



2022/2051(INL)

2.12.2022

OPINIÓN

de la Comisión de Asuntos Exteriores

para la Comisión de Asuntos Constitucionales

sobre las propuestas del Parlamento Europeo con vistas a la revisión de los
Tratados
(2022/2051(INL))

Ponente de opinión: Hilde Vautmans

(Iniciativa – artículo 47 del Reglamento interno)

PA_INL

SUGERENCIAS

La Comisión de Asuntos Exteriores pide a la Comisión de Asuntos Constitucionales, competente para el fondo, que incorpore las siguientes sugerencias en la propuesta de Resolución que apruebe:

- A. Considerando que la Conferencia sobre el Futuro de Europa ha supuesto un ejercicio concreto y fructífero de democracia participativa, ha constituido una plataforma sin precedentes para el debate entre los ciudadanos y los políticos y ha dado lugar a propuestas concretas que deben ser analizadas y consideradas seriamente por los responsables políticos de la Unión incluso en el caso de que fueran necesarias modificaciones de los Tratados; que conviene estudiar detenidamente cada una de las posibles modificaciones de los Tratados y comparar todas las posibles ventajas con un uso diferente y más eficiente de las características de los Tratados en vigor, en particular una mejor aplicación a escala presupuestaria o de las políticas;
- B. Considerando que la agresión no provocada, injustificada e ilegal emprendida por Rusia contra Ucrania el 24 de febrero de 2022 incrementó la volatilidad geopolítica y la inestabilidad en términos de seguridad en Europa hasta niveles sin precedentes que no se veían desde el final de la Segunda Guerra Mundial y subraya la necesidad de que la Unión reconsidere su política exterior y de seguridad y priorice, mediante el aumento de su eficacia, su capacidad para actuar en defensa de nuestros valores e intereses;
- C. Considerando que el panel de ciudadanos n.º 4 «La UE en el mundo/Migración» formuló varias recomendaciones específicas en el ámbito de los asuntos exteriores y la acción exterior de la Unión, que numerosas recomendaciones de los paneles de ciudadanos corroboran peticiones de larga data del Parlamento Europeo;
- D. Considerando que, tal como se recoge en las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, una Unión más fuerte en los ámbitos de la seguridad y la defensa contribuirá a la paz tanto en Europa como en el mundo y fomentará los valores europeos, como el Estado de Derecho, la democracia, los derechos humanos y la igualdad de género, algo que puede lograrse promoviendo una cultura estratégica común;
- E. Considerando que reaccionar a estas recomendaciones podría hacer de la Unión un actor mundial más fuerte, más fiable, más influyente y más visible, daría lugar a una toma de decisiones más eficiente y mejoraría los derechos de control del Parlamento Europeo — única institución de la Unión elegida democráticamente— en el ámbito de la política exterior;
- F. Considerando que también existen opciones que podrían mejorar el papel de la Unión en los asuntos exteriores sin modificar los Tratados; que, en julio de 2020, la Presidencia checa remitió una carta a los Estados miembros con una lista de ámbitos estratégicos específicos que podrían pasar a dirimirse mediante una votación por mayoría cualificada a través de cláusulas pasarela específicas; que, en este sentido, la Presidencia enumeró once ámbitos concretos de la política exterior y de seguridad común (PESC) y también de la política común de seguridad y defensa (PCSD) en relación con los artículos 24, 27, 28, 29, 37, 39, 41, 42 y 44 del Tratado de la Unión

Europea (TUE);

