

Bruselas, 12.9.2018
COM(2018) 647 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO EUROPEO, AL
PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**

**Un actor de mayor peso en la escena mundial: un proceso decisorio más eficiente en la
política exterior y de seguridad común**

1. Introducción

A lo largo de los últimos 60 años, las medidas adoptadas en pos de la integración europea han creado un destino común para los ciudadanos de la Unión. La cuestión que se le plantea a Europa es simple: si los europeos decidirán sobre su destino común o si ese destino lo decidirán otros. Si la Unión Europea quiere ser un pilar del emergente orden mundial multipolar o si se resignará a ser un peón.

Los retos a los que se enfrenta Europa hoy día no van a desaparecer. La competencia mundial será más encarnizada. La velocidad del cambio tecnológico irá a más. Aumentará la inestabilidad geopolítica. Los efectos del cambio climático se harán notar. Según las tendencias demográficas, continuará la migración a la UE.

La Declaración de Roma de 2017¹, adoptada con motivo del 60º aniversario del Tratado de Roma, reconoció que era imprescindible una Unión Europea más fuerte. Los líderes destacaron en particular que la UE debe tener más protagonismo a escala mundial. Debe estar más capacitada para influir en los acontecimientos mundiales y mejor equipada para asumir responsabilidades internacionales. La Unión Europea debe incrementar su capacidad de «actuar de manera creíble en la escena mundial» («Weltpolitikfähigkeit»)². La presente Comunicación constituye una contribución al debate entre los dirigentes que tendrá lugar en su reunión en Sibiu el 9 de mayo de 2019.

En el complejo, conectado y controvertido mundo³ de hoy, la UE debe proteger a sus ciudadanos, promover sus valores e intereses, apoyar un orden internacional que respete las reglas y exportar estabilidad a su entorno y fuera de él. La UE debe también ser capaz de responder a las expectativas de terceros países, organizaciones internacionales y otros actores internacionales de que va a desempeñar un papel clave a la hora de afrontar los retos regionales y mundiales.

Ningún Estado miembro puede hacer frente a estos retos ni aprovechar estas oportunidades solo. La UE y sus Estados miembros deben poner en común su fuerza para promover los intereses y valores que comparten.

En su Discurso sobre el estado de la Unión de 2018, el presidente Juncker señaló algunas políticas que deben perseguirse a tal fin. La UE debe trabajar aún más estrechamente con sus socios de todo el mundo. Debería intensificar su asociación con África, en particular iniciando una Alianza para la inversión y el empleo sostenibles. La UE debe ser capaz de valerse por sí misma. Por ejemplo, debe reforzar el papel internacional del euro. La UE debe también hablar con una sola voz, clara y fuerte, en respuesta a los acontecimientos internacionales.

¹ [Declaración de Roma](#) de los dirigentes de veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea.

² Concepto acuñado por el Presidente Juncker en su [discurso](#) pronunciado en la 54ª Conferencia de Seguridad de Múnich.

³ [Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea](#), junio de 2017.

Para lograr estos objetivos y tener más protagonismo en la escena mundial, la UE debe dotarse de los instrumentos necesarios, sobre todo haciendo más eficiente su toma de decisiones.

Para ello, en su Discurso sobre el estado de la Unión de 2017, el presidente Juncker sugirió *«examin[ar] en qué decisiones de política exterior podría sustituirse la unanimidad por el voto por mayoría cualificada»*⁴. Puede hacerse sobre la base de los Tratados tal como están. La Declaración de Meseberg, de junio de 2018, sobre la renovación de los compromisos de Europa en materia de seguridad y prosperidad, de la canciller alemana, Angela Merkel, y el presidente francés, Emmanuel Macron, versaba sobre el mismo tema. La Declaración instaba a *«buscar nuevas formas de aumentar la velocidad y la eficacia de la toma de decisiones de la UE en nuestra política exterior y de seguridad común»* y a *«estudiar posibilidades de utilizar la votación por mayoría en el ámbito de la política exterior y de seguridad común en el marco de un debate más amplio sobre la votación por mayoría con respecto a las políticas de la UE»*⁵.

El debate viene de lejos. La UE ha pasado gradualmente de la unanimidad a la mayoría cualificada en muchas ocasiones a lo largo de su historia. Introducida por el Acta Única Europea⁶, la mayoría cualificada es hoy día la norma de votación por defecto de las decisiones de la UE, incluso en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior. El motivo para sustituir la unanimidad por la mayoría cualificada es simple, convincente y el mismo de siempre. Los Estados miembros han reconocido que, cuando se pretende cierto nivel de ambición en determinado ámbito político, llega un momento en que **la regla de la unanimidad ralentiza el progreso y, en algunos casos, impide a la UE adaptarse** a las realidades cambiantes. En este sentido, cada movimiento en pos de la mayoría cualificada ha sido un gran paso adelante para la UE.

Sobre la base de **una cultura de compromiso**, el voto por mayoría cualificada abre más espacio para el debate y los resultados pragmáticos que reflejan los intereses de todos. Así, la toma de decisiones flexible, eficiente y rápida ha permitido a la **Unión convertirse en referencia mundial y ejemplo a seguir** en ámbitos políticos como la protección del medio ambiente y de los consumidores, la protección de datos y el comercio libre y justo.

