

El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿una revolución para el proceso de integración y para la diplomacia?

Alberto Priego *

Tema: El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) es un importante paso en la integración europea que fortalecerá a la UE como actor global al tiempo que transformará la propia diplomacia.

Resumen: Tras varios años de proyectos inconclusos, la UE se prepara para desplegar un servicio diplomático que en cinco años aspira a convertirse en uno de los más grandes del mundo. Por primera vez Europa tendrá la herramienta necesaria para lograr los objetivos fijados en su política exterior. La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) puede suponer una revolución de dos tipos tanto para la propia UE, que da un paso decisivo hacia la mayor integración, como para la diplomacia que ve cómo un nuevo actor cambia la institución incorporando nuevos temas y formas de actuación.

Análisis:

Conceptualización del Servicio Europeo de Acción Exterior para la diplomacia

Sin lugar a dudas, la UE no es actor típico en las relaciones internacionales ya que no se trata ni de un Estado ni de una Organización Internacional al uso. De hecho, se compone de Estados que sí son Sujetos de Derecho Internacional y hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa su propia subjetividad se derivaba de las Comunidades. Cuando se traslada esta naturaleza particular a la institución diplomática, la complicación es aún mayor ya que la UE tampoco se adapta al concepto de diplomacia tradicional. Por eso, con carácter previo, es útil hacer unas pequeñas aclaraciones sobre el concepto de diplomacia.

Existen muchas definiciones de diplomacia, pero una de las más aceptadas como punto de partida es la de Watson: “*the process of dialogue and negotiation by which states in a system conduct their relations and pursue their purposes by means short of war*”.¹ Ahora bien, aunque es cierto que la UE hoy cumple con los presupuestos necesarios para hablar de diplomacia, no se adapta bien a la definición de Watson. Dos son los problemas que tiene la aplicación a la UE de dicha definición: (1) se trata de definición con un carácter excesivamente estatista que no responde a la naturaleza de la integración europea; y (2) no recoge la vocación normativa de la UE y que hace de este actor un sujeto diferente a todos los demás.

* Profesor colaborador asociado, Universidad Pontificia de Comillas

¹ Adam Watson (1982), *Diplomacy: The Dialogue between States*, Eyre Methuen, Londres, p. 10.

Por ello es necesario buscar una nueva categoría dentro de la diplomacia para la UE. Existen recientes intentos de clasificar las formas de ejercer la diplomacia en tipologías que pueden ser de gran ayuda al enfrentar la llamada “diplomacia vieja o tradicional” con la “nueva o estructural”.² Mientras la primera se basa en el Estado y concibe la actividad de forma “westfaliana”, pragmática y realista –donde primarían asuntos propios como guerra, paz, disputas territoriales, comercio etc...–, la “nueva diplomacia” se centra en problemas medioambientales, derechos humanos e injerencias humanitarias. Más específicamente, la “diplomacia estructural” puede definirse como “*the process of dialogue and negotiation by which actors in the International system seek to influence or shape sustainable external political, legal, economic, social and security structure at different relevant levels in a given Geographic scene*”.³

El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) puede convivir bien con la definición de “diplomacia estructural”. De hecho, la UE es uno de los actores que más y mejor se han adaptado a los cambios sufridos por la Comunidad Internacional –ampliación de la Agenda, entrada de actores no estatales o gusto por lo multilateral– y, además, recoge dos características fundamentales que están implícitas en la definición:

- (1) La UE es una nueva realidad cuya naturaleza está a caballo entre una organización internacional y un Estado. Si la nueva diplomacia está vinculada a nuevos conceptos de soberanía, este sería desde luego el caso de la UE.⁴
- (2) Su naturaleza normativa hace que su política exterior trate no sólo de dialogar y negociar con los otros sujetos de derecho internacional sino de influir en ellos y en la medida de lo posible modificar algunos de sus elementos para promover algunos de los valores propios de la UE como pueda ser el desarrollo económico, la democracia o la defensa de los derechos humanos.