- G. Considerando que el recurso al veto por parte de un Estado miembro a abrir las negociaciones de adhesión con un país candidato, debido a controversias bilaterales y regionales sin resolver vinculadas a sucesos históricos, la autoidentificación y los derechos culturales o lingüísticos, puede bloquear el proceso de adhesión de los países candidatos y que la utilización del veto por parte de los Estados miembros en beneficio propio es contraria al espíritu de los Tratados;
- H. Considerando que la posibilidad de actuar de manera rápida, eficiente y eficaz en el ámbito de la política exterior, la seguridad y la defensa, tal como se prevé en el Tratado de Lisboa, solo se ha utilizado y aprovechado de forma muy limitada en la década pasada como consecuencia de la falta de voluntad política de los Estados miembros; que, habida cuenta de la evolución del entorno de seguridad europeo, ha llegado el momento de utilizar todos los instrumentos previstos en el TUE, en particular en lo que se refiere a la PCSD; que el Tratado de Lisboa contempla aspectos como un fondo militar inicial en el artículo 41, apartado 3 ter, la posibilidad de formar un grupo reducido con objetivos más ambiciosos en materia de seguridad y defensa en el artículo 44, o la definición de una política de capacidades y de armamento verdaderamente europea en el artículo 42, apartado 3, que existen desde diciembre de 2009;
- I. Considerando que las ciberamenazas, las amenazas híbridas y otras amenazas asimétricas, incluidas las campañas de desinformación, y el uso malintencionado de tecnologías emergentes y disruptivas cada vez más sofisticadas plantean un desafío cada vez mayor; que la desinformación, la manipulación de información y las injerencias extranjeras suponen un abuso de las libertades fundamentales de expresión y de información y amenazan esas libertades, valores, procedimientos democráticos, procesos políticos, la seguridad de los Estados y la ciudadanía y la capacidad para hacer frente a situaciones excepcionales; que Rusia ha estado llevando a cabo actividades de desinformación de una maldad y magnitud sin precedentes tanto en los medios de comunicación tradicionales como en las plataformas de medios sociales a fin de engañar a su ciudadanía dentro del país y a la comunidad internacional en vísperas de su guerra de agresión contra Ucrania, que Rusia inició el 24 de febrero de 2022, y durante la misma, lo que demuestra que también la información puede utilizarse como arma;
- J. Considerando que las cláusulas pasarela podrían utilizarse de forma inmediata para pasar de la unanimidad a la votación por mayoría cualificada en ámbitos políticos específicos; que la actual amenaza para la seguridad europea requiere la adaptación urgente de algunos métodos de trabajo;
1. Pide que las principales recomendaciones de los ciudadanos en el ámbito de la política exterior y de seguridad, en particular la necesidad de evolucionar hacia una toma de decisiones más eficiente mediante el uso de la votación por mayoría cualificada en lugar de la unanimidad, sobre todo en ámbitos estratégicos específicos como el de los derechos humanos, así como de mejorar los métodos de la Unión en materia de imposición de sanciones, se incorporen en una modificación del Tratado o, en su defecto, mediante el uso de cláusulas pasarela;
 2. Subraya que pasar a una votación por mayoría cualificada garantizará que la Unión, en

lugar de quedarse con el mínimo común denominador, actúe de forma más rápida y decisiva lo que podría protegerla frente a las presiones y tácticas de «divide y vencerás» de terceros países; pone de relieve que esto probablemente contribuiría a que la Unión se convierta en una potencia geopolítica más creíble y decisiva, que sitúa sus valores y principios fundamentales en el centro de su acción, aumentaría la eficacia de su acción exterior y, por ende, también fortalecería la influencia de los Estados miembros en un mundo inestable, de rápida evolución y cada vez más multipolar; recuerda que el artículo 31, apartado 2, del TUE, concebido para velar por que ninguna decisión sobre cuestiones vitales para los intereses nacionales de un Estado miembro puedan imponerse en caso de recurrirse a la votación por mayoría cualificada en la PESC, seguiría siendo de aplicación;