La UE está ganando cada vez más protagonismo a nivel mundial y son muchos en todo el mundo quienes la consideran campeona en la defensa de los valores universales. Desde facilitar la normalización de las relaciones entre Belgrado y Prístina, pasando por responder a la violación del Derecho internacional por la Federación de Rusia en la península de Crimea y en el este de Ucrania, hasta iniciar y mediar en las negociaciones relativas al programa nuclear iraní, la Unión siempre ha apoyado la paz y la prosperidad, tanto cerca como lejos de sus fronteras.

⁴ Discurso del presidente Juncker [sobre el Estado de la Unión de 2017](#).

⁵ [Declaración de Meseberg](#) del presidente francés, Emmanuel Macron, y la canciller alemana, Angela Merkel. Durante la Convención Europea, varios Estados miembros ya habían reconocido la importancia de cambiar de dirección e introducir la votación por mayoría cualificada. Esa fue, en concreto, la posición de Francia y Alemania (Réf. Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union du 15 janvier 2003, faite à Paris et à Berlin; Contribution de M. Dominique de Villepin et M. Joschka Fischer).

⁶ Para más información, véase [La construcción europea a través de los tratados](#) en la síntesis de la legislación de la UE en EUR-lex.

No obstante, un mayor recurso a la votación por mayoría cualificada beneficiaría a la política exterior y de seguridad común. La presente Comunicación expone la justificación de una toma de decisiones más eficiente en algunos ámbitos de la política exterior y de seguridad común, explora las posibilidades que ofrece a tal fin el Tratado de la Unión Europea y señala **ámbitos concretos y alcanzables en los que el Consejo podría pronunciarse por mayoría cualificada** en lugar de aferrarse a la unanimidad. Las particularidades de la política exterior están reflejadas en los tratados. Existen salvaguardias a medida que continuarían aplicándose. A más largo plazo, la Comisión podría estudiar cómo utilizar el voto por mayoría cualificada para reforzar aún más las relaciones de la Unión con terceros países.

2. Razones que justifican un mayor recursos al voto por mayoría cualificada en la política exterior y de seguridad común

En la política exterior y de seguridad común, la mayoría de las decisiones de la UE se adoptan por unanimidad. En general, esto no ha impedido que la Unión **sea activa y adopte posiciones firmes** en cuestiones de política exterior. Pero sí está influyendo cada vez más en la **velocidad y la capacidad** de la UE de actuar en la escena mundial. En política internacional, el tiempo es esencial y la credibilidad de un actor internacional depende de su capacidad para reaccionar de forma rápida y coherente ante las crisis y acontecimientos internacionales. Así mismo, la fuerza, efectividad e impacto de un actor a escala mundial depende de su capacidad para actuar con coherencia y eficacia en la escena internacional y en los foros mundiales.

Desde el Tratado de Maastricht en 1992, en el que los Estados miembros facultaron a la Unión por primera vez para actuar en asuntos de política exterior y seguridad, se ha logrado un progreso considerable gracias al importante desarrollo de la política exterior y de seguridad común y de la política común de seguridad y defensa de la UE. No obstante, sigue habiendo casos en los que la UE es incapaz de alcanzar posiciones comunes, o estas no son suficientemente firmes o suficientemente rápidas (véase la sección 3).

Esos casos tienen un coste político real para la Unión y sus Estados miembros: las instituciones de la UE se ven impedidas para actuar decisivamente, los Estados miembros más activos internacionalmente quedan limitados a representar sus posiciones individuales en lugar de llevar el peso conjunto de 28 y los Estados miembros que no tienen puesto propio en la mesa de negociaciones no pueden ejercer influencia directa sobre el tema de que se trate.

El hecho de que se sigan dando estos casos demuestra que la regla de la unanimidad impide que la Unión logre su pleno potencial en política exterior. Con la vista puesta en 2025, superar estos límites será esencial pensando en una posible ampliación de la UE. La UE debe ser más fuerte y sólida antes de que pueda ampliarse⁷.

En el futuro, por tanto, algunas decisiones de política exterior y de seguridad común **deberían adoptarse por mayoría cualificada**. El recurso a la mayoría cualificada podría convertir a la Unión en un agente más fuerte, eficaz y creíble en la escena internacional, ya que le facilitaría:

⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Una perspectiva creíble de ampliación y un mayor compromiso de la UE con los Balcanes Occidentales», COM (2018) 65 final.

- actuar en la escena internacional sobre la base **de posiciones políticas firmes y coherentes**;
- reaccionar con **rapidez y eficacia** ante los acuciantes retos de la política exterior, tanto cuando se necesita que se establezca una nueva posición como en la aplicación de una estrategia acordada;
- reforzar **la resiliencia de la UE** al proteger **a los Estados miembros** de la presión de terceros países deseosos de dividir a la UE.

Todo esto en conjunto ayudaría a la Unión a hacer valer su peso, actuando de forma concertada como más que la suma de sus partes. La experiencia en otros ámbitos políticos en los que la mayoría cualificada es la norma muestra que la mayoría cualificada fomenta las soluciones comunes. La práctica ha demostrado que, cuando se aplica la mayoría cualificada, en la inmensa mayoría de los casos las decisiones, de hecho, se toman por consenso. La perspectiva de una votación por mayoría cualificada es un catalizador poderoso para que todos los participantes se impliquen en llegar a compromisos, **a un resultado aceptable para todos** construyendo un consenso efectivo, **y en lograr la unidad**. Perseguir un acuerdo significa mayor apropiación de las decisiones que se toman, que deben aplicarse con *«espíritu de lealtad y solidaridad mutua»*⁸.

