción de orientaciones generales, decisiones sobre posiciones, acciones o su ejecución, así como al refuerzo de la cooperación entre Estados miembros. **En el marco de la PESC, la capacidad para formular propuestas no corresponde a la Comisión, sino al AR.** Dicha iniciativa también es limitada, ya que el Alto Representante no puede presentar una propuesta directamente al Consejo de Ministros, sino que tiene que pasar por el Consejo Europeo. Este último órgano está reconocido formalmente como una institución de la UE y define la dirección política en asuntos exteriores.

- En primer lugar está la figura del **Presidente permanente del Consejo Europeo**, a quien el Tratado confiere un amplio margen para la acción internacional al establecer que el Presidente permanente del Consejo Europeo «asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante...» (artículo 15, apartado 6 del TUE). Esta última frase («sin perjuicio de...») puede dar origen a confusiones múltiples, ya que no delimita de forma clara la división de obligaciones entre el mencionado Presidente permanente del Consejo Europeo y el Alto Representante. El actual y primer Presidente está limitando su función en política exterior básicamente a presidir las cumbres internacionales de alto nivel. Desde su toma de posesión, no ha buscado demasiado protagonismo en política exterior y se ha concentrado en asuntos «internos» de la Unión, como el desarrollo de una mayor gobernanza económica de la UE. No obstante, el perfil relativamente bajo del Presidente en la PESC podría constituir **un incentivo para que el AR desarrolle más sus poderes.**
- En teoría, la división de cometidos entre el AR y la **Presidencia rotatoria de la UE** en cualquier momento parece más clara, por cuanto el Tratado no confiere a esta ninguna competencia en materia de política exterior. Hasta ahora, la Presidencia rotatoria (PR) ha representado y transmitido la posición común de la UE en todos los asuntos de competencia intergubernamental, ya fuera en foros internacionales o en diálogos políticos con terceros países. Con el Tratado de Lisboa, la Presidencia rotatoria cede dicha función a las nuevas figuras (Presidente permanente del Consejo Europeo, el AR y el SEAE). La PR, exclusivamente con carácter temporal y en nombre del AR, podría continuar ejerciendo dicha representación en aquellos ámbitos e instancias en que las figuras aún no estén plenamente activas. Según lo expuesto, **el problema radica en que actualmente** algunos Estados miembros están planteando **obstáculos** en algunas delegaciones de la UE u organizaciones (por ejemplo, la FAO), lo que origina un **vacío de representación.**
- A pesar de haber perdido cierta preeminencia después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, **la Comisión Europea** continúa desempeñando un papel fundamental en la **acción exterior** en todo



lo que no sea la PESC o la PCSD. A través de su Presidente o de los Comisarios competentes, la Comisión seguirá representando a la UE en el exterior en asuntos que estén clasificados como competencias exclusivas o compartidas. Prueba de ello es el hecho de que el Presidente de la Comisión ha estado presente en casi todas las cumbres y conferencias internacionales y que seguirá siendo, en la práctica, el rostro más visible de la UE en el extranjero.

- El Tratado de Lisboa crea asimismo la figura del **Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad**, que estará apoyado en sus tareas por un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). El AR sustituye al antiguo Alto Representante del Consejo para la PESC (Señor PESC), ocupando un lugar entre todas las instituciones de la UE que participan en la política exterior de la UE. Por una parte, el AR desempeña la función de **Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores**. Esto podría comprender tareas como promover la cooperación de los Estados, dirigir la PESC, fijar el programa y las prioridades, estructurar el debate y mediar en la búsqueda de soluciones, presentar propuestas y garantizar la ejecución de las decisiones. Especial importancia para el asunto que nos ocupa es la tarea de formular recomendaciones al Consejo para alcanzar acuerdos y encargarse de la cooperación con organizaciones internacionales (artículo 220 del TFUE). Es decir, el AR representará a la UE en los foros y ámbitos internacionales que no sean de la competencia exclusiva o compartida de la Unión, excepto cuando el acto tenga lugar a nivel de Jefe de Estado o de Gobierno, en cuyo caso desempeñará esta función el Presidente del Consejo. Además, el AR se encargará, a través del SEAE, de las delegaciones de la UE en terceros países y organizaciones internacionales (hasta ahora, delegaciones de la Comisión), que pasarán a asumir la representación de la Unión (artículo 221, apartado 1 del TFUE).
- La AR ha dedicado buena parte de sus esfuerzos a la coordinación en los asuntos relacionados con las potencias emergentes. El **reto** que se está contemplando por el momento es si **la AR** se va a limitar exclusivamente a **representar a la UE únicamente en el ámbito de la PESC** o si **también representará ocasionalmente a la UE en asuntos distintos de la PESC**, pero comprendidos bajo el epígrafe de «acción exterior». A este respecto, el **Tratado de la UE como tal no excluye la participación activa de la AR**, que, en calidad de **Vicepresidenta de la Comisión**, vela por la **coordinación de la acción exterior** (artículo 18, apartado 4 del TUE), es decir, de asuntos distintos de la PESC. El AR desempeña asimismo una función en la firma de acuerdos internacionales, tanto como la Comisión, presentando recomendaciones al Consejo para la celebración de negociaciones (artículo 218, apartado 3 del TFUE). En este sentido, sería muy deseable que la **AR pudiera desarrollar al máximo las capacidades y competencias que le confiere su mandato como Vicepresidenta de la Comisión** para fortalecer la presencia de la UE en las organizaciones internacionales, garantizar la **coherencia** de las políticas de acción exterior (humanitaria, cooperación, comercio) **que implican principalmente a la Comisión, el Consejo y el Parlamento** y actuar con diligencia cuando se produzca una crisis. Además, la **AR** podría ejercer una **gran influencia sobre la acción exterior del Consejo Europeo** a través de las **delegaciones del SEAE** de la Unión, que **reciben instrucciones de la AR** y son **responsables** ante ella<sup>2</sup>.
- La AR tiene asimismo que **intentar compensar la pérdida de influencia de los Estados miembros** (y, por consiguiente, la disminución de incentivos en favor de la acción) en sus Presidencias rotatorias, ya que ahora los Consejos de Asuntos Exteriores están presididos por la AR y el lugar para celebrarlos tiende a ser Bruselas cada vez más frecuentemente. Esta función de mediación, más que de toma de decisiones, que el Tratado confiere al AR ciertamente coloca a esta figura en una posición delicada, dependiente del deseo de cooperar de «sus compañeros» en el Consejo (esto es,

---

<sup>2</sup> Véase Consejo de la UE, *Propuesta de Decisión del Consejo de (fecha) por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior*, artículo 4. Bruselas, 25 de marzo de 2010.

los Estados miembros) y en la Comisión (Colegio de Comisarios). En el caso de un conflicto de posiciones interinstitucional o intrainstitucional, el AR se verá obligado a adoptar un perfil bajo para aproximar a las partes. Eso puede ralentizar la reacción de la UE ante eventualidades de diferentes tipos, como quedó de manifiesto al comienzo de la oleada de protestas árabes a favor de la democracia.

- El AR se encuentra al frente del **Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)**. El SEAE entró formalmente en funcionamiento el 1 de enero de 2011, a raíz de la aprobación de su estatuto financiero y del acuerdo sobre su composición, con una tercera parte de los miembros procedente del Consejo, otra de la Comisión y otra de los Estados miembros. Aunque a largo plazo se producirá un reequilibrio de personal de acuerdo a las cuotas mencionadas anteriormente, **por ahora el SEAE estará constituido principalmente por funcionarios de la UE**, la mayoría de los cuales proceden de la Comisión. En la práctica, en algunos casos la entrada en funciones de las **nuevas embajadas de la UE**, que han sustituido a las delegaciones de la Comisión en terceros países, **no ha producido un cambio sustancial**.
- A largo plazo, el aumento de la plantilla del SEAE **no debería ser tanto un fenómeno cuantitativo como cualitativo y estratégico**, incorporando los expertos precisos conforme a las necesidades de las delegaciones de la Unión. Esto será especialmente importante en el campo de la cooperación para el desarrollo, como expone en el análisis que figura más adelante. En la actualidad, las delegaciones de la Comisión en el extranjero (Estados Unidos) y ante las Naciones Unidas (Nueva York, Ginebra, Viena), así como muchas de las delegaciones permanentes ante terceros países, se encuentran en fase de adaptación a las nuevas circunstancias. **Los países que ocupan la Presidencia rotatoria de la UE** —así como los demás países europeos— están **cediendo parte de sus antiguos cometidos a la representación europea** en ámbitos como **la gestión, la negociación y la representación exterior**. En algunos casos, la PR ha continuado desempeñando esa función, pero es fundamental que **solamente lo haga con carácter temporal, en nombre de la AR**, hasta que el SEAE esté plenamente desplegado.
- En este punto, algunos Estados pueden considerar un tipo de «**refuerzo cooperativo**» para **avanzar más rápidamente en la representación exterior de UE** en algunas organizaciones internacionales cuando los progresos sean lentos, por ejemplo, en las **delegaciones de la UE o en organizaciones financieras (IFI) y en determinados campos o programas permanentes**. De esta forma, varios Estados miembros podrían **reunir sus recursos nacionales bajo personal del SEAE** que desempeñaría cometidos reservados anteriormente a los Estados miembros. Si bien apenas podría considerarse una «**cooperación reforzada**» por razones técnicas (título IV del TUE, artículo 327 del TFUE), el refuerzo de la cooperación en estos ámbitos podría aminorar al menos los efectos negativos del intergubernamentalismo.
- Por último, al no existir codecisión en asuntos de política exterior, el Parlamento Europeo (PE) no participa directamente en el proceso de toma de decisiones. Además de las funciones de control citadas anteriormente en relación con el AR, el Tratado de Lisboa impone que el Parlamento Europeo sea consultado regularmente en asuntos de la PESC (artículo 36 del TUE). Pero el PE puede ejercer un cierto control sobre las políticas de acción exterior (comercio, ayuda a la cooperación, clima, energía) por medio de su poder legislativo compartido con el Consejo. A este respecto, merece la pena señalar que el AR podría encontrar un aliado útil en el PE a la hora de fomentar la coherencia de la acción exterior de la UE frente a posiciones más vinculadas a intereses nacionales. El PE podría proporcionar periódicamente estudios y recomendaciones prácticas al AR. Se trataría de generar una mayor colaboración y una relación de confianza para que, en la práctica, el AR participe más en asuntos ajenos a la PESC. Por último, la persona encargada de las relaciones con el Parlamento Europeo en todas las nuevas delegaciones de la UE debería facilitar el fortalecimiento de las relaciones entre el AR y el SEAE y los diputados al Parlamento Europeo. Se podría reforzar una

«diplomacia parlamentaria» mediante una mayor supervisión sobre el terreno, en contacto con el SEAE.

### **3 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y LAS MODALIDADES DE ACTUACIÓN DE LA UE EN DETERMINADAS ORGANIZACIONES MULTILATERALES. PROPUESTAS PARA EL FUTURO**

Actualmente existen diferentes formas de representación de la UE y de los Estados miembros en las organizaciones internacionales, los acuerdos internacionales y los convenios y foros semiinstitucionales de gobernanza mundial. La presencia y la condición de la UE en las organizaciones internacionales están estrechamente ligadas a la historia, la tradición y la forma de gobierno de cada organización. En general, **a menudo se considera que la UE no dispone de un estatuto acorde con sus competencias**. A título de ilustración, como se expondrá más adelante con más detalle, **la UE carece de rango institucional en las Naciones Unidas y el Banco Mundial, aun cuando estas instituciones tienen actividades comprendidas en ámbitos de competencia comunitaria**, que, además, ha ejercido la UE. Otro ámbito en el que la UE debería mejorar su representación es el de las organizaciones euro-atlánticas que el propio Tratado de Lisboa menciona expresamente. Es el caso de la OCDE, la OSCE o el Consejo de Europa, en los que de momento la UE es un mero observador. Las modalidades más comunes son las siguientes<sup>3</sup>:

- **La UE es la parte contratante exclusiva, sin los Estados miembros.** Esta situación se presenta básicamente en el caso de **acuerdos internacionales sobre asuntos especializados concretos**, como los referentes a la reglamentación de metales o determinados productos agrícolas que son de la competencia exclusiva de la UE.
- **Los Estados son miembros de pleno derecho y la UE/CE, observador.** Se trata de la situación más común en **casi todas las organizaciones, programas y agencias de las Naciones Unidas**. No ser miembro no impide a la UE negociar acuerdos y convenios de colaboración con muchas de estas instituciones.
- **Todos los Estados miembros o algunos de ellos y la UE/CE son miembros de pleno derecho.** Es la situación, sobre todo, en aquellas instituciones en las que la UE tiene competencias exclusivas o semiexclusivas, como **la OMC o la FAO**. Curiosamente, la UE también es miembro de algunos foros semioficiales creados más recientemente pero de enorme importancia, como el **G-8 o el G-20**. En ellos, la UE está representada por el Presidente del Consejo y por el Presidente de la Comisión.
- Algunos Estados miembros son miembros de pleno derecho, mientras que la UE/CE carece de representación y estatuto. El caso más evidente es el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el que la UE no está presente ni siquiera en calidad de observador. Sin embargo, el Tratado de Lisboa (artículo 34 del TUE) prevé que se invite a la UE (AR) a presentar posiciones comunes.
- **El caso especial de las instituciones financieras internacionales, como el FMI, el Banco Mundial o los bancos de desarrollo regional.** En estas organizaciones, los Estados miembros son miembros de pleno derecho, pero no así la UE. Dada su importancia y naturaleza jurídica, estas instituciones serán objeto de una sección aparte.

