

Nace la diplomacia común de la UE

Francisco Aldecoa y Mercedes Guinea

La negociación sobre la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) avanza a buen ritmo. La alta representante, Catherine Ashton, la presidencia española de la Unión Europea y los representantes del Parlamento Europeo llegaron a un acuerdo el 21 de junio en Madrid, que se esperaba fuera confirmado por las instituciones respectivas a continuación. El objetivo es que el SEAE esté en funcionamiento el 1 de diciembre. El 26 de abril, el Consejo de Asuntos Generales, presidido por Miguel Ángel Moratinos, llegaba a un acuerdo político, respaldado por la Comisión Europea, sobre la propuesta de Ashton. Por primera vez, el acuerdo de los Estados miembros no cierra el proceso, sino que hay que negociar con el Parlamento Europeo. Tampoco las diferencias entre la propuesta de Ashton y el Parlamento son de calado, ya que prevalece la voluntad de llegar a un acuerdo.

El SEAE es una de las más importantes innovaciones del Tratado de Lisboa, que tiene entre sus objetivos reforzar a la UE como actor en la escena internacional. Es fruto del proceso constituyente de la Convención Europea, y se une a las otras novedades institucionales relativas a la política exterior. Entre

Francisco Aldecoa y Mercedes Guinea son profesores de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid.

El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) será responsable de formular y ejecutar la política exterior en Bruselas y representará a la Unión Europea en el mundo. Es diplomacia 'común', que no única, ya que pervive la diplomacia de los Estados miembros.

estas, hay que destacar la personalidad jurídica de la Unión y la extinción de la Comunidad Europea, lo que tiene como efecto la transformación de las antiguas delegaciones de la Comisión en el extranjero en embajadas de la Unión, con la misión de representar al conjunto de la política exterior europea.

Resulta también innovadora la creación de nuevos puestos institucionales con competencias en política exterior. El más relevante de ellos es la figura del alto representante de la UE para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, cargo para el cual fue elegida Catherine Ashton en noviembre de 2009. Esta función entraña la máxima responsabilidad en materia de formulación y ejecución de la política exterior europea y de ella dependerá el SEAE. El nuevo presidente permanente del Consejo Europeo también tiene funciones en materia de política exterior, pero solo de representación de la Unión "a su nivel".

Es relevante abordar en este momento la naturaleza y características del SEAE, por lo novedoso de la diplomacia común europea, en términos de institución política. Se trata de una administración que representará esa política exterior comunitaria e intergubernamental a la vez y que asociará tanto a las instituciones comunitarias, Consejo y Comisión, como a los Estados miembros. Sorprende lo mal que la prensa transmite a la opinión pública la puesta en marcha del SEAE. Se explica poco y desacertadamente

en qué consiste, y solo se aborda para poner de manifiesto los rifirrafes entre instituciones y Estados miembros, subrayando que es un fracaso más de la política exterior europea. Lo tira y afloja entre instituciones y Estados es lo propio de toda negociación de este tipo.

El Tratado de Lisboa establece el procedimiento de creación del SEAE en el artículo 27.3 del Tratado de la UE (TUE). Debe aprobarse una Decisión del Consejo por unanimidad, a propuesta del alto representante, previa consulta al Parlamento Europeo y aprobación de la Comisión. A la presidencia española del primer semestre de 2010 le ha tocado actuar de mediadora en la negociación. El Consejo de Asuntos Generales alcanzó un acuerdo político global sobre la propuesta de Decisión presentada por la alta representante el 25 de marzo de 2010.

Pero la Decisión de los gobiernos no cierra el proceso. Es un ejemplo claro de cómo han cambiado las cosas en la UE con los nuevos poderes institucionales del Tratado de Lisboa. El actor clave es el Parlamento Europeo, al ser necesario su concurso para la aprobación de la dotación presupuestaria y de la decisión sobre el personal. Los tres grandes grupos del Parlamento Europeo están de acuerdo en que deben hacer presión, aunque las diferencias con Estados miembros y Comisión son más de detalle que de modelo.