Por otra parte, reflejando las particularidades de la política exterior y de seguridad común, y para proteger intereses y prerrogativas básicas de los Estados miembros, el Tratado prevé **importantes salvaguardias** en caso de votación por mayoría cualificada (véase la sección 4).

Dada la cultura de compromiso de la UE, y teniendo en cuenta estas salvaguardias, la mayoría cualificada funcionaría en la política exterior y de seguridad común tan bien como funciona en otros ámbitos de la política de la UE.

El ejemplo de la política comercial

La política comercial es un ámbito en el que se aplica la mayoría cualificada⁹. Se trata de una política de la UE respecto de la que el Consejo frecuentemente tiene que tomar decisiones. Sin embargo, a pesar de la existencia de intereses económicos nacionales divergentes, hasta la fecha, el Consejo ha procedido raramente a una votación formal. Los Estados miembros siempre han preferido decidir **por consenso**. Ha prevalecido el interés común de la Unión, que es más que la suma de los intereses de los Estados miembros. Y gracias a eso la UE ha podido desarrollar su potencial en el comercio mundial.

Solo con más votaciones por mayoría cualificada no se resolverán los problemas que tiene planteados la política exterior y de seguridad común. Hay otros problemas, como impulsar una mayor convergencia de los intereses de los Estados miembros y la emergencia de una cultura de política exterior común. Este es el objetivo central de la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE, acogida favorablemente por todos los Estados miembros. Con el tiempo, sin embargo, construir posiciones de la UE a través del proceso pragmático que propicia la votación por mayoría cualificada puede contribuir también a fomentar progresivamente una percepción común de fines e intereses que todos los Estados miembros estén dispuestos a perseguir. Supone también un reto garantizar que los

⁸ Artículo 24, apartado 3, del TUE.

⁹ Con muy pocas excepciones condicionales contempladas en el artículo 218, apartado 8, primera frase, del TFUE.

Estados miembros apliquen y defiendan efectivamente las posiciones acordadas en el Consejo en sus relaciones bilaterales con terceros países. Las ambiciones de los Estados miembros en lo que respecta a la política exterior y de seguridad común deben, además, reflejarse en la capacidad presupuestaria de la Unión en el próximo marco financiero plurianual.

3. Ejemplos de situaciones en las que la regla de la unanimidad debilita la política exterior y de seguridad común de la UE

En los últimos años se han adoptado muchas decisiones importantes en política exterior y de seguridad común. Además, la Unión ha utilizado sus otros instrumentos de política exterior para promover sus valores en todo el mundo, sobre la base del voto por mayoría cualificada.

Ejemplos de actos de la UE que promueven sus valores en sus relaciones exteriores regulados por votación por mayoría cualificada

- **En virtud del Sistema de Preferencias Generalizadas** se conceden preferencias comerciales a terceros países. Los países que no respeten los derechos humanos básicos pueden ver suspendidas estas preferencias, con importantes consecuencias económicas. La UE ha suspendido o retirado las preferencias comerciales en virtud de este sistema a Myanmar, Bielorrusia y Sri Lanka a raíz de graves violaciones de los derechos humanos.
- Los marcos jurídicos de la UE tanto **en materia de control de las exportaciones de instrumentos de tortura y para la ejecución de la pena de muerte como de los productos de doble uso** se adoptan por mayoría cualificada.

Ha habido casos en los que, debido a la práctica de la unanimidad, decisiones de la UE sobre cuestiones importantes de política exterior y de seguridad común, en especial en materia de derechos humanos, sanciones de la UE o regiones clave de interés para la UE, se han bloqueado, se han adoptado demasiado despacio o se han diluido. **Estos casos demuestran la necesidad de aumentar la eficiencia de la Unión en su política exterior.**

Casos en los que la unanimidad ha impedido o retrasado sustancialmente o afectado negativamente al fondo de decisiones en materia de política exterior y de seguridad común

Derechos humanos

Uno de los objetivos clave de la Unión es promover los derechos humanos. En los últimos años, se han producido ciertos casos, en los que uno o varios Estados miembros, por razones no relacionadas con los derechos humanos, han retrasado, bloqueado o diluido las posiciones de la Unión. Esto ha ocurrido tanto en el marco de las relaciones bilaterales de la Unión con terceros países como dentro de organizaciones internacionales. Cada uno de estos casos ha debilitado la capacidad de la Unión para promover el respeto de los derechos humanos a escala internacional, ha afectado negativamente a su credibilidad y le ha impedido cumplir sus objetivos.

- El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra es el principal foro mundial para debatir sobre los derechos humanos. Su programa se estructura en 10 puntos. Las situaciones más destacadas en materia de derechos humanos por país

se debaten al amparo del punto 4.

En junio de 2017, **por primera vez**, la UE no logró hacer una Declaración al amparo del punto 4 en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Eso se debió a las objeciones por parte de un reducido número de Estados miembros, que no cuestionaban el fondo de las evaluaciones realizadas. Los Estados miembros se opusieron a las referencias expresas a dos terceros países que todos los demás Estados miembros querían mencionar por su historial en materia de derechos humanos. La incapacidad para salir de esta situación de estancamiento hizo que la voz de la UE fuera silenciada.

