

## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

516º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 27 Y 28 DE ABRIL DE 2016

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La nueva Estrategia de la UE sobre política exterior y de seguridad»**

**(dictamen de iniciativa)**

(2016/C 264/01)

**Ponente: José María ZUFIAUR NARVAIZA**

El 21 de enero de 2016, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre

*La nueva Estrategia de la UE sobre política exterior y de seguridad.*

(dictamen de iniciativa)

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de abril de 2016.

En su 516.º pleno, celebrado los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 28 de abril de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 190 votos a favor, 10 en contra y 50 abstenciones el presente dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE comparte la necesidad de revisar la actual Estrategia Europea de Seguridad (EES) de 2003, para responder a un contexto internacional que ha variado sustancialmente. Y, como órgano consultivo de las instituciones europeas y representante de la Sociedad Civil Organizada (SCO), considera imprescindible ser consultado en el proceso de elaboración de la nueva estrategia, así como la participación estructurada de la sociedad civil en la misma. En opinión del CESE, sería necesario realizar revisiones de la estrategia global en plazos más cortos. Por ejemplo, cada cinco años coincidiendo con mandatos del Parlamento y de la Comisión.

1.2. La UE se enfrenta a crisis cuyas características principales son la desintegración social, la interdependencia, la debilidad institucional y el carácter global de la desigualdad. Hemos entrado en la era en la que la exclusión social es un factor esencial de conflictos, en relación con los cuales la intervención militar es claramente insuficiente.

1.3. La mayor efervescencia de la competencia geopolítica y geoeconómica, y la persistencia de algunas potencias en dividir el mundo en esferas de influencia incide sobre el modelo estratégico europeo, basado en la cooperación y la condicionalidad positiva, lo que requiere una adaptación de la misma.

1.4. En opinión del CESE, en un escenario internacional tan complejo, los europeos solo serán capaces de defender sus valores e intereses desde una mayor unidad de objetivos, políticas y medios. La política exterior europea comienza en casa, ya que el nexo entre las políticas internas y externas es inseparable.

1.5. Los ciudadanos europeos solo darán un viraje a la actual desafección, se sentirán europeos y se comprometerán con la Unión si la UE cambia de rumbo y se posiciona como promotor de su seguridad, libertad y prosperidad —como el defensor de la igualdad— en Europa y en el resto del mundo.

1.6. Es imprescindible aumentar la integración política europea para aspirar a la soberanía en un mundo globalizado, para tomar decisiones que relancen el entusiasmo por el proyecto europeo, por un contrato social renovado y para afrontar el déficit democrático.

1.7. La política exterior y la política europea de seguridad y defensa, a las que convendría dotar de más medios, exigen recurrir a métodos de trabajo más flexibles, al tiempo que más coordinados, entre los Estados miembros y las instituciones europeas.

1.8. La defensa de la UE exige una mayor coordinación y planificación común, en la perspectiva de ir hacia una Unión de Defensa Europea. Para ello es necesario una mayor dotación financiera y el desarrollo de la industria de defensa europea, evitando duplicidades en el gasto a través de instrumentos de pooling and sharing (mancomunación y puesta en común). En el mismo sentido es clave una mejor gobernanza y una estructura institucional consistente, además de la promoción de grandes proyectos conjuntos. Todo ello sin perjuicio de la Relación Transatlántica y la estrecha colaboración con las alianzas y organismos de los que forman parte la mayoría de los países de la UE, como la OTAN.

1.9. A juicio del CESE, las prioridades de la nueva estrategia global deberían ser las siguientes: a) reforzar la vía de adhesión de los países candidatos, en particular de los Balcanes Occidentales, y estabilizar la vecindad oriental y meridional, incluida la atención de los flujos migratorios y de refugiados; b) impulsar una política común de seguridad y defensa (PCSD) más capaz, eficaz y visible, asentada en una base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE) fuerte y más claramente definida; c) reforzar un sistema multilateral eficaz y reformado para la seguridad, la gobernanza económica y social y las cuestiones de desarrollo, y d) impulsar el comercio y las inversiones. Y dos dimensiones transversales deberían impregnar dichas prioridades: el desarrollo sostenible en sentido amplio y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.

1.10. Con su tradicional diplomacia preventiva y multilateral, la UE debería ser una potencia normativa y constructiva que fomente una gobernanza inclusiva, apostando por la participación de las economías emergentes en las instituciones multilaterales.

1.11. La UE, que nació para consolidar la paz en Europa, ha de tener como objetivo esencial en su estrategia global, el mantenimiento y la promoción de la paz, siendo para ello fundamentales las políticas de seguridad y defensa, la acción diplomática y el papel de la sociedad civil.

1.12. En relación con la crisis de refugiados, el CESE considera vital que la UE se dote de una política de refugio, asilo e inmigración común ejecutada por una institución europea, lo que garantizaría que los Estados europeos hagan frente a sus responsabilidades de forma conjunta, proporcional y solidaria.