Génesis: responder a los problemas de la política exterior

En sus orígenes, la noción de “diplomacia común europea” fue acuñada por el Parlamento en una Resolución de 2000, aprobada a resultas de un informe redactado por el entonces eurodiputado español, Gerardo Galeote. Bajo ese término, el Parlamento planteaba la necesidad de repensar y reorganizar la representación exterior de la UE. Trataba cuestiones como la formación de los miembros del servicio exterior de la Comisión, de los diplomáticos nacionales, la creación de una Escuela Diplomática Europea y la imperiosa necesidad de coordinar la acción de las delegaciones de la Comisión y las embajadas de los Estados miembros, también con funciones en materia de representación de la política exterior europea.

El SEAE –la actual diplomacia común europea– sobrepasa con mucho aquellas propuestas del Parlamento. Es un servicio con una composición común, ya que integra a los funcionarios de las instituciones y a los miembros de los servicios diplomáticos nacionales. Se ocupa, además, no solo de la representación exterior, sino también de la formulación y aplicación de la política exterior europea.

La propuesta actual surge de la Convención Europea, que entre otras tareas tenía que plantear propuestas para reforzar a la UE como actor global, para posibilitar que se convirtiera en “un referente para otros países y pueblos”. Esta consideración política es hoy quizá más relevante si tenemos en cuenta la evolución de las relaciones de poder internacionales, que ven cómo su centro neurálgico se desplaza paulatinamente desde el Atlántico hacia el Pacífico.

En su reflexión política, la Convención Europea constató que la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) –el instrumento de la Unión para ser actor global– presentaba una serie de problemas e ineficiencias. El primero de ellos es la falta de unidad, no siempre se habla con “una sola voz” desde instituciones europeas y Estados miembros. Son muchos los ejemplos a citar, quizá el último más

clamoroso sea el de la independencia de Kosovo. Existen problemas en materia de visibilidad y con frecuencia no se sabe quién habla por la UE. Por ejemplo en el G-20, ¿es José Antonio Durão Barroso, Angela Merkel, Nicolas Sarkozy, la presidencia de turno...?

El hecho de que la política exterior esté en manos de dos instituciones diferentes, Consejo y Comisión, y que las dos “almas” de la política exterior, PESC y relaciones exteriores, se gestionen de forma diferente (intergubernamental/federal) da lugar a solapamientos, falta de coordinación e ineficiencias. También se detectan problemas de coherencia entre la política acordada en el seno de la Unión y las nacionales que aplican los Estados miembros.

Para fortalecer al actor, se ha decidido reformar la política exterior común o la acción exterior, como la denomina el Tratado de Lisboa. La Convención Europea discutió y trabajó sobre distintas propuestas dentro de las “líneas rojas” de los Estados. La comunitarización de la PESC, como planteó la Comisión, estaba fuera de todo alcance, pero se llegó a un conjunto de reformas bastante novedosas. Si ya en anteriores reflexiones se dictaminó cuáles eran los problemas de la política exterior, la aportación de la

Existen problemas de coherencia entre la política exterior acordada en el seno de la UE y la que aplican los Estados miembros

Convención Europea fue proponer soluciones ambiciosas y factibles, entre ellas: la personalidad jurídica de la UE, que sustituye a la Comunidad Europea, y acaba así con la duplicidad de actores políticos y jurídicos; dotar de un mismo marco jurídico político de principios y objetivos al conjunto de la política exterior y, sobre todo, las innovaciones institucionales.

El Tratado de Lisboa y la división de funciones

La Convención propuso la creación de la figura de ministro de Asuntos Exteriores –hoy redenido alto representante– y el SEAE con la finalidad de hacer más coherente la política exterior y terminar con las duplicidades. Ambos tienen como principal función formular y ejecutar la política exterior europea, tomando para ello las competencias que antes residían en la secretaría general del Consejo y en la Comisión.

El nuevo alto representante sustituye a las tres “cabezas” que tiene hoy la PESC. No es solo un “doble sombrero” como se suele decir; por una parte, al antiguo alto representante de la PESC –función que desempeñó Javier Solana– que, como secretario general del Consejo, era el responsable del diálogo político, la diplomacia y la seguridad y defensa; también sustituye al comisario de Relaciones Exteriores –antes Benita Ferrero-Waldner– y, lo que se suele olvidar, a la presidencia semestral en su papel de presidir, dirigir y coordinar los trabajos del Consejo de Relaciones Exteriores y ser la cara de las relaciones diplomáticas de la UE.