3. Recuerda que el artículo 48, apartado 7, y el artículo 31, apartado 3, del TUE) contienen cláusulas pasarela que pueden hacer posible el cambio de la unanimidad a la votación por mayoría cualificada en el ámbito de la PESC en los casos en que no haya repercusiones militares; pide que se pase a la votación por mayoría cualificada en todas las decisiones del ámbito de la PESC, empezando por los ámbitos prioritarios en menos de un año, en particular las relativas a las sanciones, los derechos humanos y los aspectos pertinentes para el proceso de adhesión, como por ejemplo para decidir el inicio del proceso de negociación, así como la apertura y el cierre de los distintos grupos temáticos y capítulos de negociación, a fin de mejorar la capacidad de la Unión para tomar decisiones rápidas y eficaces;
4. Lamenta que las cláusulas pasarela nunca se hayan utilizado debido a la falta de voluntad política y contrariamente a las expectativas justificadas; pide a los Estados miembros que demuestren la voluntad política para seguir avanzando en el proceso de integración de la Unión, superando la práctica de los vetos cruzados y abriéndose sin demora a la activación de las cláusulas pasarela;
5. Insta a los Estados miembros, que de manera inmediata o todavía en el marco de la Presidencia checa, se pongan de acuerdo sobre el uso de las cláusulas pasarela para la introducción de la votación por mayoría cualificada en acciones específicas de la PCSD y los asuntos exteriores, en particular en lo relativo a las sanciones y los derechos humanos; recuerda las posibilidades enumeradas en el cuestionario de la Presidencia; estima que la actual situación de seguridad en Europa exige actuar inmediatamente y adaptar los procedimientos de toma de decisiones de la PESC, tal como prevé actualmente el TUE;
6. Opina que, en caso de que resulte imposible revisar exhaustivamente los Tratados por los vetos de algunos Estados miembros, sobre todo por lo que respecta a la adopción de la votación por mayoría cualificada en la política exterior, la Unión debe considerar la posibilidad de estudiar otras formas de cooperación reforzada entre los Estados miembros que demuestren la voluntad de seguir avanzando en el proceso de integración a través de una coordinación vinculante y más estricta en su acción exterior;
7. Pide a los Estados miembros que modifiquen el artículo 42 del TUE que permita pasar a la votación por mayoría cualificada reforzada —que requiere un 72 % de los miembros del Consejo que representen al menos al 65 % de la población de la Unión— en el caso de las decisiones que tengan repercusiones militares, con la excepción de las decisiones

que creen misiones u operaciones militares con un mandato ejecutivo al amparo de la PCSD, para las cuales debe seguir siendo necesaria la unanimidad;

8. Subraya la necesidad de reducir la complejidad institucional de la Unión, en particular su representación exterior, que no es clara en lo que respecta a las competencias de cada agente institucional; estima que esta falta de claridad puede dar pie a algunas duplicidades en la acción exterior de la Unión o confundir a los homólogos o interlocutores de la Unión en todo el mundo en sus relaciones con la Unión; propone, en este sentido, concentrar en uno solo el cargo de presidente del Consejo Europeo y el de presidente de la Comisión Europea y crear una única Presidencia de la UE para mejorar la visibilidad, la eficiencia y la coherencia de la acción exterior de la Unión; pide que las disposiciones pertinentes del Tratado sean más explícitas a este respecto y que se integre plenamente el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en las estructuras de la Comisión;
9. Destaca la necesidad de introducir un papel para el Parlamento Europeo en lo relativo a las decisiones de enviar al extranjero misiones de seguridad militares y civiles; considera que sería conveniente celebrar un debate en el Pleno antes de la decisión del Consejo en cuestión y aprobar una resolución plenaria que autorizase políticamente dicha operación, incluidos sus objetivos, medios y duración;
10. Subraya la necesidad de reforzar el papel del vicepresidente de la Comisión / alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en la ayuda a que se encuentren compromisos entre los Estados miembros a fin de garantizar que la Unión hable con una sola voz, tal como solicitaron los ciudadanos de la Unión en la Conferencia sobre el Futuro de Europa; señala que esto puede llevarse a cabo denominando al vicepresidente / alto representante «comisario de Asuntos Exteriores» y convirtiéndolo en el principal representante exterior de la Unión en los foros internacionales; pide al vicepresidente / alto representante y al SEAE que elaboren propuestas para reforzar la coherencia y la coordinación entre las políticas nacionales de los Estados miembros en materia de asuntos exteriores y las posiciones acordadas a escala de la Unión de conformidad con las disposiciones del artículo 24, apartado 3, del TUE;
11. Destaca la necesidad de reforzar la acción exterior de la Unión con instrumentos y recursos de la Unión propios y permanentes en este ámbito a fin de que esta sea un actor mundial pleno y creíble; aboga por una diplomacia de la Unión autónoma compuesta por diplomáticos de la Unión formados en una escuela diplomática europea, sobre la base del proyecto piloto al respecto del Parlamento Europeo, determinado por una cultura diplomática común desde una perspectiva de la Unión; pide que se fortalezcan las relaciones culturales internacionales de la Unión mediante el desarrollo de un instrumento europeo que pueda encarnar la faceta cultural de la Unión en todo el mundo;
12. Considera que es necesario desarrollar urgentemente una estrategia política de solidaridad y medidas de aplicación operativa en lo que respecta a la cláusula de defensa mutua prevista en el artículo 42, apartado 7, del TUE y en el artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y ampliar el alcance de las amenazas definidas en el artículo 43, apartado 1, del TUE para incluir la lucha contra las