---

<sup>3</sup> Esta sección se basa en la clasificación que aparece en: Emerson, M. y Piotr Maciej Kaczyński. «Looking afresh at the external representation of the EU in the international arena, post-Lisbon». CESP Policy Brief No 22. Julio de 2010.



### 3.1 Criterios generales para una nueva estructuración de la representación de la UE en organismos internacionales

A la vista del gran número de organizaciones internacionales y la enorme variedad de tipos de presencia y participación de la UE en las mismas, resulta necesario exponer algunos **principios u orientaciones básicas** sobre la futura representación de la Unión.

El principio básico que ha de inspirar la posición de la UE es el de poner fin a la fragmentación de las posiciones europeas y, por tanto, transmitir un mensaje unitario para alcanzar mayor peso e influencia en las organizaciones internacionales. Para ello, **el punto de partida será la distribución de competencias conforme al Tratado de Lisboa**, analizada en el capítulo anterior. Dependiendo del ámbito de competencias, el mensaje en cuestión será expresado únicamente por la UE y los Estados miembros, o solo por los Estados miembros, pero la posición debe presentarse de manera concertada, preservando la unidad en el mensaje. **Como regla general, la UE debería aspirar a elevar su estatuto actual en cada organización internacional a un nivel superior**, esto es, cuando las competencias estén «comunitarizadas» (exclusivas y compartidas), debe aspirar al estatuto de miembro de pleno derecho. Aun cuando la UE solamente haya ejercido en parte su competencia compartida, la norma debería ser que la Unión (Comisión) pasase a representar a los 27 Estados miembros.

El caso más frecuente es el de las organizaciones internacionales en ámbitos de competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros y en los que la UE actualmente tiene diferentes grados de participación (véase la tabla 1 del apéndice). En general, la estrategia de la UE en las organizaciones en las que tiene competencias compartidas ha de ser la de reforzar y elevar su presencia en ellas para conseguir el reconocimiento como **miembro de pleno derecho. El objetivo último tanto para la UE como para los Estados miembros ha de ser convertirse en miembros de pleno derecho de organizaciones o partes contratantes de convenios**, aun cuando eso implique que los países de la UE tengan que **reducir su presencia o representación por razones de eficiencia o economía**, especialmente cuando la competencia haya sido ejercida por la UE y los Estados miembros dejen de tenerla en el asunto.

Claramente, el estatuto óptimo para la UE y la división del peso y las responsabilidades entre ella y los Estados miembros puede variar en función del rango de las competencias comunitarias presentes en los mandatos y funciones de cada organización. Sin embargo, como ha quedado dicho, cuando el mandato central de una organización afecte a una competencia exclusiva o compartida de la Unión (excepto en el caso de las competencias paralelas del artículo 4, apartados 2 y 3, del TFUE), incluso solo parcialmente, **la UE debería convertirse en miembro de pleno derecho o parte contratante de la organización y encabezar y presentar la posición común de los Estados miembros**. La representación de la UE recaería en la Comisión Europea, que, en virtud del artículo 17, apartado 1, del TEU, ostenta la autoridad para representar a la UE en asuntos de competencia exclusiva o compartida. Esta situación se planteará en buena parte de los programas, convenios y agencias técnicas y reguladoras de las Naciones Unidas, como la FAO, la OMC, la OACI o la Convención de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Cambio Climático.

A pesar de los progresos reales que puedan haberse registrado en la mejora del estatuto y la representación de la UE en organizaciones y foros internacionales, es evidente que, en muchos de ellos —tal vez en algunos de los más influyentes (G-20, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, FMI)— y en un futuro previsible, los Estados miembros continuarán teniendo voz y voto, a menudo a la par con la propia UE. Por esta razón, **si la UE desea ejercer en la escena mundial la influencia que le corresponde, es necesario que insista mucho más en fraguar posiciones comunes sólidas**

**respecto de todos los asuntos y en todas las organizaciones**<sup>4</sup>. Aun cuando a corto plazo puedan aceptarse **compromisos con los Estados miembros en la configuración de las posiciones comunes de la UE**, a largo plazo, los intereses nacionales estarán ciertamente mucho mejor protegidos en el interior de **posiciones comunes de la UE**.

### 3.2 La UE y el sistema de las Naciones Unidas

La UE y las Naciones Unidas son socios naturales que comparten los mismos valores y multitud de objetivos. Como principio general, **las Naciones Unidas continúan siendo para la UE la fuente principal de legitimidad internacional**, lo que explica el interés de la UE por hacer que el sistema de las Naciones Unidas sea **más eficaz**.

En muchos apartados, el Tratado de Lisboa afirma expresamente que la UE se guiará, entre otros, por los principios de la Carta de las Naciones Unidas (artículo 10a del TUE) y que buscará **soluciones multilaterales** dentro del marco de dicha organización. El Tratado menciona expresamente a las Naciones Unidas y sus agencias especializadas como organizaciones con las que la UE debe desarrollar una cooperación adecuada.

La contribución de la UE en conjunto a la financiación del sistema de las Naciones Unidas asciende a casi el 38 % del presupuesto ordinario de la organización, el 50 % de las contribuciones a los fondos y programas especiales y a casi el 40 % de los costes de las operaciones de paz. La Comisión Europea, por sí sola, aporta más de 1 350 millones de dólares a los programas y proyectos de ayuda de las Naciones Unidas.

La Comunidad Europea obtuvo el **estatuto de observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1974**. En los años siguientes, lo obtuvo también en otras muchas agencias y programas de las Naciones Unidas, como el ACNUR, la UNCTAD, la OIT, la OMS, la UNESCO, el PNUMA, el PNUD, el PMA y el OIEA. Gracias a las competencias exclusivas que los Tratados han conferido a la UE/CE en distintos sectores, la Unión es miembro de pleno derecho de la FAO desde 1991, participa como parte contratante en varias conferencias internacionales y ha firmado más de 50 convenios internacionales de las Naciones Unidas. Desde 2000, la Comisión y el Consejo han aprobado toda una serie de decisiones y acuerdos relacionados con las Naciones Unidas que pueden servir de precedentes.

La cooperación entre la UE y las Naciones Unidas ha aumentado notablemente a lo largo de la última década, sobre todo a raíz de la elaboración de la Política Exterior y de Seguridad Común (después de Lisboa, Política Común de Seguridad y Defensa, PCSD), y se han ampliado sus actividades y ámbitos de actuación al comercio, el desarrollo, el medio ambiente, la ayuda humanitaria, la protección de los derechos humanos, la prevención de conflictos, la gestión de crisis o las operaciones de mantenimiento de la paz, entre otros. A este respecto, la PESC que fue adoptada por el Consejo Europeo en 2003, incorporaba el principio del «multilateralismo eficaz» y concedía prioridad al fortalecimiento de las Naciones Unidas y de su dotación para que pudieran cumplir sus responsabilidades y actuar de forma eficaz. Por su parte, la **Comisión Europea** canaliza una parte considerable y creciente de su ayuda a través de fondos, programas y agencias de las Naciones Unidas. No obstante, lo hace sobre la base de su no pertenencia a dicha organización y, por tanto, en calidad de contribuciones voluntarias. La CE también actúa a menudo a través de canales menos formales, como cooperaciones o acuerdos de asociación, que a veces pueden resultar más eficaces que la participación como miembro de hecho.

No obstante, **hay consenso general en cuanto a que la UE no cuenta con la visibilidad que debería tener habida cuenta de su notable contribución a la financiación de las agencias de las Naciones Unidas, y a que sus actuaciones no tienen el impacto debido**. Uno de los principales

---

<sup>4</sup> Véase Emerson, Michael et al. (2010). Pág. 17.

problemas proviene a lo inadecuado del estatuto de la UE en dichas organizaciones. Así pues, la **cuestión de la representación constituye un problema fundamental**: la deficiente definición del papel de la Comisión Europea en las relaciones UE-ONU, tanto en la **Asamblea General como en el Consejo de Seguridad**, órganos que por su naturaleza requieren un tratamiento específico, y en los **fondos, agencias y programas especializados** de las Naciones Unidas en que la UE tiene algún tipo de competencias. No obstante, la UE es un **organismo casi «post-soberano»** que tiene que actuar en el seno de una institución que es, básicamente, de **soberanía estatal** en su funcionamiento e inspiración.

En años recientes, durante el período previo a Lisboa, la representación de la UE en la mayoría de las agencias y programas de las Naciones Unidas estuvo administrada por la CE, aunque el papel de la Presidencia rotatoria tenía importancia para coordinar las posiciones de los Estados miembros, hacer públicas declaraciones oficiales o consultar y hacer gestiones con terceros países. En general, el número de reuniones de coordinación, consulta e información entre los Estados miembros y la Comisión Europea, fundamentalmente por medio de las delegaciones de la UE en Nueva York, Ginebra y Viena, es enorme y pesado. Es algo que debería cambiar gradualmente con las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa, sobre todo en los órganos y agencias técnicas, como ya se ha mencionado en la sección anterior, en los que la UE debería llegar a convertirse en miembro de pleno derecho y representar a los Veintisiete. Sin embargo, la aplicación de los mecanismos del Tratado de Lisboa en los órganos técnicos de las Naciones Unidas está poniendo de relieve, de manera mucho más marcada que en las Asambleas Generales o las delegaciones de la UE, la **dificultad para superar los recelos nacionales** en el interior de la UE sobre asuntos específicos de reglamentaciones que afectan a las legislaciones nacionales.

**El análisis de todos y cada una de los organismos y las agencias de las Naciones Unidas queda fuera del ámbito de este informe.** Sin embargo, a continuación se describe la **situación especial de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**, que, dadas sus características e importancia, exige un tratamiento por separado. A continuación analizaremos la situación de algunas organizaciones importantes, que pueden servir de modelo o ejemplo de la representación unificada de la UE (la FAO, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la OMC) y otras que son significativas para la gobernanza mundial en el ámbito económico y de seguridad.

### 3.2.1 La UE y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

El Tratado de Lisboa reconoce el estatuto actual del Consejo de Seguridad, pero contiene disposiciones específicas con respecto a **i) la acción concertada** de la UE y sus Estados miembros en este órgano (artículo 34 del TUE), **ii) la defensa de intereses comunes** y **iii) la intervención del AR**, que hay que poner en pleno funcionamiento.

A pesar de los cambios radicales que se han producido en la UE hacia la integración económica y política, el Consejo de Seguridad continúa estando estructurado según planteamientos nacionales, y tanto Francia como el Reino Unido, los dos únicos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, con derecho de veto, se muestran remisos a renunciar a tal privilegio. Persiste la **rigidez nacional**, sobre todo en asuntos de seguridad (expediente nuclear, operaciones de implantación de paz, etc.).

Se ha conseguido un cierto progreso, la AR ya ha expuesto posiciones comunes ante el Consejo de Seguridad (artículo 34) y poco a poco se está creando en el seno de la UE una dinámica positiva de coordinación previa de posiciones. No obstante, es necesario progresar mucho más con los mecanismos de coordinación a escala de la UE a petición de los Estados miembros sobre asuntos clave que son objeto de desavenencia. **Los escasos progresos en cuanto a la representación de la UE en el Consejo de Seguridad contrastan con lo ocurrido en otros foros, como el G-20 o el G-8, en los que la UE goza de consideración de «miembro pleno».**

Por lo que se refiere a la posición común sobre la reforma del Consejo de Seguridad, las opiniones dentro de la UE actualmente se encuentran divididas y varían desde las propuestas en favor de nuevos miembros permanentes con derecho de veto (Alemania), hasta un grupo de países «Unidos por consenso», entre los que estarían España o Italia, que abogan por **nuevos miembros semipermanentes sin derecho de veto**, y por un mayor peso de la UE en detrimento de los Estados. Los profundos sentimientos nacionales y la dilatada historia de reformas malhadadas imponen que **se proceda con cautela en este asunto**, razón por la que, **lejos de propugnar un único puesto para la UE a corto plazo**, sería preferible trabajar por una **triple vía**:

- **En primer lugar, la coordinación previa de posiciones en el Consejo de la UE.** Esto exigiría la sistematización y el refuerzo de los mecanismos de **coordinación previa**, en Nueva York y Bruselas, para los asuntos más delicados. En principio, el Tratado de Lisboa hace referencia principalmente a la obligación de los Estados miembros a mantenerse informados mutuamente y a reforzar la coordinación entre ellos. Sin embargo, **el AR, a través del SEAE, podría desempeñar un papel más activo** en esta tarea.
- **En segundo lugar, los progresos de la propuesta de introducir nuevos miembros permanentes, sustituir el derecho de veto e implantar las mayorías supercualificadas en un número creciente de ámbitos.** Además, la UE podría proponer la posibilidad de la **exclusión voluntaria** para determinados países en los **asuntos más delicados** (por ejemplo, en lo referente al «capítulo VI ½» de la Carta de las Naciones Unidas, sobre mantenimiento de la paz o ayuda humanitaria de emergencia), inspirada en el modelo europeo. Una **diplomacia europea** coordinada e impulsada desde los Estados miembros podría contribuir a convencer al resto de las potencias.
- **En tercer lugar, por medio del progreso de la Europa de la defensa**, con capacidades autónomas que conviertan a la UE en un actor indispensable para la seguridad mundial. La cooperación permanente estructurada podría ayudar a lograr un avance definitivo en la PCSD.