Según el Tratado de Lisboa, las funciones del alto representante son la iniciativa en las propuestas PESC; la iniciativa, junto con la Comisión, en los aspectos de relaciones exteriores comunitarias; la ejecución de la PESC junto con los Estados; la ejecución de las relaciones exteriores; la representación exterior de la Unión; la dirección del diálogo político con terceros Estados e instituciones así como la representación de la Unión en las conferencias y organizaciones internacionales. En materia de representación exterior, comparte la función con el presidente permanente del Consejo Europeo para los asuntos PESC, y con el presidente de la Comisión y otros comisarios especializados en los ámbitos comunitarios.

¿Complica esto el panorama? ¿Es posible hoy responder a la pregunta de Henry Kissinger sobre qué teléfono llamar para hablar con la UE? Creemos que sí. Una cosa es la representación exterior, como puede tener el jefe de Estado en los sistemas nacionales, y otra muy distinta el poder de decisión. Y en materia de política exterior, la única figura ejecutiva es el alto represen-

tante. Esta innovación institucional debe otorgar a la Unión visibilidad interna e internacional, así como coherencia y eficacia a la política exterior. Ahora bien, también es fundamental la administración que se cree para apoyarle en una tarea tan compleja, y ese es el SEAE.

Representación exterior: de la delegación a la embajada

El Tratado de Lisboa reforma la representación orgánica de la UE ante terceros Estados y organizaciones internacionales. Hasta Lisboa, la complejidad era indiscutible: los aspectos comunitarios de las relaciones exteriores eran representados por la delegación que la Comisión Europea tenía en ese país; por el contrario, los aspectos PESC por la embajada del Estado miembro cuyo país ostentara la presidencia semestral del Consejo. Cuando ese país no tuviera representación diplomática ante el tercero, se establecía un turno entre los Estados miembros representados.

El Tratado de Lisboa transforma las anteriores delegaciones de la Comisión en delegaciones de la UE, responsables de la representación del conjunto de la política exterior europea. Ahora hacen “diplomacia común”, ya que han asumido la representación intergubernamental de la PESC.

Durante el semestre español se ha empezado a poner en marcha el nuevo sistema. Solo se ha retenido la representación por parte de la embajada española en aquellos países donde estaba prevista una cumbre, dado que en este periodo de transición todavía la presidencia de turno lleva la iniciativa y la agenda, situación que se acabará cuando el SEAE esté operativo. El jefe de delegación o embajador de la Unión preside también las reuniones semestrales de coordinación que celebran todos los embajadores de los Estados miembros.

Estas delegaciones son parte del SEAE, y se encuentran bajo la autoridad del alto representante. Hay que añadir que se ha atendido a la vieja petición del Parlamento Europeo y ahora ya son denominadas “embajadas” de la UE. Este cambio es fundamentalmente simbólico, pero en política exterior los símbolos son muy importantes y este trae a colación la naturaleza política de la UE. En las delegaciones se integran, allá donde se hayan nombrado, los representantes especiales de la UE, consiguiéndose por fin una representación única.

Las delegaciones contarán con personal del SEAE, encargado de la representación y los aspectos diplomáticos, y personal de la Comisión, encargado de la ejecución de la cooperación para el desarrollo descentralizada. El

Tratado de Lisboa prevé también que las delegaciones realicen funciones de apoyo en la protección diplomática y consular de los ciudadanos europeos en terceros Estados. Esto es algo que todavía se tiene que concretar y que muchos juristas ven complicado.

El SEAE: regulación y primeras propuestas

La regulación del SEAE pasa desapercibida dentro de la densidad del Tratado de Lisboa. Solo se le dedica un párrafo, el 27.3 del TUE, copiado sin modificaciones del Tratado Constitucional: "En el ejercicio de su mandato, el alto representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la secretaría general del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicio de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante Decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del alto representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión".