amenazas híbridas, las guerras, el chantaje energético, las campañas de desinformación contra las ciberamenazas y la coacción económica por parte de terceros países;

13. Pide a los Estados miembros que proporcionen nuevas competencias y bases jurídicas para neutralizar la desinformación y la propaganda extranjera malintencionada; pide a la Unión que encabece el debate sobre las implicaciones legales de las injerencias extranjeras, promueva normas de atribución y definiciones internacionales comunes y elabore un marco internacional para responder a las injerencias; pone de relieve la necesidad de una cooperación mundial y multilateral entre países de ideas afines para intercambiar buenas prácticas y determinar respuestas comunes a los retos mundiales, pero también a los retos nacionales compartidos, como la imposición de sanciones colectivas y la protección de los derechos humanos y las normas democráticas;
14. Pide que se refuerce el papel de las delegaciones de la Unión en la aplicación de la política exterior; pide que se redoblen las capacidades, los recursos y el personal del SEAE, en particular actualizando la Decisión del Consejo 2010/427/UE¹, para que pueda servir mejor a los objetivos e intereses de la Unión en todo el mundo;
15. Destaca la importancia de reforzar el poder decisorio y los derechos de control del Parlamento en el ámbito de la política exterior, en particular reforzando la aplicación del artículo 36 del TUE relativo a la consulta al Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones estratégicas en el ámbito de la PESC y PCSD y su consulta en todas las decisiones importantes en el ámbito de la política exterior; pide que se modifique el artículo 218 del TFUE al objeto de exigir la autorización del Parlamento Europeo para abrir negociaciones y aprobar las directrices de negociación, así como la aprobación por parte del Parlamento Europeo de todos los acuerdos internacionales y de las decisiones sobre la aplicación provisional de los acuerdos internacionales antes de que estas se adopten; solicita que se modifique el artículo 218, apartado 2, de TFUE, incluyendo al Parlamento Europeo junto al Consejo como responsables conjuntamente de autorizar la apertura de negociaciones, aprobar las directrices de negociación, autorizar la firma y celebrar los acuerdos; recuerda el valor contrastado de la diplomacia parlamentaria; sugiere, por tanto, que se introduzcan en el artículo 218, apartado 9, del TFUE disposiciones en pro de una participación del Parlamento Europeo en pie de igualdad con el Consejo en la aplicación de los acuerdos internacionales; pide una mayor participación del Parlamento Europeo en el planteamiento del Equipo Europa;
16. Recuerda que la Unión se convertirá en un actor eficaz en materia de diplomacia y de seguridad partiendo de medidas firmes y que la Unión solo aumentará su soberanía estratégica a través de medidas, políticas, presupuestos y compromisos concretos tal como se enumeran en la Brújula Estratégica; pide una definición precisa e integral del concepto de «soberanía estratégica abierta» que incluya todos los ámbitos a los que pueda afectar y que este principio se incorpore a la lista de objetivos que deben alcanzarse a través de la política exterior y de seguridad de la Unión consagrada en el artículo 21 y en el artículo 22, apartado 2, del TUE;
17. Celebra la propuesta de reglamento de la Comisión que permite la adquisición conjunta de equipos de defensa (Edirpa); recuerda que el artículo 42, apartado 3, del TUE sienta