### 3.2.2 La UE y la Asamblea General de las Naciones Unidas

La Unión Europea posee actualmente el estatuto de observador permanente en la Asamblea General de las Naciones Unidas, lo que le permite intervenir una vez que lo hayan hecho todos los Estados miembros. **En septiembre de 2010, la UE no logró sacar adelante su propuesta de resolución para que se le reconociera en la Asamblea General un estatuto de observador avanzado u observador plus.** El objetivo consistía en conferir mayor visibilidad a la voz de la UE, de forma que pudiera participar y adquirir competencias. El rechazo se debió a la falta de explicación por parte de Europa y a los recelos de los Estados miembros (paradójicamente, muchos de los países que votaron en contra pertenecen al grupo de Estados ACP, receptores de ingentes cantidades de ayuda europea). Este asunto se encuentra en negociación y a lo largo de 2011 se realizará un nuevo intento, con el propósito de que se apruebe durante la Asamblea General de septiembre de 2011.

Este caso pone de relieve dos aspectos en los que debe trabajar la UE: **a) la necesidad de reforzar el despliegue de una diplomacia europea** que represente intereses conjuntamente, y **b) la lógica, firmemente centrada en el Estado, que gobierna la Asamblea.** De momento, la prioridad consiste en alcanzar el mencionado estatuto *plus* de la UE en la Asamblea General, lo que podría servir de incentivo para definir la representación en las agencias técnicas de las Naciones Unidas. A este respecto, la UE debería favorecer un cambio en la estructura de pertenencia a las Naciones Unidas, **explorando las posibilidades del estatuto de Organización Regional de Integración (ORI).** Se trataría de **definir unos criterios mínimos** que fijen cuándo un bloque o acuerdo regional (como el UNASUR o la ASEAN) tiene derecho a ser considerado un observador avanzado. Un criterio mínimo sería que la ORI en cuestión tuviera su **propia personalidad jurídica**, lo que le confiere capacidad y autonomía de acción. De esta forma, la voz de la UE tendría **el incentivo de ser más coherente**; Podría **beneficiar a otras**

**organizaciones regionales consolidadas**, al tiempo que permitiría reducir progresivamente la **lógica excesivamente centrada en el Estado** de las Naciones Unidas.

### 3.2.3 La UE y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC)

El **ECOSOC** fue creado en virtud de la Carta de las Naciones Unidas como el órgano principal para **coordinar la labor económica, social y similar de las 14 agencias especializadas de las Naciones Unidas, las comisiones funcionales y cinco comisiones regionales**. El Consejo recibe asimismo informes de 11 fondos y programas de las Naciones Unidas. El ECOSOC está formado por 54 países miembros, elegidos por la Asamblea General por un período de 3 años con criterios de representación geográfica. Los Estados miembros de la UE están repartidos entre dos grupos, los Estados de Europa Oriental (6 puestos) y los Estados de Europa Occidental y otros (13 puestos). La UE posee condición de observador en el ECOSOC y también en casi todas sus comisiones regionales y funcionales. La única excepción en el caso de estas últimas es la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CSD), en que la UE es miembro de pleno derecho.

En sus orígenes, se encomendó al ECOSOC la coordinación de todas las labores de las Naciones Unidas en el ámbito económico y social, incluidas las de las instituciones de Bretton Woods, en coordinación con la Asamblea General. Pero a diferencia del Consejo de Seguridad, el ECOSOC carece de autoridad para llevar a la práctica sus decisiones y, por ello, tiene escasa influencia sobre la elaboración de políticas económicas internacionales. Otras instituciones internacionales, como el Banco Mundial, el FMI, la OMC y, más recientemente, el G-20, ejercen bastante más influencia y tienen más autoridad.

A raíz de ello, en los últimos años ha aumentado la presión internacional y se han formulado nuevas iniciativas para fortalecer el papel del ECOSOC, tanto en el interior del sistema de gobernanza de las Naciones Unidas, como en la gobernanza de la economía mundial. En concreto, **la UE debería propugnar la mejorar del papel del ECOSOC para convertirlo en un órgano de elaboración y seguimiento de políticas, según lo previsto en la Carta de las Naciones Unidas, al objeto de que, con el paso del tiempo, desempeñe un papel central —equivalente al del Consejo de Seguridad— en el ámbito económico y social**. A corto plazo, la UE debería tratar de reducir el tamaño del ECOSOC a unos 20-25 miembros, así como consolidar la presencia de la UE en una sola agrupación.

La decisión más crítica y ardua sería **vincular formalmente el ECOSOC con el G-20**. A este respecto ha habido varias propuestas<sup>5</sup>. **Una de las más sensatas sería ubicar el G-20 como un órgano ministerial de alto nivel del ECOSOC, de manera que las decisiones adoptadas por el primero fueran confirmadas y ejecutadas posteriormente por el ECOSOC**, que en última instancia representa al G-192. De esta forma, el G-20 adquiriría la legitimidad y la responsabilidad que le confiere la Carta de las Naciones Unidas.

### 3.2.4 La UE y la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

La UE se halla en una posición favorable con respecto a la FAO, ya que ha sido miembro pleno desde 1991, junto con los Estados miembros. Esto se debe al hecho de que en la esfera de actividad de la FAO hay competencias exclusivas de la UE y competencias compartidas con los Estados miembros. Así, dependiendo del asunto que figure en el orden del día, se anuncia si va a ejercer el voto la UE o lo van a hacer los Estados miembros. Cuando es la **UE** quien emite el **voto, equivale al de los 27 Estados miembros**, siendo la **Comisión Europea** el órgano que defiende la posición. En el caso de las **competencias compartidas**, hasta la fecha ha sido la Presidencia rotatoria del Consejo de la UE quien ha ostentado la representación de la posición de la UE. Este sistema ha funcionado satisfactoriamente, aunque **exige un enorme esfuerzo de coordinación interna**, que es necesario reducir, y ha habido casos de **falta de disciplina** por parte de algunos representantes nacionales a la hora de atenerse al procedimiento.

---

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, la Asamblea General de las Naciones Unidas (2009) o el Institute for Global Policy (2009). Volveremos sobre este asunto más adelante en el apartado 3.3.7. (La UE y el G-20)



Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Presidencia rotatoria de la UE no debería desempeñar ninguna función de representación exterior en los foros internacionales. Ateniéndonos al criterio general seguido hasta ahora, **dado que las actividades de la FAO inciden predominantemente en las competencias compartidas ejercidas por la UE, debería ser la Comisión quien representara a la Unión en todos los asuntos.**

### 3.2.5 La UE y la CMNUCC

**La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático** es una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, que son partes contratantes, lo que ha dado lugar a otro caso de representación excesiva. Esta circunstancia se deriva en parte de la falta de influencia de Europa en la Cumbre de Copenhague de 2009. En esta Cumbre, la UE estaba representada por la Presidencia rotatoria del Consejo de la UE, la Presidencia rotatoria durante los seis meses posteriores y el Presidente de la Comisión Europea, así como los 27 representantes nacionales.

Por lo tanto, es necesario concentrar la representación de la UE en este foro para que sea más eficaz. Dado que la esfera de actividad del CMNUCC aparece en la lista de competencias compartidas y que la Unión ejerce su competencia, **es la Comisión Europea quien debe representar a la Unión, coordinando y transmitiendo la posición de la UE y los Estados miembros, mientras que los representantes nacionales deberían actuar de forma similar a la OMC, permaneciendo por lo general como observadores.**

## 3.3 La UE y las principales organizaciones multilaterales en el ámbito económico

### 3.3.1 La UE y el Fondo Monetario Internacional (FMI)

**La representación y el estatuto de la Unión Europea en el FMI constituyen, tal vez, el ejemplo más patente e importante de la incoherencia** entre un órgano supranacional con intereses mundiales y la pertenencia a las organizaciones internacionales basada en el nivel del Estado. El mandato de esta organización combina una competencia exclusiva clave del BCE, como es la política monetaria, con otras competencias, como las políticas macroeconómicas y fiscales, que son competencias compartidas, pero están supeditadas a una coordinación cada vez mayor a escala de toda la UE.

**La UE no tiene una representación formal en el FMI, ni siquiera como observador.** La Junta de Gobernadores del FMI, en la que están representados todos los Estados miembros, está constituida por los Ministros de Hacienda y los directores de los bancos centrales. El Banco Central Europeo (BCE), que ostenta la competencia exclusiva sobre la política monetaria en la zona del euro, no es miembro del FMI y, por ende, no se sienta ni en la Junta de Gobernadores, ni en el Directorio Ejecutivo (Junta de Directores), el órgano de 24 miembros encargado de las operaciones corrientes del FMI. No hay una representación formal de la zona del euro a pesar de que las consultas con el FMI conforme al artículo IV tienen como contrapartida lógica al BCE. Además, aparte de los asuntos relativos a los tipos de cambio, conviene recordar que el artículo VIII del mandato del FMI hace referencia a los regímenes de pagos corrientes y de capitales y las políticas sobre activos de reservas, que ya no pueden ejercer ni parcial ni totalmente los Estados miembros de la zona del euro. Sin embargo, el BCE goza de un estatuto privilegiado en comparación con cualquier otro banco central, ya que es el único al que se invita a asistir y a hablar ante el Directorio del FMI cuando se debaten asuntos relacionados con el bloque de moneda única.

**Ni el Eurogrupo ni la Comisión Europea cuentan con representación formal o informal en la Junta de Gobernadores del FMI.** La Comisión Europea participa como observador en las reuniones del Comité para el Desarrollo. Además, en las reuniones de primavera y anual de la Junta de Gobernadores del FMI, el Ministro de Hacienda que ocupa la Presidencia del Consejo de la UE pronuncia un discurso en nombre del ECOFIN, algo que debería cambiar a la luz del Tratado de Lisboa.

En la actualidad hay una coordinación de la UE *in situ* en Washington, pero existen **problemas de articulación de la posición de la UE/zona del euro**, sobre todo cuando el país que ostenta la

Presidencia de la UE no es miembro del Directorio Ejecutivo. Este problema se ha visto agravado con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, según el cual la UE debería asumir el papel de la Presidencia rotatoria, pero ni siquiera cuenta con el estatuto de observador en el Directorio Ejecutivo del FMI. La coordinación ha mejorado recientemente con el traslado temporal de personal de la Comisión a una de las principales oficinas de los Directores Ejecutivos europeos.

**En Bruselas**, los asuntos del FMI se debaten en el Subcomité para Asuntos Internacionales y del FMI (SCIMF) —uno de los subcomités del ECOFIN— formado por los bancos centrales nacionales y por representantes de los Ministerios de Hacienda, junto con el BCE, la Comisión Europea y el representante de la Presidencia rotatoria de la UE. Si bien el SCIMF ha demostrado ser un foro de utilidad, queda pendiente el **asunto de las capitales de la UE que transmiten mensajes divergentes a los representantes en Washington de sus Directores Ejecutivos**. Por lo tanto, es fundamental que los Estados miembros hagan gala de una mayor voluntad política para alinearse con unos mensajes unificados elaborados en el SCIMF y transmitidos a Washington.

Un obstáculo clave para que la UE actúe de forma más coordinada y unificada es la naturaleza del **Directorio Ejecutivo del FMI**, basado en un sistema de agrupaciones de países más pequeños. En el Directorio del FMI hay 20 Directores Ejecutivos; los cinco mayores accionistas ocupan puestos propios. El resto de los países están organizados en **15 agrupaciones de países**, de las que cada una ocupa un puesto de Director Ejecutivo, que rota entre los miembros de la agrupación y cuyos votos equivalen a la suma de votos de todos ellos. A excepción del Reino Unido, Francia y Alemania, el **resto de los países de la UE pertenece a agrupaciones formadas hace muchos años** que reúnen a países pertenecientes y no pertenecientes a la UE (véase la tabla 2 en el anexo) y, por lo tanto, son cosa del pasado.