1.13. En opinión del CESE, deberían introducirse cambios en el sistema de concesión de fondos europeos al desarrollo para hacerlos más ágiles, polivalentes y adaptados a las circunstancias concretas.

1.14. Un conjunto de mega-acuerdos comerciales en vías de negociación o de ratificación están adquiriendo, más allá de sus aspectos propiamente comerciales, una dimensión geopolítica innegable. Abordar el impacto geopolítico de este tipo de acuerdos, reforzar sus relaciones multilaterales y evitar tensiones entre bloques comerciales será un componente fundamental de la futura estrategia global de la UE. Y, en la medida en que los mismos afectan a los modos de vida, es imprescindible, en opinión del CESE, atender las demandas y preocupaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general respecto a los mismos.

1.15. El fortalecimiento de la sociedad civil, de su acción y vínculos paralelos a la acción diplomática es, en opinión del CESE, esencial para llevar a cabo la política exterior y de seguridad de la UE. En consecuencia, el CESE propugna que se introduzca en la PESC, de manera expresa, este componente entre sus objetivos prioritarios.

1.16. Consideramos que el CESE, en tanto que órgano consultivo de las instituciones europeas y representante de todas las grandes organizaciones de la Sociedad Civil Organizada de los Estados miembros, está en las mejores condiciones para ser una contraparte esencial de las instituciones de la UE que intervienen en la política exterior y de seguridad común de la UE, especialmente el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la Comisión Europea.

1.17. A tal efecto, el CESE propone explorar de forma conjunta dichas prioridades y la manera de formalizar una cooperación entre el SEAE y el CESE.

1.18. El CESE se ofrece a asistir al SEAE en la realización de un informe de evaluación sobre la actual participación de la sociedad civil en el ámbito de la política exterior europea.

1.19. Proponemos la organización en el CESE, con la presencia de la Alta Representante, de una audición anual sobre la política exterior y de seguridad con la participación de las principales organizaciones europeas de la sociedad civil.

## 2. Un nuevo contexto para la acción exterior de la UE

2.1. El CESE señala que es necesaria una estrategia que englobe todos los instrumentos de acción exterior de la UE, incluidos los de seguridad y defensa, dentro de un marco general coherente y actualizado. Son necesarios, por tanto, cambios en los objetivos, prioridades, intereses e instrumentos de la acción exterior europea, con una perspectiva integral que supere los enfoques parciales y las resistencias estatales y refuerce la coordinación y la flexibilidad <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>.

2.2. A pesar de los grandes avances sociales en diversos aspectos englobados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, otros fenómenos, como la pérdida de peso de Occidente, la consolidación de las nuevas potencias emergentes, el creciente impacto de las tecnologías de la información, las tendencias demográficas y una mayor desigualdad dejan vislumbrar un contexto geopolítico mundial más complejo, en el que el avance de un modelo basado en normas y valores propios de sociedades abiertas encontrará mayores resistencias. Ello sucede en el marco de unas instituciones multilaterales que no se han adaptado a un nuevo mundo multipolar. Como consecuencia de ello, las normas internacionales se están erosionando al tiempo que se redimensiona la relevancia de la geopolítica. Con un mayor número de actores, incluidos los no estatales y las empresas supranacionales, y el desarrollo de tecnologías disruptivas, lo que dificulta el establecer una agenda estratégica y la gestión de entornos complejos.

2.3. Los retos más inmediatos que afectan a la UE son: la gestión de los flujos migratorios, la protección del continente ante las amenazas terroristas y la disuasión frente a posibles agresiones militares y cibernéticas contra los Estados miembros de la UE. Los otros retos, amenazas y peligros son ahora esencialmente globales: cambio climático, crisis financieras y económicas, evasión fiscal, corrupción, crimen organizado, pandemias, crisis humanitarias, etc. La Unión tiene un papel que desempeñar en todos ellos. La PESC tiene que convertirse en un instrumento eficaz, mucho más que en la actualidad, para defender los intereses de la Unión y de los Estados miembros, lo que es, a su vez, esencial para que aquellos se involucren en mucha mayor medida en la política exterior y de seguridad de la UE. Como ha señalado la AR/VP «Necesitamos una estrategia para proteger de forma proactiva nuestros intereses, teniendo presente que el fomento de nuestros valores es parte integral de nuestros intereses».

<sup>(1)</sup> Véase el Dictamen del CESE titulado: «La dimensión exterior de la Estrategia de Lisboa renovada» (DO C 128 de 18.5.2010, p. 41).

<sup>(2)</sup> Véase el Dictamen del CESE titulado: «La nueva política exterior y de seguridad de la UE y el papel de la sociedad civil» (DO C 24 de 28.1.2012, p. 56).

