

UN DIPLOMACIA DE CONJUNTO

Después de años de discusión, la fallida Constitución europea, la parálisis, la crisis, la falta de liderazgos fuertes, la desafección de la población, las medidas polémicas, las ampliaciones difíciles y un mundo que no se detiene, la Unión Europea ha conseguido lo que muchos dudaban hace tan sólo un par de años, cuando estaba inmersa en el fracaso del proyecto constitucional y sin capacidad de sacar un nuevo acuerdo adelante: la creación de una potente diplomacia conjunta para afrontar los desafíos de un mundo multipolar.

El nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE o EEAS, en sus siglas en inglés) es la herramienta en manos de la Alta Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, la baronesa Catherine Ashton. Un organismo que actuará de manera autónoma y que constará, cuando se despliegue por completo, de en torno a 7.000 empleados y al menos 136 delegaciones repartidas por todos los continentes.

En pocas semanas, se estima que para el aniversario del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre, se dará el pistoletazo de salida a ese proyecto de diplomacia europea que recibió su penúltimo empujón del Consejo de la Unión el pasado 21 de junio en Madrid, en los últimos días de la Presidencia española, cuando se consiguió el acuerdo para la organización y funcionamiento del SEAE. Este acuerdo entre la presidencia de turno, el Consejo y la Comisión, calificado de "histórico" por el secretario de Estado para la UE, Diego López Garrido, fue



apoyado a su vez por el Parlamento Europeo a través de sus representantes en la negociación: el alemán Elmar Brok del PPE, el italiano Roberto Gualteri del grupo socialdemócrata y Guy Verhofstadt, ex primer ministro belga y actual eurodiputado por los liberales, que posteriormente lo sometieron al pleno de la Eurocámara donde fue ratificado por una abrumadora mayoría: 549

votos a favor, 78 en contra y 17 abstenciones. Así, el día 3 de agosto se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea la aprobación de la organización y funcionamiento del servicio diplomático europeo. La firme voluntad de los diputados, excepto de algunos euroescépticos, deja traslucir la urgencia y la necesidad de una diplomacia europea.

El acuerdo alcanzado estaba pendiente de dos capítulos, el reglamento financiero y el de personal, que por su complejidad quedaron aparcados durante las primeras discusiones de resolución. En las próximas semanas el Parlamento Europeo se pronunciará sobre estos aspectos, así como sobre las modificaciones del presupuesto de 2010, necesarias para su puesta en marcha. Las nuevas embajadas de la UE, que recuperará las 136 delegaciones que la Comisión Europea posee actualmente, supondrán la mayor estructura de servicio exterior existente, rivalizando con el Departamento de Estado de EE UU, el mayor cuerpo diplomático del mundo. Por ello, además de por el ahorro que supone en un momento de crisis económica, son ya varios los Estados pequeños de la Unión que están barajando la posibilidad de dismantelar algunas embajadas o consulados en determinadas plazas debido a la existencia de la delegación europea.

Se trata de un proyecto ambicioso que pretende cubrir todos los países y regiones del mundo. Para que sea posible, además de las representaciones diplomáticas, habrá una sede central que se ubicará casi con toda seguridad en el edificio Triángulo del barrio europeo de Bruselas, y contará con direcciones generales divididas en oficinas geográficas para abarcar todo el globo, así como para las organizaciones multilaterales en las que participa. Además, la gestión de crisis y el mantenimiento de la paz, esto es, las estructuras de la Política de Seguridad y Defensa Común, formarán parte del servicio. Así, quedan vinculadas la política exterior en ciernes y la de seguridad y defensa, a la que queda aún mucho camino por recorrer pero que cuenta con entusiastas partidarios en lo más alto del escalafón europeo. No en vano, el presidente de la Comisión, José Manuel Durão Barroso, ha llegado a afirmar en una reciente entrevista que “no hay que hacerse ilusiones: no tendremos el peso que necesitamos sin una política común de defensa y creo que ha llegado el momento de abordarla”.