**La situación actual limita la capacidad de la UE para coordinar posiciones y actuar conjuntamente**. Por consiguiente, resulta necesario un cambio en la estructura del Directorio Ejecutivo para reflejar mejor la realidad actual y el peso internacional de la Unión. El Convenio constitutivo del FMI permite a los Estados miembros que hayan formado uniones monetarias sindicarse a sus representantes en la Junta, ya que sus agrupaciones son autodeterminadas. En principio, dicha sindicación no exige fusionar las cuotas de los países o reformar las normas para permitir la representación supranacional en el FMI.

Para abordar este asunto pueden contemplarse dos etapas. **A corto plazo, la UE debería procurar convertirse en observador permanente en el Directorio Ejecutivo, puesto que podrían ocupar el BCE o la Comisión Europea**, dependiendo del asunto de que se trate.

**A medio plazo, se plantea la necesidad de aunar la representación de todos los países de la UE en dos Directores Ejecutivos, con un puesto para los países de la zona del euro y otro para los que no están en ella**. El puesto de Director Ejecutivo correspondiente a la zona del euro podría rotar entre los Estados miembros, mientras que el de Director Suplente podría encomendarse a un representante del BCE, o de la Comisión Europea, en función del asunto de que se trate. Para el grupo de la UE no perteneciente a la zona del euro, el puesto de Director Ejecutivo rotaría entre los países, mientras que la Comisión Europea ocuparía además la Dirección Suplente.

La Comisión Europea ya propuso en 1998 y en 2006 una solución de esta índole, y el Consejo incluso estuvo de acuerdo en principio con una sola agrupación/puesto de la UE/zona del euro en 2006. Sin embargo, los Estados miembros mostraron un talante conservador y se mantuvo la disposición actual.

El **número de votos de cada país en el FMI** viene determinado principalmente por las respectivas cuotas de acciones, que se calculan con arreglo a un conjunto de fórmulas que combinan el producto nacional y la necesidad de recursos del FMI. Por tanto, es interesante señalar que sean uno o dos los grupos de la UE, en el momento de la redacción de este artículo no se vería gravemente afectado el número de votos de esta (véase la tabla 4 en el anexo) si las cuotas se mantienen como hasta ahora.

Sin embargo, conviene tener en cuenta que se ha acordado un corrimiento del 6,4 % de las cuotas de acciones a favor de las economías emergentes y los países con representación insuficiente, que ha de completarse antes de las Reuniones Anuales del FMI de 2012, lo que ciertamente recortará la

representación global de la UE en términos de cuotas y votos. Esto será aún más evidente si todos los Estados miembros de la UE se agrupan en función del *statu quo*.

De todas formas, no debería sobrevalorarse la cuestión de los votos, ya que, en el FMI, el Directorio Ejecutivo rara vez vota y prácticamente todas las decisiones se adoptan por consenso.

El **«exceso» actual de puestos europeos** en el Directorio Ejecutivo se encuentra, en cualquier caso, en vías de reducción, a raíz del acuerdo alcanzado en octubre de 2010 bajo presión del G-20, en virtud del cual **dos puestos no rotatorios de Estados miembros de la UE** (probablemente los de Bélgica y los Países Bajos) **serán cedidos a dos economías emergentes**. Aunque el peso de esos dos países en el FMI sea claramente excesivo, debería reconocérseles el mérito de ceder sus puestos y aprovechar esta oportunidad para eliminar el veto de los Estados Unidos y mejorar el estatuto de la UE en el Fondo. El acuerdo del FMI prevé que empiece a aplicarse en 2012 una revisión limitada de las cuotas y los puestos en la Junta Ejecutiva, que deberá revisarse ocho años más tarde, en 2020. **La primera fecha de 2012 podría constituir una ocasión buena, aunque ambiciosa, para que la UE presentara una propuesta para formar una agrupación de la zona del euro**. La segunda revisión de 2020 podría ser una fecha apropiada para avanzar hacia un puesto único para la UE.

Más allá del sistema actual de circunscripciones, una **reforma más ambiciosa** implicaría que los Estados miembros de la UE fusionaran sus cuotas al objeto de estar representados como un único miembro. Eso requeriría además **reformar las secciones 1 y 2 del artículo II del FMI**, que afirma que la condición de miembro está abierta a «países», con el fin de permitir la representación supranacional. El atractivo adicional de esta solución radica en el hecho de que el FMI tendría que trasladarse a la UE, ya que se convertiría en el mayor accionista, al menos con las actuales asignaciones de cuotas. Si existiera suficiente ambición política, esta propuesta podría presentarse para la **revisión de las cuotas y la gobernanza actuales del FMI antes de 2020**.

### 3.3.2 La UE y el Banco Mundial

La situación en otra institución de Bretton Woods, **el Banco Mundial**, es bastante parecida a la del FMI, ya que está basada principalmente en Estados miembros y en un sistema de agrupaciones con el defecto de que los grupos de países que lo constituyen están obsoletos. Véase en la tabla 3 la relación de las agrupaciones del BM, que en lo fundamental reflejan las del FMI, aunque las distribuciones de votos y cuotas no se correspondan exactamente.

En el **Directorio Ejecutivo del Banco Mundial** reina el consenso en cuanto a que los países europeos (los miembros de la Unión Europea, más Noruega y Suiza) cuentan con un **exceso de representación**, al ocupar ocho o nueve de sus 25 puestos. **La UE no es miembro del Banco Mundial, y no posee ni siquiera el estatuto de observador en el Directorio Ejecutivo** (aunque la **Comisión** es observador en el Comité conjunto para el Desarrollo BM-FMI). Aparte de esto, hay dos diferencias clave entre la situación del FMI y la del BM.

Primero, la lógica de una única representación de la UE en el Directorio Ejecutivo no es tan evidente, ya que la política de desarrollo (la actividad principal del Banco Mundial) no es una competencia exclusiva de la UE, sino compartida. Sin embargo, dado que la UE es el mayor donante para los países en desarrollo, cabe argüir que la racionalización y la eficacia exigen cada vez una mayor convergencia y armonización de los esfuerzos para el desarrollo por parte de todos los Estados miembros de la UE. Incluso la situación actual, con el compromiso de la UE respecto de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y otros acuerdos de la UE, garantiza la creación de una voz auténticamente única de la UE en el principal financiador mundial del desarrollo. Segundo, la división entre países europeos pertenecientes y no pertenecientes a la zona del euro no es tan importante en el BM, ya que la institución no desempeña, al menos formalmente, ningún papel en asuntos monetarios internacionales. Así pues, la UE debería proponer la **constitución de una única agrupación de la UE en el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial**. La agrupación podría estar presidida de forma rotatoria, quizá con la Comisión Europea como suplente.



**Otra posibilidad podría consistir en que la UE se convirtiera en observador permanente preferente en la Junta Ejecutiva del Banco Mundial.** Este podría ser una solución factible y sensata, sobre todo mientras no exista una única agrupación de la UE.

En la actualidad se practica una coordinación bastante satisfactoria sobre el terreno entre los Directores Ejecutivos de la UE—sobre todo entre Francia y Alemania—, lo que normalmente también incluye a la Comisión a través de su Delegación en Washington. Expresa habitualmente la posición común de la UE el Director Ejecutivo del país que ocupa la Presidencia rotatoria de la UE. Sin embargo, **podría mejorarse la coordinación en Bruselas mediante la creación de un foro para debatir y consensuar los asuntos referentes al Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo, como se hace en el Subcomité para Asuntos Internacionales y del FMI mencionado anteriormente.** La propuesta en favor de una plataforma para el desarrollo de la UE, esbozada más abajo, intenta resolver esta necesidad.

Por último, conviene apuntar que el Banco Mundial ya ha puesto en práctica una **redistribución de acciones** (y, por ende, de número de votos) en favor de las economías emergentes y las insuficientemente representadas. Una asignación adicional de acciones, aprobada en abril de 2010, aumentó el número de votos de los países en desarrollo en un 3,13 %. En consecuencia, con el sistema actual y si todos los países de la UE se unieran en una sola agrupación, el número acumulado de votos disminuiría del 34 al 29 % (véase la tabla 5 en el anexo).

Pero **la sindicación de los países de la UE bajo un único director ejecutivo debería ser parte de una reforma ulterior de la gobernanza del Banco Mundial y la aparición de nuevas agrupaciones de países**<sup>6</sup>. La UE debería propugnar una enmienda al sistema actual de asignación de votos en el Banco Mundial, con el fin de otorgar mayor peso a los países en desarrollo y en transición, de eliminar el derecho de veto de los Estados Unidos y tener, además, en cuenta las contribuciones a la AID y otros fondos de gestión del BM<sup>7</sup>, lo que beneficiaría a la posición de la UE. Así pues, teniendo todo esto en cuenta, **actuando conjuntamente desde un único puesto en la Junta Directiva y forzando reformas de peso en su gobernanza, la UE podría convertirse en un actor mucho más influyente que en la situación actual.**

### 3.3.3 La UE y los bancos de desarrollo regional

Los Directorios Ejecutivos de los tres principales bancos de desarrollo regional, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) y el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), están estructurados de manera similar al del Banco Mundial, pues hay un número limitado de directores ejecutivos que representan a agrupaciones de países. Por tanto, en los tres casos **la UE debería aspirar a integrar a todos sus Estados miembros de la UE en la misma agrupación bajo un solo Director Ejecutivo**, que podría corresponder a la Presidencia rotatoria, mientras que el Director Suplente podría proceder de la CE. **Además, la propia UE debería conseguir la condición de observador permanente, con voz pero sin voto, en las reuniones de la Junta.**

En el caso del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, tanto la CE, el BEI y los Estados miembros de la UE son miembros plenos del mismo. En conjunto, la UE y sus Estados miembros controlan el 64 % del capital del BERD, por lo que no parece necesario el estado de cosas de momento.

### 3.3.4 La UE y la Organización Mundial del Comercio

Dada la antigüedad de la competencia exclusiva de la UE en materia de política comercial, la representación ante la **Organización Mundial del Comercio es la más avanzada** de todas las organizaciones internacionales, ya que los Estados miembros no conservan ningún poder. Por tanto,

---

<sup>6</sup> Véanse, por ejemplo, las recomendaciones del Informe Zedillo sobre la gobernanza del Banco Mundial (Yale Center for the Study of Globalization, 2009).

<sup>7</sup> El número de votos de los países en la AIF, el servicio de préstamos blandos del Banco Mundial, ya refleja su porcentaje de contribuciones financieras a esta organización. Sin embargo, ese no es el caso del BIRD, algo que debería revisarse.

aunque tanto la UE como los 27 países de ella son miembros de la organización, solamente se permite hablar y negociar al representante de la UE (el Comisario de Comercio de la Comisión Europea), mientras que los Estados miembros de la UE deben limitarse a ser espectadores durante las reuniones. Por supuesto, las posiciones comunes de la UE se definen previamente en el Comité de Política Comercial de la UE.

Puesto que esta ordenación resulta bastante satisfactoria, el único asunto pendiente son las implicaciones financieras de que tantos representantes nacionales asistan a las sesiones y reuniones de la OMC, simplemente como observadores de facto. Una solución más eficaz sería que la **Comisión tomara notas, difundiera las actas e informara a los Estados miembros en Bruselas, en lugar de que estos asistan como observadores.**

### 3.3.5 La UE y el Banco de Pagos Internacionales (BPI)

**El BPI, con sede en Basilea**, es una institución financiera internacional que reúne a los bancos centrales de los países más avanzados, con la reciente incorporación de los de China, Brasil y la India. El BPI acoge al Consejo de Estabilidad Financiera, así como a su predecesor el Foro de Estabilidad Financiera.

El BCE es miembro del BPI, junto con los bancos centrales de otros 24 Estados miembros de la UE; 10 de los 18 puestos del Consejo de Administración están controlados por países de la UE. En este contexto, y dada la competencia exclusiva del BCE en materia de política monetaria, se propone que el BCE sea el representante único de la zona del euro en el Consejo de Administración del BPI, y que la CE lo sea en el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. La reforma propuesta implicaría transferir las acciones de los 24 bancos centrales de la UE al BCE, lo que está permitido conforme al apartado 2 del artículo 12 y el artículo 27 de su Convenio constitutivo.

### 3.3.6 La UE y la OCDE

**La UE es observador ante la OCDE**, aunque en la práctica su estatuto se asemeja más al de un miembro, ya que la Comisión es la única autorizada a hablar en el Comité de Comercio y en el Comité de Agricultura. En todos los demás comités pueden participar tanto la UE como los Estados miembros. Con el ordenamiento actual, la delegación de la UE en la OCDE organiza y preside reuniones de coordinación a nivel de embajadores, de delegados, de comité o de asuntos. Así pues, la UE hablará sobre asuntos de competencias compartidas una vez alcanzada una posición común. También existe la posibilidad de que la UE hable sobre cuestiones de competencia nacional exclusiva (que son muy pocas) si se lo piden los Estados miembros con un mandato claro y consensuado.