Del tratado, por tanto, sacamos pocas ideas: su función, su composición y el procedimiento de creación. Será el servicio encargado de la política exterior, con la finalidad de apoyar al alto representante y que incluye a las delegaciones de la UE. Es como los ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados, tanto la administración encargada de formular la política exterior en Bruselas como ocuparse de su implementación a través de las representaciones en el exterior. Hay que subrayar que trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos nacionales. Es la idea de diplomacia común, de interacción entre las distintas administraciones con la misión común de reforzar las capacidades de formulación y ejecución de la política exterior europea.

Una declaración anexa al tratado establece que los trabajos comenzarían una vez firmado el Tratado de Lisboa. Dadas las vicisitudes de la ratificación, se han iniciado y abandonado informes preparatorios en diversas ocasiones. El documento de base relevante es el elaborado por la presidencia al Consejo Europeo (23 de octubre de 2009) sobre las posiciones de los Estados miembros, donde se presentaban al futuro alto representante las directrices que habría de seguir su propuesta. Igualmente, el Parlamento ha aprobado ya dos Resoluciones donde establece sus indicaciones sobre la

configuración del SEAE. La primera de ellas, de 7 de mayo de 2009, a resultas del *Informe Brok*, y la segunda, de 20 de octubre, después de un informe firmado por la diputada Neyts-Uyttbroek. En este momento, se encuentra en preparación el *Informe Brok-Verhofstadt*, que fijará la posición definitiva.

Para desarrollar la tarea encomendada, Ashton se rodeó de un grupo de 13 expertos, provenientes de la secretaría general del Consejo, de la Comisión y de los Estados miembros que desempeñan las presidencias rotatorias. España ha contado con tres representantes en ese grupo de expertos, en el cual solo destaca la ausencia de representantes del Parlamento. La propuesta de Decisión de la alta representante fue presentada el 25 de marzo y constituye el texto sobre el cual han alcanzado un acuerdo global los Estados miembros y la Comisión, y que Moratinos ha llevado al Parlamento para su negociación.

La creación y puesta en marcha del SEAE se entiende como un proceso escalonado. En una primera fase, que debería culminar en junio o, a más tardar en septiembre, se produciría la aprobación de la propuesta de la alta representante. A continuación y a través de un proceso acelerado, se aprobarían por el Parlamento y el Consejo los Reglamentos sobre el presupuesto y el estatuto del personal. Se consideraría positivo que los primeros funcionarios pudieran comenzar a trabajar en otoño. Ya se está discutiendo entre los Estados miembros la lista de las primeras delegaciones, cuyos jefes o embajadores terminan su mandato a lo largo de 2010 y 2011, para que se vayan avanzando los trabajos de propuesta de candidatos y nombramientos.

En la segunda etapa, 2010-12, se establecerían las distintas estructuras, hasta conseguir el funcionamiento con todos sus efectivos a pleno rendimiento. Acabaría con la presentación de un informe en 2012. En un tercer momento, en 2014, se llevaría a cabo el examen de su funcionamiento, con la posibilidad de revisar la estructura en esa fecha, coincidiendo con el fin de mandato de Ashton.

Una administración sui géneris

El primero de los informes del Consejo Europeo ya planteaba el SEAE como una administración separada tanto del Consejo como de la Comisión, con plena autonomía presupuestaria y administrativa. Esto no deja de ser contestado por el Parlamento, que desea su integración en la Comisión con la finalidad de poder ejercer control político. La autonomía en materia orga-

nizativa supone que responderá exclusivamente ante el alto representante, gestionará su propio personal, su presupuesto, sus servicios de apoyo y no dependerá de ninguna de las instituciones clásicas.

En el organigrama propuesto, esa autonomía es patente en la figura de un secretario general que, asistido por dos adjuntos, se ocupará de la administración y gestión de la institución. De forma gráfica, esa autonomía se visualiza incluso en la creación de una página web propia (www.eeas.eu) separada de las del Consejo y de la Comisión aunque vinculada con ambas.

