

I. La Presidencia Española de la UE: la Europa que queremos y necesitamos



Diplomacia común europea*

FRANCISCO ALDECOA

Catedrático de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense, Madrid

En la prensa europea ha surgido estos días la noticia de que la Unión Europea está creando un cuerpo diplomático propio y poniendo en marcha sus propias embajadas. ¿Hasta dónde es esto cierto? ¿Por qué surge ahora de repente? El desbloqueo del Tratado de Lisboa, como consecuencia especialmente del sí irlandés, ha puesto encima de la mesa una de las grandes novedades que el Tratado aporta. Hasta ahora, había un pacto de silencio expreso entre Estados miembros e instituciones con objeto de no dificultar la ratificación.

La idea de diplomacia común europea es ya antigua: se planteó por primera vez en una Resolución del Parlamento Europeo del año 2000. Después, la Convención Eu-

ropea, que redactó el Tratado de la Constitución Europea entre 2002 y 2003, hizo suya la idea de dar forma a una representación propia de la Unión que llevase su voz a organizaciones internacionales y terceros Estados. La fórmula de ese servicio se debatía entre dos extremos. Por una parte, una diplomacia europea única, que superase la de los Estados miembros. Y por la otra, mantener el sistema actual de reparto entre Comisión y Consejo.

El modelo de Servicio Europeo de Acción Exterior que salió de la Convención y que recoge ahora el Tratado de Lisboa es un término medio. Fusiona, por una parte, los servicios de acción exterior del Consejo y la Comisión e incorpora a diplomáticos de los Estados miembros en comisión de servicios. Estará bajo la autoridad del Alto Representante de la Unión Europea para los Asuntos Exterio-

res y la Política de Seguridad -el antiguo Ministro del Tratado Constitucional-, que a su vez aglutina en su persona las competencias de acción exterior que hoy se comparten entre Consejo y Comisión.

¿A qué se debe esta iniciativa? En los 16 años que llevamos en que la Unión Europea surge como un actor internacional, constatamos que cada vez juega más papeles, pero no todos los que le corresponden por su tamaño y peso político y económico internacional. La política exterior europea cuenta con dos almas: una económica y humanitaria, que se gestiona según el método comunitario, y otra de carácter político intergubernamental. La primera funciona bastante bien y ha hecho de la Unión una potencia comercial y de la cooperación, pero la segunda no.

Para que se consigan mejores resultados es necesario

un salto cualitativo, un cambio de modelo, dentro del cual es fundamental el Servicio Europeo de Acción Exterior. Con ello se quieren resolver los problemas de unidad, falta de coherencia, difícil visibilidad y poca consistencia y eficacia. En la solución del Tratado se propone la creación de un presidente estable del Consejo Europeo, que represente en el exterior a la Unión "a su nivel", el Alto Representante, responsable del conjunto de la acción exterior, el Servicio Europeo de Acción Exterior y la personalidad jurídica de la Unión, que sustituye a la de la Comunidad Europea.

A semanas de la entrada en vigor del Tratado, se plantea la necesidad de avanzar los trabajos de creación del Servicio Europeo de Acción Exterior. El nuevo Tratado de la Unión dispone en su artículo 27.3 que este Servicio se establecerá mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión. Este embrollo tiene una gran importancia política, ya que, contra lo que suele ser usual en la política europea, los jefes de Estado y de Gobierno no tienen la última palabra en su conformación, sino que requiere la aprobación de la Comisión y la propuesta del Alto Representante. Por ello será de vi-

tal importancia la personalidad del candidato nombrado para ocupar este puesto, que se comienza a elegir estos días.

En la última semana se han hecho públicos distintos modelos. Por una parte, el Parlamento Europeo aprobaba el día 22 de octubre una resolución, basada en el Informe Brok, que se ha calificado como maximalista, que pretende en definitiva aplicar la filosofía comunitaria a la Política Exterior y de Seguridad Común. Propone un Servicio que se desarrollará progresivamente, integrado en la estructura administrativa de la Comisión, aunque con autonomía administrativa y presupuestaria, que integre todas las antiguas delegaciones de la Comisión fusionadas con las oficinas de enlace del Consejo para conformar Embajadas de la Unión, que estén dirigidas por personal del Servicio Europeo de Acción Exterior.

La segunda posición sería la que discutió el Consejo de Asuntos Generales de 26 de octubre y que se ha planteado ante el Consejo Europeo de los pasados 29 y 30. Esta posición surge de un informe elaborado por la presidencia sueca tras haber celebrado consultas con los 26 Estados miembros restantes. Tiene un carácter intergubernamental, defiende la separación entre los temas comunitarios y los

temas intergubernamentales, mantiene las actuales delegaciones de la Comisión y establece un SEAE como un órgano único y *sui generis*, separado de las otras instituciones comunitarias que únicamente se ocupe de la PESC y la PESD y los aspectos generales de las Relaciones Exteriores, pero manteniendo la Comisión las actuales competencias de ejecución en comercio, desarrollo, ampliación y vecindad.

Entre estas dos posiciones nosotros pensamos que se encontrará un consenso intermedio, teniendo en cuenta que la posición del Parlamento será escuchada al menos en parte, ya que teniendo que aprobar en estos mismos días al Alto Representante y a la Comisión, es lógico pensar que les exigirá que velen por sus intereses como condición previa para su nombramiento. Se aplicará una lógica de proceso y se irán integrando en el Servicio distintas competencias, unidades y personal de forma progresiva y a la luz de la experiencia. Finalmente, habrá que ver del producto resultante cuál es la esencia o alma, si prima lo intergubernamental o lo comunitario, y si se logra el objetivo de reforzar la presencia internacional europea y si será uno de los grandes hitos de la construcción europea equivalente al mercado interior o al euro.

* Este artículo ha aparecido en el diario El País, el 2 de noviembre de 2009.