

# EL SEAE SE SUBE A LA ESCENA INTERNACIONAL

[Carmen Vera](#)

***Cómo convertir el Servicio Europeo de Acción Exterior en un jugador global a la altura de los acontecimientos.***



AFP/Getty Images

En abril de 1994, diez Estados miembros de la Unión y la Comisión Europea firmaron un Memorándum de acuerdo con el objetivo de situar sus misiones diplomáticas enviadas a Nigeria en una misma embajada conjunta, tras el nombramiento de Abuja como la nueva capital del país. La “Europa House” nació como una iniciativa vinculada, fundamentalmente, a reducir los costes presupuestarios de los Estados. Esta experiencia, limitada a “compartir” los locales diplomáticos y de carácter finalmente transitorio, fue entendida en su día por los europeos como un acontecimiento sin precedentes en la Historia de la diplomacia. También sería una imagen clara de lo que empezaba a significar la cooperación intergubernamental en la línea marcada por la recién nacida PESC. Casi 20 años después, el entramado normativo e institucional europeo ha permitido la creación de legaciones diplomáticas europeas en las que los diplomáticos de los Estados miembros y el personal de las instituciones europeas no sólo compartirán techo, sino también misión.

Paradójicamente, seis meses después de su puesta en marcha oficial, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y su responsable última, la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, se habrían convertido para parte de la opinión pública en el espejo donde la unión y la *desunión* europea se reflejan al mismo tiempo. Para algunos, el SEAE, su estructura y su progresiva construcción institucional coronan una ambición forjada tras décadas de trabajo, tratados y amenazadas expectativas. Para otros, ni la Alta Representante ni su neonato servicio exterior se han mostrado lo suficientemente resolutivos frente al convulso presente en el que les ha tocado nacer.

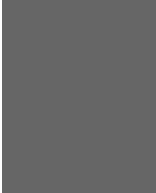
## La puesta en marcha

El SEAE nace en virtud del artículo 27 del Tratado de la UE (TUE) reformado en Lisboa. En el mismo se establece el carácter instrumental de este servicio diplomático multinacional, que no sólo posee como objetivo clave el asistir y apoyar a la Alta Representante en el ejercicio de sus funciones, sino que también se sujeta a la autoridad de la misma. Desde el nombramiento de Catherine Ashton como Alta Representante el 1 de diciembre de 2009, la construcción del entramado institucional del SEAE ha ocupado una de las primeras líneas en su agenda.


De acuerdo con sus competencias, el 25 de marzo de 2010 la Alta Representante presentó al Consejo la primera propuesta de Decisión europea sobre la organización y el funcionamiento del SEAE. Tras el acuerdo concluido en el Consejo, dieron comienzo las negociaciones con los representantes de la comisión de asuntos exteriores del Parlamento Europeo nombrados al efecto, los eurodiputados [Guy Verhofstadt](#), Elmar Brok y Roberto Gualtieri, en las que también participó la entonces presidencia española. El acuerdo llegó de la mano del denominado *Informe Brok*

, aprobado por la Eurocámara el 8 de julio y que, con el beneplácito del Consejo, entraría definitivamente en vigor el 26 de julio de 2010.

El documento sienta las bases de un organismo funcionalmente autónomo, dependiente únicamente de la Alta Representante y de composición híbrida, a semejanza de la naturaleza plural de la acción exterior de la Unión. Además de asistir al Alto Representante, la decisión amplía el campo de acción del SEAE a la asistencia al Presidente del Consejo Europeo, al Presidente de la Comisión y a la Comisión en el ejercicio de sus funciones en el ámbito de las relaciones exteriores. Con ello, se afirma la necesidad de cooperación entre las tres fuentes de las que emanarán tanto la composición como la capacidad de acción del servicio: los servicios diplomáticos de los Estados miembros, la Secretaría General del Consejo y los servicios de la Comisión.



**el estallido de la ‘primavera árabe’ simboliza a golpe de acontecimientos los grandes desafíos a los que se enfrenta la nueva maquinaria de la acción exterior europea**



Resulta asimismo interesante hacer referencia al papel que ha jugado –y que se ha reservado de cara al futuro– una tercera institución: el Parlamento Europeo. Las negociaciones del *Informe Brok* y la Declaración sobre la responsabilidad política del SEAE frente al Parlamento Europeo han sido reflejo del activo ejercicio por parte de dicha institución de sus nuevas prerrogativas, conferidas por el Tratado de Lisboa. El *sello* del Parlamento ha quedado patente en la definición general de los objetivos del SEAE y su composición, privilegiando el porcentaje de activos procedentes de las instituciones europeas (un 60% de los puestos del Servicio estarán reservados a funcionarios de la Unión), así como en la participación de la Eurocámara en los procesos de control político y presupuestario.