Por ello, la creación del SEAE ha supuesto un cambio en la institución diplomática que ha visto cómo emerge un servicio diplomático nuevo que nada tiene que ver con los otros. Sin embargo, dentro del SEAE no todo es diplomacia estructural sino que persisten algunos elementos de diplomacia tradicional, especialmente aquellos ligados al Consejo como los Enviados Especiales.

El SEAE: antecedentes

La primera experiencia de representación exterior de lo que después sería la UE se produjo en 1954. La entonces CECA abrió una delegación paradiplomática en Washington. Desde entonces, muchos han sido los intentos por impulsar un auténtico servicio de acción exterior, destacando valiosos informes como el de Fortescue (1982), el de Williamson (1996) y el del eurodiputado Eduardo Galeote (2000).⁵ En los años 80 se producen los primeros avances significativos. La Comisión Europea abrió 89

² Véanse: William R. Moomaw (2007), *New Diplomacy*, Tufts University, Cambridge; y Stephen Keukeleire, Robin Thiers y Arnout Justaert (2009), “Reappraising Diplomacy: Structural Diplomacy and the Case of the European Union”, *The Hague Journal of Diplomacy*, nº 4.

³ Keukeleire *et al.* (2009), p. 146.

⁴ Michael Emerson *et al.* (2011), *Upgrading the EU’s Role as Global Actor. Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy?*, CEPS,RIIR, EPC y LCGGS, Bruselas, p. 12.

⁵ European Parliament, “Galeote Report”; EP Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy, “Report on a Common Community Diplomacy”, 2000/2006 [INI] A-5-0210/2000.

delegaciones y su personal en delegaciones pasó de 165 a 440 personas. Sin embargo, este incremento cuantitativo no fue tan importante como el cualitativo, ya que es a partir de entonces cuando por primera vez se aplicó la “diplomacia estructural”. La primera formalización de la misma puede datarse en 1993 con la aprobación de los Criterios de Copenhague para los Estados candidatos, cuya exitosa aplicación –esto es, la capacidad de influir decisivamente en el sistema político, productivo y legal de estos países– se vio favorecida por la promesa de la integración.

En los años 90, la Comunidad siguió incrementando sus delegaciones tanto en número como en estatus. El establecimiento de relaciones diplomáticas se hacía al máximo nivel por el procedimiento 14.1.a del Convenio de Viena de 1961, por el que los jefes de delegación eran acreditados por el presidente de la Comisión ante el jefe del Estado receptor, si bien excluyendo el tratamiento de “embajador” a los jefes de delegación para evitar roces con los Estados miembros. Algo más tarde, se comenzó la europeización de los asuntos consulares, cuyo primer resultado fue el Consulado Europeo de Abuja. Y, por otro lado, gracias a los tratados de Maastricht y Ámsterdam se inició el despliegue, junto a las delegaciones de la Comisión, de una incipiente red diplomática europea subordinada al Consejo y como herramienta de la PESC.

Pero el paso definitivo se produce, sin duda, a partir de la Convención Europea convocada en 2001, que dio lugar al Tratado Constitucional de 2004 donde ya se incluía el SEAE (Art III 296.3) y la figura reforzada del alto representante –entonces denominado ministro de Asuntos Exteriores (Art I 28)– que posteriormente quedó plasmada en el Tratado de Lisboa de 2007. El 25 de marzo de 2010 la ya alta representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la UE –la británica Catherine Ashton– presentó ante el Consejo el primer borrador (Informe Brok) de la Decisión que crearía el SEAE. El Parlamento, después de interesantes negociaciones, prestó su consentimiento para que el documento fuera aprobado por el Consejo de Asuntos Generales y pudiera entrar en vigor el 26 de julio de 2010. Dicho documento regula todos los aspectos del SEAE: desde su sede, que está en Bruselas, a su organización, pasando por la autoridad a la que estará sometido que no es otra que la del alto representante.

El SEAE: sus funciones

La principal función del SEAE será la de apoyar al alto representante en aquellos cometidos que enuncian los artículos 18 y 27 del TUE. Es decir, se trata de ejecutar las competencias encomendadas al alto representante por el Tratado de Lisboa:

- (a) La ejecución del mandato de dirigir la PESC y la PCSD.
- (b) Asistirle en su calidad de presidente del Consejo de Asuntos Exteriores.
- (c) Apoyarle en las responsabilidades atribuidas como vicepresidente de la Comisión.