¹ Decisión 2010/427/UE del Consejo, de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (DO L 201 de 3.8.2010, p. 30).

las bases de una política europea de capacidades y de armamento que, entre otros aspectos, debería incluir la adquisición conjunta; pide que se introduzcan disposiciones en los artículos 42 y 46 del TUE que consoliden esta posibilidad y permitan otros gastos relacionados con la seguridad con cargo al presupuesto de la Unión, así como la creación de unidades militares y estructuras de mando multinacionales conjuntas permanentemente estacionadas; aboga por ampliar las posibilidades para financiar gastos militares comunes con cargo al presupuesto de la Unión a fin de permitir que el Parlamento ejerza un control presupuestario adecuado; subraya la necesidad de cooperar y coordinarse estrechamente con la OTAN para evitar la duplicación de estructuras y funciones;

18. Pide una revisión del artículo 346 del TFUE para limitar las posibilidades de que el Estado Mayor de la Unión se aparte de las disposiciones de la Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y el Consejo² y evitar que el mercado interior siga fragmentándose, así como para introducir el requisito de que la justificación de tales desviaciones de las disposiciones sea evaluada por la Comisión y comunicada al Parlamento Europeo;
19. Destaca que, debido a las amenazas para la seguridad europea, existe la urgente necesidad de fijar sin más demora una política europea holística en materia de capacidades; insta a los Estados miembros a que pongan en común parte de sus crecientes presupuestos nacionales de defensa a escala de la Unión y a que establezcan urgentemente otro instrumento financiero extrapresupuestario que aborde todo el ciclo de vida de las capacidades militares a escala de la Unión, desde la investigación y el desarrollo colaborativos y la adquisición conjunta hasta el mantenimiento, la formación y la seguridad del suministro conjuntos, tal como recomendó el Parlamento Europeo en su Recomendación, de 8 de junio de 2022, al Consejo y al vicepresidente de la Comisión / alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad sobre la política exterior, de seguridad y de defensa de la Unión tras la guerra de agresión rusa contra Ucrania³;
20. Pide a los Estados miembros que dejen de lado las actitudes egoístas y demuestren un verdadero compromiso con el fortalecimiento de la base industrial y tecnológica de la defensa europea mediante una participación significativa en el marco de la Unión para el desarrollo conjunto de capacidades de defensa;
21. Pide que la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) se transforme en una política común de la Unión que prevea la posibilidad de exclusión voluntaria, permitiendo así que el Parlamento Europeo ejerza un verdadero control presupuestario;
22. Pide que se establezcan formatos de cooperación eficientes para la toma de decisiones y los debates, como por ejemplo un consejo europeo de seguridad, formado por los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, que podría ocuparse de responder con rapidez en situaciones de emergencia, a fin de desarrollar un enfoque integrado para los conflictos y las crisis; pide la formalización de un Consejo de

² Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad, y por la que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE (DO L 216 de 20.8.2009, p. 76).

³ Textos Aprobados, P9_TA(2022)0235.

Ministros de Defensa de la Unión; estima que estos nuevos formatos son especialmente pertinentes en un mundo cada vez más inestable y tras la guerra ilegal de Rusia en Ucrania que ha afectado considerablemente a la seguridad de Europa; aboga, asimismo, por la creación de una Comisión de Seguridad y Defensa de pleno derecho y una Comisión de Derechos Humanos en el Parlamento Europeo;

23. Pide que se avance hacia un puesto propio y permanente para la Unión en todos los foros multilaterales, incluido el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, lo que reforzaría la acción, la coherencia y la credibilidad de la Unión en el mundo;
24. Pide al Consejo que establezca un grupo de trabajo *ad hoc* específico para reflexionar sobre los posibles cambios en el Tratado, con vistas a convocar una convención compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, el Parlamento Europeo y la Comisión.