No obstante, la UE no contribuye al presupuesto y, por ende, no tiene voto, aunque la OCDE vota en muy contadas ocasiones. De todas formas, conviene abogar en favor de la pertenencia plena, dadas las notables competencias exclusivas o compartidas de la UE en casi todos los comités de la OCDE. En concreto, como ocurre con el Banco Mundial, la OCDE desempeña un papel clave en la política de desarrollo a través del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD). En aras de una mayor coherencia en la política exterior y en la acción exterior, sobre todo tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, convendría que **la UE se pronuncie sobre ayuda con una sola voz en la OCDE y el CAD** en particular. La mejor forma de proceder consiste en que los Estados miembros se conviertan en **observadores mudos de facto** cuando la UE habla sobre asuntos de competencias compartidas, existiendo una posición común.

### 3.3.7 La UE y el G-20

**El G-20** no es una organización internacional, sino una reunión informal de Ministros de Hacienda y Gobernadores de bancos centrales y, a partir de noviembre de 2008, también de Jefes de Estado o de Gobierno. En el grupo G-20 de países es donde puede resultar más difícil realizar avances hacia una única representación de la UE, aun cuando existe un claro exceso de representación. Cuatro de los miembros del G-20 son Estados miembros de la UE (Reino Unido, Francia, Alemania e Italia) y un «invitado permanente», España. La UE es un invitado (bajo el rótulo de «participante pleno»), y la

discusión a menudo gira en torno a si a las reuniones debe asistir el Presidente del Consejo de la UE o el Presidente de la Comisión Europea, o ambos. La situación es distinta a la del Grupo de los 8 (G-8), donde la UE es miembro de pleno derecho, aun cuando no puede acoger ni presidir ninguna reunión. En la formación original del G-20 (a nivel ministerial), la UE estaba representada por el Presidente del Banco Central Europeo más la Presidencia del ECOFIN (no el Eurogrupo) y la Comisión Europea (de ahí los tres representantes de la UE).

Desde que el G-20 se convirtiera en una reunión a nivel de cumbre (a la que asisten Jefes de Estado o de Gobierno) en noviembre de 2008, la UE ha estado representada por los **Presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión Europea**. Mientras que el primero habla cuando se tratan temas de política exterior y de seguridad, el segundo lo hace cuando se tratan **asuntos de la competencia exclusiva de la UE**. Bien podría decirse que la mayoría de los asuntos debatidos en el G-20 pertenecen a una **zona gris de competencias compartidas (Estados y UE), como la política económica**. En la práctica, los dos Presidentes deben ponerse de acuerdo en cada caso concreto sobre quién debe hablar en nombre de la UE, dependiendo del punto en el orden del día. Además de la voz de la UE, hay que añadir a los representantes nacionales del Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y, últimamente, España.

En resumen, se trata de otra instancia en la que los  **europeos parecen estar representados por partida triple, tanto a nivel nacional (para aquellos países de la UE que son miembros) y el supranacional (con la asistencia de dos Presidentes a las reuniones de líderes del G-20)**. Esto, de alguna forma, transmite la complejidad institucional interna de la UE a los foros internacionales. **El exceso de representación no parece contribuir a la larga a la causa de la UE**, ya que los representantes de los países (ya sean Ministros de Finanzas o Primeros Ministros), pueden sentirse tentados de presentar propuestas nacionales y ser el centro de atención, en lugar de limitarse a seguir las directrices de los representantes de la UE, aun cuando se celebren regularmente cumbres de la UE con antelación a las reuniones del G-20 para coordinar una posición común. Por otro lado, cuando varios representantes repiten mecánicamente la posición de la UE, el resultado habitual es la irritación de los otros miembros, y muchos de ellos consideran que la UE debería racionalizar su presencia en este foro. **Es probable que el G-20, junto con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sea el foro más importante en que la UE debe hacer gala de uniformidad del mensaje si desea tener alguna autoridad.**

A corto y medio plazo, no es realista pensar que los países de la UE que pertenecen al G-20 vayan a renunciar a su presencia allí en favor de una representación común de la UE. Pero la presencia europea puede mejorarse de dos maneras: i) **racionalizando el número de representantes de la UE de dos a uno en el G-20**, lo que obliga a que el Presidente de la UE y el de la Comisión Europea lleguen a un acuerdo sobre quién debe asistir, y ii) **consiguiendo la plena coordinación y coherencia de mensajes entre los 5 países europeos y el representante de la UE que se sientan a la mesa del G-20**. Es necesario alcanzar, y hacer pública, una posición común sobre cada uno de los puntos del orden del día del G-20 antes de cada cumbre y reunión de Ministros de Finanzas, como se ha hecho en gran medida para algunas de las cumbres anteriores.

**A menudo se critica al G-20 por ser un club cerrado que carece de legitimidad y responsabilidad** respecto a las Naciones Unidas, y que excluye a cerca del 40 % de la población. Como contrapartida, los dirigentes del G-20 sostienen que su legitimidad emana de su eficiencia y su eficacia. La crisis económica internacional ha puesto sobre el tapete la necesidad de contar con un foro más pequeño y flexible en el que un número limitado de países puedan discutir y debatir asuntos candentes y alcanzar progresos hacia la concepción de soluciones. Si bien este es un argumento válido, la cuestión de la representatividad, la legitimidad y la responsabilidad del G-20 sigue estando abierta. **En última instancia, cualquier propuesta de la UE relativa al G-20 debería procurar acelerar las reformas en las Naciones Unidas y las IFI para mejorar la efectividad y preservar la legitimidad de las Naciones Unidas, y no reemplazarla.**

**La UE debería propugnar un vínculo mejor entre el G-20 y las Naciones Unidas**, cierta **simbiosis** consistente en que las Naciones Unidas proporcionarían al G-20 una cierta dosis de **legitimidad** a

cambio de la **eficiencia** del G-20. A este respecto parecen existir **dos opiniones**. Una es la propuesta sugerida aquí: situar al G-20 como un órgano ministerial *ad hoc* de alto nivel dentro de un ECOSOC reformado y potenciado, que se convertiría en el foro central en materia de política económica internacional, **análogo al Consejo de Seguridad, pero en los ámbitos económico y social**. Al informar al ECOSOC y recibir su respaldo, el G-20 adquiriría la legitimidad y responsabilidad de que carece en la actualidad, al tiempo que conservaría gran parte de su eficacia. Una **segunda opción menos ambiciosa para el corto plazo** sería **dejar que las dos organizaciones trabajasen por separado** (sin transferir toda la legitimidad formal de las Naciones Unidas al G-20), pero **al menos someter las decisiones del G-20 a la aprobación final y la modificación del ECOSOC**, actuando este último como órgano consultor.

### 3.4 La UE y otras organizaciones regionales en Europa: Consejo de Europa, OSCE y OTAN

#### 3.4.1 El Consejo de Europa

Una de las organizaciones internacionales que el propio Tratado de Lisboa enumera de manera expresa a efectos de establecer «formas apropiadas de cooperación» es el Consejo de Europa.

En el momento actual, la UE tiene categoría de observador en el Consejo de Europa, mientras que todos los Estados miembros son miembros de pleno derecho. La **Comisión** no contribuye directamente al presupuesto del Consejo de Europa, aunque es el mayor contribuyente a los programas operativos que se ejecutan con el Consejo de Europa. Además, a partir de 2007, ambas organizaciones han celebrado «reuniones cuatripartitas», en las que la UE ha estado representada hasta la fecha por la Presidencia rotatoria del Consejo y por la Comisión, y el Consejo de Europa por el Presidente del Comité de Ministros y el Secretario General.

El apartado 2 del artículo 6 del TUE contiene el mandato para que la UE negocie su adhesión a uno de los convenios del Consejo de Europa, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, ya que la condición de miembro no es automática.

Se espera que **las negociaciones entre la UE y el Consejo de Europa** finalicen antes del verano, una vez se hayan resuelto ciertos **aspectos técnicos**, como la incorporación de las excepciones establecidas por el Reino Unido y Polonia, a quienes no se les aplica la Carta de Derechos Fundamentales del Consejo de Europa, que es parte integrante del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Otro problema pendiente de solución en las negociaciones es que la UE más sus Estados miembros representan 28 de los 47 miembros del Consejo de Europa, lo que les permite disponer de una posición mayoritaria frente al resto a la hora de votar. No obstante, el simple hecho de la admisión a dicho Convenio del Consejo de Europa debería otorgar a la UE la condición de miembro con derecho a voto en esta organización, junto con los Estados miembros, y a participar en el Comité de Ministros del Consejo de Europa. Todo esto no impide a la UE adherirse a otros convenios y programas conjuntos del Consejo de Europa, como el Convenio sobre la Ciberdelincuencia.

Como en el caso de otras organizaciones internacionales, la participación conjunta de la UE y sus Estados miembros obligaría a velar por que su actuación esté armonizada de la forma más coherente posible. Además sería necesario **determinar qué autoridad de la UE asume la representación en cada caso**. Aquí, la norma general seguiría siendo que la **Comisión** adquiriera mayor importancia cuando se debatían asuntos relacionados con competencias exclusivas o compartidas de la UE, **y que sea el AR el portavoz de la Unión** cuando se trate de asuntos derivados de la **PESC**.

#### 3.4.2 Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

La **OSCE** es la **mayor organización regional de seguridad** que hay en **Europa**. Está constituida por 56 Estados de Europa, Asia Central y América del Norte, todos con la misma consideración de Estados participantes. **Actualmente, la UE mantiene el estatuto de observador**. Sin embargo, las innovaciones introducidas por el Tratado de Lisboa en lo referente a la PESC deberían permitir a la **UE estar plenamente** representada junto con los Estados miembros como **miembro de la OSCE**. El

apartado 1 del artículo 220 del TFUE añadió explícitamente la OSCE a la lista de organizaciones internacionales con las que debe establecerse «todo tipo de cooperación adecuada».

Sin embargo, aquí surgen muchas dificultades. En primer lugar, la  **rígida estructura de la OSCE**: una mayor influencia de la representación exterior de la UE en la OSCE resulta problemática, ya que Rusia y otros países consideran que cualquier modificación importante exigiría un cambio en las normas de procedimiento. El  **problema político subyacente** aquí es la  **falta de consenso** entre Rusia, los europeos y los Estados Unidos sobre el papel futuro de la organización. En segundo lugar, a  **nivel interno**, aunque la  **delegación de la UE** está adquiriendo gradualmente capacidad de liderazgo en la coordinación de los Estados miembros, los  **más fuertes continúan teniendo el control**.

Pero la UE y sus Estados miembros y el  **Consejo Permanente de la OSCE** deberían desarrollar conjuntamente un mecanismo destinado a reforzar la cooperación, la coordinación y las consultas. La  **VP/AR** debería poder  **representar a la UE** cuando menos como  **observador** en la OSCE y  **asumir el liderazgo de la posición de los Estados miembros de la UE**. Los objetivos de una UE más visible y de perfil alto en la OSCE deberían ser  **transformar gradualmente la inercia del pasado, fortalecer el consenso y adaptar la organización** a un nuevo entorno estratégico para la amplia zona euroatlántica. Un buen ejemplo lo constituye el denominado  **Proceso de Corfú**, que culminó en la Cumbre de Astana de diciembre de 2010, en la que la OSCE respondió a las propuestas de Medvédev sobre la seguridad europea.

### 3.4.3 La UE y la OTAN

**Las complicaciones de la relación de la UE con la OTAN** —tradicionalmente, una improductiva rivalidad institucional— son achacables a una serie de  **peculiaridades**: 21 de los 27 miembros de la UE también se encuentran entre los 28 países de la OTAN; estos países tienen una representación «esquizofrénica» en ambas organizaciones, con unas percepciones sobre la seguridad que a menudo son divergentes; cada Estado miembro mantiene una relación bilateral distinta con los Estados Unidos; el solapamiento de funciones en cuanto a personal, objetivos y misiones a menudo actúa como barrera para una cooperación eficaz así como para la participación plena de la UE en la OTAN; y además, tradicionalmente han estado vinculadas las ampliaciones de la OTAN y de la UE.

**Por causa de estos factores, los criterios generales** aplicados a otras organizaciones multilaterales no funcionan aquí de igual manera. El objetivo en este caso no parece ser  **incrementar el peso / influencia en** la organización (como entidad separada) o buscar un  **único puesto de la UE dentro de la OTAN**. Más bien,  **la UE debería tener una idea clara de sus objetivos y tareas, y simplificar los niveles de coordinación con la OTAN con una voz única**. Así, la forma de avanzar no consiste en una «europeización» de la OTAN, sino en construir sobre la base de una «Europa de la defensa» autónoma.

