

EL DIALOGO POLITICO DE LA UNION EUROPEA CON PAISES TERCEROS

Por ENRIQUE GONZALEZ SANCHEZ (*)

I. INTRODUCCION

La expresión diálogo político tiene un significado tan amplio que su contenido no siempre se corresponde con lo que la Unión Europea (UE) entiende como el establecimiento de un marco específico de diálogo político con países o grupos de países terceros. La razón estriba en la vaguedad del término utilizado y especialmente en el hecho de que la propia Unión no ha llegado a definir con precisión lo que entiende como diálogo político. El establecimiento por el Tratado de Maastricht de una nueva arquitectura europea, basada en tres pilares diferentes, ha venido a complicar aún más la comprensión del significado del diálogo político. En efecto, incluido este último en el marco de la Política exterior y de seguridad común (PESC), es cada vez más frecuente la referencia formal al mismo en los acuerdos generales de cooperación o de otro tipo acordados entre la Comunidad y sus estados miembros con terceros países y cuyo contenido se inscribe básicamente en el ámbito de competencias de la Comunidad.

El diálogo político tienen su origen en el marco de la antigua Cooperación Política Europea (CPE) (1). En el Documento sobre la identidad

(*) Diplomático. Director en la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en este artículo lo son a título estrictamente personal.

(1) La CPE se constituye a partir de 1970 como un marco de cooperación en materias de política exterior entre los países miembros de la Comunidad y persiste como tal hasta su transformación en la PESC y su inserción en el TUE en 1992.

europaea, aprobado en Copenhague el 14.12.1973 se alude al establecimiento de un «diálogo constructivo» con Estados Unidos y otros países industrializados, en la óptica del reforzamiento de la propia identidad europea. El Informe de Londres sobre la CPE de 13.10.1981 incluye un capítulo sobre los procedimientos relativos a las relaciones CPE-países terceros, en el que se pone de manifiesto la importancia de que los países miembros de la Comunidad puedan expresarse con una única voz en sus relaciones con terceros países. La Declaración de Stuttgart sobre la Unión Europea de 19.6.1983 hace referencia al incremento de los contactos con los países terceros, afín de reforzar el peso de los países miembros de la Comunidad como interlocutores con una única voz en el ámbito de la política exterior.

La adopción de los textos precedentes enmarca la práctica que se va a ir desarrollando en el seno de la CPE en lo que se refiere al establecimiento de contactos con terceros países y a su paulatina regularización. El desarrollo progresivo del diálogo político es en esta primera etapa un objetivo de los países miembros de la Comunidad, que tienden con ello a reforzar su papel en la escena internacional. Paulatinamente irán siendo los propios países o grupos de países terceros quienes soliciten a los países miembros de la Comunidad, en el marco de la CPE, el establecimiento de algún marco de diálogo.

La existencia de la propia CPE y del diálogo político es reconocida formalmente por vez primera en el Acta Unica, en 1986. En efecto, en su artículo 30.8 se hacía referencia a la organización por las Altas Partes Contratantes, cada vez que lo consideraran necesario, de un diálogo político con terceros países o agrupaciones regionales. De hecho, el diálogo político continuaría desarrollándose en base a la práctica. Sin embargo, la progresiva ampliación de los compromisos, tanto en lo que se refiere al número de países terceros concernidos como a la cantidad de reuniones comprometidas, va a ir poniendo de manifiesto paulatinamente los riesgos relativos a las dificultades de funcionamiento de este mecanismo.

El Tratado de la Unión Europea (TUE) de 7.2.1992, que crea la Unión Europea e integra como uno de sus componentes a la PESC, omite de nuevo cualquier referencia al diálogo político, siendo así que a comienzos de los noventa los países miembros de la Unión mantenían ya contactos, de manera bilateral o multilateral en el marco del diálogo político existente, con más de cincuenta países terceros.

A partir del TUE el número de compromisos de la Unión con países terceros se incrementa de manera más acelerada, hasta llegar a la situa-

ción actual en la que la Unión tiene establecidos compromisos en materia de diálogo con más de un centenar de países terceros.

II. CARACTERISTICAS DEL DIALOGO POLITICO

A) MARCO INSTITUCIONAL Y NATURALEZA

Al haberse desarrollado el diálogo político en base a la práctica, es esta última la que ha ido concretando los diferentes marcos existentes y el Comité Político (COPO) (2) el que ha fijado hasta ahora las reglas generales aplicables al mismo.

En noviembre de 1992, el COPO aprobó unas orientaciones generales sobre el diálogo político que hacían mención a sus principios y modalidades. Dichas orientaciones fueron completadas en junio de 1995 con algunas medidas suplementarias para hacer frente a los problemas prácticos de funcionamiento. Sin embargo, dichas medidas no llegaron nunca a ser aplicadas. La necesidad de establecer un marco global de referencia para el diálogo político ha motivado la elaboración de unas nuevas orientaciones (Orientaciones 96), que sustituyen a las anteriores y que, aprobadas por el COPO el 7.6.1996 como proyecto de conclusiones del Consejo, están pendientes todavía, en el momento de redacción de este artículo, de su adopción definitiva por el Consejo.

En sus orígenes, la generalidad de los compromisos de diálogo figuraban en textos de naturaleza política de carácter bilateral (declaraciones conjuntas, intercambio de cartas) e incluso muy a menudo en actos unilaterales de los órganos de la antigua CPE (decisiones internas del COPO, declaraciones unilaterales). A partir del TUE, se ha generalizado la inclusión de cláusulas generales relativas al diálogo político en los nuevos acuerdos de cooperación, asociación, partenariado u otros, firmados por la Comunidad y sus estados miembros con terceros países. Dichas cláusulas se complementan con una declaración conjunta, que incluye el contenido más detallado de los compromisos adquiridos.

(2) El COPO, órgano de la Unión previsto en el artículo J.8 del TUE, está compuesto por los directores políticos de los Ministerios de Asuntos exteriores de los países miembros y tiene por objeto el seguimiento de la situación internacional en los ámbitos concernientes a la PESC y la contribución a la definición de dicha política en el seno de la Unión.

Las Orientaciones 96 han consolidado este criterio al señalar que los principios relativos al diálogo político se recogen por regla general en el texto del acuerdo firmado con el país o los países terceros y se concretan en una declaración común.

La inserción de los compromisos en un acuerdo internacional refuerza el valor del diálogo político, si bien la concreción de su contenido en una declaración preserva su carácter no vinculante y con ello la obligada flexibilidad que sigue caracterizando globalmente el funcionamiento del diálogo. Aunque la naturaleza de cada compromiso de diálogo viene condicionada por la naturaleza del texto en el que figura recogido, en la práctica tienen todos ellos un carácter político. Incluso en el caso cada vez más frecuente de compromisos incluidos en convenios bilaterales, el carácter político de los mismos se mantiene, pues la referencia al diálogo que figura en los mismos tiene un carácter general que se complementa y desarrolla, a efecto de su aplicabilidad, en las declaraciones conjuntas —de naturaleza política— en las que se especifica el contenido concreto y las modalidades para su puesta en práctica.