JUNTOS PERO NO REVUELTOS

Para muchos es el inicio de una verdadera política exterior común pero su andadura tomará tiempo, así como su máximo despliegue previsto. De momento lo que se pretende es la cooperación y coordinación de las políticas compartidas hacia el exterior pero nadie ha hablado de una política unificada y, sobre todo, única. De hecho se ha desmentido en más de una ocasión este principio. Por supuesto que los grandes países no van a permitir el

desmantelamiento de sus debilitadas diplomacias nacionales, pero se hace cada vez más evidente que éstas cuentan cada vez menos en la nueva esfera internacional. En cualquier caso, los reflejos nacionalistas de los últimos años se mantienen fuertes y será necesario un proceso paulatino y lento de consolidación del servicio diplomático europeo, que ha de contar con un liderazgo fuerte y una mirada ambiciosa y hacia el futuro que aproveche todas las posibilidades que ofrece la nueva estructura.

A España le ha tocado bailar con la más fea en este caso. El papel de la presidencia de turno ha quedado relativamente deslucido ya que no ha tenido tanta visibilidad como las anteriores al Tratado de Lisboa, pero los beneficios superan con mucho la ausencia de protagonismo en las portadas de los medios. El trabajo realizado entre bastidores dará sus frutos y se sabrá valorar en su justa medida a lo largo de los próximos años, cuando el funcionamiento de la diplomacia europea esté engrasado y se eche la vista atrás con satisfacción por el esfuerzo dedicado a su puesta en marcha. Esto, siempre que los altos representantes de la política exterior europea estén a la altura de las circunstancias y sepan adquirir el protagonismo que merecen y que el mundo les demanda. Europa necesita una voz común y una política exterior para su propio interés y para mostrar su peso político en el mundo y deberían ser los ciudadanos del continente los primeros interesados en ello, pero no sólo. También es conocido que existe una demanda mundial de UE como potencia a todos los niveles, no como una amalgama de vocecitas que se pierden en la inmensa esfera global y que además se encuentra con mordazas impuestas por los propios Estados miembros en numerosos temas. ¿Cómo se puede llegar a tener cierta importancia en estas circunstancias? Los desafíos no son pocos pero las potencialidades numerosas. Depende en gran medida del impulso político y del apoyo de los europeos en este proceso que debería devolver la ilusión a una población hastiada de procedimientos barrocos y decisiones postergadas sin fin para enfrentarse a los retos del multilateralismo. Los proyectos innovadores y que suponen cambios y nuevas metas son los únicos que consiguen despertar el entusiasmo de los pueblos. Esta es la oportunidad de revitalizar el proyecto europeo, gracias al cual más de uno de los Estados miembros no ha caído en la bancarrota por la labor de rescate de sus socios.

El presidente de la Comisión, José Manuel Durao Barroso, ya se refirió a esto en el llamado discurso sobre el estado de la Unión 2010: “Si no actuamos juntos, Europa no será una fuerza en el mundo y ellos se moverán sin nosotros: sin Europa y sin sus Estados miembros”. La Unión debe defender mejor sus intereses y proyectar sus valores en un mundo complejo y cambiante.

PROTAGONISMO Y LIDERAZGO

Según numerosos analistas, la extrema dedicación desde su designación que ha dedicado Catherine Ashton a la puesta en marcha del SEAE ha resultado en una invisibilidad manifiesta durante las últimas crisis internacionales y así se la ha visto perdida, ausente o con retraso en los acontecimientos de primera plana mundial. Unos señalan su falta de experiencia, otros directamente echan de menos a Javier Solana. Algunos incluso han criticado su negativa a tener una residencia fija en Bruselas como una falta de compromiso con la relevancia del cargo que ostenta.

Pero más allá de las críticas a su labor en los meses pasados, el desarrollo del SEAE promete, cuando menos, una mejora de la imagen de la política exterior común, así como un control parlamentario de mayor calidad. Catherine Ashton se ha comprometido a comparecer en la Eurocámara de manera “constante, regular y minuciosa” y en caso de no poder acudir personalmente a delegar en un responsable político y no un funcionario, como pretendía en un principio la Alta Representante. Además, los jefes de las delegaciones de la UE en el exterior podrán comparecer ante los eurodiputados. De hecho, antes de ocupar sus puestos, los representantes especiales de la UE y los jefes de las delegaciones en los países y organizaciones que el Parlamento considere “estratégicamente importantes” comparecerán ante la comisión de Asuntos Exteriores. Aun así, los eurodiputados sólo tienen capacidad de vetar el presupuesto del servicio exterior, no las directrices políticas, pues éstas vendrán definidas a partir de ahora por los jefes de Estado y de Gobierno. “El acuerdo sienta las bases para un servicio fuerte que esté en condiciones de reforzar el papel de la UE en la escena internacional; salvaguarda e intensifica la identidad comunitaria del servicio y garantiza la responsabilidad política y presupuestaria del Parlamento”, manifestaron los negociadores del Parlamento Europeo.