Al cabo de una década de la  **denominada «asociación estratégica», que comenzó oficialmente en 2001**, la relación exige un impulso fresco y un replanteamiento. El Tratado de Lisboa sitúa la PCSD en el centro de la PESC (artículo 42, apartado 1, del TUE) y, en consecuencia, bajo la dirección del AR. Pero lejos de rebajar el papel de la OTAN en la seguridad europea, de acuerdo con el Tratado de Lisboa el  **vínculo trasatlántico** continúa siendo la base de la defensa colectiva (artículo 42, apartado 7, del TEU). A este respecto, una *grupo* de la UE que opera *dentro* de la OTAN no parece ser lo más adecuado para definir una posición común y única de la UE.  **Una tarea previa y más importante es la de desarrollar capacidades de la UE a través de una cooperación estructurada flexible y permanente y de la Agencia Europea de Defensa (AED)**.

Con estas premisas,  **el Tratado de Lisboa brinda una oportunidad para una mejor** coordinación entre estas dos organizaciones  **a distintos niveles**:

**En primer lugar, a nivel de representación**, la UE debería emprender acciones adicionales para  **reforzar una voz única de cara a la OTAN**. Ambas organizaciones deberían establecer el estatuto de observador mutuo a nivel del Consejo del Atlántico Norte y del Comité Político y de Seguridad, al objeto de mejorar las disposiciones de cooperación. Si bien la Presidencia tiene una función representativa



como observador en las cumbres de la OTAN o las reuniones de alto nivel de la UE y la OTAN con terceras partes (Estados Unidos, Rusia), el papel principal y la iniciativa en materia de PCSD, una vez más, debería **recaer en el AR** (artículo 18, apartado 2, y artículo 42, apartado 4, del TUE). **La AR y el Secretario General de la OTAN** podrían intensificar sus consultas y establecer un **diálogo estratégico estructurado** mediante el intercambio de opiniones a través de un **grupo de trabajo conjunto** que implique al SEAE.

**En segundo lugar, debería reforzarse la cooperación sobre el terreno. A pesar de sus relativos éxitos a nivel operativo**, las experiencias de EUFOR Althea, Kosovo y EUPOL Afganistán o las operaciones contra la piratería en Somalia plantean la necesidad de unas **relaciones más estructuradas**. Dichas relaciones incluyen el desarrollo de capacidades institucionales para permitir una respuesta rápida y coordinada OTAN-UE a las crisis, la planificación conjunta de operaciones o un mando de operaciones conjunto. **No menos importante es la cooperación UE-OTAN (y Estados Unidos) en relación con las capacidades de las Naciones Unidas en operaciones de mantenimiento de la paz y gestión de crisis**. La planificación conjunta debería compartirse con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas y el personal de la ONU debería integrarse en las acciones de planificación conjunta.

**En tercer lugar, debería existir asimismo** un terreno común de entendimiento con la OTAN para poner en práctica las **dos cláusulas introducidas por el Tratado de Lisboa: la cláusula de asistencia mutua (artículo 42, apartado 7, del TUE) que fue necesario hacer compatible con el artículo 5 de la defensa colectiva de la OTAN, y la cláusula de solidaridad (artículo 222 del TFUE)**, en virtud de la cual los Estados miembros de la UE se prestarán asistencia mutua en caso de ataques terroristas o catástrofes naturales que afecten al territorio de un Estado.

**Por último, debería admitirse a aquellos países con la condición dual de ser miembros de la OTAN y candidatos a la UE**. Concretamente, debería facilitarse a Turquía (en conflicto con Grecia y Chipre) la participación en la Agencia Europea de Defensa y las operaciones PESD dentro del marco de asociaciones para (posibles) países candidatos vecinos.

## **4 LA POLÍTICA DE DESARROLLO EN LA UE DESPUÉS DEL TRATADO DE LISBOA**

La UE en su integridad, es decir, la **Comisión Europea más los Estados miembros**, es con diferencia el **mayor donante de ayuda oficial para el desarrollo** en el mundo, con el **55 % del total**. Concedió cerca de 50 000 millones de los 90 000 millones asignados a la ayuda en 2009, o sea, el 0,44 % de su RNB. En los últimos años, la UE ha sido el principal impulsor de la agenda internacional para mejorar la eficacia de la ayuda para el desarrollo, dirigiendo los debates y las resoluciones en las Conferencias de Seguimiento sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey y Doha) y sobre la Eficacia de la Ayuda (París y Accra). En dichos foros internacionales, la posición europea ha estado bien coordinada y presentada, normalmente a cargo de la Presidencia rotatoria. La UE ha ido más allá de los compromisos internacionales y en 2006 aprobó el **Consenso Europeo sobre Desarrollo** y posteriormente, en 2007, el Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo. Estos compromisos ofrecen una visión común que debe guiar la política de cooperación para el desarrollo, tanto de la Comisión como de los Estados miembros.

Sin embargo, a pesar de los avances y los acuerdos alcanzados, la cooperación para el desarrollo europea presenta **graves carencias y deficiencias**, como: a) problemas de credibilidad debido a los reiterados fallos en el cumplimiento de promesas; b) problemas de efectividad de la ayuda y de eficacia de costes; c) falta de orientación estratégica y de coordinación entre los Estados miembros, fragmentación; y d) indecisión acerca del papel que la Comisión Europea ha de desempeñar en el futuro de la gestión de la ayuda. En resumen, la UE no ha logrado consolidar plenamente un enfoque único en lo tocante a la cooperación al desarrollo. Algunos estudios («Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach») han calculado que el coste de las deficiencias en la ayuda europea podrían oscilar

entre los 25 000 y los 30 000 millones de euros de aquí al año 2015, es decir, entre 5 000 y 7 000 millones de euros al año. Esa cifra equivale a cerca del 10 % del gasto total en ayuda.

Según el Tratado de Lisboa, las políticas de cooperación para el desarrollo pertenecen a la categoría de las **competencias compartidas** (artículo 4, apartado 4, del TFUE), lo que permite a la UE desarrollar una política común, básicamente a través de la Comisión, si bien los Estados miembros también pueden ejecutar sus propias políticas. En la práctica, los **Estados miembros mantienen sus políticas de cooperación al desarrollo al margen de las de la Comisión Europea**, que a su vez financia y ejecuta su propio presupuesto. Esto convierte frecuentemente a la Comisión en una especie de 27º donante, lo que menoscaba su credibilidad y capacidad de actuación como catalizador y promotor de la posición común de la UE.

La entrada en vigor del **Tratado de Lisboa suscita ciertas cuestiones** e incertidumbres con respecto al liderazgo y la responsabilidad de la ejecución de la cooperación para el desarrollo de la UE. La cooperación para el desarrollo forma parte del ámbito de acción exterior mundial de la UE, que es responsabilidad de la AR, asistida en su cometido por la acción del SEAE. Si bien la administración cotidiana de la política de cooperación seguirá perteneciendo a la Comisión en Bruselas, el **SEAE** desempeñará una función de control a la hora de definir y ejecutar la ayuda europea, lo que garantiza su adecuación y coherencia con el resto de la acción exterior europea.

En este contexto, es importante que la cooperación para el desarrollo mantenga un perfil específico dentro de la política exterior europea, ya que opera conforme a diferentes parámetros, que exigen conocimientos y personal especializados. **El Comisario europeo de Desarrollo** necesitará espacio para trabajar con el SEAE al objeto de desarrollar ideas nuevas, colaborar con la diplomacia internacional y frenar las iniciativas que no se atengan a los principios del desarrollo. A su vez, el SEAE tiene que poder reclutar técnicos y especialistas en desarrollo, tanto de la Comisión como de los Estados miembros, que tendrán que tener cierta libertad de acción, respondiendo a directrices de la Comisión. No obstante, si el SEAE tiene las manos atadas por imperativos políticos y burocráticos, resultará poco probable el reclutamiento de personal únicamente sobre la base del conocimiento técnico del desarrollo, entre otras razones, por las necesidades de rotación. Además, es importante tener presente que **la coherencia política** respecto a los países de desarrollo va mucho más allá de la planificación eficaz y de proporcionar programas de ayuda y que abarca todos los aspectos de la acción exterior de la UE y otras muchas políticas internas (artículo 21, apartado 3 del TUE) que afectan a los países en desarrollo.

En resumen, las ambigüedades y la complejidad del reparto de competencias entre las instituciones y órganos en la UE exigirán una voluntad firme y una sólida coordinación para **evitar las fricciones constantes entre la Comisión y el SEAE** en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. A este respecto, el papel de la AR en su doble condición de Vicepresidenta de la Comisión y Presidenta del Consejo, será decisivo al actuar como árbitro entre los distintos intereses que conforman la política exterior de la UE, garantizando con ello la plena coherencia de acción y la coordinación con el resto de las agencias donantes europeas sobre el terreno.

Al objeto de garantizar una mejor presencia, coordinación y coherencia política en el ámbito del desarrollo, recomendamos las siguientes propuestas:

- **Creación de una Plataforma Europea para el Desarrollo, que podría constituir un primer paso hacia el comienzo de una auténtica Agencia Europea para el Desarrollo Internacional.** Esta propuesta está inspirada en otra similar presentada por el Grupo de sabios encabezado por Michel Camdessus, y su objetivo consistiría en reforzar la coordinación y la adecuación estratégica de todos los programas europeos en el campo de la cooperación para el desarrollo, incluidos los de las agencias multilaterales y los fondos mundiales. En la Plataforma para el Desarrollo habría representación de la Comisión, el SEAE, el BEI, el BERD, los Estados miembros y representantes de la UE en los bancos multilaterales de desarrollo. La Plataforma podría hacer una gran labor por permitir una mayor coordinación a la hora de la determinación y la financiación conjunta de programas entre las instituciones de la UE y los Estados miembros.

- **Integración del Fondo Europeo de Desarrollo en el presupuesto de la Unión**, lo que permitiría mayor y responsabilidad del PE.
- **La ampliación y la mejora del mandato exterior del BEI, conforme a las recomendaciones contenidas en la revisión intermedia de los sabios 2009-2012**. Esto podría dotar a la UE de un potente instrumento financiero para operar en países en desarrollo, complementando con ello las operaciones de los bancos multilaterales de desarrollo.
- **Racionalización de las distintas facilidades financieras regionales de la Comisión bajo un único sistema armonizado y coherente<sup>8</sup>**.

---

<sup>8</sup> Facilidad de Inversiones de la Vecindad (FIV), Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales. (MIBO); Fondo Fiduciario de la UE para Infraestructuras en África (ITF); Facilidad de Inversión de América Latina (LAIF) y Facilidad de Inversión de Asia Central (IFCA).



## 5 CONCLUSIONES

Este estudio se ha centrado en **las vías a través de las que la UE del Tratado de Lisboa podría maximizar su papel como actor mundial en organizaciones multilaterales**. Las principales conclusiones de nuestro análisis podrían resumirse de la forma siguiente:

### 5.1. En general:

- **Para realizar su potencial como actor mundial, la UE tiene que actuar en tres vías paralelas.** Primero, adaptar su estructura de toma de decisiones y de representación en las principales organizaciones internacionales, mejorando sus instrumentos de proyección exterior y de coordinación de sus políticas. Segundo, intensificar su integración en ámbitos fundamentales, como la economía (fiscal, presupuestaria, financiera) y seguridad (Europa de la defensa). Tercero, promover una reforma de las organizaciones internacionales que mejore dicho sistema y haga más fácil actuar con un único mensaje.
- **La clave para reforzar la influencia de la UE y sus Estados miembros y promover sus objetivos reside en la coordinación y el acuerdo en torno a posiciones comunes unificadas: *varias voces, pero un solo mensaje*.** Este mensaje único sería el resultado de la **interacción** entre los **avances institucionales de la UE en las organizaciones internacionales**, y la **coordinación interna de la UE** sobre posiciones básicas a través de mejores mecanismos de coordinación. Si la UE desea ejercer la influencia que merece en la escena mundial, debe esforzarse más por fraguar posiciones comunes sólidas respecto de todos los asuntos y todas las organizaciones.

### 5.2. Respecto a las disposiciones del Tratado de Lisboa y la representación exterior de la UE:

- **El Tratado de Lisboa fija unos objetivos de política exterior muy amplios y ambiciosos.** Sin embargo, la eficacia de sus medios y competencias dependerá en gran medida de la voluntad política de los Estados miembros de utilizarlos realmente en todo su alcance, razón por la cual existe el riesgo de que la UE se convierta en un actor internacional ambicioso pero que en ocasiones se mostrará ambiguo y no siempre será coherente. La UE tiene que explorar las posibilidades que le ofrece el Tratado de Lisboa, pero también desarrollar aspectos y políticas que vayan más allá del propio Tratado.
- El Tratado de Lisboa no altera la **distribución de competencias entre la UE y sus Estados miembros**, pero marca una **nueva etapa en relación con la representación de la UE y terceras partes**. En la práctica **algunos países interpretan dicha voz unificada como una amenaza a sus competencias nacionales, razón por la cual a menudo se suscita la situación paradójica de que desde Lisboa haya *menos y no más UE***. Actualmente, algunos Estados miembros están poniendo obstáculos en algunas delegaciones de la UE u organizaciones (por ejemplo, la FAO), lo que origina un vacío de representación.
- **Como norma general, la UE debería procurar elevar a un nivel superior su estatuto actual en las diferentes organizaciones internacionales.** En el caso de que se trate de **competencias exclusivas o compartidas** de la UE, debe aspirar a lograr el estatuto de **miembro de pleno derecho**. Aunque la UE solamente haya ejercido en parte su competencia compartida, parece aconsejable que la Unión (Comisión) pase a representar a los 27 Estados miembros. Para que eso ocurra, los Estados miembros tienen que negociar un plan estratégico en el corazón de la UE, con compensaciones entre ellos, así como entre las diferentes organizaciones internacionales.
- **Sería muy deseable que la AR pudiera maximizar las capacidades y competencias que le confiere su mandato como Vicepresidenta de la Comisión** para fortalecer la presencia de la UE en las organizaciones internacionales, garantizar la coherencia de las políticas de acción exterior (humanitaria, cooperación, comercio) que implican principalmente a la Comisión, el Consejo y el

Parlamento y actuar con diligencia cuando se produzca una crisis. Además, la AR podría ejercer una gran influencia sobre la acción exterior del Consejo Europeo *a través* de las delegaciones del SEAE de la Unión, que reciben instrucciones de la AR y son responsables ante ella.