B) OBJETIVOS

En sus orígenes, el desarrollo del diálogo tuvo por objeto el reforzamiento de la identidad de los países miembros de la antigua CPE, al posibilitar su actuación con una única voz en la escena internacional. En la actualidad, cuando esa identidad es mucho más pronunciada —especialmente desde la óptica de los propios países terceros— el diálogo político tiene por objeto, como se recoge en las Orientaciones 96, el facilitar la realización de los objetivos que el TUE atribuye a la propia Política exterior en su artículo J.1.2. Al facilitar la realización de dichos objetivos, a través del diálogo político, la Unión continúa en todo caso potenciando paralelamente su propia identidad hacia el exterior.

Las Orientaciones 96 hacen referencia de manera más precisa a los siguientes objetivos:

- cambio de impresiones e información sobre cuestiones políticas de interés común;
- determinación de los campos en los que se puede ampliar la cooperación mutua sobre la base de una mayor confianza entre los diferentes actores en el ámbito internacional;

— establecimiento de posiciones y acciones conjuntas en relación con los problemas internacionales existentes (3).

Dichos objetivos más concretos ponen de relieve que se trataría de hecho de ir aplicando con los países terceros el mismo esquema progresivo de interrelaciones en tres etapas —información, consulta, concertación— que ha ido posibilitado el desarrollo entre los propios países miembros primero de la CPE y luego de la PESC. En este sentido, la profundización del diálogo establecido con unos u otros países terceros se reflejará en la mayor o menor cobertura de estas tres etapas sucesivas.

C) MODALIDADES

1) *Nivel de los participantes*

El diálogo político puede tener lugar a nivel de jefes de Estado o de Gobierno, ministros, altos funcionarios y expertos. Junto a ello es posible prever un diálogo paralelo a nivel parlamentario.

La referencia a los jefes de Estado o de Gobierno permite tener en cuenta —como en el caso de las reuniones del Consejo Europeo— las competencias de unos u otros en materia de política exterior. Por regla general la persona competente es el jefe de Gobierno, excepto en los regímenes de tipo presidencialista en que puede serlo el jefe de Estado. Dada la importancia política de los encuentros a este nivel, solo los compromisos de mayor contenido prevén este tipo de reuniones.

A nivel ministerial, el ministro participante es el titular de Asuntos exteriores y así se hace constar de manera específica en muchos de los compromisos.

En las reuniones a nivel de altos funcionarios participan los directores políticos, los directores políticos adjuntos o los directores geográficos de los ministerios de Asuntos exteriores. La participación más frecuente ha sido hasta ahora la de los directores políticos. Sin embargo, en la actualidad suele ser cada vez más frecuente la referencia de carácter general al nivel de altos funcionarios, a efecto de posibilitar con ello la participación de unos u otros. La presencia de los directores geográficos es

(3) La fijación eventual de estas posiciones o acciones conjuntas no debe confundirse con los actos jurídicos del mismo nombre previstos en los artículos J.2 y J.3 del TUE.

frecuente en los casos en los que el mantenimiento del diálogo requiere un conocimiento profundo del país o región afectados. El riesgo en estos casos es la posible confusión con el diálogo a nivel de expertos, así como una eventual priorización de los temas relativos a las relaciones bilaterales frente a los que hacen referencia a las posiciones mutuas en relación con otros acontecimientos internacionales.

El diálogo a nivel de expertos puede hacer referencia tanto a cuestiones geográficas como sectoriales, dado que se corresponde con las competencias de los diferentes grupos de trabajo del Consejo de la Unión en el ámbito de la PESC (4). Dicho diálogo se lleva a cabo a través de los encuentros entre miembros del grupo de trabajo específico del Consejo y expertos del país tercero en las materias objeto de competencia de cada grupo.

El mantenimiento de un diálogo político a nivel parlamentario corresponde no al Consejo de la Unión sino al Parlamento europeo, cuyos representantes se reúnen regularmente con representantes de los parlamentos nacionales de países terceros. La inserción de dichos contactos en el ámbito del diálogo político solo recientemente ha comenzado a ser reflejada en los acuerdos con terceros (5).

2) *Composición de la delegación*

Al hablar de composición de la delegación se hace referencia a la delegación de la Unión, dado que la composición de la delegación del país tercero queda en general al arbitrio de este último. En el caso de agrupa-

(4) Los grupos de trabajo con competencias en el ámbito de la PESC son los siguientes: Consejeros PESC, América latina, Asia-Oceanía, Proceso de paz en Medio oriente, Maghreb-Mashrek, Medio oriente-Golfo, OSCE, Europa central, Europa oriental y Asia central, Ex-Yugoslavia, Europa del sudeste, Africa, Asuntos consulares, Droga, Terrorismo, Asuntos administrativos PESC, Expertos inmobiliarios, Formación PESC, Expertos médicos, Protocolo, Desarme, Naciones Unidas, Seguridad, Derecho internacional público, Análisis y previsión, No proliferación, Exportación de armas convencionales, Comunicaciones PESC, Derechos humanos.

(5) Los países u organizaciones regionales con los que está previsto un diálogo a nivel parlamentario son los siguientes: Bulgaria, Estonia, Lituania, Letonia, Hungría, Polonia, Rumanía, República eslovaca, República checa, Eslovenia, Albania, Armenia, Georgia, Azerbaidján, Uzbekistán, Canadá, Chile, Grupo de Río, Corea del Sur, Estados Unidos, India, Israel, Marruecos, Rusia, Ucrania.

ciones regionales, sus reglas internas establecen el sistema de representación, si bien el establecimiento de un marco de diálogo con la Unión ha motivado en ocasiones la fijación de reglas *ad hoc* para su representación en los encuentros de diálogo.

En el caso de la Unión, su delegación puede incluir a los 15 países miembros, la Presidencia o la Troika, con la asociación plena en todos los casos de la Comisión de acuerdo con lo previsto en el artículo J.9 del TUE. Por regla general los contactos los lleva a cabo la Troika.

A efecto de facilitar la puesta en práctica de los compromisos asumidos, las Orientaciones 96 han previsto algunas medidas específicas en relación con la representación de la Unión: posibilidad por parte de la Presidencia de solicitar a cualquier estado miembro de la Troika que celebre encuentros de diálogo en nombre de la Unión; mantenimiento del diálogo político por parte de las representaciones de los estados miembros en los terceros países; posibilidad de delegación en los representantes de los países miembros *in situ*; posibilidad por parte de la Presidencia de encomendar a la Secretaría general del Consejo tareas específicas en lo que respecta a los contactos con terceros países (6).

3) *Frecuencia de las reuniones*

Aunque no existen reglas al respecto, por regla general se alude al carácter anual o semestral de los encuentros, en especial cuando se trata de contactos a nivel ministerial o de altos funcionarios.

A menudo también, especialmente en el caso del diálogo a nivel de jefes de Estado o de Gobierno, se alude al carácter indeterminado de los contactos o al hecho de que estos tendrán lugar cuando se considere oportuno. En estos casos, corresponde a la Presidencia, tras consulta con el resto de los países miembros, proponer al país tercero su celebración o aprobar la propuesta hecha por este último.