De las funciones que le atribuye el texto de la Decisión de creación se pueden establecer dos consecuencias: (1) que el nuevo SEAE se comportará como otros servicios diplomáticos ejecutando la política exterior marcada por el alto representante y el Consejo; y (2) que la creación de la doble condición de presidente del Consejo de Asuntos Exteriores y vicepresidente de la Comisión no sólo reduce las tensiones entre estas dos instituciones sino que además aúna las dos tendencias en la diplomacia, la tradicional representada por la acción del Consejo y la estructural llevada a cabo por la Comisión. Así, la UE se convierte en un actor único para afrontar los retos actuales.

Organización del SEAE

Al igual que ocurre con los servicios diplomáticos nacionales, el SEAE se articula sobre una doble dimensión. En primer lugar, lo que se ha denominado Administración Central y, en segundo lugar, las Delegaciones, o lo que es lo mismo, los Órganos Centrales y los Órganos Externos. En este sentido, el SEAE se inspira en los servicios diplomáticos de los Estados aunque sin que ello signifique la renuncia a un modelo de organización y de toma de decisiones propio.

La Administración Central del SEAE estará bajo la autoridad del alto representante y se organiza de la siguiente forma:

- (a) Un secretario general ejecutivo (SGE), que se encargará de garantizar el buen funcionamiento del servicio. Recae en el diplomático francés Pierre Vimont.
- (b) Dos secretarios generales adjuntos (SGA), que asistirán al SGE. En la actualidad el polaco Maciej Popowski y la alemana Helga Schmid ocupan dichos puestos.
- (c) Direcciones Generales organizadas tanto por secciones geográficas como por secciones multinacionales y temáticas, cuyos últimos nombramientos concluyeron a finales de marzo de 2011. El rumano Buruda, el británico Wescott y el eslovaco Laicak se ocuparán de Asia, África y Rusia/Balcanes, respectivamente, mientras que el francés Mingarelli, el sueco Leffler y la griega Marineki tratarán las cuestiones relativas a América Latina, Oriente Próximo y asunto multilaterales.
- (d) Dirección General de Asuntos Administrativos, Personales, Presupuesto, Seguridad y Sistemas de Comunicación e Información (DGAS), que ha recaído en la figura del diplomático irlandés David O'Sullivan.
- (e) Departamentos Especiales, como la Dirección General de Planificación de la Gestión de Crisis (DGC), que quedará en manos del belga Walter Stevens, y la Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución, que dirigirá Hansjörg Haber. En este punto se incluye el Estado Mayor de la UE, que sigue dirigido por el teniente-general Van Osch, y el Centro de Situación de la UE, del que se encarga Ikka Salmi.

La segunda parte del SEAE son las delegaciones de la UE. El art. 5 de la Decisión señala que la apertura de dichas delegaciones dependerá del alto representante de común acuerdo con el Consejo y la Comisión. Antes de la aprobación del Tratado de Lisboa y debido a la falta de personalidad jurídica de la UE, las Delegaciones de la Comisión y las Oficinas de Información no eran consideradas como misiones diplomáticas plenas, algo que cambia con la creación del SEAE. De hecho, el artículo 5.6 de la Decisión 2010/427/UE, que bien podría denominarse la *Roger Act* europea, establece que corresponderá al alto representante la tramitación de los acuerdos necesarios con los Estados Receptores u Organizaciones Internacionales para garantizar que se concedan a las delegaciones y a su personal el status que le corresponde por la Convención de Viena de 1961.

Cada una de las 136 misiones que la UE tiene acreditadas en el mundo contará con un jefe de delegación (jefe de misión de primer nivel), con rango de embajador, que será el responsable de la ejecución de las instrucciones que transmita el alto representante así como de la gestión de la misma. Uno de los elementos más innovadores del SEAE es la

posibilidad de que la Comisión imparta instrucciones a las delegaciones en aquellos ámbitos en los que ésta tiene competencias (Art 221.2 TFUE).