- **El aumento de la plantilla del SEAE no debería ser tanto un fenómeno cuantitativo como cualitativo y estratégico**, incorporando los expertos precisos conforme a las necesidades de las delegaciones de la Unión. Algunos Estados podrían contemplar un tipo de «**refuerzo cooperativo**» (entendido aquí meramente como una analogía de las «cooperaciones reforzadas»; cfr. título IV del TUE y artículo 327 del TFUE), para avanzar más rápidamente en la representación exterior de UE en algunas organizaciones internacionales en las que los progresos son lentos, por ejemplo, en las delegaciones de la UE ante las Naciones Unidas o en organizaciones financieras (IFI) y en determinados ámbitos o programas permanentes.
- **El Parlamento Europeo no participa directamente en el proceso de toma de decisiones** de la PESC. Pero el **PE puede ejercer un cierto control sobre las políticas de acción exterior** (comercio, ayuda a la cooperación, clima, energía) por medio de su poder colegislativo con el **Consejo**. La AR puede encontrar un aliado útil en el PE a la hora de **promover la coherencia de la acción exterior de la UE**. El PE podría proporcionar periódicamente a la AR recomendaciones prácticas e informes, con lo que en la práctica la AR participaría en mayor medida en asuntos ajenos a la PESC. Además, **se podría reforzar una «diplomacia parlamentaria»** mediante una mayor presencia de supervisión sobre el terreno, junto con el SEAE.

### 5.3. Respetto al sistema de las Naciones Unidas:

- **No se trata de utilizar las Naciones Unidas como instrumento para convertirse en un actor mundial, pero tampoco debe renunciar la UE a su transformación**, de la misma forma en que lo está haciendo progresivamente en el FMI o el Banco Mundial. Por principio (multilateralismo eficaz) y por mero interés (ganar peso), a la UE le conviene que se escuche su voz sobre la forma en que se va a reestructurar el organismo que representa la legitimidad internacional en el siglo XXI.
- **Una prioridad de la UE es la de conseguir el estatuto de observador avanzado ante la Asamblea General**, lo que podría servir de incentivo para definir la representación en las agencias técnicas de las Naciones Unidas. A este respecto, la UE podría favorecer un cambio en la estructura de miembros de las Naciones Unidas, sobre todo de la Asamblea General, **explorando las posibilidades del estatuto de Organización Regional de Integración (ORI)**, que ya existe. De esta forma, la voz de la UE tendría un incentivo para ser más coherente, y al mismo tiempo podría reducirse de modo progresivo la excesiva orientación de la lógica de las Naciones Unidas según el Estado. No obstante, sería necesario exigir que otras ORI (incluida UNASUR, ASEAN, etc.) tuvieran al menos personalidad jurídica propia, lo que les conferiría capacidad y autonomía de acción.
- **Sería conveniente avanzar con cautela en la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**. Lejos de hablar de un puesto único para la UE a corto plazo, sería preferible trabajar en una **ruta triple**: primero, **la coordinación previa de posiciones en el Consejo de la UE**; segundo, el progreso con la propuesta de introducir **nuevos miembros permanentes, sustituir el derecho de veto e implantar las mayorías supercualificadas** en un número creciente de ámbitos; tercero, por medio del progreso de la **Europa de la defensa** con capacidades autónomas que convierta a la UE en un actor indispensable para la seguridad mundial.
- **La UE podría propugnar la mejora el papel del ECOSOC para convertirlo en un órgano de elaboración y observación de políticas, de acuerdo con lo previsto en la Carta de las Naciones Unidas**, al objeto de que, con el paso del tiempo, desempeñe un papel central —equivalente al del

Consejo de Seguridad— en el ámbito económico y social. **El ECOSOC podría reducirse** a unos 20-25 miembros y la **presencia de la UE** debería consolidarse bajo una **única agrupación**.

- Otras organizaciones importantes podrían servir de modelo o ejemplo para la representación unificada de la UE, por ejemplo, **la OMC o la FAO**. Es la Comisión Europea quien tiene que representar a la Unión, coordinando y transmitiendo la posición de la UE y los Estados miembros, mientras que los representantes nacionales deberían actuar como lo hacen en la OMC, permaneciendo generalmente como observadores. En el caso de la **FAO**, dado que sus actividades corresponden predominantemente a la esfera de las competencias compartidas ejercidas por la UE, debería ser la Comisión quien representara a la Unión en todos los asuntos.

#### 5.4. Respeto a las organizaciones económicas multilaterales:

- **Los países de la UE podrían aunar sus representaciones en la Junta Directiva del FMI en dos puestos**, uno para los países pertenecientes a la zona de euro y otro para los que no lo son. La creación del **puesto de la zona del euro** podría acordarse en 2012 con motivo de la próxima revisión de la actual composición del Directorio Ejecutivo del FMI. A cambio de reducir su presencia (no su número de votos) en el Directorio del FMI, la UE podría pedir concesiones por parte de los Estados Unidos, en concreto, la supresión del veto a decisiones importantes.
- **En el Banco Mundial, los Estados miembros de la UE deberían procurar formar una única circunscripción de la UE en su Directorio Ejecutivo**, lo que formaría parte de una reforma más amplia de la gobernanza del Banco Mundial y la aparición de nuevas agrupaciones de países. El puesto de la UE en el Directorio Ejecutivo podría estar ocupado por los Estados miembros con arreglo a un régimen rotatorio, actuando tal vez la Comisión Europea como suplente. Además, la Unión Europea debería convertirse **en un observador permanente preferente en el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial**. De forma similar, la UE debería agrupar su representación en los principales bancos multilaterales de desarrollo (BID, BAD, BAfD).
- **La UE debería aspirar a racionalizar su representación de dos a un puesto en las cumbres del G-20**, lo que exige que el Presidente de la UE y el de la Comisión Europea lleguen a un acuerdo sobre quién debe asistir. Además, el G-20 probablemente sea, junto con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el foro más importante en que la UE tiene que pronunciarse con una única voz. Así pues, resulta crítico **conseguir la plena coordinación y coherencia de mensajes entre los 5 países europeos y el representante de la UE** que se sientan a la mesa del G-20. Mientras el G-20 sea un foro informal paralelo a las Naciones Unidas, será menos democrático, representativo y legítimo. Por lo tanto, **la UE debe impulsar su vinculación formal con el sistema de las Naciones Unidas**. La UE debería propugnar un vínculo mejor entre el G-20 y las Naciones Unidas, cierta simbiosis consistente en que **las Naciones Unidas proporcionarían al G-20 una cierta dosis de legitimidad a cambio de la eficacia del G-20**. A este respecto parecen existir **dos opiniones**. Una es la de **situar al G-20 como un órgano ministerial ad hoc de alto nivel dentro de un ECOSOC reformado y potenciado**, que se convertiría en el foro central en materia de política económica internacional, análogo al Consejo de Seguridad pero en los ámbitos económico y social. Una segunda opción menos ambiciosa para el corto plazo sería **dejar que las dos organizaciones trabajasen por separado** (sin transferir toda la legitimidad formal de las Naciones Unidas al G-20), **pero al menos someter las decisiones del G-20 a la aprobación final y la modificación del ECOSOC**, actuando este último como órgano consultor.

#### 5.5 Respeto a otras organizaciones multilaterales:

- **El apartado 2 del artículo 6 del TUE contiene el mandato para que la UE negocie su adhesión a uno de los convenios del Consejo de Europa**, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, ya que la condición de miembro no es

automática. La entrada en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales debería proporcionar a la UE la condición de miembro con derecho a voto en esta organización, junto con los Estados miembros, y la participación en el Comité de Ministros del Consejo de Europa. Todo esto no impide a la UE adherirse a otros convenios y programas conjuntos del Consejo de Europa, como el Convenio sobre la Ciberdelincuencia.

- Una mayor influencia de la **representación exterior de la UE en la OSCE resulta problemática**, ya que Rusia y otros países consideran que cualquier modificación importante exigiría un cambio en las normas de procedimiento. Además, a **nivel interno**, aunque la **delegación de la UE** está adquiriendo gradualmente capacidad de liderazgo en la coordinación de los Estados miembros, los **más fuertes continúan teniendo el control**. La **UE y sus Estados miembros** y el **Consejo Permanente de la OSCE** deberían desarrollar conjuntamente un mecanismo destinado a reforzar la cooperación, la coordinación y las consultas. La **VP/AR** debería poder **representar a la UE** cuando menos como **observadora** ante la OSCE y **asumir el liderazgo de la posición de los Estados miembros de la UE**. Los objetivos de una UE más visible y de perfil alto en la OSCE deberían ser los de **transformar gradualmente la inercia del pasado, fortalecer el consenso y adaptar la organización** a un nuevo entorno estratégico para la amplia zona euroatlántica.
- **Debido a las peculiaridades de la relación de la UE con la OTAN**, el objetivo en este caso no parece consistir en incrementar el peso/la influencia en la organización, o buscar un puesto único de la UE *dentro* de la OTAN. Más bien, la UE debería tener una idea clara de sus objetivos y tareas, y **simplificar los niveles de coordinación con la OTAN con una voz única**. El Tratado de Lisboa ofrece la oportunidad de una mejor coordinación entre estas dos organizaciones a varios niveles. Primero, a **nivel de representación**, ambas organizaciones deberían establecer la condición de observador mutuo a nivel del Consejo del Atlántico Norte y el Comité Político y de Seguridad al objeto de mejorar las disposiciones de cooperación. La AR y el Secretario General de la OTAN podrían intensificar sus consultas y establecer un **diálogo estratégico estructurado** mediante el intercambio de opiniones a través de un grupo de trabajo conjunto que implique al SEAE. En segundo lugar, debería reforzarse la **cooperación sobre el terreno**. En tercer lugar, debería existir asimismo un terreno común de entendimiento con la OTAN para poner en práctica las **dos cláusulas** introducidas por el **Tratado de Lisboa: la cláusula de asistencia mutua y la cláusula de solidaridad**. Por último, a aquellos países con la dualidad de ser **miembros de la OTAN y candidatos a la UE** (como Turquía) debería facilitárseles la participación en la Agencia Europea de Defensa y las operaciones PESD.

## 5.6 Respecto a la política de desarrollo:

- La entrada en vigor del Tratado de Lisboa plantea **varias preguntas e incertidumbres referentes a la ejecución de la cooperación al desarrollo de la UE**. No obstante, resulta crítico que la cooperación para el desarrollo mantenga su propio **perfil diferenciado**, ya que opera conforme a parámetros específicos que exigen **personal y conocimientos especializados**. Con el fin de asegurar que las actuaciones de la UE en el campo de la financiación del desarrollo estén bien coordinadas y sean ajustadas y coherentes tanto a nivel bilateral como multilateral, se propone la creación de una **Plataforma Europea para el Desarrollo**. Además, se sugiere la **integración del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) en el presupuesto de la Unión**; la ampliación y mejora del **mandato exterior del BEI**; así como la racionalización de varias **facilidades financieras creadas por la Comisión en el BEI**, bajo un sistema de gobernanza unificado y armonizado.