En el caso del diálogo a nivel de expertos, los contactos tienen lugar normalmente al margen de las reuniones de los grupos de trabajo concer-

(6) El Secretariado del Consejo es ya el cauce para la información privilegiada que los países conocidos como «like minded» reciben de la Unión. Dichos países son los siguientes: Australia, Bulgaria, Canadá, Chipre, Estonia, Estados Unidos, Hungría, Islandia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Malta, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, República checa, República eslovaca, Eslovenia, Rumanía, Suiza, Turquía.

nidos, con una periodicidad —frecuentemente semestral— que suele ser el fruto de la propia práctica.

D) ADOPCIÓN, PUESTA EN PRÁCTICA Y EVALUACIÓN
DE LOS COMPROMISOS

La iniciativa para la fijación de nuevos compromisos en materia de diálogo político corresponde a la UE o al país o países terceros interesados. Tradicionalmente la iniciativa solía ser de los países miembros de la Comunidad. En los últimos años, sin embargo, tienden a ser los propios países terceros quienes soliciten a menudo a la Unión el establecimiento de algún marco de diálogo o el reforzamiento de los ya existentes.

En el seno de la Unión, el contenido concreto de las propuestas puede proceder de la Presidencia, algún país miembro o la Comisión. En general, como ocurre con la mayoría de las propuestas en materia de PESC, es la Presidencia quien toma la iniciativa. No obstante, cada vez más a menudo, la Comisión, al presentar un proyecto de acuerdo o de directivas de negociación con un país tercero, incluye también un capítulo específico relativo al diálogo político.

En el seno del Consejo, las propuestas concretas suelen ser examinadas a nivel técnico por el grupo de trabajo geográficamente responsable. El resultado de los trabajos del grupo es sometido al Comité político, órgano globalmente responsable del seguimiento de la política exterior. La decisión final corresponde al Consejo. La aprobación por esta institución, sin embargo, queda subsumida a menudo en la adopción global de las directivas de negociación o del proyecto de acuerdo con el país tercero, sin que las cláusulas relativas al diálogo político sean objeto de un debate específico. La decisión sobre los nuevos compromisos a nivel de expertos corresponde al Comité político.

Como resulta evidente, los compromisos una vez asumidos deben aplicarse. Sin embargo, su expansión progresiva en los últimos años plantea dificultades cada vez mayores para su puesta en práctica, cuya responsabilidad corresponde a la Presidencia, como en el conjunto de las materias PESC.

Cada Presidencia elabora antes de su inicio un calendario de reuniones que tiene en cuenta otros encuentros eventuales con los países terceros así como otros eventos internacionales, al margen de los cuales los

contactos de diálogo pueden tener lugar. Dado que muchos compromisos tienen carácter anual y que otros, aun siendo semestrales, deben dejar un cierto tiempo entre dos reuniones sucesivas, las Orientaciones 96 recomiendan la fijación de dicho calendario en consulta con la Presidencia sucesiva, a efecto de poder cubrir un período de doce meses calendario. Por otro lado y para evitar que las reuniones constituyan un mero formalismo se recomienda concretar, en el momento de la planificación del calendario, los objetivos del diálogo a medio y largo plazo con cada país o grupo de países.

La puesta en práctica de los compromisos a nivel de jefes de Estado o de Gobierno, cuyo número es todavía limitado, tiene lugar a menudo al margen de las reuniones del Consejo europeo. No obstante, llama la atención su inclusión muy reciente en toda una serie de nuevos compromisos establecidos en 1996 (Armenia, Azerbaidján, Chile, Corea del Sur, Georgia, Uzbekistán), cuya prioridad para la Unión resulta dudosa y cuya puesta en práctica, de querer llevarse a cabo, podría revestir especiales dificultades prácticas.

Los encuentros de diálogo a nivel ministerial suelen tener lugar al margen de las reuniones del Consejo, de otras reuniones con el país en cuestión o de otros encuentros de carácter internacional, especialmente en septiembre de cada año al margen de la Asamblea general de Naciones Unidas (7). Solo en los casos de mayor interés para la Unión se prevén fechas más específicas para estos encuentros.

Aunque las reuniones de diálogo político se limitan hasta ahora básicamente a un intercambio de puntos de vista entre los participantes sobre temas de la actualidad internacional de interés mutuo, las Orientaciones 96 asignan al Comité político el seguimiento global del diálogo, a efecto de garantizar la continuidad de los trabajos y de mejorar su eficacia. A este respecto, el COPO puede solicitar a cada grupo de trabajo, en función de sus competencias, que asegure también el seguimiento de las actuaciones que dimanen del contenido de cada reunión. En el ejercicio de su función de evaluación, el COPO puede, si lo considera oportuno, emitir un dictamen a la atención del Consejo sobre el resultado de la evaluación, el cual decidirá, en su caso, sobre las eventuales medidas a adoptar.

(7) En 1996, la UE ha mantenido reuniones de diálogo político a nivel ministerial en Nueva York con 15 países o grupos de países (Japón, China, Rusia, Grupo de Río, Irán, Comunidad Andina, Canadá, SAARC, Estados Unidos, Israel, Países no alineados, CCG, Ucrania, Birmania, MERCOSUR).

III. CONTENIDO DEL DIALOGO POLITICO

A) INTRODUCCIÓN

La Unión Europea ha establecido en la actualidad marcos de diálogo político con más de un centenar de países terceros. Dichos compromisos han sido fijados bilateralmente con un solo país o de manera multilateral con una agrupación de países. Las Orientaciones 96 recomiendan el enfoque regional, a efecto de facilitar la ulterior puesta en práctica del diálogo.

El diálogo político más elaborado corresponde al que se mantiene con los países asociados llamados a formar parte de la Unión. El diálogo con estos países, de igual contenido para todos ellos, forma parte del llamado «diálogo estructurado» de carácter más amplio y dirigido a facilitar su incorporación a la UE.

El diálogo establecido con otros países terceros tiene contenidos muy diferentes. El diálogo más profundo se corresponde con aquellos países que constituyen una prioridad para la Unión en el ámbito de la PESC, así, por ejemplo, Estados Unidos, Rusia, Canadá, Japón, Turquía o Ucrania.

El diálogo político con otros países de la antigua URSS o con algunos países mediterráneos dimana y se inscribe de hecho en los correspondientes acuerdos de partenariado y cooperación y en los nuevos acuerdos euromediterráneos, respectivamente.

El diálogo regional tiene lugar en la actualidad con los siguientes grupos de países u organizaciones regionales: Países de la Asociación Europea de Libre Comercio que forman parte del Espacio Económico Europeo (AELC/EEE), Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), Comunidad Andina, Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), Grupo de Río, Grupo de San José, MERCOSUR, Movimiento de Países no alineados, Organización de la Unidad Africana (OUA), Comunidad de Desarrollo de Africa Austral (SADC), Asociación de Asia del Sur de Cooperación Regional (SAARC).