- En septiembre de 2017, un Estado miembro retrasó considerablemente la aprobación del plan de trabajo estratégico de la UE para el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y la Declaración de la UE al amparo del punto 4 por un problema específico con un Estado tercero. En octubre, ese mismo Estado miembro bloqueó el proyecto de declaración de la UE que iba a presentarse en la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, obligando, en última instancia, a todos los demás a aceptar lo que generalmente se consideró una referencia desproporcionada a un caso concreto, tanto en el fondo como por su duración, en comparación con todas las demás referencias de la Declaración.
- En febrero de 2018, una serie de objeciones aisladas por parte de un reducido número de Estados miembros retrasó sustancialmente y, en última instancia, obligó a todos los demás a aceptar que se restase vigor a la adopción de las prioridades anuales de la UE en materia de derechos humanos en los foros de las Naciones Unidas.
- Estos problemas también se han planteado en las relaciones bilaterales de la UE con terceros países. Con el trasfondo de una nueva ley que limita seriamente el espacio para las organizaciones no gubernamentales en Egipto, algunos Estados miembros bloquearon y, en última instancia, contrariaron el deseo de todos los demás Estados miembros de utilizar un lenguaje claro en el proyecto de prioridades de asociación de la UE con Egipto en materia de respeto de los derechos humanos y la sociedad civil. Como consecuencia, no se pudo renovar a tiempo el marco de las relaciones bilaterales con Egipto, que todavía faltaba a principios de 2017.

Otras declaraciones de política exterior de la UE

- En julio de 2016, la UE **no fue capaz de apoyar con rapidez** el laudo arbitral emitido por un tribunal de arbitraje con arreglo a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en relación con el mar del Sur de China, debido a la oposición de un reducido número de Estados miembros sobre cuestiones que no guardaban relación alguna con el laudo en cuestión. Tras varios días de intensas negociaciones, por fin se aprobó una declaración. No obstante, **aunque la UE fue capaz tardíamente de hacer un llamamiento al respeto del Derecho internacional, no pudo exigir la aplicación del laudo**. Esto fue especialmente problemático dado que las Cumbres UE-China y de la Reunión Asia-Europa (ASEM) se estaban produciendo en paralelo.
- En diciembre de 2017 y en mayo de 2018, el requisito de unanimidad sobre todos los aspectos de grandes proyectos **impidió a la UE emitir declaraciones unificadas**

sobre los acontecimientos relacionados con Jerusalén, a pesar del continuado acuerdo de los Estados miembros sobre la arraigada y bien establecida posición por lo que respecta al estatuto de Jerusalén, de conformidad con el Derecho internacional.

En ambos casos, la Unión fue incapaz de reaccionar de forma oportuna y firme ante un acontecimiento internacional, sobre el que su posición era clara y bien establecida.

Sanciones de la UE

- En febrero de 2017, un Estado miembro **bloqueó la prórroga del embargo de armas contra Bielorrusia** hasta que todos los demás Estados miembros finalmente accedieron a eximir una determinada categoría de armas de pequeño calibre para evitar que expirara el embargo. Un año más tarde, el mismo Estado miembro supeditó la prórroga a la ampliación de la exención a una categoría adicional de armas, que una vez más todos los demás Estados miembros aceptaron finalmente por la misma razón.
- En el verano de 2017, un Estado miembro **bloqueó la adopción de las medidas restrictivas de la Unión contra Venezuela** en respuesta a acontecimientos políticos internos que la UE ya había declarado que, de materializarse, darían lugar a su adopción. Las medidas restrictivas en cuestión finalmente no se adoptaron hasta noviembre de 2017, después de que la situación sobre el terreno se deteriorara sustancialmente.

Una vez más, estos ejemplos demuestran que el voto por unanimidad en el Consejo limita la capacidad de la Unión Europea de reaccionar con rapidez y firmeza ante acontecimientos internacionales. Aunque el establecimiento de regímenes de sanciones en el marco de la política exterior y de seguridad común se decide por unanimidad, el régimen de contrasanciones de la UE, conocido también como el dispositivo de bloqueo¹⁰ se rige por mayoría cualificada, lo que permite que se actualice con celeridad en respuesta a acontecimientos internacionales.

Misiones civiles de la política común de seguridad y defensa

- Más recientemente, en 2018, **la prórroga de una misión de creación de capacidad en el Sahel fue bloqueada** por un Estado miembro hasta que otro Estado miembro retiró sus reservas sobre otra misión en Irak. Lamentablemente, no era la primera vez que un Estado miembro se oponía o retrasaba el avance de un expediente concreto de política común de seguridad y defensa porque otro Estado miembro estaba haciendo lo mismo con otro. Aunque tales situaciones nunca han impedido a la Unión, en última instancia, avanzar, en algunos casos, han retrasado la adopción de las decisiones necesarias.

Los retrasos en la toma de decisiones **debido a la unanimidad** no se limitan a las decisiones para poner en marcha y establecer misiones civiles de la política común de seguridad y defensa, sino que también abarcan aspectos de su aplicación práctica, como la aprobación de los informes semestrales obligatorios que cada misión civil de la política común de seguridad

¹⁰ Reglamento (CE) n.º 2271/96 del Consejo, de 22 de noviembre de 1996, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella (DO L 309 de 29.11.1996, p. 1).

y defensa tiene que presentar periódicamente al Consejo.