La realidad es que tras el fiasco de la Constitución el camino ha sido corto a escala europea aunque haya parecido un tiempo interminable de estancamiento. Incluso desde que entró en vigor el nuevo Tratado de Lisboa se ha puesto a punto la normativa que desarrolla el SEAE. Podía haberlo estado mucho antes, pues la propuesta de la baronesa Ashton fue depositada el pasado 26 de abril pero los principales grupos de la Eurocámara se opusieron al modelo presentado pues primaba demasiado el interés de los Estados. Finalmente dieron su visto bueno cuando se vio beneficiado el carácter comunitario del servicio.

Como se ha dicho con anterioridad, en la estructura del SEAE se integrará la política europea de seguridad y defensa; la gestión de crisis; la planificación de las misiones civiles y el personal

militar. La toma de decisiones seguirá en manos del Consejo y de la Comisión. Tendrá una naturaleza sui generis separada del resto de instituciones y gozará de autonomía de gestión y presupuestaria. Sus equipos trabajarán en coordinación con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y contarán con personal de la secretaría del Consejo, de la Comisión y de los propios Estados. Sin embargo, la cooperación queda al margen. La gestión de los programas de cooperación exterior de la UE se hará bajo la responsabilidad de la Comisión, lo cual contraviene la propuesta inicial de Ashton, favorable a dar más poder al SEAE.

PRIMEROS PASOS

Está previsto que el 1 de enero de 2011, un total de 1.525 funcionarios de la Comisión y la Secretaría General del Consejo sean transferidos al Servicio Europeo de Acción Exterior. Además se crearán 100 nuevos puestos, con lo que la cifra total ascenderá a 1.625 personas.

Un mínimo del 60% del personal del Servicio de Acción Exterior ha de estar formado por funcionarios de la Unión, requisito solicitado por el Parlamento Europeo para salvaguardar y garantizar la identidad comunitaria del SEAE. Por otro lado, un tercio del personal lo integrarán funcionarios de los servicios diplomáticos nacionales, en calidad de agentes temporales por un máximo de ocho años con la posibilidad de prorrogar su posición durante dos años más.

El equilibrio geográfico es una de las condiciones indispensables para la contratación, así como el equilibrio de género, sin soslayar de ningún modo la necesidad de captar siempre a los mejores. En el año 2013 se procederá a una revisión para analizar la aplicación de estos parámetros y, en su caso, aplicar las medidas necesarias para corregir los posibles desequilibrios, medidas similares a las que se tomaron en 2004 tras la ampliación a diez nuevos Estados miembros.

Por su parte España ya ha obtenido los primeros resultados. Sus aspiraciones no se limitan en exclusiva a las delegaciones en América Latina, sino que se observan con interés las posibilidades de colocar algún jefe de delegación en el Magreb e, incluso, en Asia. De momento ya ha adelantado que tiene 30 candidatos para ocupar algunas de estas jefaturas de delegación. En este sentido, el secretario de Estado para la Unión Europea, Diego López Garrido, confía que entre los representantes de las delegaciones de la UE en el extranjero haya “algunos españoles”.

En el primer reparto de 29 cargos en el servicio diplomático europeo, España ha conseguido que cuatro españoles sean elegidos como jefes de delegación en Namibia, Angola, Guinea-

Bissau y Buenos Aires, además de la diplomática Carmen Cano, que será adjunta al embajador en Pekín.

Al ser el país que más puestos ha conseguido en esta primera ronda de nombramientos se espera que ningún español ocupe uno de los altos cargos del equipo directivo del servicio en la sede central. Las quinielas colocan al francés Pierre Vimont como número dos de Catherine Ashton, ocupando el puesto de Secretario General del Servicio.

Fecha de creación

29 septiembre, 2010