B) EL DIÁLOGO POLÍTICO CON PAÍSES ASOCIADOS

El diálogo con los países asociados (Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumanía, República eslovaca, República checa, Estonia, Letonia, Lituania, Chi-

pre, Eslovenia) tiene su origen en las conclusiones del Consejo europeo de Copenhague de junio de 1993, que aludían a la instauración de una relación estructurada con los mismos, y se concreta en las conclusiones del Consejo de marzo de 1994. Las modalidades más específicas del diálogo se recogen en las orientaciones acordadas por el Comité político en octubre de 1995, las cuales han sido objeto de actualización ulterior a efecto de reflejar el interés de la Unión por reforzar sus relaciones con estos países en la perspectiva de su futura pertenencia a la Unión. Los acuerdos de asociación firmados con cada país incluyen también un título relativo al diálogo político en el que se hace referencia a sus objetivos y modalidades.

Los encuentros de diálogo con los países asociados tienen lugar, por tanto, de manera bilateral, en el marco de los órganos instituidos por cada acuerdo de asociación, y de manera multilateral con el conjunto de los países asociados.

El diálogo bilateral incluye encuentros a nivel de jefes de Estado o de Gobierno, de altos funcionarios y de ministros —al margen de las reuniones de cada Consejo de asociación—. Encuentros a nivel parlamentario tienen lugar en el marco de cada Comisión parlamentaria de asociación.

Un diálogo especialmente desarrollado tiene lugar con todos los países asociados conjuntamente. Encuentros a nivel de jefes de Estado o de Gobierno, ministerial y de altos funcionarios se prevén con los 15 países miembros cada semestre, al margen del Consejo europeo, del Consejo y del Comité político, respectivamente. Un diálogo a nivel de expertos tiene lugar en relación con los grupos de trabajos siguientes: Naciones Unidas, OSCE, No proliferación, Exportación de armas convencionales, Ex-Yugoslavia, Europa oriental y Asia central, Seguridad, Terrorismo, Análisis y previsión, Derechos humanos, Droga y Desarme.

El diálogo político con los países asociados incluye igualmente su posible asociación a las declaraciones y gestiones diplomáticas de los 15, así como su eventual alineamiento con las acciones comunes y posiciones comunes de la Unión. De hecho un número considerable de declaraciones de la Unión relativas a diferentes acontecimientos internacionales se realizan también en nombre de los asociados, con el mayor peso que ello supone en la escena internacional. Otras manifestaciones del carácter prioritario del diálogo con los países asociados hacen referencia a la coordinación con los mismos en el seno de organizaciones internacionales, aso-

ciación a las reuniones de los 15 en países terceros o establecimiento de cauces privilegiados de información por parte de la Unión.

C) EL DIÁLOGO POLÍTICO CON OTROS PAÍSES O AGRUPACIONES REGIONALES

El contenido del diálogo con otros países o agrupaciones regionales es muy diferente según el carácter más o menos estrecho de sus relaciones con la Unión.

1) *Otros países europeos y las repúblicas de la antigua URSS*

La vecindad e importancia de otros países europeos explica la importancia del diálogo que la Unión mantiene también con los mismos.

Tras la última ampliación de la Comunidad, la Unión ha querido preservar el diálogo con el país finalmente no adherido, Noruega, fijando para ello un marco de diálogo con los países de la AELC que forman parte del EEE. Dicho marco incluye, por tanto, tres países (Islandia, Liechtenstein, Noruega) y deja fuera a Suiza, país no signatario del acuerdo sobre el EEE. En la práctica se trata sobre todo de un diálogo con Noruega. El contenido del diálogo aparece recogido en una Declaración común de 30.5.1995. Dicha declaración prevé un diálogo a nivel de jefe de Gobierno, ministerial —en el marco del Consejo EEE—, directores políticos y expertos. Este último afecta a los grupos de trabajo siguientes: Seguridad, Proceso de paz en Medio oriente, Europa oriental y Asia central, Ex-Yugoslavia, Desarme, No proliferación, Exportación de armas convencionales y OSCE.

Una Declaración conjunta de 11.5.1992 establece un marco de diálogo político con Albania, que incluye reuniones a nivel ministerial y de altos funcionarios.

Una Resolución del Consejo de asociación con Turquía de 6.3.1995 establece el marco de diálogo político con dicho país. El carácter privilegiado de las relaciones mutuas se refleja en la importancia del diálogo fijado, que prevé reuniones anuales a nivel de jefes de Estado o de Gobierno y semestrales a nivel ministerial y de altos funcionarios. La citada resolución prevé igualmente un diálogo a nivel de expertos (grupo Seguridad).

Rusia es uno de los países terceros con los que la Unión mantiene un diálogo político de mayor contenido. Su estructura aparece recogida en el Acuerdo de partenariado y cooperación de 24.6.1994, el cual prevé reuniones semestrales a nivel de jefes de Estado o de Gobierno, ministros y altos funcionarios. Reuniones de expertos han sido convenidas en relación con los grupos de trabajo siguientes: Ex-Yugoslavia, No proliferación, Droga, Terrorismo, OSCE, Proceso de paz en Medio oriente, Análisis y previsión, Maghreb-Mashrek, Seguridad, Europa del sudeste, Asia-Oceanía, Naciones Unidas. El Plan de acción de la UE para Rusia, aprobado por el Consejo el 13.5.1996, prevé un reforzamiento del diálogo político con este país, así como el mantenimiento de consultas con motivo de acontecimientos importantes de carácter internacional.

El Acuerdo de partenariado y cooperación firmado con Ucrania el 14.6.1994 prevé encuentros a nivel de jefes de Estado o de Gobierno, ministros y altos funcionarios, sin especificar la frecuencia de las reuniones. A nivel ministerial se prevén encuentros, en todo caso, con motivo de las reuniones anuales del Consejo de cooperación. Un diálogo a nivel parlamentario está previsto en el seno de la Comisión parlamentaria de cooperación.

Marcos de diálogo con otras repúblicas de la antigua URSS se incluyen también en los correspondientes acuerdos de partenariado y cooperación: Armenia (22.4.1996), Azerbaidján (22.4.1996), Georgia (22.4.1996), Uzbekistán (21.6.1996). El contenido de todos estos acuerdos es similar, previéndose eventuales encuentros de diálogo a nivel de jefes de Estado o de Gobierno, ministros, altos funcionarios y expertos. El diálogo a nivel ministerial tiene lugar en el seno de cada Consejo de cooperación y un diálogo a nivel parlamentario en el marco de cada Comisión parlamentaria de cooperación.

2) *América del Norte: Relaciones transatlánticas*

El diálogo político entre la Unión y Estados Unidos, de especial importancia, aparece recogido en una Declaración conjunta de 23.11.1990. En dicho marco se prevén encuentros semestrales a nivel de jefes de Estado o de Gobierno, ministros de Asuntos exteriores y directores políticos. Se prevén igualmente reuniones a nivel de expertos en relación con los grupos de trabajo siguientes: Exportación de armas convencionales,

Africa, Asia-Oceanía, Europa central, OSCE, Asuntos consulares, Desarme, Europa oriental y Asia central, Derechos humanos, América latina, Maghreb-Mashrek, No proliferación, Terrorismo, Naciones Unidas, Ex-Yugoslavia, Seguridad. El Nuevo plan de acción transatlántico, firmado en Madrid el 3.12.1995 con motivo de la Cumbre UE-EEUU, sin hacer referencia al diálogo político, refuerza el carácter privilegiado de las relaciones entre la Unión y Estados Unidos.