Estas y otras situaciones similares no fueron causadas por diferencias insalvables en los intereses a largo plazo, sino porque la capacidad de veto permitió a los Estados miembros bloquear el proceso decisorio por razones no siempre relacionadas con el tema específico en cuestión y les disuadió de buscar un compromiso constructivo.

Es importante señalar que, en la mayor parte de los ejemplos citados, gracias al empeño de todas las partes implicadas, a menudo se encontraron soluciones. Pero estas soluciones se cobraron un precio. Los prolijos debates, debido a la utilización del «derecho de veto», en muchos casos **dividieron** y perjudicaron a la influencia y la cohesión de la UE.

4. Marco decisorio actual en materia de política exterior y de seguridad común

El Tratado de la Unión Europea establece la regla general de que el Consejo adopte las decisiones en materia de política exterior y de seguridad común **por unanimidad** (artículo 24, apartado 1 y artículo 31, apartado 1, del Tratado)¹¹. Esta regla se ha mantenido desde el Tratado de Maastricht. Al mismo tiempo, **la regla de la mayoría cualificada existe y ya se aplica en algunos casos** en la política exterior y de seguridad común.

4.1. Aunque la unanimidad es la regla general en las decisiones en materia de política exterior y de seguridad común...

La regla de la unanimidad en la política exterior y de seguridad común contrasta con otros ámbitos de la acción exterior de la UE (como las políticas de la Unión en materia de desarrollo y cooperación internacional o de comercio) en las que la norma general es que las decisiones se adopten por mayoría cualificada¹².

Reflejando las dificultades a las que esta norma puede dar lugar, el Tratado de la Unión Europea establece una regla que pretende facilitar la adopción de decisiones por unanimidad, dando un margen de flexibilidad que apoya una mayor eficacia con vistas a la adopción de decisiones.

La denominada «**abstención constructiva**» (artículo 31, apartado 1, segundo párrafo, del TUE) prevé el derecho de un Estado miembro de abstenerse en una votación por unanimidad en la política exterior y de seguridad común y de acompañar su abstención de una declaración formal. El Estado miembro no estará obligado a aplicar la decisión. No obstante, por espíritu de solidaridad, el Estado miembro está obligado a abstenerse de toda acción que pudiera obstaculizar los esfuerzos de la Unión para aplicar la decisión en cuestión.

Hasta la fecha, la abstención constructiva ha sido utilizada una sola vez, por un Estado miembro, cuando la UE decidió en 2008¹³ crear una misión civil de la política común de seguridad y defensa para Kosovo*.

¹¹ Los otros ámbitos en los que las decisiones se adoptan por unanimidad son la fiscalidad, la seguridad social o la protección social, la adhesión de nuevos países a la UE y la cooperación policial operativa.

¹² Mientras que otros ámbitos de la acción exterior de la UE entran en las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la política exterior y de seguridad común se rige por las disposiciones del Tratado de la Unión Europea.

¹³ Acción Común 2008/124/PESC del Consejo, de 4 de febrero de 2008 (DO L 42 de 16.2.2008, p. 92).

Recordatorio: procedimientos de votación en el Consejo

Mayoría simple (artículo 238 del TFUE): La mayoría simple es de 15 de los 28 Estados miembros.

Mayoría cualificada (artículo 16 del TUE y artículo 238, apartado 3, del TFUE): Desde 2014, se alcanza la mayoría cualificada si el 55 % de los Estados miembros vota a favor, lo que en la práctica significa 16 de los 28 Estados miembros, y si los Estados miembros a favor representan al menos el 65 % de la población total de la UE. Las abstenciones cuentan como votos en contra.

Unanimidad (Artículo 238, apartado 4, del TFUE): Todos los Estados miembros deben estar de acuerdo antes de tomar una decisión. Las abstenciones no impiden la adopción de decisiones adoptadas por el Consejo por unanimidad.

4.2. ... la votación por mayoría cualificada está prevista y ya se aplica en algunos casos en política exterior y de seguridad común...

El Consejo Europeo declaró ya en 1990 que debía considerarse la votación por mayoría cualificada a la hora de aplicar la política exterior y de seguridad común¹⁴. Teniendo esto presente, los Estados miembros acordaron, a través de sucesivas modificaciones del Tratado, una transición gradual hacia la toma de decisiones por mayoría cualificada. El artículo 31, apartado 2, del TUE **tiene un gran potencial, que, hasta la fecha, no ha sido explotado.**

El artículo 31, apartado 2, del TUE prevé que el Consejo decida por mayoría cualificada sobre cuestiones de política exterior y de seguridad común en los siguientes casos¹⁵:

Casos en los que el artículo 31, apartado 2, del TUE *permite* el uso de la votación por mayoría cualificada

- *«una acción o una posición de la Unión a partir de una decisión del Consejo Europeo relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión prevista en el apartado 1 del artículo 22 del TUE».*

Esta disposición ofrece al Consejo Europeo la posibilidad de adoptar una Decisión por

* Esta denominación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la Opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

¹⁴ Véanse las Conclusiones del Consejo en la preparación de la Conferencia Intergubernamental previa a la celebración del Tratado de Maastricht http://www.consilium.europa.eu/media/20554/1990_october_rome_eng.pdf.