**INFORMACIÓN SOBRE LA APROBACIÓN EN LA COMISIÓN COMPETENTE
PARA EMITIR OPINIÓN**

Fecha de aprobación	30.11.2022
Resultado de la votación final	+: 47 -: 9 0: 2
Miembros presentes en la votación final	Alexander Alexandrov Yordanov, Petras Auštrevičius, Traian Băsescu, Reinhard Bütikofer, Fabio Massimo Castaldo, Susanna Ceccardi, Włodzimierz Cimoszewicz, Anna Fotyga, Giorgos Georgiou, Sunčana Glavak, Raphaël Glucksmann, Klemen Grošelj, Dietmar Köster, Andrius Kubilius, Ilhan Kyuchyuk, David Lega, Miriam Lexmann, Nathalie Loiseau, Leopoldo López Gil, Antonio López-Istúriz White, Pedro Marques, David McAllister, Vangelis Meimarakis, Sven Mikser, Francisco José Millán Mon, Javier Nart, Matjaž Nemeč, Tonino Picula, Giuliano Pisapia, Thijs Reuten, Nacho Sánchez Amor, Isabel Santos, Jacek Saryusz-Wolski, Mounir Satouri, Andreas Schieder, Radosław Sikorski, Jordi Solé, Dragoș Tudorache, Hilde Vautmans, Viola von Cramon-Taubadel, Thomas Waitz, Isabel Wiseler-Lima
Suplentes presentes en la votación final	Attila Ara-Kovács, Loucas Furlas, Christophe Grudler, Georgios Kyrtos, Katrin Langensiepen, Alessandra Moretti, Juozas Olekas, Paulo Rangel, Tom Vandenkendelaere, Mick Wallace
Suplentes (art. 209, apdo. 7) presentes en la votación final	Clare Daly, Margarita de la Pisa Carrión, Nicolaus Fest, Gilles Lebreton, Costas Mavrides, Luisa Regimenti

VOTACIÓN FINAL NOMINAL EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EMITIR OPINIÓN

Propuestas del Parlamento Europeo con vistas a la revisión de los Tratados (2022/2051(INL))

47	+
NI	Fabio Massimo Castaldo
PPE	Alexander Alexandrov Yordanov, Traian Băsescu, Loucas Fourlas, Sunčana Glavak, Andrius Kubilius, David Lega, Leopoldo López Gil, Antonio López-Istúriz White, David McAllister, Vangelis Meimarakis, Francisco José Millán Mon, Luisa Regimenti, Radosław Sikorski, Tom Vandenkendelaere, Isabel Wiseler-Lima
Renew	Petras Auštrevičius, Klemen Grošelj, Christophe Grudler, Georgios Kyrtos, Ilhan Kyuchyuk, Nathalie Loiseau, Javier Nart, Dragoș Tudorache, Hilde Vautmans
S&D	Attila Ara-Kovács, Włodzimierz Cimoszewicz, Raphaël Glucksmann, Dietmar Köster, Pedro Marques, Costas Mavrides, Sven Mikser, Alessandra Moretti, Matjaž Nemeč, Juozas Olekas, Tonino Picula, Giuliano Pisapia, Thijs Reuten, Nacho Sánchez Amor, Isabel Santos, Andreas Schieder
Verts/ALE	Reinhard Bütikofer, Katrin Langensiepen, Mounir Satouri, Jordi Solé, Viola von Cramon-Taubadel, Thomas Waitz
9	-
ECR	Anna Fotyga, Jacek Saryusz-Wolski, Margarita de la Pisa Carrión
ID	Susanna Ceccardi, Nicolaus Fest, Gilles Lebreton
The Left	Clare Daly, Giorgos Georgiou, Mick Wallace
2	0
PPE	Miriam Lexmann, Paulo Rangel