2.4. Dos son los cambios estructurales que, sustancialmente, se han producido desde la estrategia de 2003:

2.4.1. El primero es que nos enfrentamos a crisis cuyas características principales son la desintegración social, la interdependencia, la debilidad institucional y el carácter global de la desigualdad. Hoy, la globalización implica proximidad, visibilidad y densidad poblacional. La desigualdad se ha convertido en un parámetro global. Esta intensidad de los contrastes sociales está en la base de los desplazamientos masivos. Y este mundo cada vez más unificado y extremadamente desigual es fuente de inestabilidad e inseguridad. Hemos entrado en la era de los conflictos de exclusión social, en relación con los cuales la intervención militar es claramente insuficiente. Estamos ante una cuestión social global que es necesario diagnosticar y responder, como se hizo, en los siglos XIX y XX en los Estados nacionales europeos. Y, en el ámbito internacional, con la pionera Declaración de Filadelfia, de 1944. Para lo que serán necesarias políticas de regulación, solidaridad y cooperación.

2.4.2. El segundo consiste en que la competencia geopolítica vuelve a tener más peso, y no solamente en la vecindad europea. Nuestra ubicación geográfica nos condiciona. Los conflictos en Ucrania, Siria, Irak, Libia y el Sahel, por ejemplo, nos afectan directamente en términos comerciales, en el terrorismo yihadista, en el suministro energético o en el movimiento de refugiados o inmigrantes. Ello incide sobre el modelo estratégico europeo, basado en la cooperación y la condicionalidad positiva.

2.4.3. Sigue siendo cierta la afirmación de la Estrategia actualmente vigente: «la mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados». Pero esta estrategia ha puesto en evidencia algunas lagunas: 1) Esa concepción, en general, no ha dado los resultados esperados, salvo en algunos casos, especialmente vinculados a procesos de adhesión a la UE; 2) Existen otras narrativas, desde lecturas específicas de la religión, como el autodenominado Estado Islámico, o de un cierto nacionalismo autoritario, como en el caso de Rusia, China (grandes potencias que influyen directamente en el vecindario ampliado de la UE), que tienen una concepción de la geopolítica basada en las zonas de influencia; 3) A menudo no se ha tenido en cuenta la diversidad entre los países con los que la UE ha tratado de establecer asociaciones; 4) Frecuentemente, ha habido una incoherencia entre el discurso realizado por la UE y las políticas prácticas llevadas a cabo; 5) No se ha tenido suficientemente en cuenta que la democracia y el Estado de Derecho no se implantan desde fuera, sino que tienen que germinar desde dentro.

2.5. Defendiendo sus principios y valores universales, la UE está llamada a adecuar su estrategia para impulsarlos de manera más eficaz, mediante lo que el SEAE ha denominado un «idealismo pragmático».

### 3. La política exterior comienza en casa

3.1. Que la política exterior es una prolongación de la política interna es una afirmación de universal aceptación. Es por ello que, para ser eficaces, han de responder a los mismos objetivos, estar integradas, coordinadas y no dispersas en sus aspectos centrales y comunes. En opinión del CESE, los dos pilares esenciales de una estrategia global de política exterior de la UE se construyen en casa.

3.1.1. El primero de ellos es el elemento básico del atractivo de la UE en el mundo: su modelo de vida, basado en la libertad y los Derechos Humanos y en la cohesión social del conjunto de la población. No parece realista pensar en una política exterior y de seguridad más estructurada, compartida y eficaz de la UE sin revertir el incremento de las desigualdades económicas y sociales entre sus miembros, el debilitamiento de su modelo social, los síntomas de insolidaridad y desconfianza, el repliegue hacia los espacios nacionales, las dificultades para acordar las decisiones comunes, la creciente desafección ciudadana o el crecimiento de los movimientos populistas, xenófobos y eurófobos. Es imprescindible aumentar la integración política europea, probablemente mediante el recurso a las cooperaciones reforzadas que prevén los Tratados, para aspirar a la soberanía en un mundo globalizado, para tomar decisiones que relancen el entusiasmo por el proyecto europeo, por un contrato social renovado y para equiparar toma de decisiones y democracia.

3.1.2. El segundo pilar hace referencia a una mayor integración europea y al establecimiento de políticas e instrumentos de acción comunes, en áreas como los flujos migratorios, el suministro energético, el cambio climático, el terrorismo internacional, la seguridad alimentaria, la política comercial, la lucha contra la delincuencia organizada, un eficaz plan europeo de inversiones y de creación de empleo, una dimensión social europea, o completar el mercado interior. Los ciudadanos europeos solo darán un viraje a la actual desafección, se sentirán europeos y se comprometerán con la Unión si la UE cambia de rumbo y se posiciona como promotor de su seguridad, libertad y prosperidad —como el defensor de la igualdad— en Europa y en el resto del mundo.

3.2. En opinión del CESE, perfeccionar el mercado único europeo —la política industrial, el sistema financiero, las políticas de telecomunicaciones y transporte, las tecnologías digitales, las industrias de defensa— es una prioridad para la UE. Igualmente, la política exterior debe abordar un número cada vez mayor de temas relacionados con las políticas de la UE en los ámbitos social, medioambiental, energético, digital, económico, industrial o de transporte, entre otros. Del mismo modo, debemos definir una visión a largo plazo en la que la política económica exterior sea un pilar fundamental para promover el comercio y las inversiones. Además, es muy urgente tener una política energética común, y una de migración y asilo también común.