El diálogo político con Canadá figura en la Declaración conjunta de 22.11.1990, la cuál prevé encuentros regulares entre el Primer ministro de Canadá y los Presidentes del Consejo europeo y de la Comisión y reuniones semestrales a nivel ministerial. De hecho tienen lugar igualmente reuniones a nivel de directores políticos con periodicidad semestral.

Aunque el diálogo con Estados Unidos y Canadá tiene un carácter independiente, la utilización de la expresión «Relaciones transatlánticas», prevista en principio para referirse únicamente a las relaciones con EEUU, tiende a englobar progresivamente las relaciones con ambos países.

3) *América Central y del Sur*

El diálogo político con los países de América Central y del Sur tiene lugar en marcos multilaterales, en consonancia con el enfoque regional propugnado en las Orientaciones 96.

La UE ha establecido efectivamente marcos de diálogo con la Comunidad Andina, el Grupo de Río, el Grupo de San José y MERCOSUR, lo que engloba a la casi totalidad de los países de América latina. Tanto los países de la Comunidad Andina como los de MERCOSUR forman parte también del Grupo de Río, lo que implica la eventual duplicación de reuniones con los mismos países en uno u otro marco.

El diálogo político con la Comunidad Andina (8) figura recogido en una Declaración conjunta de 30.6.1996. Dicha declaración prevé encuentros a nivel presidencial (Presidentes del Consejo presidencial andino, del Consejo y de la Comisión), de ministros de Asuntos exteriores y «al nivel apropiado». Se prevé que los primeros tengan lugar en Europa, sin que nada al respecto se mencione respecto a los otros niveles, ni a lo que deba entenderse por «nivel apropiado» (altos funcionarios, expertos).

(8) Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela.

El diálogo con los países del Grupo de Río (9) se incluye en la Declaración conjunta de 20.12.1990. Dicha declaración prevé un encuentro anual a nivel ministerial al margen de la Asamblea general de Naciones Unidas.

El Acta final de la Conferencia de Luxemburgo de diciembre de 1985 había previsto encuentros anuales a nivel ministerial con los países del Grupo de San José (10). En el Comunicado conjunto de la Conferencia ministerial «San José XII», celebrada en Florencia el 21.3.1996, se especifica que las reuniones ministeriales tengan lugar un año con participación de los 15 y otro con representación de la Troika, alternando entre Europa y América Central. De esta forma se hace coincidir de hecho la reunión en Europa con la representación a 15 y la de América Central con la de la Troika.

El diálogo político con MERCOSUR (11) aparece recogido en el Acuerdo-marco interregional de cooperación de 15.12.1995 y su contenido se desarrolla en una Declaración conjunta aneja al acuerdo. Dicho texto prevé encuentros a nivel de jefe de Estado, ministros y altos funcionarios. Al más alto nivel está prevista la participación por parte de la Unión de «las más altas autoridades de la UE», lo que podría interpretarse como referencia a la Presidencia o a la Troika (en las reuniones al margen de la Asamblea general de Naciones Unidas la representación de la UE ha correspondido a esta última). Los encuentros a nivel ministerial tienen lugar anualmente en el seno del Consejo de cooperación previsto en el acuerdo.

El mismo esquema de diálogo previsto con MERCOSUR se aplica al establecido entre la Unión y Chile en el Acuerdo-marco de cooperación de 21.6.1996. Con ello se facilita de hecho el mantenimiento de un diálogo único con aquella región y este país, por otra parte ya asociados entre sí. La Comunidad negocia en la actualidad un acuerdo de partenariado con Méjico, el cual podría incluir el establecimiento de un marco similar de diálogo, a nivel presidencial, ministerial y de altos funcionarios.

(9) Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Méjico, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

(10) Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Salvador.

(11) Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay.

4) *Africa*

El diálogo político con los países africanos incluye marcos bilaterales y multilaterales, con notables diferencias entre sí.

Entre los marcos bilaterales figuran los establecidos por la Unión con Túnez y Marruecos, recogidos en los correspondientes acuerdos euro-mediterráneos de asociación de 17.7.1995 y 26.2.1996 respectivamente. En los dos acuerdos se prevén encuentros a nivel ministerial y de altos funcionarios, si bien solo el acuerdo con Marruecos alude a la periodicidad anual de las reuniones ministeriales. No obstante, dado que dichas reuniones han de celebrarse en el marco del Consejo de asociación, se puede interpretar que la misma regularidad se aplicará de hecho al caso de Túnez. Un acuerdo en negociación con Argelia prevé la fijación de un marco de diálogo similar a los anteriores, que incluiría igualmente encuentros a nivel parlamentario, como los previstos en el caso de Marruecos.

En lo que se conoce como el proceso de seguimiento de la Conferencia euro-mediterránea de 1995, se ha planteado la eventual elaboración de una Carta euro-mediterránea, la cual podría incluir un capítulo relativo al diálogo político. Dicho nuevo marco daría, en su caso, un enfoque regional al diálogo con los países de esta zona, incluyendo por vez primera países de los tres continentes ribereños con el Mediterráneo.

A nivel multilateral, la Unión tiene ya establecidos marcos de diálogo con la Organización para la unidad africana (OUA) y con la Comunidad de desarrollo de Africa austral (SADC).

El diálogo político con la OUA (12) resulta de una decisión del Comité político de 15.12.1994, la cual prevé reuniones semestrales a nivel de los directores geográficos responsables de dicha zona, sucesivamente en Bruselas, con participación de los 15, y en Addis Abeba —sede de la OUA—, con participación de la Troika. La misma decisión prevé también la posibilidad de otras reuniones a nivel superior o inferior.

El diálogo entre la UE y la SADC (13) tiene su origen en la Conferencia ministerial UE-Africa austral, celebrada en Berlín en septiembre de

(12) La OUA reúne a todos los países de Africa, con excepción de Marruecos que ha suspendido su participación desde 1984 a causa de la presencia como observador del Sahara Occidental.

(13) Africa del Sur, Angola, Botswana, Lesoto, Malawi, Isla Mauricio, Mozambique, Namibia, Swazilandia, Tanzania, Zaire, Zimbabue.

1994. En la declaración final de la conferencia se incluye un apartado relativo al diálogo político, señalándose que el mismo tendrá por objeto en particular la promoción de la paz y de la estabilidad a largo plazo en la región de Africa austral. En 1995 se concretaron las modalidades para la celebración del diálogo, el cual tendrá lugar a nivel ministerial, cuando se considere oportuno, y a nivel de altos funcionarios, una vez al año. Las reuniones tendrán lugar alternativamente en el territorio de la UE y en el de la SADC.

Independientemente de los marcos de diálogo ya establecidos, la Unión examina en la actualidad la posible celebración de una Cumbre Europa-Africa, similar a la celebrada con países asiáticos en marzo de 1996, la cual podría constituir un nuevo foro para el diálogo político global. En realidad, el diálogo con la OUA constituye ya ese marco global; no obstante, la celebración de la cumbre implicaría un incremento notable del nivel de los participantes y con ello de la importancia política del encuentro.