¹⁵ Otros artículos según los cuales las decisiones deben adoptarse por mayoría cualificada, con arreglo al Tratado de la Unión Europea: artículo 41, apartado 3, del TUE; artículo 45, apartado 2, del TUE, y artículo 46, apartado 2, del TUE. Recientemente, sobre la base del artículo 46, apartado 2, del TUE, la gran mayoría de los Estados miembros han decidido avanzar en la cooperación europea en materia de defensa mediante la adopción de una decisión por mayoría cualificada para el establecimiento de la cooperación estructurada permanente en materia de seguridad y defensa. El establecimiento de este tipo de cooperación mejorará la capacidad de la UE como socio en materia de seguridad internacional y maximizará la eficacia del gasto en defensa de los Estados miembros.

unanimidad, estableciendo los intereses y objetivos estratégicos de la UE en uno o más ámbitos de la política exterior y de seguridad común. Una vez que el Consejo Europeo establezca los objetivos y principios estratégicos de la acción o posición previstas, el Consejo adoptará por mayoría cualificada todas las decisiones de aplicación de las decisiones estratégicas del Consejo Europeo.

- *«una acción o una posición de la Unión a partir de una propuesta presentada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en respuesta a una petición específica que el Consejo Europeo le haya dirigido bien por propia iniciativa, bien por iniciativa del Alto Representante».*

Esta disposición permite al Consejo Europeo (ya sea por propia iniciativa o a raíz de una propuesta del Alto Representante) solicitar por unanimidad al Alto Representante que presente al Consejo una propuesta de decisión que establezca una acción o una posición de la Unión. En tales casos, el Consejo decidirá por mayoría cualificada. El posible contenido de esa solicitud del Consejo Europeo no está definido en los Tratados y, por tanto, puede abarcar todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad común.

Casos en los que el artículo 31, apartado 2, del TUE **exige** el uso de la votación por mayoría cualificada

- *«decisión por la que se aplique una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión».*

Se refiere a la situación tras la adopción por el Consejo de una acción o una posición inicial por unanimidad, este adoptaría todas las demás decisiones de ejecución por mayoría cualificada.

- *«designación de un representante especial (a propuesta del Alto Representante/Vicepresidente de la Comisión) de conformidad con el artículo 33 del TUE».*

Los representantes especiales tienen un mandato en relación con determinadas cuestiones de política exterior y de seguridad común. La mayoría cualificada ha funcionado bien en la práctica, generando decisiones rápidas, sin tener que recurrir a la votación formal. Como en otros ámbitos de la toma de decisiones por mayoría cualificada, la designación de representantes especiales siempre se ha sido decidida por consenso.

El TUE establece **dos importantes salvaguardias** que enmarcan el uso del voto por mayoría cualificada en materia de política exterior y de seguridad común.

Salvaguardias para el uso de la mayoría cualificada en la política exterior y de seguridad común

- El artículo 31, apartado 2, del TUE prevé un **«freno de emergencia»** que permite a un Estado miembro **oponerse a una decisión adoptada por mayoría cualificada por «motivos vitales y explícitos de política nacional»**, en cuyo caso no se procederá a la votación. En caso de que las consultas entre el Alto Representante y el Estado miembro en cuestión no llegaran a buen término, el Consejo de la UE podrá solicitar, por mayoría cualificada, que se remita el asunto al Consejo Europeo para

que adopte una decisión **por unanimidad**.

- El artículo 31, apartado 4, del TUE **excluye las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa** de la aplicación del artículo 31, apartado 2, del TUE, garantizando así que las decisiones con tales repercusiones no se adopten por mayoría cualificada.

4.3. ... el uso de la mayoría cualificada en la política exterior y de seguridad común podría ampliarse aún más

El Tratado de Lisboa introdujo la **posibilidad de seguir ampliando la utilización de la votación por mayoría cualificada**. Sobre la base de la denominada «**cláusula pasarela**» establecida en el **artículo 31, apartado 3, del TUE**, el Consejo Europeo podrá autorizar, por unanimidad, que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada en otros casos de política exterior y de seguridad común distintos de los previstos en el artículo 31, apartado 2, del TUE.

Así pues, los Estados miembros preveían claramente que, para que la Unión Europea se convierta en un actor verdaderamente eficaz y eficiente en asuntos de exterior y de seguridad, puede ser conveniente que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada no solo en los casos específicos contemplados en el artículo 31, apartado 2, del TUE.

Las dos salvaguardias descritas en la sección 4.2 seguirán siendo de aplicación después de que se haya utilizado la «pasarela» del artículo 31, apartado 3, del TUE.

5. Propuestas concretas para mejorar la toma de decisiones en materia de política exterior y de seguridad común mediante el voto por mayoría cualificada

La Comisión invita, por tanto, a los Estados miembros a aprovechar el potencial del TUE en lo que respecta a la mayoría cualificada en cuestiones de política exterior y de seguridad común. No propone que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada en todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad común. Lo que propone es que se centre la atención en ámbitos en los que **la mayoría cualificada supondría claramente un cambio a mejor**.