3.3. La UE, ante la nueva configuración geoestratégica global, no tiene otra opción que desarrollar sus capacidades en el ámbito de la seguridad y defensa. Ello exige inevitablemente una política exterior más integrada —los Estados miembros son progresivamente menos relevantes a un nivel internacional y actuar conjuntamente les beneficia a todos— e implica dar mayor espacio a la política europea de defensa. Todo esto, asumiendo una concepción de la seguridad y defensa mucho más amplia que el uso de la fuerza. Pero también afirmando que una política de defensa está para utilizarse de manera preventiva, que tiene también una función disuasoria, pero que igualmente existe para ser un instrumento de último recurso, cuando los intereses vitales y la responsabilidad de proteger no pueden defenderse de otra manera. Ello requiere más y mejor utilización de los recursos. Pese a tener 28 estructuras militares diferentes, la UE gasta el 40 % de lo que financian los Estados Unidos en defensa nacional. A lo que habría que añadir notables duplicidades y escaso desarrollo de la industria de defensa, entre otras cuestiones, lo que requiere mayor dotación financiera e instrumentos comunes de planificación y control. Los gobiernos y los ciudadanos de la UE han de ser conscientes de que seguridad, prosperidad y libertad son indisolubles. Una mayor autonomía estratégica de la UE en términos de defensa no debe ser, sin embargo, ni incompatible ni antagónica con la Relación Transatlántica y cooperativa con las alianzas y organismos de los que la mayor parte de los países de la UE forman parte, especialmente la OTAN, que sigue siendo el fundamento de su defensa colectiva.

3.4. La política europea de defensa debería concentrarse en dos ámbitos fundamentales: 1) La actual geopolítica determina que la UE, como proveedora de seguridad fuera de sus fronteras, se centre en la vecindad ampliada, junto al apoyo de los derechos humanos y la contribución al desarrollo de los países vecinos; 2) Contribuir a la libertad de acceso a los bienes públicos mundiales y a un orden internacional basado en normas.

3.5. La industria de defensa de la UE debe desempeñar un papel importante en la obtención de la autonomía estratégica de la Unión Europea. Su competitividad es un valor que va mucho más allá del interés del sector privado. Es preciso superar su fragmentación; el éxito de este proceso está fuertemente relacionado con la aplicación de algunas herramientas clave, tales como la puesta en marcha de proyectos de colaboración, la asignación de los fondos adecuados para la próxima Acción Preparatoria<sup>(3)</sup> y el establecimiento de una línea presupuestaria específica en el próximo marco financiero plurianual.

3.6. La idea de que la estabilidad de nuestra vecindad real —nuestros vecinos y los vecinos de nuestros vecinos— es indispensable para nuestra propia estabilidad es aplicable de forma muy directa a la amenaza terrorista proveniente del autodenominado Estado Islámico. Eso quiere decir, por ejemplo, que encontrar una solución política a la guerra de Siria es una responsabilidad que afecta directamente a la UE. Porque implica actuar sobre una de las causas del problema. Ello también implica una mejora de las tareas de coordinación en materia antiterrorista y de inteligencia. El incremento del intercambio de información entre los Estados miembros debería ser un imperativo, incluso la creación de un servicio europeo de inteligencia. Además, es necesaria la elaboración de una estrategia global antiterrorista que analice sus causas, que evite una confrontación entre concepciones religiosas y que, por el contrario, fomente la cooperación entre comunidades con creencias diferentes en la lucha contra el fanatismo terrorista. Es de particular importancia apoyar al mundo árabe-islámico (el más castigado por los ataques del mal llamado Estado Islámico) para que se alce contra esta amenaza en su propio seno. Del mismo modo, actuar sobre la venta y el tráfico de armas o las fuentes de financiación debería formar parte de una estrategia europea contra la acción terrorista. Las relaciones entre la sociedad civil con nuestra vecindad ampliada puede desempeñar un papel positivo en tal empeño.

---

<sup>(3)</sup> La Comisión Europea, en partenariat con la Agencia Europea de Defensa prepara una Acción Preparatoria para la investigación relacionada con la PESC en el período 2017-2019.

3.7. Convendría incrementar la flexibilidad de la acción exterior. Un mayor grado de flexibilidad no debe conducir a una fragmentación, sino que debe lograrse haciendo pleno uso de los instrumentos previstos por el TUE y el TFUE. Así pues, es necesario incrementar la abstención constructiva de los Estados miembros en el Consejo en el ámbito de la PESC y la PCSD. En este contexto, en lo que se refiere al refuerzo de la seguridad internacional, el CESE se remite una vez más a la necesidad de mantener determinados valores en materia de política exterior, en particular el respeto de la Carta de las Naciones Unidas. No obstante, cuando en el marco de los instrumentos existentes no pueda hallarse una solución satisfactoria, será necesario establecer grupos *ad hoc*, con presencia en los mismos del Alto Representante o, en su defecto, otros órganos de las instituciones europeas, a fin de que el principio de unanimidad no paralice las posibilidades de la Unión en la política exterior. La Red de Diplomacia Verde (RDV), creada en un principio para promover la integración de los objetivos medioambientales en las relaciones exteriores de la UE, y que ha desempeñado un importante papel en la movilización y la coordinación de acciones diplomáticas de la UE con vistas a la COP 21, puede servir de modelo para otras redes.