5) *Asia*

El diálogo político de la Unión europea con los países asiáticos tiene un carácter tan heterogéneo como el del propio continente, incluyendo marcos de diálogo con países y grupos de países, los cuales abarcan de hecho la práctica totalidad del continente e implican en ocasiones la superposición de marcos diferentes referidos al mismo país.

En la región de Medio-oriente, el Acuerdo euro-mediterráneo de asociación con Israel de 20.11.1995 prevé un marco de diálogo a nivel ministerial y de directores políticos, así como a nivel parlamentario. Una Declaración común aneja al acuerdo hace referencia a la posibilidad de reuniones de expertos.

En una declaración común de 24.2.1997 se prevé un marco de diálogo con la Organización para la liberación de Palestina (OLP), a nivel ministerial y de altos funcionarios.

La Comunidad negocia en la actualidad un acuerdo de asociación con Jordania, en el que se prevé la inclusión de un diálogo político de contenido similar a los anteriores.

La Unión mantiene desde 1995 un marco de diálogo con los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) (14), establecido de acuer-

(14) Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Arabes Unidos, Kuwait, Omán, Qatar.

do con las previsiones del Acuerdo de cooperación de 15.6.1988. En 1996 se convino que las reuniones a nivel ministerial, ya previstas, se celebrasen semestralmente y que con la misma periodicidad tuvieran lugar encuentros de altos funcionarios.

En la región de Asia Central y del Sur, la Unión ha establecido marcos de diálogo con China, India, Pakistán, Sri Lanka y los países miembros de la Asociación de Asia del Sur para la Cooperación Regional (SAARC).

El diálogo con China, recogido en un Intercambio de cartas de 9.6.1994, prevé encuentros de la Troika a nivel ministerial al margen de la Asamblea general de Naciones Unidas y cuando se considere oportuno, así como otros encuentros, sin especificar la frecuencia, a nivel de directores geográficos. Otras reuniones más específicas se prevén semestralmente entre los embajadores de los países de la Unión en Pekín y el Ministro chino de Asuntos exteriores, así como entre el Presidente del Consejo de la UE y el Embajador chino en la capital del país que ostente la presidencia. Un diálogo a nivel de expertos está previsto en relación con los grupos Derechos humanos y Asia-Oceanía.

Una Declaración conjunta de 20.12.1993 establece el diálogo político entre la Unión e India. El marco establecido prevé reuniones de la Troika a nivel ministerial, sin mencionar su frecuencia, así como otras a nivel parlamentario. A efecto de reforzar el diálogo político se ha previsto la inclusión en el marco de diálogo de reuniones de altos funcionarios.

El diálogo con Pakistán se basa en una decisión del Comité político de 12.2.1992, la cual incluye la celebración de encuentros a nivel de directores políticos adjuntos. De hecho dichas reuniones han tenido lugar con participación de la Troika de directores geográficos y sin que la Unión haya todavía reaccionado al deseo pakistaní de fijación de un marco similar de diálogo al que la Unión ha establecido con India.

El diálogo político con Sri Lanka se contiene en una Declaración conjunta de 18.7.1994, la cual prevé reuniones eventuales de la Troika a nivel ministerial o de funcionarios, así como contactos a nivel parlamentario.

Desde 1994 la Unión mantiene un diálogo con la SAARC (15). Dicho diálogo tiene lugar de hecho al margen de la Asamblea general de Naciones Unidas a nivel ministerial.

En el Sudeste asiático y Extremo oriente, el diálogo político de la Unión tiene lugar con Japón, Corea del Sur y la ASEAN.

(15) Bangladesh, Bután, India, Islas Maldivas, Nepal, Pakistán, Sri Lanka.

El diálogo político con Japón aparece recogido en una Declaración conjunta de 18.7.1991 y en las Conclusiones del Consejo de 29.5.1995. El marco establecido prevé encuentros anuales entre el Primer ministro japonés y el Presidente del Consejo, junto con la Comisión. Con carácter semestral están previstas reuniones de la Troika a nivel ministerial y de directores políticos. Se han acordado también reuniones a nivel de expertos en relación con los grupos de trabajo siguientes: Asia-Oceanía, Europa oriental y Asia central, Ex-Yugoslavia, Medio oriente-Golfo, Proceso de paz en Medio oriente. La UE atribuye al diálogo político con Japón una importancia especial y de ahí la referencia al refuerzo y profundización del mismo a que hacen referencia las Conclusiones del Consejo de mayo de 1995.

El marco para el diálogo político entre la UE y Corea del Sur se establece a través de una Declaración conjunta de 29.2.1996, la cual enumera los objetivos del diálogo y prevé encuentros a nivel presidencial —si se considera oportuno—, ministerial —por parte de la Troika una vez al año—, de altos funcionarios y a nivel parlamentario.

El diálogo entre la UE y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) (16) tiene su origen en la reunión ministerial CE-ASEAN de 1992. En dicha ocasión y sobre la base del Acuerdo de cooperación de 1980, los ministros participantes convinieron la intensificación del diálogo a través del establecimiento de nuevos mecanismos de consulta. Concretamente el marco establecido prevé reuniones anuales, un año a nivel ministerial y el año siguiente a nivel de altos funcionarios. En la práctica, sin embargo, las reuniones son más frecuentes a través de los contactos suplementarios que tienen lugar en el marco de la Conferencia post-ministerial (PMC) y del Foro regional ASEAN (ARF) (17).

En 1996 se celebró en Bangkok una primera Cumbre Europa-Asia

(16) Brunei, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Vietnam.

(17) La Conferencia post-ministerial (PMC) reúne, tras la reunión ministerial anual de la ASEAN, a los países miembros de la ASEAN con los de la UE (formato PMC 7+1) y a los países miembros de la ASEAN con Australia, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, India, Japón, Nueva Zelanda, Rusia, UE (formato PMC 7+10) para examinar la situación política y económica de la ASEAN, así como las relaciones mutuas.

El Foro regional ASEAN (ARF), en el que participan los países ASEAN junto con Camboya, China, Corea del Sur, India, Japón, Laos, Myanmar, Papusia-Nueva Guinea, Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Rusia, UE, constituye un marco de discusión de problemas de seguridad en la región de la ASEAN.

(ASEM) en la que participaron por parte asiática, junto con los países miembros de la ASEAN, China, Japón y Corea del Sur. La declaración final de la Cumbre aludió al reforzamiento del diálogo político entre Europa y Asia.

6) *Oceanía*

El diálogo político con Australia figura mencionado en las Conclusiones del Consejo de 7.5.1990 en donde se hace referencia a los encuentros a nivel ministerial y de altos funcionarios, aquéllos cuando se considere oportuno, éstos una vez por semestre con participación del director político de la Presidencia. A efecto de reforzar el marco de diálogo, se ha previsto la eventual celebración de reuniones a nivel de jefe de Gobierno y la periodicidad anual para los encuentros ministeriales.

Una decisión del Comité político de 6.9.1996 fija el contenido del diálogo con Nueva Zelanda, similar al hasta ahora establecido con Australia: encuentros a nivel ministerial y de directores políticos, estos últimos de carácter semestral y con participación de la Presidencia.