## GLOSARIO

BAD	Banco Asiático de Desarrollo
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BPI	Banco de Pagos Internacionales
CdE	Consejo de Europa
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
CE	Comisión Europea
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
ECOFIN	Consejo Europeo de Ministros de Economía y Finanzas
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
PEV	Política Europea de Vecindad
PE	Parlamento Europeo
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
REUE	Representante Especial de la UE
FAO	Organización para la Agricultura y la Alimentación
G-8	Grupo de los Ocho
G-20	Grupo de los Veinte
AR	Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
CPI	Corte Penal Internacional
CIJ	Corte Internacional de Justicia
IFI	Instituciones financieras internacionales
OIT	Organización Internacional del Trabajo
FMI	Fondo Monetario Internacional
OMI	Organización Marítima Internacional
EM	Estado(s) miembro(s) de la UE
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
ORI	Organización Regional de Integración
TUE	Tratado de la Unión Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
CNUCD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
CSNU	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio

## APÉNDICES

**Tabla 1. Competencias de la Unión Europea según el Tratado de Lisboa y participación de la UE en convenios y organizaciones internacionales.**

Competencias	Organizaciones, convenios	Estados de la CE y los Estados miembros
Política exterior, de seguridad y defensa (incluidos los asuntos políticos generales)	Asamblea General de las Naciones Unidas	CE observador; EM como miembros
	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	2 EM permanentes + rotatorio
	OSCE	CE observador, EM como miembros
	OTAN	24 EM como miembros
	Tratado de No Proliferación	CEEA signataria y EM
	Consejo de Europa	CE observador, EM como miembros
	G-7/G-8/G-20	CE participante, algunos EM
1. Exclusivas (artículo 3)		
a. Unión aduanera	Organización Mundial de Aduanas (OMA)	Miembro
b. Política de competencia	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)	Observador
c. Política monetaria (para la zona del euro)	FMI	BCE observador, EM como miembros
	Banco de Pagos Internacionales (BPI)	BCE en la Junta, algunos EM
	OCDE	CE observador, 21 EM como miembros
d. Políticas de pesca y biología marina	Convención sobre pesca y conservación de los recursos vivos de la alta mar	CE y EM como miembros
	Conferencia de las Naciones sobre poblaciones de peces altamente migratorios	CE y EM como miembros
	Múltiples organizaciones de pesca regionales: Mediterráneo, Atlántico Nororiental, Atlántico Noroccidental, Atlántico Suroriental, Antártico, pacífico Occidental y Central	CE miembro y algunos EM
	Organizaciones para las especies: atún, salmón	CE signataria y algunos EM
e. Política comercial	OMC	CE y EM como miembros
	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI)	CE observador, algunos EM como miembros
2. Compartidas (artículo 4, apartado 2)		
a. Mercado interior	Organización Internacional de Normalización (ISO)	CE cooperación, EM como miembros
	Comisión Codex Alimentarius	UE y EM como miembros
b. Política social	Organización Internacional del Trabajo (OIT)	CE observador, EM como miembros
c. Cohesión (regional)		



d. Agricultura y silvicultura	FAO	CE y EM como miembros
	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	CE observador, EM como miembros
	Múltiples organizaciones de productos: aceite de oliva, azúcar, cacao, café, yute, madera tropical, caucho, cereales, nuevas variedades de plantas	CE y algunos EM como miembros
e. Medio ambiente	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente	CE observador, algunos EM como miembros
	CMNUCC (cambio climático)	CE y EM como miembros
	protocolo de Kyoto	CE y EM como miembros
	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo	CE y EM como participantes plenos
	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS)	CE y EM como miembros
	Tribunal Internacional del Derecho del Mar	CE y EM como miembros
	Autoridad Internacional de los Fondos Marinos	CE y EM como miembros
	Protección del Entorno Marino del Atlántico Nordeste	CE y 12 EM como miembros
	Protección del Río Danubio	CE y 6 EM como miembros
f. Protección de los consumidores	-	-
g. Transportes	Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)	CE observador, EM como miembros
	Organización Marítima Internacional (OMI)	CE observador, EM como miembros
	Eurocontrol	CE y 21 EM como miembros
h. Redes transeuropeas	-	-
i. Energía	Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)	CE observador, EM como miembros
	Agencia Internacional de la Energía (AIE)	CE participa; 17 EM como miembros
	Tratado sobre la Carta de la Energía	CE y EM como miembros
j. Libertad, seguridad y justicia	Corte Internacional de Justicia (CIJ)	-
	Corte Penal Internacional (CPI)	Acuerdo de cooperación de la UE
	Convenio Europeo de Derechos Humanos	UE y todos los EM como partes que acceden
	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	CE observador, EM como miembros
	Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial	CE y EM como participantes plenos
	Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer	CE y EM como participantes plenos
	Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes	CE y EM como miembros de pleno derecho
	Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional	CE y EM como miembros de pleno derecho
k. Salud pública, seguridad	-	-

3. Paralelas (artículo 4, apartado 3)		
a. Investigación, tecnología, espacio	Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)	CE miembro sectorial, EM como miembros
	Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes	CE observador, mayoría de EM como miembros
	Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información	CE y EM como participantes plenos
	Organización Internacional de la Energía de Fusión (ITER)	CEEA miembro, ningún EM
	Centro de Ciencia y Tecnología de Ucrania	CEEA y CE miembros, ningún EM
4. Compartidas comunes (artículo 4, apartado 4)		
a. Desarrollo y ayuda humanitaria	Banco Mundial	-
	Programa Mundial de Alimentos (PMA)	EC y muchos EM como donantes
	PNUD	CE observador, EM como miembros
	CNUCD	EC observador y miembro parcial
	Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible	CE y mayoría de EM como participantes plenos
	Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados	CE y mayoría de EM como participantes plenos
	Cumbre Mundial sobre la Alimentación	CE y mayoría de EM como miembros
5. Coordinación (artículo 5)		
a. Políticas económicas	BERD	CEE y EM como accionistas
	OCDE	CE observador, 21 EM como miembros
b. Políticas de empleo	OIT	CE observador, EM como miembros
c. Políticas sociales	OIT	CE observador, EM como miembros
6. Suplementarias (artículo 6)		
a. Salud humana	Organización Mundial de la Salud (OMS)	CE observador, EM como miembros
	Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)	CE observador, EM como miembros
b. Industria	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)	Asociación; mayoría de EM como miembros
	Múltiples organizaciones para materiales: níquel, cobre, plomo y cinc	CE y algunos EM como miembros
c. Cultura	UNESCO	CE observador, EM como miembros
d. Turismo	Organización Mundial del Turismo	Mayoría de EM como miembros
e. Educación, formación, juventud, deporte	UNESCO	CE observador, EM como miembros
	UNICEF	CE observador, EM como miembros

Fuente: Emerson, M. y Piotr Maciej Kaczyński (2010)



**Tabla 2: Circunscripciones de la UE en la Junta Ejecutiva del FMI**

Estado miembro de la UE representado en el Directorio Ejecutivo del FMI	Estados miembros de la UE cuyos votos emite	Estados no pertenecientes a la UE cuyos votos emite
Alemania	Alemania	Ninguno
Francia	Francia	Ninguno
Reino Unido	Reino Unido	Ninguno
Bélgica	Bélgica, Austria, República Checa, Hungría, Luxemburgo, República Eslovaca, Eslovenia	Belarús, Kosovo, Turquía
Países Bajos	Países Bajos, Bulgaria, Chipre, Rumanía	Armenia, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Georgia, Israel, ARY Macedonia, Moldova, Montenegro, Ucrania
Italia	Italia, Grecia, Malta, Portugal	Albania, San Marino, Timor Oriental
Dinamarca	Dinamarca, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Suecia	Islandia, Noruega

**Tabla 3. Circunscripciones de la UE en la Junta Ejecutiva del Banco Mundial**

Estado miembro de la UE representado en el Directorio Ejecutivo del BM	Estados miembros de la UE cuyos votos emite	Estados no pertenecientes a la UE cuyos votos emite
Alemania	Alemania	Ninguno
Francia	Francia	Ninguno
Reino Unido	Reino Unido	Ninguno
Austria	Austria, Bélgica, República Checa, Hungría, Luxemburgo, República Eslovaca, Eslovenia	Belarús, Kosovo, Turquía
Países Bajos	Países Bajos, Bulgaria, Chipre, Rumanía	Armenia, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Georgia, Israel, ARY Macedonia, Moldova, Montenegro, Ucrania
Italia	Italia, Grecia, Malta, Portugal	Albania, San Marino, Timor Oriental
Suecia	Dinamarca, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Suecia	Islandia, Noruega
España	España	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Venezuela

**Cuadro 4: Peso de la UE en el FMI**

Representación directa de la UE en el sistema actual	Votos	% de acciones	Representación de la UE bajo una o dos circunscripciones solo de la UE	Votos	% de acciones
Total	729.685	32,86	Total	710.786	32,05

*Nota: la proyección es el resultado de agregar las cuotas actuales de todos los miembros de la UE.*

*Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial*

**Cuadro 5: Peso de la UE en el Banco Mundial**

Representación directa de la UE en el sistema actual	Votos	% de acciones	Representación de la UE bajo una o dos circunscripciones solo de la UE	Votos	% de acciones
Total	544.269	33,66	Total	462.654	28,53

*Nota: la proyección es el resultado de agregar las cuotas actuales de todos los miembros de la UE.*

*Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial*

## Bibliografía

Attina, Fulvio., "Managing Globalisation: EU's effective multilateralism". *Jean Monnet Working Papers on Comparative and International Politics*. Centre EuroMed, Department of Political Studies, University of Catania. September 2008.

Bini Smaghi, Lorenzo, "A single seat in the IMF". *JCMS 2004*, volume 42, Number 2. pp 229-248.

Contantinesco, V., "La répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres dans le projet de Traité instituant l'Union européenne", 1993, IEU ; Florence

Council of the EU, **Proposal for a Council Decision of (date) establishing the organisation and functioning of the European External Action Service**, Brussels 25 March 2010.

DFID Practice Paper "How to plan an influencing approach to multilateral organisations". August 09.

Emerson, Michael (2010a) and Jan Wouters. *The EU's Diplomatic Debacle at the UN What else and what next?*. 1 October 2010. CEPS Commentary Paper.

Emerson, Michael (2010b) and Piotr Maciej Kaczyński. *Looking afresh at the external representation of the EU in the international arena, post-Lisbon*. CEPS Commentary No 212. July 2010.

Emerson, Michael (2011), R. Balfour, T. Corthaut, J Wouters, P. M. Kaczyński and T. Renard. *Upgrading the EU's Role as Global Actor Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy*. Centre for European Policy Studies (CEPS), Egmont - The Royal Institute for International Relations, European Policy Centre (EPC), Leuven Centre For Global Governance Studies, University Of Leuven. January 2011.

European Commission (2001). "Building an effective partnership with the United Nations in the fields of development and humanitarian affairs". COM/2001/0231 final

European Commission (2003). "The European Union and the United Nations: the choice of multilateralism". COM(2003) 526 final. Brussels 2003.

European Commission (2006). "Europe in the World — Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility". COM(2006) 278 final.

European Council: "Joint Declaration on EU-UN cooperation in crisis management". Brussels, 7 June 2007.

Institute for Global Policy. *Strengthening the Relationship between ECOSOC and the Bretton Woods Institutions for a Coherent and Effective Financial and Economic Architecture*, 2009.

Kovar, R., "Compétences des Communautés Européennes", Jurisclasseurs Europe, fascicule 420, 1990.

Luif, Paul, *EU Cohesion in the General Assembly*. Occasional Papers 49, EU Institute for Security Studies. Dec. 2003.

Marchesi, Daniele. "The EU Common Foreign and Security Policy in the UN Security Council: Between Representation and Coordination". *Bruges Regional Integration & Global Governance Papers 3 / 2008*

Maxwell, Simon, Owen Barder, Mikaela Gavas and Deborah Johnson. "Governance of the Aid System and the role of the EU". *Conference on Development Cooperation in Times of Crisis and on Achieving the MDGs*. IFEMA Convention Centre (Madrid). June 2010.

Perrin, Emile-Robert "La représentation de l'Union européenne dans les institutions financières internationales : Vers une chaise unique ?". Robert Schuman Foundation. *Policy Papers. Questions d'Europe No 20*. February 2006.

PROJECT EUROPE 2030. *Challenges and Opportunities: A report to the European Council by the Reflection Group on the Future of the EU 2030*. May 2010

Real Instituto Elcano. *Tratado de Lisboa: Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Edición preparada por: José Martín y Pérez de Nanclares y Mariola Urrea. 2010

United Nations. *The partnership between the UN and the EU, The United Nations and the European Commission working together in Development and Humanitarian Cooperation*. United Nations System in Brussels, 2006.

United Nations General Assembly. *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*. September 21, 2009

Wessels, Wolfgang and Franziska Bopp. *The Institutional Architecture of CFSP. after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?*. CEPS Research Paper No 10. June 2008

Wouters, Jan. (2007), "The United Nations & the European Union: Partners in Multilateralism". *EU Diplomacy Papers 4/2007*. Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, College of Europe.

Wouters, Jan(2008), Steven Sterkx, Tim Corthaut. *The International Financial Crisis, Global Financial Governance and the European Union*". Working Paper No. 52 - September 2010. Leuven Center for Global Governance Studies.



DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS EXTERIORES

## DEPARTAMENTO TEMÁTICO

### Cometido

Los departamentos temáticos son unidades de análisis que prestan asesoramiento especializado a comités, delegaciones interparlamentarias y otros órganos parlamentarios.

### Áreas temáticas

Asuntos Exteriores  
Derechos Humanos  
Seguridad y Defensa  
Desarrollo  
Comercio Internacional

### Publicaciones

Visite la web del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