3.8. La UE no debería esperar a la próxima crisis para dotarse de más medios en política exterior. Los medios deben ir acompañados con los objetivos y no variar sustancialmente en función de la coyuntura. Una planificación adecuada debería identificar las áreas en las que la Unión está infradotada. De esta manera se evitaría la actuación reactiva que, ante diferentes crisis, ha caracterizado la actuación de la UE durante los últimos años. Es necesario un incremento del presupuesto de la UE destinado a la acción exterior, especialmente en los ámbitos humanitario, migratorio, de desarrollo, educativo, contraterrorista y diplomático, así como al fortalecimiento de la sociedad civil organizada.

#### 4. Repensar el papel de la UE en el mundo

4.1. El CESE opina que la nueva estrategia implica una revisión del análisis que ha llevado a cabo la UE del contexto internacional y el papel que pretende desempeñar en el futuro. Es vital encontrar nuevas narrativas, basadas en la implicación activa en la igualdad entre los ciudadanos en sus dimensiones de seguridad, libertad y prosperidad, y es importante resaltar las fortalezas con que cuenta la UE. Entre ellas, ser el mayor mercado interior del mundo, una activa política comercial, la política de cooperación y de ayuda humanitaria más dotada del mundo, un modo de vida fundado en el respeto del Estado de Derecho y los principios democráticos, un modelo social basado en la cohesión económica y social, la defensa de un modelo de desarrollo sostenible basado en la lucha contra la desigualdad y la protección del medio ambiente, definiendo unos objetivos firmes de política climática.

4.2. La falta de cohesión interna y de voluntad política han limitado tradicionalmente el papel de la UE en el mundo. La Unión no aspira a ser una superpotencia, sino a proyectar su poder de forma más eficiente. De manera que debe centrarse en las áreas en las que su acción aporte valor añadido y pueda tener un impacto más relevante, especialmente en su entorno y en instituciones internacionales como las Naciones Unidas, el FMI, el Banco Mundial o el G-20, donde la coordinación entre los Estados miembros es escasa, limitando su capacidad de influencia. El CESE considera positiva, en este sentido, la propuesta de la Comisión, de octubre de 2015, en pro de una representación unificada de la zona del euro en el FMI y en otros organismos internacionales.

4.3. La UE debe continuar con su tradicional diplomacia preventiva y multilateral, aspirando a ser una potencia normativa y constructiva. La defensa de un orden global basado en normas y abierto es un rasgo básico de la identidad de la Unión en el ámbito internacional. Como gran potencia comercial la UE se beneficia de un mundo conectado ya sea en el ámbito energético, financiero, del ciberespacio o de las vías marítimas (alrededor del 90 % del comercio exterior de la UE es marítimo). La seguridad nuclear y la seguridad energética deben seguir estando en el centro de atención.

4.4. Asimismo, debe proseguir con la cooperación con los diversos procesos de integración regional como Cedeao, ASEAN o Mercosur.

4.5. La UE debe potenciar una gobernanza democrática e inclusiva, fomentando la participación de las economías emergentes en las instituciones multilaterales, con el fin de aliviar tensiones de forma pacífica y desalentar la creación de mecanismos de gobernanza alternativos u hostiles a los actuales.

4.6. La UE debe mantener sus valores y principios, la universalidad e indivisibilidad de los Derechos Humanos, la lucha contra la pena de muerte y la violencia contra mujeres y niñas, la protección de los derechos de las personas con distintas identidades sexuales (LGBTI). Debe así, basar su política exterior y de seguridad en el modelo social que le caracteriza y que es el fundamento de su seguridad, libertad y prosperidad.

## 5. Una mayor implicación en el vecindario ampliado

5.1. La versión actual de la estrategia global debería reflejar claramente la importancia de la vecindad oriental y meridional de Europa en aras de la seguridad y prosperidad de la propia Europa, y debería aportar a la UE un mayor impacto e influencia en los importantes sucesos ocurridos en esas zonas respondiendo a los flujos migratorios y de refugiados y regulándolos. Y dos dimensiones transversales deberían impregnar dichas prioridades: el desarrollo sostenible y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil<sup>(4)</sup> <sup>(5)</sup>.

5.2. El vecindario ampliado o estratégico (desde el Sahel, hasta el Golfo y desde Asia Central hasta el Ártico) es el área de mayor importancia ya no solo para la acción exterior europea, sino para la dimensión interna de los Estados miembros. Este espacio vive hoy una profunda desintegración social e institucional provocada por múltiples causas como los conflictos bélicos, los desplazamientos forzosos, el terrorismo internacional, el colapso de las estructuras estatales, la corrupción, el crimen organizado, regresiones autoritarias como en el caso de Turquía, o la asertividad de potencias como Rusia y las agresiones militares o híbridas. Ello conlleva desafíos estructurales profundos a largo plazo y un fuerte impacto en la Unión.