El SEAE responderá en exclusiva al alto representante, y gestionará su propio personal, su presupuesto y sus servicios de apoyo

Una autonomía completa puede entrañar el riesgo de que un pequeño párrafo sobre el SEAE en el Tratado de Lisboa sirva de excusa para dar nacimiento a una nueva institución, que ejercerá un enorme poder simplemente por la naturaleza de sus funciones. Todo ello pondría en jaque al tradicional equilibrio interinstitucional

tal como lo conocemos. De ahí la insistencia del Parlamento en que quede sujeto a la Comisión y, por tanto, no sea una administración ajena al control democrático que él ejerce. En cualquier caso, la autonomía no significa independencia, ya que el responsable último, el alto representante, se encuentra, en tanto que comisario, sujeto al control parlamentario. La plena autonomía también entraña el riesgo de que sea susceptible a las presiones de los Estados más grandes y poderosos.

En cuanto al personal, desde la Resolución de octubre se anticipa un avance fundamental respecto al tratado. El personal de los servicios diplomáticos de los Estados miembros ya no se integrará en el SEAE en comisión de servicio sino como agentes temporales. Este hecho refuerza la concepción comunitaria del SEAE, en la medida en que se rompe la dependencia contractual con sus Estados de origen por el tiempo en que son diplomáticos europeos. Provengan de donde provengan, todo el personal del SEAE depende de la institución, su trabajo está regulado por un mismo reglamento, con los mismos derechos y obligaciones. La finalidad de esta disposición es que representen a la UE y no a sus Estados. Esto no excluye que el servicio, para desarrollar su trabajo, necesite contar con el asesoramiento

de expertos nacionales, por ejemplo, en los grupos intergubernamentales encargados de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

Se ha hablado de la existencia de un preacuerdo según el cual cada uno de los componentes cubrirá un tercio del personal. Esto parece difícil. Por descontado la Comisión aportará el mayor número, dado que es la institución con mayor número de funcionarios. El Consejo no puede llegar a ese tercio simplemente porque no tiene tanto personal en relaciones exteriores. Sí parece más lógico que los Estados miembros lo alcancen para el final del periodo de puesta en marcha. En los próximos tres años, se estima que el SEAE podría contar con unos 600-700 funcionarios de la Comisión, 150 del Consejo y unos 300 de los Estados. Cuando esté a pleno rendimiento, contará con unos 5.000-6.000 efectivos. Este personal debe respetar un equilibrio entre las procedencias nacionales, de forma que todos los Estados estén equitativamente representados. En relación al tiempo que los diplomáticos nacionales prestarán sus servicios en el SEAE, se considera que serán seis años, permaneciendo cuatro en una delegación y dos en Bruselas.

Organización y tareas

Ashton ha presentado una propuesta de organización del SEAE, según la cual al frente del mismo estaría un secretario general, un alto funcionario similar al de las otras instituciones comunitarias, que depende directamente de la alta representante. Por debajo habría dos subsecretarios generales, también altos funcionarios. El primero de ellos estaría centrado en la institución, ocupándose de los servicios internos, las relaciones interinstitucionales, la comunicación, la diplomacia pública... El segundo sería un director político, presidiendo el Comité Político y de Seguridad del Consejo en nombre de la alta representante y dirigiendo la planificación estratégica y la gestión de crisis.

Las funciones del SEAE se distribuirían entre seis direcciones generales, cada una con un director al frente, dependiente todas del secretario general. Una sería responsable de la organización interna, el presupuesto, el personal, los servicios de apoyo, la formación, las delegaciones, el protocolo... Otra dirección general, temática, se ocuparía de los asuntos transversales como derechos humanos, género, multilateralismo, Naciones Unidas, no proliferación, asuntos globales... Las otras cuatro serían geográficas, responsables de la formulación del conjunto de la política para las distintas regiones del mundo.