7) *Países no alineados*

La Unión europea mantiene también un diálogo político con el Movimiento de países no alineados (18), que tiene su origen en una decisión del Comité político de 6.9.1990, la cual prevé un encuentro anual, al margen de la Asamblea general de Naciones Unidas, de la Troika ministerial con los países no alineados, representados por el país que ostente en cada momento la presidencia, junto con algunos otros países miembros del Movimiento.

D) EL LLAMADO «DIÁLOGO CRÍTICO»

El Consejo europeo reunido en Edimburgo en diciembre de 1992 decidió la puesta en marcha de un diálogo crítico con Irán, destinado, por un lado, a mantener el diálogo con un país de importancia estratégica en

(18) El Movimiento de países no alineados comprende en la actualidad a 113 miembros. La presidencia corresponde a Colombia para el período 1995-1998.

la región, pero dándole paralelamente un contenido crítico en relación con la política de dicho país, especialmente en lo que se refiere a los derechos humanos, a la pena de muerte decretada contra el escritor Salman Rushdie y al terrorismo; temas todos ellos que desde la óptica de la Unión merecerían un mejor tratamiento por parte de Irán.

Aunque nada se ha concretado respecto a las modalidades de este diálogo, el mismo tiene lugar normalmente al nivel de la Troika ministerial, si bien la especificidad de su marco y de su contenido explica la elección en cada ocasión de las modalidades más apropiadas.

Desde 1994 se ha convenido la celebración de reuniones tripartitas UE-EEUU-Canadá para intercambiar informaciones y consultarse mutuamente sobre Irán. Dichas reuniones, a nivel de directores geográficos, suelen tener lugar una vez al semestre, con participación de la Troika de la Unión.

Aunque no puede hablarse de la existencia de un diálogo crítico con Sudán o Nigeria, en ocasiones se ha utilizado esta expresión para referirse a los contactos eventuales de la Unión con dichos países, a causa de sus problemas específicos, especialmente en materia de derechos humanos.

IV. CONCLUSION: ANALISIS CRITICO DEL DIALOGO POLITICO

La puesta en marcha y el ulterior desarrollo del diálogo político en el marco de la antigua CPE permitió a los países miembros de la Comunidad europea presentarse a menudo frente al exterior con una única voz e ir estableciendo cauces regulares de intercambio de opiniones con un número considerable de países o grupos de países terceros.

A partir de la entrada en vigor del Tratado sobre la Unión europea el 1.11.1993, el diálogo político en cuanto instrumento de la PESC va a posibilitar, por su flexibilidad y ausencia de formalismo, el que la Unión, carente de personalidad jurídica, pueda mostrarse como tal frente al exterior e ir reforzando su peso en la escena internacional. Independientemente de las realizaciones específicas de la PESC, plasmadas, en su caso, en acciones o posiciones comunes, declaraciones o gestiones diplomáticas, el diálogo político constituye el cauce típico de contactos diplomáticos con terceros, llevados a cabo por la Unión como tal.

El éxito del diálogo político, medido en términos no tanto de compromisos establecidos y reuniones celebradas cuanto de cauces de diálogo establecidos —incluso de carácter «crítico», pero «diálogo» en todo caso—

explica el interés de los países terceros por solicitar ellos mismos a la Unión la fijación de nuevos marcos de diálogo o el reforzamiento de los existentes.

A partir de Maastricht, la nueva arquitectura de la Unión creada por el TUE con la inclusión de la PESC como uno de sus tres pilares, ha tenido también consecuencias para el desarrollo del diálogo político que, aun manteniendo su flexibilidad anterior, tiende paulatinamente a verse más afectado, como ocurre en el interior de los otros dos pilares, por las interrelaciones y dificultad de separación de competencias entre los mismos. Dicha situación, aun siendo positiva en sí misma, provoca dificultades de funcionamiento y tiende a influenciar el desarrollo futuro del propio diálogo.

En efecto, a partir de la entrada en vigor del TUE, los nuevos acuerdos de cooperación económica, asociación o partenariado tienden a incluir un capítulo relativo al diálogo político, con lo que se va difuminando progresivamente la distinción entre materias de política exterior y comunitarias, aunque las competencias de las instituciones y los procedimientos sigan siendo muy diferentes en uno y otro caso. Por otro lado, en la puesta en práctica del diálogo, resulta cada vez más difícil hacer abstracción de «lo comunitario», pues como ocurre en las relaciones entre los estados nacionales, la cooperación económico-financiera, técnico-científica, cultural o de otro tipo no es sino un instrumento de la relación política que los estados establecen entre sí. Así, por ejemplo, el diálogo con los países del Maghreb o de Medio oriente no puede hacer abstracción de la cooperación económico-financiera mutua; el mantenido con los países de América latina debe tener en cuenta los procesos de integración regional o el problema de la droga; el diálogo con los países europeos asociados no es sino un elemento del diálogo estructurado más global, establecido en la perspectiva de su futura incorporación a la Unión; el diálogo con EEUU o Canadá es igualmente un elemento de las llamadas relaciones transatlánticas; el mantenido con los países del sudeste asiático tiene en cuenta no solo la seguridad en la región, sino también el peso económico específico de los países afectados. Así podría seguir en relación con el diálogo establecido con el resto de países.

La inserción formal del diálogo político en un número progresivamente más amplio de acuerdos no ha impedido, no obstante, que el mismo siga manteniendo su característica flexibilidad, que las Orientaciones 96 han querido justamente salvaguardar. El incremento paulatino de los compromisos de la Unión en materia de diálogo ha puesto, sin embargo, en evi-

dencia una serie de puntos débiles en su desarrollo y funcionamiento, los cuales podrían estar ya convirtiendo al diálogo en la víctima de su propio éxito.

En primer lugar, la falta de una política selectiva de la Unión, que tenga en cuenta sus propios intereses, ha llevado a la acumulación de compromisos no siempre prioritarios y a menudo confluyentes con otros ya existentes. Junto a ello, la aplicación del enfoque regional no ha reemplazado a los compromisos ya suscritos con algunos de los países miembros de la organización regional, la cual podría incluso, como en el caso del Grupo de Río en América latina, incluir ya a países miembros de otra organización, en este caso MERCOSUR, con la cual la Unión mantiene también un diálogo específico.

La ausencia de programación a medio y largo plazo de los objetivos en relación con cada país, la falta de preparación adecuada de las reuniones o de concreción de los objetivos para cada reunión, la subrepresentación o ausencia de representación de algunos de los participantes son, entre otros, ejemplos de problemas de funcionamiento que pueden convertir la celebración de las reuniones en un mero formalismo, con los costes que ello lleva consigo y con el riesgo más importante de ser un motivo de frustración para una o ambas partes. Junto a ello, la falta de un seguimiento regular del contenido o de las conclusiones de cada reunión o la ausencia de evaluaciones más globales del funcionamiento de cada marco de diálogo son también, en este caso a posteriori, elementos a tener en cuenta para una mejora del funcionamiento del sistema.