5.3. Ante esta realidad desalentadora la UE debe asumir una mayor responsabilidad en la mejora de la situación económica, social y de seguridad de su vecindario. La UE no debe renunciar a la defensa de la democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos y sociales fundamentales —entre los que se incluyen la libertad de asociación y el derecho de negociación colectiva— en su vecindario, para lo que es clave el apoyo a la sociedad civil local, incluyendo a los interlocutores sociales, así como la preservación de su independencia.

5.4. El CESE considera positiva la revisión de la política europea de vecindad y la constatación de un vínculo entre la inestabilidad, la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades, que pueden incrementar la vulnerabilidad a la radicalización. En este sentido la acción exterior puede crear sinergias a la hora de aunar seguridad, desarrollo y comercio. Para alcanzar este fin es crucial acabar con las vulneraciones del derecho de asociación y de libre organización de los empresarios, los trabajadores u organizaciones del tercer sector. También es importante potenciar instrumentos de alerta temprana para prevenir posibles crisis futuras.

5.5. El CESE aboga por el mantenimiento de un enfoque estricto pero no restrictivo en materia de ampliación y liberalización de visados, siempre condicionadas a reformas fiscalizables.

5.6. Estrechamente vinculado a este vecindario está el continente africano que, en opinión del CESE, debería ser la segunda área geográfica prioritaria de la política exterior de la UE. No solo porque de ahí provienen gran parte los retos, sino también por las posibilidades de alianzas que pueden contribuir al desarrollo económico y a la gobernanza global<sup>(6)</sup>. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre el Clima brindan claras oportunidades para crear y reforzar los marcos de asociación con África.

<sup>(4)</sup> REX/458 — Dictamen del CESE titulado «Revisión de la política de Vecindad Europea», aprobado el 25 de mayo de 2016 (no publicado aún en el Diario Oficial).

<sup>(5)</sup> Véase el Dictamen del CESE titulado: «Estrategia de Ampliación de la UE» (DO C 133 de 14.4.2016, p. 31).

<sup>(6)</sup> REX/455 — Dictamen del CESE titulado: «El Futuro de las relaciones de la UE con el grupo de países ACP», aprobado el 25 de mayo de 2016 (no publicado aún en el Diario Oficial).

5.7. Desde un punto de vista geopolítico, la estabilidad de nuestra vecindad ampliada implica, así mismo, ocuparse de las grandes potencias que más inciden en ella, especialmente Rusia y China. La renovada asertividad rusa y la política china «Un cinturón, una ruta» (UCUR — Inversiones masivas en infraestructuras de conectividad) hace más necesario que nunca que la UE actúe con una sola voz ante estas dos potencias y no con 28.

5.8. En relación con la crisis de refugiados, el CESE considera vital que la UE se dote de una política de asilo y refugio común ejecutada por una institución europea, lo que garantizaría que los Estados europeos hagan frente a sus responsabilidades de forma conjunta, proporcional y solidaria. Reforzar los canales para la migración regular es, a su vez, fundamental tanto para responder a las demandas de empleo y de refugio como para atender a las necesidades de migrantes en la UE como consecuencia de su declive demográfico, así como para evitar el tráfico de personas. También es imprescindible el respeto de la legalidad internacional y de la UE, una respuesta comunitaria a la crisis humanitaria que afecta a las personas que ya están en el territorio de la Unión, así como el aumento de los recursos destinados a la protección de las fronteras comunes y al salvamento y rescate marítimo, así como la creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas como propuso la Comisión Europea.

## 6. Impulsar la política de desarrollo de la UE

6.1. La UE debe alinear las políticas internas y externas con los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En su política de desarrollo, la UE debería hacer especial hincapié en la Agenda de Acción de Addis Abeba. El acuerdo sobre cambio climático de París ha puesto de manifiesto que el mundo está orientándose de manera inexorable hacia una economía verde, proceso en el que la UE desempeña un papel pionero.

6.2. El CESE acoge favorablemente las actuaciones para redirigir la ayuda oficial al desarrollo (AOD) hacia los países menos adelantados (PMA), la financiación del «New Deal de los Estados frágiles», la evaluación estratégica de la ayuda para la igualdad de género, el aumento de la dotación para la protección de la biodiversidad y los compromisos del BEI en la lucha contra el cambio climático, así como la ayuda financiera a los países en desarrollo, de 100 000 millones de dólares anuales de aquí a 2020, prometida en el Acuerdo de París.

6.3. La dimensión económica de la política exterior y de seguridad europea debería reforzarse, no limitándose al ámbito comercial. Es necesario apoyar, igualmente, la formación, la innovación y el emprendimiento, ya que la estabilización de nuestros vecinos pasa por su desarrollo económico y social. Países como Túnez, Líbano o Jordania, entre otros, deberían beneficiarse de un Plan de Desarrollo que permita potenciar su economía. Asistir a los terceros países en la transición a una economía hipocarbónica, entre otras cosas a través de una transferencia de tecnología y una cooperación eficaces, comporta oportunidades recíprocas.