Las normas del Tratado sobre la «**abstención constructiva**» en virtud del artículo 31, apartado 1, del TUE, y sobre el uso del voto por mayoría cualificada, en virtud del artículo 31, apartado 2, del TUE, tienen un gran potencial. Estos instrumentos, si se hubieran utilizado, habrían permitido subsanar algunas de las situaciones descritas en la sección 3. Por tanto, la Comisión anima a los Estados miembros en el Consejo **a explotar este potencial plenamente mediante la aplicación de los tratados en su fondo y forma**.

A este respecto, las conclusiones del Consejo constituyen una herramienta útil para llegar a un acuerdo político sobre las posiciones de la UE en cuestiones específicas de política exterior. No obstante, el Consejo debe abstenerse de aprobar posiciones de común acuerdo¹⁶ sobre la política exterior y de seguridad común y otros asuntos conexos por procedimientos paralelos o informales cuando sería posible utilizar los instrumentos previstos en el Tratado. Esto permitiría utilizar el potencial del artículo 31, apartados 1, 2 y 3, del TUE.

¹⁶ El común acuerdo es una práctica no prevista por los Tratados en la que todos los Estados miembros aceptan explícitamente sin posibilidad de abstención.

Por otra parte, cuando una cuestión no se refiere a la política exterior y de seguridad común, sino a los aspectos exteriores de una política regulada por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, deben utilizarse las bases jurídicas correspondientes para adoptar decisiones y, por tanto, no aplicar la norma de la unanimidad. Debe utilizarse al máximo el potencial de la extensa red de delegaciones de la UE en todo el mundo y en organizaciones internacionales¹⁷.

Aprovechar el potencial de las disposiciones existentes en materia de votación por mayoría cualificada con arreglo al artículo 31, apartado 2, del TUE

El Consejo ya ha utilizado la votación por mayoría cualificada al modificar la inclusión en la lista de medidas restrictivas de la UE (personas y entidades sujetas a congelación de activos y prohibición de viajar), fundamentalmente en casos que reflejaban los cambios en las sanciones internacionales adoptadas por las Naciones Unidas y ocasionalmente para la modificación de las listas con arreglo al régimen de sanciones autónomas de la UE cuando el Consejo de la UE no consideró confidencial en sí misma la modificación¹⁸. La Comisión propone que el Consejo utilice **sistemáticamente la votación por mayoría cualificada para modificar las listas de todos los regímenes de sanciones de la UE** -incluidas las medidas autónomas- de conformidad con los procedimientos establecidos en el artículo 31, apartado 2, del TUE (tercer guion).

El Consejo Europeo tiene la prerrogativa de determinar los intereses y objetivos estratégicos de la UE en materia de política exterior y de seguridad común, incluso en cuanto a temas y a las relaciones con un país o una región determinados¹⁹. La Comisión sugiere que el Consejo Europeo adopte decisiones que establezcan estrategias, prioridades o directrices temáticas o geográficas, estableciendo el ámbito y las condiciones en las que el Consejo pueda pronunciarse por mayoría cualificada para su aplicación, como en el artículo 31, apartado 2, del TUE (primer guion).

Aunque aprovechar el potencial de las actuales disposiciones de la mayoría cualificada en virtud del artículo 31, apartado 2, del TUE representaría una mejora significativa, no subsanaría muchas de las deficiencias detectadas. Para subsanarlas, la Comisión propone estudiar también soluciones más estructurales y **mejorar la toma de decisiones en materia de política exterior y de seguridad común de conformidad con el artículo 31, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea, mediante la «cláusula pasarela»**.

La Comisión **ha detectado tres** ámbitos específicos que se beneficiarían inmediatamente de la aplicación de la «pasarela» prevista en el artículo 31, apartado 3, del TUE.

5.1. Posiciones de la UE en materia de derechos humanos en los foros multilaterales

La universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos es uno de los principios básicos que han inspirado la creación, desarrollo y ampliación de la UE y guían sus acciones exteriores²⁰. La unidad política en materia de derechos humanos es fundamental para

¹⁷ Artículo 221 del TFUE.

¹⁸ Véase la Decisión de Ejecución (PESC) 2018/1086 del Consejo, de 30 de julio de 2018, por la que se aplica la Decisión (PESC) 2015/1333 relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación existente en Libia (DO L 194 de 31.7.2018, p. 150).

¹⁹ Artículo 22, apartados 1 y 2, y artículo 26, apartado 1, del TUE.

²⁰ Según lo previsto por el artículo 21 del TUE.

mantener la credibilidad internacional y el poder de influencia de la UE, dentro y fuera de los foros multilaterales.

Cuando se debaten las posiciones en materia de derechos humanos que adoptará la UE en los foros internacionales en el contexto de la política exterior y de seguridad común, actualmente se adoptan de común acuerdo, normalmente en forma de conclusiones del Consejo. Pasar a la votación por mayoría cualificada permitirá **a la UE actuar de manera más eficaz y oportuna. Ya no serían posibles** situaciones como la que se produjo en junio de 2017, cuando la Unión no pudo hacer una Declaración al amparo del punto 4 (situaciones en materia de derechos humanos que requieren la atención del Consejo) en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Por tanto, la Comisión sugiere que **el Consejo Europeo adopte por unanimidad una decisión basada en el artículo 31, apartado 3, del TUE, por la que las posiciones de la UE en materia de derechos humanos en los foros internacionales se adopten por mayoría cualificada en forma de decisiones del Consejo.**

5.2. Adopción y modificación de los regímenes de sanciones de la UE

La política de sanciones es uno de los instrumentos de política exterior y de seguridad de la UE más poderosos, ya que recurre al considerable poder económico de la Unión para impulsar sus objetivos de política exterior. La unidad de acción es esencial para preservar la igualdad de condiciones en el funcionamiento del mercado interior y la eficacia de las normas comunes en el marco de Schengen.