En cierto modo, esta dualidad entre Consejo y Comisión podría equivaler a la dualidad entre “diplomacia tradicional” y “estructural”, lo que supone un interesante caso innovador para la práctica diplomática contemporánea.

Las delegaciones apoyarán a los Estados miembros en sus relaciones diplomáticas y en la función de prestar protección consular a los ciudadanos en terceros países. En otras palabras, el establecimiento de delegaciones de la UE puede producir sinergias –y exige coordinación– con los servicios diplomáticos de los Estados miembros (Art 35 párrafo 3 del TUE).

Por último, dentro del SEAE quedan integrados los “Enviados Especiales”, que hasta ahora estaban bajo el paraguas del Consejo y que ahora dependerán directamente del Alto Representante. Bajo su autoridad seguirán desarrollando esta importante misión en lugares clave como Afganistán, Oriente Medio o Kosovo manteniendo la tradicional dualidad de las misiones diplomáticas: permanentes y especiales.

Aunque el número de misiones es aun modesto, sobre todo si lo comparamos con las 256 con la que cuenta EEUU, no debemos olvidar que estamos al principio del proyecto y que los Estados miembros aun mantienen las suyas propias.

El funcionariado

Según el art 336 del TFUE, el personal del SEAE estará compuesto por tres categorías: (1) personal de la Secretaría General del Consejo; (2) personal de la Comisión; y (3) personal en Comisión de Servicios de los Servicios Diplomáticos Nacionales. Los dos primeros no podrán constituir menos del 60% del total del SEAE, mientras que los terceros deberán ser al menos un 33% (Art. 6.9 Decisión sobre el SEAE). Este tipo de equilibrios institucionales es normal en todos los servicios diplomáticos. Por ejemplo, en el *Foreign Service* de EEUU hay una división entre *Foreign Service Officers* (6.500), *Foreign Service Specialists* (5.000) y empleados de USAID (1.200).

Una vez que los miembros del SEAE se incorporen al servicio no podrá haber distinciones laborales, económicas ni de ningún otro tipo, ya que todos gozarán de los mismos derechos y obligaciones. El período de servicio de los agentes nacionales será de ocho años máximo aunque podría prorrogarse de forma extraordinaria a 10.

Desde la UE se ha insistido que uno de los aspectos que debía quedar claro es la voluntad de mantener el equilibrio geográfico y de género dentro del SEAE, planteando incluso la posibilidad de modificarlo después del período de prueba que precederá a la evaluación del servicio (Art 6.6. Decisión sobre el SEAE).

Sin embargo, muchas han sido las quejas vertidas sobre la UE al haber favorecido a los Estados de la “Vieja Europa” frente a los miembros de reciente incorporación.

De los 115 jefes de delegación que hasta el momento se conocen, 66 han caído en manos de los fundadores de la UE, a los que hay que sumar 20 más que han sido asignados a los “dos grandes” que se incorporaron con posterioridad: España y el Reino Unido. Frente a esta realidad, tan sólo 10 jefes de delegación han sido asignados a Estados cuya incorporación se realizó entre 2004 y 2007, aunque Polonia contará con

Maciej Popowski dentro de la Administración Central del SEAE. Sin lugar a dudas, hay que decir que los nombramientos de jefes de delegación están desequilibrados a favor de la Vieja Europa, incluso si algunas delegaciones importantes han ido a parar a manos de diplomáticos de los nuevos miembros. Es el caso de los polacos Joanna Wroneck y Thomas Kolowski, acreditados recientemente en Jordania y Corea del Sur, del lituano Usackas Vigaunas, que estará como embajador en Afganistán, y del búlgaro Dimitrov Phillip, que será el jefe de delegación de la UE en Georgia.

Entre los nombramientos más polémicos ha estado el del “embajador” en Washington, que ha recaído en João Vale de Almeida, antiguo jefe de gabinete del presidente de la Comisión, Durão Barroso, lo que ha levantado algunas suspicacias.

Como se puede ver, el peso de los Estados es aún muy importante, lo que limita la implantación de algunas políticas de promoción, como el *up-or-out* del *Foreign Service*. La incorporación de esta práctica hubiera favorecido la competencia dentro del SEAE y, por lo tanto, una mejora del mismo.