Los anteriores comentarios ponen de manifiesto cuales deberían ser las medidas a aplicar para hacer más efectivo el desarrollo y funcionamiento del diálogo político. Algunas de estas medidas aparecen ya incluidas en las Orientaciones 96.

En lo que se refiere a la organización del diálogo político, el establecimiento de nuevos compromisos o el reforzamiento de los ya existentes debería responder en cada caso realmente a la satisfacción de los intereses de la Unión, sin que la fijación de nuevos compromisos constituyera un fin en sí mismo sino un medio para la consecución de determinados objetivos en relación con terceros en el ámbito más general de la PESC. En este sentido, revisten especial relevancia las eventuales recomendaciones del COPO al Consejo, como órgano mejor situado para evaluar el posible interés para la Unión de los eventuales nuevos compromisos, dado que a los órganos con competencias geográficas o sectoriales les falta la

visión de conjunto que permite sopesar y evaluar dichos intereses y tener en cuenta en términos más prácticos las posibilidades reales para la ejecución de los compromisos asumidos. En este sentido sería deseable que las materias relativas al diálogo político fueran examinadas en un único grupo de trabajo -con competencia también en el ámbito comunitario- antes de su sometimiento al COPO y/o al COREPER.

En relación con el funcionamiento, conviene tener en cuenta las medidas más apropiadas relativas a la preparación, al desarrollo y al seguimiento y evaluación de las reuniones.

La preparación requiere previamente al inicio de cada presidencia la fijación de un calendario de reuniones, que tenga en cuenta, en función de los compromisos adoptados, los objetivos y la política de la Unión a corto y medio plazo con el país de que se trate. Dicha programación, hecha siempre en consulta con la presidencia siguiente, dada la anualidad de muchos compromisos y la conveniencia de la planificación a medio plazo, debería igualmente tener en cuenta que reuniones a nivel inferior preparan a menudo otras de nivel superior, por lo que deberían ser planificadas con anterioridad.

La adecuada preparación hace referencia también evidentemente a cada reunión en cuestión, cuyo proyecto de orden del día debe ser establecido con la antelación necesaria que posibilite dicha preparación y tener en cuenta la duración de cada reunión, a efecto de que puedan ser tratados debidamente todos los puntos incluidos en el mismo. La Unión deberá fijar previamente su posición respecto a cada uno de los temas en el orden del día, así como los objetivos más concretos a obtener en cada reunión.

La celebración de las reuniones constituye el momento más importante de la puesta en práctica del diálogo político y su efectividad depende mucho, como ya se ha indicado, de la adecuada preparación. Hasta ahora las reuniones se limitan básicamente a un intercambio de puntos de vista y, en su caso, información sobre los temas incluidos en el orden del día. Esto que de por sí es ya interesante, podría acompañarse de otros objetivos más ambiciosos, referentes a la consulta mutua y, en su caso, concertación respecto a los temas tratados. Se trataría, por tanto, de aplicar a otros países terceros el esquema de diálogo ya experimentado con los países asociados, que posibilita eventuales actuaciones comunes en relación con los acontecimientos internacionales, a través de la asociación o del alineamiento de los terceros con las declaraciones o acciones de la Unión, cuyo contenido es fruto en ocasiones de la propia concertación.

Dado que las reuniones de diálogo no deben constituir un fin en sí mismo, se impone a posteriori el necesario seguimiento en el seno de la Unión de los resultados obtenidos y el mantenimiento de contactos informales de carácter regular con los países terceros para asegurar la continuidad de los trabajos, a través básicamente de la Presidencia y de la Troika —a quienes esta asociada la Comisión—, así como del Secretariado del Consejo.

La evaluación periódica del funcionamiento del diálogo político prevista en las Orientaciones 96, tanto de carácter global como en relación con países concretos, debería constituir el procedimiento regular para proponer, en su caso, modificaciones al esquema actual de diálogo, todo ello teniendo en cuenta en todo momento que el diálogo político es un instrumento de la PESC y como tal dirigido a facilitar la consecución de los objetivos globales de esta política de la Unión europea.

En esta óptica, resultaría justificada finalmente la inserción en los tratados de una referencia al diálogo político, la cual permitiría reforzar su papel, salvaguardando en todo caso la necesaria flexibilidad en su funcionamiento, básica —como en cualquier diplomacia tradicional— para asegurar su efectividad y la consecución de sus objetivos.

RÉSUMÉ

Les pays membres de la Communauté avaient établi dans le cadre de l'ancienne Coopération Politique Européenne un dialogue politique avec des pays tiers leur permettant de parler d'une seule voix dans la scène internationale et de renforcer en même temps l'identité européenne.

Les caractéristiques du dialogue politique se sont développées sur la base de la pratique, en particulier en ce qui concerne les cadres établis ainsi que les modalités du dialogue (niveaux des participants, fréquence des réunions, format des délégations), tout en sauvegardant un degré considérable de flexibilité.

Les engagements de dialogue politique se sont développés d'une manière progressive, notamment à partir des années 90. Aujourd'hui, le nombre des engagements dépasse la centaine, compte tenu des engagements établis avec des groupements régionaux. Ces engagements, d'un contenu très différent, incluent des cadres de dialogue très élaborés tels que ceux qui ont été établis avec les pays associés, les Etats-Unis ou la Russie, ainsi que d'autres sans presque aucun contenu.

Le nombre très élevé des engagements a mis en évidence depuis quelques années les difficultés pratiques pour leur mise en oeuvre et risque, par conséquent, de faire du dialogue la victime de son propre succès.

Malgré le fait que le Traité de Maastricht, qui établit une nouvelle architecture

européenne y incluant la Politique extérieure et de sécurité commune comme deuxième pilier, ne fait pas expressément référence au dialogue politique, celui-ci a continué à se développer, ayant été en même temps influencé par l'interrelation des compétences entre le domaine communautaire et le domaine PESC.

Les orientations en matière de dialogue politique, approuvées par le Comité politique en juin 1996, essaient de faire face aux problèmes actuellement existants en améliorant l'organisation et le fonctionnement du dialogue.

SUMMARY

In the framework of the former European political cooperation, the Community countries had established a political dialogue with third countries in order to allow them to speak with a single voice in the international scene and to reinforce at the same time the European identity.

The characteristics of the political dialogue have developed on the basis of practice, in particular concerning the frameworks and the modalities of the dialogue (level of participants, timing of meetings, composition of delegations), but always preserving a high degree of flexibility.

The number of commitments of political dialogue has increased rapidly from the beginning of the 90s and stands today in excess of 100 commitments, including dialogue with regional organisations. This dialogue, whose content varies greatly, includes frameworks of a high degree of complexity, such as those established with the associate countries, the United States or Russia, and others of very low content.

This increasing number of commitments has exposed difficulties for its implementation and has provoked therefore a risk of the dialogue becoming the victim of its own success.

In spite of the fact that the Maastricht Treaty, which established a new European architecture including as one of its pillars the CFSP, makes no reference to political dialogue, the latter continues to develop being influenced at the same time by the interrelation between Community and CFSP competences.

The guidelines for political dialogue, approved by the Political Committee in June 1996, attempted to deal with existing problems in an effort to improve the organisation and the functioning of the dialogue.

NOTAS