Durante los últimos años, el uso de medidas restrictivas por parte de la UE ha aumentado en frecuencia e intensidad, lo que demuestra su voluntad de reaccionar, desalentar e influir en los acontecimientos mediante presiones políticas y económicas. Como en el caso de la política comercial en la que se aplica la votación por mayoría cualificada, establecer un nivel de ambición política y buscar un equilibrio adecuado entre los intereses económicos de los Estados miembros es un elemento fundamental de cualquier negociación de las sanciones. La capacidad de la UE para actuar de manera determinante en su interés geopolítico, la mayoría de las veces como parte de una movilización internacional contra violaciones graves del Derecho internacional, redundan en el interés común de todos los Estados miembros.

Por tanto, la Comisión sugiere que **el Consejo Europeo adopte por unanimidad una decisión basada en el artículo 31, apartado 3, del TUE, por la que el Consejo adopte las decisiones por las que se establece un régimen de sanciones mediante votación por mayoría cualificada²¹.**

5.3. Misiones civiles de la política común de seguridad y defensa

Las misiones civiles de la política común de seguridad y defensa desempeñan un importante papel en el compromiso global de la UE en pos de la paz y la seguridad. Hasta la fecha, a la hora de poner en marcha y decidir sobre la ejecución de las misiones civiles, el Consejo se pronuncia por unanimidad²².

²¹ Aparte de la posibilidad mencionada anteriormente en el primer recuadro de la sección 5.

²² Sobre la base del artículo 42, apartado 4, del TUE, del artículo 43, apartado 2, del TUE, y del artículo 28, del TUE.

En un entorno internacional dinámico, la UE debe ser capaz de desplegar con celeridad su panoplia de instrumentos para responder y participar en contextos de crisis o posteriores a las crisis de manera rápida y visible, apoyando directamente a las autoridades nacionales y a los entes locales. Puesto que la UE desea exportar estabilidad a su entorno, el número de misiones civiles probablemente aumente. Dada la fluidez de los entornos en los que suelen operar estas misiones una vez establecidas, requieren una gestión ágil y eficaz.

Por tanto, la Comisión sugiere que el **Consejo Europeo adopte por unanimidad una decisión basada en el artículo 31, apartado 3, del TUE, por la que todas las decisiones relativas a las misiones civiles de la política común de seguridad y defensa sean adoptadas por el Consejo mediante votación por mayoría cualificada.**

Para empezar, deben considerarse en particular todas las misiones sobre el Estado de Derecho, el desarrollo de capacidades y la reforma del sector de la seguridad, ya que suelen operar de manera complementaria con otros instrumentos de la UE regidos por la votación por mayoría cualificada en el Consejo.

En cualquier caso, el Consejo Europeo puede **decidir que, una vez se establezca por unanimidad, todas las decisiones relativas a la ejecución de las misiones civiles de la política común de seguridad y defensa sean adoptadas por el Consejo mediante votación por mayoría cualificada**²³.

6. Conclusión

La Política Exterior y de Seguridad Común de la UE se ha reforzado considerablemente desde su creación. Sus logros, por ejemplo en los Balcanes occidentales, en apoyo de Ucrania y en relación con el programa nuclear de Irán, son significativos. Sus socios en todo el mundo esperan que la UE salga en defensa de sus valores y del orden multilateral basado en normas internacionales.

Cada vez hay mayor conciencia de que los desafíos internacionales a los que nos enfrentamos nos obligan a «cambiar de marcha» en materia de política exterior y de seguridad común. La UE debe adquirir más protagonismo en la escena mundial, para poder seguir forjando nuestro futuro, defender la soberanía compartida y ejercer una influencia internacional positiva.

La eficacia de la toma de decisiones puede mejorarse en algunos ámbitos de la política exterior y de seguridad común. Con ello, se contribuiría a que la Unión Europea se valiera por sí misma.

Por esta razón, la Comisión propone aprovechar el potencial del Tratado de la Unión Europea, utilizando toda la gama de posibilidades dentro de la política exterior y de seguridad común, en especial recurriendo con más frecuencia a la votación por mayoría cualificada.

Para contribuir a la construcción de una Europa más unida, más fuerte y más democrática con la perspectiva de 2025, la Comisión Europea invita a los dirigentes asistentes a la reunión del 9 de mayo de 2019 en **Sibiu a que respalden las propuestas presentadas en la presente Comunicación**. El Consejo se pronunciaría por mayoría cualificada en los tres ámbitos siguientes de la política exterior y de seguridad común:

²³ Incluidas las decisiones adoptadas por delegación.

- En lo referente a las cuestiones relativas a los derechos humanos en el marco de foros multilaterales;
- En lo referente a la política de sanciones;
- En lo referente a misiones civiles de la política exterior y de seguridad común.