El segundo de los grandes retos del SEEA es el del género. Tan sólo un 10% de los nuevos embajadores son mujeres, dato que contrasta con el alto porcentaje de mujeres dedicadas a cuestiones exteriores en la Comisión (57%) y en el Consejo (37%). La lucha por la no discriminación es uno de los caballos de batalla de todos los servicios diplomáticos. La UE ha querido evitar casos como los de Taylor y Farris en el *Foreign Service*, aunque todavía está lejos de alcanzar una igualdad plena.

El SEAE tendrá asignado en un primer momento un total de 3.720 personas, frente a las 12.000 del *Foreign Service*, y un presupuesto para 2011 de 476 millones de euros⁶ frente a los 47.000 millones de dólares del servicio diplomático norteamericano.

Conclusión

Consecuencias de la creación del SEAE para la UE y para la diplomacia

La creación del SEAE supone a todas luces un fortalecimiento del proceso de integración. Ahora ya no cabrá preguntarse aquello que popularizó de modo apócrifo Kissinger cuando preguntó “¿A quién tengo que llamar en la UE?”, ya que la respuesta es clara: en Asuntos Exteriores al alto representante, que asume las dimensiones exteriores de la Comisión y del Consejo para hablar con una sola voz, que no será otra que la de los funcionarios pertenecientes al SEAE.

Sin lugar a dudas, la UE ha creado un nuevo modo de hacer diplomacia tanto en sus relaciones bilaterales entre los Estados miembros como en el propio ámbito de las instituciones de la UE. Por un lado, es claro que se han potenciado las relaciones bilaterales entre miembros, institucionalizando los ejes –franco alemán o el de Visegrado– y las cumbres periódicas, como la hispano-portuguesa o la franco-británica. Por otro lado, se ha desarrollado una nueva forma de hacer diplomacia dentro de las instituciones de la UE, creando lo que podía denominarse el *EU-way*, caracterizado por prácticas como las *COREPER-lunch*, donde la informalidad y el trato cordial dan un tono diferente a las reuniones, o la ausencia de cartas credenciales para los embajadores acreditados en dicha institución. Esta fórmula está cambiando la diplomacia, que tradicionalmente ha pasado por ser una de las instituciones más conservadoras e

⁶ Emerson *et al.* (2011), p. 10.

inmutables. Sin embargo, la UE, al ser ejemplo para otros procesos de integración, puede promover el *EU-way* tanto para las relaciones bilaterales de los miembros implicados en esos procesos como para las relaciones con terceros Estados.

A nivel internacional, la UE promueve un tipo de diplomacia que aquí se ha denominado como “estructural”, cuyos fines son a largo plazo y que tiene un fuerte carácter normativo. Un claro ejemplo puede ser el cambio climático, donde la UE ha enarbolado firmemente la bandera de la protección del medio ambiente frente a otros actores como el denominado G-2 –China y EEUU–, que defiende posturas más pragmáticas. Con la creación del SEAE, campos como la democracia, los derechos humanos y el desarrollo escalarán en la agenda de prioridades de la diplomacia tradicional gracias a que un actor como la UE fomenta su debate, lo que le constituye en un sujeto diferente en el campo diplomático.

Así pues, la creación del SEAE tendrá un doble efecto. A nivel interno avanzará en el proceso de integración al tiempo que reducirá las tensiones entre la Comisión y el Consejo, al menos en su acción exterior. A nivel internacional, se incorpora un actor que defiende un nuevo tipo de diplomacia menos tradicional y más centrada en cambios estructurales, a largo plazo y con vistas en la sostenibilidad.

El entorno internacional en el que está creciendo el SEAE no es sencillo y tendrá que demostrar su efectividad dando respuestas a hechos tan difíciles como las revueltas en el mundo árabe y la eliminación del líder de al-Qaeda. Sin embargo, las herramientas que otorga el Tratado de Lisboa tanto al propio alto representante como al SEAE deberían ser suficientes para gestionar estos y otros asuntos que puedan surgir.

Alberto Priego
Profesor colaborador asociado, Universidad Pontificia de Comillas