Este esquema integraría las funciones actuales de la DG de Política Exterior del Consejo y de la DG Relex de la Comisión. Así, los órganos de gestión de crisis de la PESD hoy en el Consejo (Directorio de Gestión de Crisis y Planeamiento; Unidad de Planeamiento Civil y de Conducción de Capacidades, Comité Militar, Estado Mayor, el Sitcen) dependerán directamente del secretario general. Dada su naturaleza, estos pueden mantener especificidades organizativas, ya que requieren la representación directa de

La coherencia de la política exterior de la UE dependerá del buen engranaje entre el SEAE del alto representante y la Comisión

los Estados miembros. Los grupos intergubernamentales de trabajo del Consejo Relex, que preparan sus decisiones, se mantienen en esta institución y serán presididos por representantes del alto representante.

Más problemático resulta el reparto de funciones entre el nuevo SEAE y la Comisión, que mantiene competencias en las políticas de ampliación y vecindad,

comercio y desarrollo. Las estructuras de la Comisión en materia de prevención de conflictos, respuesta a crisis y *peace-building* sí quedarán incluidas en el nuevo servicio. Parece que la idea inicial de que toda la acción exterior residiera en un solo servicio se ha perdido. Sin embargo, existe una unidad en la formulación y planificación a través de la figura del alto representante, cuyo papel de nexo entre el SEAE y la Comisión será fundamental, tanto como la coordinación de toda la acción exterior en el seno de la propia Comisión.

La división de funciones en el caso de las relaciones exteriores no deja de tener su complejidad. La programación estratégica es competencia del SEAE, pero la iniciativa legislativa ha de presentarse entre la Comisión y el alto representante. Dentro de la Comisión, se entiende que el responsable de la iniciativa legislativa será el comisario competente, sea un comisario Relex o no, dado que no puede olvidarse que muchas competencias aparentemente internas tienen una vertiente exterior (justicia, competencia o medio ambiente). La responsabilidad sobre los medios financieros para la ejecución –los instrumentos para hacer política exterior en materia de relaciones exteriores– se repartirán entre la Comisión y el SEAE. Como regla general, este será responsable de la programación, y la Comisión de la ejecución.

En el ámbito intergubernamental, la división de funciones no es tan compleja. Formulación y ejecución van al SEAE, mientras que el Consejo mantiene su poder de decisión. El presupuesto de la PESD, que no es muy abultado, incluido el nuevo fondo para la preparación y el lanzamiento de las operaciones de gestión de crisis, será gestionado por el SEAE.

En resumen, la coherencia de la política exterior europea dependerá del buen funcionamiento como engranaje entre la Comisión y el SEAE del alto representante, ya que, contra la filosofía inicial, la primera retiene competencias muy relevantes en materia de relaciones exteriores.

Las demandas del Parlamento Europeo: ¿amenaza de veto?

El Parlamento se ha convertido en uno de los actores fundamentales del proceso de negociación, ralentizando en este momento la adopción de la Decisión. En una carta, los presidentes de los tres grupos mayoritarios –Partido Popular, Socialistas y Demócratas; y Demócratas-Liberales– se manifestaron descontentos por lo que percibían como un sesgo intergubernamental, y afirmaron que no dudarían en utilizar el veto de no admitirse sus reivindicaciones. Posteriormente, los medios políticos admiten progresos en la negociación, una voluntad de entendimiento y de sacar adelante la propuesta aunque no se admitan todas sus demandas.

La mayor preocupación del Parlamento es que surja una institución demasiado autónoma, que se escape de todo control democrático y corra el riesgo de depender de facto de los grandes Estados. Por ello, quieren que los “segundos” de Ashton sean políticos y no altos funcionarios, para poder exigirles responsabilidades políticas. Igualmente, demandan el derecho a ser consultados *ex ante* sobre las principales decisiones y las opciones generales de política exterior (una vieja demanda del Parlamento). Están preocupados por mantener el control sobre la ejecución financiera de la ayuda para el desarrollo en general y sobre la implementación de la política comercial por parte de las delegaciones.

Asimismo, los eurodiputados exigen que los altos cargos del SEAE, como los jefes de delegación, se sometan a un proceso de audiencia y aprobación (lo que no ocurre en países como España). Quieren lo que nunca habían conseguido: el control político sobre la parte militar de la estructura. Subrayan también la necesidad de que haya una única línea de mando entre el centro y la red de delegaciones, respondiendo todo su personal ante el jefe de delegación. Desean un estricto control sobre los procedimientos de apro-