6.4. El CESE observa que el cambio climático es un factor que contribuye a la migración como consecuencia de la fragilidad de los Estados, la inseguridad y la escasez de recursos. La UE ha de apoyar a los países en desarrollo, especialmente los más vulnerables, y ayudarlos para que pasen directamente a una economía hipocarbónica y refuercen su resistencia al clima.

6.5. EL CESE recalca que, pese a las actuales restricciones presupuestarias en muchos Estados miembros, el objetivo del desembolso de, al menos, el 0,7 % de la renta nacional bruta (RNB) en AOD debe ser prioritario. También es necesario potenciar la coherencia de las políticas para el desarrollo (CPD) y fomentar la coordinación entre los Estados miembros y las instituciones de la UE <sup>(7)</sup>.

6.6. Es imprescindible involucrar a todo tipo de actores a la hora de financiar los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), incluidas la sociedad civil y las instituciones financieras para el desarrollo (IFD). Y también, incluir en mayor medida a los interlocutores sociales en la gestión de proyectos <sup>(8)</sup>.

<sup>(7)</sup> Véase el Dictamen del CESE titulado: «La política de desarrollo de la Unión Europea — El consenso europeo» (DO C 24 de 31.1.2006, p. 79).

<sup>(8)</sup> Véase el Dictamen del CESE titulado: «Financiación para el desarrollo — La posición de la sociedad civil» (DO C 383 de 17.11.2015, p. 49).

6.7. En opinión del CESE, deberían introducirse cambios en el sistema de concesión de fondos europeos al desarrollo para hacerlos más ágiles, polivalentes y adaptados a las circunstancias concretas. Sería necesario, en este sentido, introducir, entre otras, modalidades como los «acuerdos marco», las subvenciones operativas, las subvenciones en cascada, los convenios plurianuales, los fondos para casos urgentes o la implementación de la «caja de herramientas», definida en el Diálogo Estructurado<sup>(9)</sup>.

## 7. El nuevo contexto del comercio y las inversiones

7.1. El CESE apoya el libre comercio, uno de los pilares de la propia Unión Europea. Expresa, al mismo tiempo, la necesidad de tener en cuenta las asimetrías de las partes negociadoras y el respeto de los derechos laborales fundamentales, así como de las normas medioambientales. A su vez, sigue apoyando el enfoque multilateral de la regulación comercial de la OMC. La participación, consultiva y real, de las organizaciones más representativas de la sociedad civil organizada en el cuerpo de los acuerdos ha de ser, en opinión del CESE, profundamente replanteada<sup>(10)</sup>.

7.2. Los mega-acuerdos como el TTP, el CETA, el TTIP, los Acuerdos de Libre Comercio con Japón y con India o el RCEP, están adquiriendo, más allá de sus aspectos propiamente comerciales, una dimensión geopolítica innegable. Y atrayendo un interés creciente de la sociedad civil, por cuanto afectan a reglas y estándares con importantes repercusiones sobre sus modos de vida. Ello es especialmente relevante en cuanto al impacto, en la toma de las decisiones democráticas, de los mecanismos de solución de diferencias entre inversores y Estados y de los comités de cooperación legislativa.

7.3. El desafío al que se enfrenta la UE en este campo es que, al tiempo que abre perspectivas económicas y geoestratégicas, ha de asegurar las normas y estándares europeos, los servicios públicos y la preservación de los ámbitos esenciales de la regulación política como las normas sanitarias, laborales y de protección del medio ambiente<sup>(11)</sup>. La opinión del CESE, como la de la sociedad civil, es favorable a que la protección de los inversores sea asegurada por los tribunales ordinarios o, en su defecto, por un tribunal internacional independiente creado por Naciones Unidas. Y a una participación efectiva de la sociedad civil organizada en los acuerdos, que vaya vinculada a una política de transparencia informativa, en tiempo real, tanto en las negociaciones como en las decisiones que afectan a la sociedad civil<sup>(12)</sup>.

## 8. El fortalecimiento de la sociedad civil, como elemento fundamental de la política exterior y de seguridad de la UE

8.1. En opinión del CESE, la sociedad civil organizada es uno de los elementos constituyentes de la democracia. Una sociedad civil con libertad y con derechos, con interlocutores sociales fuertes, con participación efectiva en las decisiones y con reconocimiento institucional es esencial para acceder y consolidar la democracia, evitar derivas autoritarias, favorecer el desarrollo económico, la construcción de la paz, impulsar la cohesión social, luchar por la igualdad en sus diversas facetas, promover y hacer posible un modelo de desarrollo sostenible y enriquecer la institucionalidad democrática. Es también clave para estrechar vínculos con las sociedades civiles de otros países y regiones del mundo, mediante una actuación paralela a la diplomática que es esencial para estrechar historias, culturas, creencias y objetivos globales.