Finalmente, el SEAE se ha dotado de una estructura orgánica que, en términos generales, se ajusta a los patrones básicos de un servicio diplomático: dispone de una Administración central, con sede en Bruselas, y de un conjunto de representaciones exteriores, entre las que se encontrarían las anteriores delegaciones del Consejo y la Comisión, y las Representaciones especiales de la PESC. La Secretaría General ejecutiva ha recaído sobre Pierre Vimont, antiguo Embajador de Francia en EE UU y nueva mano derecha de Catherine Ashton. David O’Sullivan, figura de largo recorrido en la burocracia comunitaria, completa la cúpula directiva del SEAE como Director Administrativo. Con ello, los nombramientos acaecidos en los últimos meses, tanto en la Administración central como en las representaciones exteriores han sido interpretados en la arena política europea desde dos prismas muy distintos: como posibilidad

---

para la Unión de dar fuerza al proyecto europeo, y como oportunidad de los Estados para incrementar su influencia en el seno del mismo.

### **Primeros retos y críticas**

Pese a los avances realizados en la constitución del nuevo motor de la acción exterior de la UE, la opinión que parece haber prevalecido ha tenido, fundamentalmente, un tono crítico. Apenas un mes después del nombramiento de Catherine Ashton, el terremoto de Haití y la grave crisis que lo sucedió situó a la Alta Representante en el centro de la diana, acusada de haber reaccionado de manera excesivamente lenta o, para algunos, de haberse mostrado prácticamente invisible. En la misma línea, la ausencia de Ashton en el retomado proceso de paz árabe-israelí en septiembre de 2010 o, más recientemente, la respuesta para algunos tardía al gran proceso de cambio que vive en la actualidad el mundo árabe también han cosechado opiniones negativas con respecto a la gestión de la Alta Representante y, por ende, con respecto a un SEAE tildado de ineficaz.

En cierta medida, el hecho de que la puesta en marcha del SEAE haya prácticamente coincidido con el estallido de la *primavera árabe* simboliza a golpe de acontecimientos los grandes desafíos a los que se enfrenta la nueva maquinaria de la acción exterior europea. Fueron precisamente estos grandes desafíos del siglo XXI los que animaron a unir las piezas otrora separadas de las relaciones exteriores y la política exterior de la UE en el gran logro institucional que suponen la figura de la Alta Representante y el SEAE. El reto consiste en conducir eficazmente dicho logro institucional.

### **De las instituciones a la voluntad política**

Según EUROSTAT, la UE de los 27 representa el 31% del PIB mundial, alrededor del 60% de la Ayuda Oficial al Desarrollo y es el primer exportador del mundo. Aunque en la balanza de poder internacional los Estados emergentes han incrementado notablemente su presencia, la Unión continúa teniendo un peso fundamental. La misión de la Alta Representante y el SEAE es la de aglutinar dicho potencial para que, en palabras de Elmar Brok, la Unión pase de ser un *global payer* a ser un *global player*.

En los últimos meses, la Alta Representante ha tomado decisiones que comienzan a concretar la estructura y composición del SEAE. Además de los nombramientos de la Administración central y de los nuevos jefes de gran parte de las delegaciones permanentes, Ashton ha

anunciado el nombramiento de Fernando Gentilini como enviado especial de la Unión en Kosovo, así como el establecimiento de una delegación diplomática en Bengasi. En cuanto a la actuación de la Alta Representante, la crítica constructiva, particularmente procedente del Parlamento Europeo, incide en la necesidad de que Catherine Ashton desarrolle un rol más proactivo que coordinador. Frente a los comentarios relativos a la “lentitud” en su respuesta al proceso de cambio en el mundo árabe, la Alta Representante ha reiterado que sus declaraciones no pueden preceder al acuerdo de los 27. En efecto, la lógica intergubernamental le exige a dicho cargo una suerte de *quiet diplomacy*. Ahora bien, la capacidad de propuesta y el ritmo de reacción también resultan fundamentales, sobre todo de cara a instaurar un servicio diplomático que esté a la altura de los acontecimientos que tengan lugar en los Estados en que se encuentren establecidas sus delegaciones.

Otra cuestión interesante es identificar las prioridades del SEAE. El Tratado de Lisboa confiere a la Alta Representante un amplio espectro de poderes y funciones pero, como afirma Daniel Korski, no habría de juzgarse a Ashton y al SEAE en base a ambiciones exageradas, sino en base a expectativas realistas. Ir creando un “plan de acción exterior” más o menos ambicioso pero concreto, y que cuente con el compromiso de los Estados, definiría a su vez el alcance real de dichas expectativas. De este modo, el éxito del SEAE implicaría romper con una paradoja que amenaza a la acción exterior común: cuando llegan las instituciones, se retira la voluntad de los Estados.



- **Suplemento Hablemos de Europa**

- [Agenda de actividades de la UE.](#)
- [El futuro de la cooperación al desarrollo de la UE.](#)
- [España-Albania: una catálisis transformadora.](#)
- [Revueltas árabes, una oportunidad europea.](#)
- [Nuevas medidas para la Unión Económica.](#)
- [Balance del semestre español de la UE: Más y mejor Europa.](#)
- [Una nueva estrategia económica.](#)

[www.hablamosdeeuropa.es](http://www.hablamosdeeuropa.es)

**Fecha de creación**

26 mayo, 2011