8.2. En consecuencia, el CESE propugna que se introduzca en la PESC, de manera expresa, este componente entre sus objetivos prioritarios. Utilizando para tal fortalecimiento diversos medios, como los fondos de cooperación y de desarrollo de los Derechos Humanos; la acción y las exigencias diplomáticas; una participación real y efectiva, consultiva y no solo «auditiva» de la sociedad civil, en el seno de los acuerdos comerciales o de Asociación, formando parte de los mismos y con atribuciones sobre el conjunto de sus materias; el refuerzo de la política tendente a que las empresas europeas con presencia en otros países o regiones cumplan los convenios fundamentales de la OIT y desarrollen las políticas de Responsabilidad Social Corporativa que defiende la UE.

<sup>(9)</sup> Véase el Dictamen del CESE titulado: «Participación de la sociedad civil en las políticas de desarrollo de la UE» (DO C 181 de 21.6.2012, p. 28).

<sup>(10)</sup> Carta del presidente Malosse a la comisaria Malmström el 18 de junio de 2015 transmitiendo la valoración y recomendaciones sobre los Grupos Asesores en los Acuerdos de Asociación.

<sup>(11)</sup> Dictamen del CESE titulado: «Comercio para todos — Hacia una política de comercio e inversión más responsable» (véase la página 123 del Diario Oficial).

<sup>(12)</sup> Véase el Dictamen del CESE titulado: «La protección de los inversores y la resolución de controversias entre inversores y Estados en los acuerdos de la UE con terceros países en materia de comercio e inversión» (DO C 332 de 8.10.2015, p. 45).

8.3. A tal fin, el CESE considera necesario que la PESC implique a la sociedad civil organizada europea en la definición e implementación de sus objetivos y prioridades. El CESE sugiere que el papel de la sociedad civil podría mejorarse:

- mediante la potenciación de la sociedad civil en el vecindario europeo, con la intención de apoyar los procesos de estabilización y democratización,
- mejorando la identificación de contrapartes en función de criterios compatibles con el modelo social europeo, en concreto con un reconocimiento en pie de igualdad de los interlocutores sociales,
- fomentando instancias de participación de la sociedad civil, como los CESE,
- paliando el déficit de dialogo civil y social en los países de la PEV,
- favoreciendo el desarrollo de organizaciones sectoriales, de ámbito regional, como ya existen en ámbitos como la economía social, las organizaciones empresariales y sindicales, las organizaciones agrarias, el fomento del emprendimiento femenino, los Derechos Humanos, etc.,
- sometiendo la acción exterior de la UE a un mayor control y seguimiento por parte de la sociedad civil europea,
- haciendo más efectiva la participación de la sociedad civil en los Acuerdos Comerciales, de Asociación y de Partenariado,
- apoyando la creación de un contexto favorable a la participación en la políticas de desarrollo de la UE por parte de las organizaciones de la sociedad civil de terceros países,
- implicándola en la política de asilo y refugio en cuanto a la integración y a la lucha contra las resistencias xenófobas,
- articulando la participación de los distintos componentes de la sociedad civil —empresarios, sindicatos, organizaciones socioeconómicas del tercer sector, ONG— de una manera más estructurada y menos asamblearia.

## 9. El papel del CESE

9.1. Consideramos que el CESE, en tanto que órgano consultivo de las instituciones europeas y representante de todas las grandes organizaciones de la sociedad civil de los Estados que componen la UE, es quien está en mejores condiciones para ser una contraparte esencial del SEAE y de la Comisión Europea con el fin de reforzar y seguir desarrollando una política exterior y de seguridad común de la UE eficaz. Avalan esta afirmación su composición tripartita, una visión global, su dilatada experiencia y sus relaciones con la sociedad civil de otras partes del mundo, basadas, en su mayor parte, en mandatos recibidos por parte de acuerdos internacionales de diferente tipo firmados por la UE: acuerdos de asociación, asociaciones estratégicas, acuerdos de libre comercio, acuerdos con los países candidatos a la adhesión<sup>(13)</sup>.

9.1.1. Proponemos la organización en el CESE, con la presencia de la Alta Representante, de una audición anual sobre la política exterior y de seguridad con la participación de las principales organizaciones europeas de la sociedad civil.

9.2. El CESE entiende que sería muy positivo el establecimiento de una relación estratégica con el SEAE, fundada en la convicción, compartida por ambas partes, de la importancia de la sociedad civil en el marco de la política exterior de la UE, especialmente en la realización de determinados objetivos prioritarios. A tal efecto, el CESE propone explorar de forma conjunta dichas prioridades y la manera de formalizar una cooperación entre el SEAE y el CESE.

9.3. El CESE puede asistir al SEAE a la hora de realizar un informe de evaluación sobre la actual participación de la sociedad civil en el ámbito de la política exterior europea.

9.4. En el ámbito de la política exterior y de seguridad común el CESE intensificará su colaboración con organizaciones de Naciones Unidas como la OIT o la FAO.

Bruselas, 28 de abril de 2016.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

---

<sup>(13)</sup> El CESE tiene actualmente 23 estructuras internacionales y de seguimiento de cuestiones internacionales.