

FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA
(Coord.)

LA DIPLOMACIA COMÚN EUROPEA: EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco
CARNERO GONZÁLEZ, Carlos
CORNAGO PRIETO, Noé
CORTÉS, Ricardo
CROWE, Brian
DÍEZ TORRES, Alfonso
GARCÍA FERNÁNDEZ, José Ramón
GUINEA LLORENTE, Mercedes

LÓPEZ GARRIDO, Diego
MARTÍNEZ DE VILLARREAL, José Antonio
MEDEL GALVEZ, Susana
PÉREZ BERNÁNDEZ, Carmela
RODRÍGUEZ PRIETO, Victoria
VANÓ, Raquel
VIDAL-FOLCH DE BALANZÓ, Xavier

MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES
Y DE COOPERACIÓN

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2011

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRESENTACIÓN	11
<i>Francisco Aldecoa Luzárraga</i>	
EUROPA TIENE UN PLAN	15
<i>Carlos Carnero González</i>	
Embajador en misión especial para proyectos en el marco de la Integración Europea	
LA DIPLOMACIA EUROPEA COMO DIPLOMACIA COMÚN.....	19
<i>Francisco Aldecoa Luzárraga</i>	
Catedrático de Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid	
THE EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE AND THE UNITY AND COHERENCE OF EUROPEAN FOREIGN POLICY	43
<i>Brian Crowe</i>	
Director del Centro Europeo de Estudios Políticos y Diplomáticos en la Universidad de Oxford	
EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR: DESAFÍOS PARA SU PUESTA EN MARCHA	57
<i>Alfonso Díez Torres</i>	
Embajador. Jefe de delegación de la Unión Europea en Argentina	
LA NATURALEZA INSTITUCIONAL DEL SEAE Y SU VINCULACIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO.....	73
<i>Ricardo Cortés</i>	
Eurodiputado PSE, miembro de la Comisión de Política Regional del Parlamento Europeo	
EL SEAE Y LA NUEVA CONSTELACIÓN DIPLOMÁTICA EUROPEA...	79
<i>Noé Cornago Prieto</i>	
Profesor titular de Relaciones Internacionales, Universidad del País Vasco	

	Pág.
UNA VISIÓN DESDE EL DERECHO DE LA PUESTA EN MARCHA DE LAS NUEVAS DELEGACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA	85
<i>Carmela Pérez Bernárdez</i>	
Profesora Doctora de Derecho Internacional Público, Universidad de Granada	
EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR: REPERCUSIONES PARA LA POLÍTICA DE DESARROLLO EUROPEA	99
<i>Mercedes Guinea Llorente</i>	
Profesora titular interina de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid	
EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR Y LOS DESAFÍOS EN MATERIA DE FORMACIÓN DE LOS DIPLOMÁTICOS ESPAÑOLES.....	121
<i>José Antonio Martínez de Villarreal</i>	
Embajador. Director de la Escuela Diplomática	
UN SERVICIO DIPLOMÁTICO PARA UNA POLÍTICA EXTERIOR.....	125
<i>Xavier Vidal-Folch de Balanzó</i>	
Periodista, Diario <i>El País</i>	
LA PUESTA EN MARCHA DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR: LA CREACIÓN DE UN «MINISTERIO» DE ASUNTOS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA	137
<i>Susana Medel Gálvez</i>	
Doctoranda del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid	
LOS NUEVOS RETOS DIPLOMÁTICOS PARA EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR	153
<i>José Ramón García Fernández</i>	
Subdirector de la Escuela Diplomática	
EL PAPEL DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR EN EL INSTRUMENTO EUROPEO DE VECINDAD Y ASOCIACIÓN: HACIA UNA MAYOR COHERENCIA Y EFICACIA CON LOS ESTADOS VECINOS.....	161
<i>Victoria Rodríguez Prieto</i>	
Becaria FPU del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid	
LA PRIMAVERA ÁRABE: UN NUEVO EMBATE PARA LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA.....	173
<i>Raquel Vañó</i>	
Becaria FPU del Departamento de Derecho Internacional y RR.II. de la Universitat de València	
NECESIDAD, COHERENCIA Y OPORTUNIDAD DE LA NUEVA DIPLOMACIA EUROPEA.....	187
<i>Diego López Garrido</i>	
Secretario de Estado para la UE-MAEC	

	<u>Pág.</u>
BIBLIOGRAFÍA	193
<i>Susana Medel Gálvez</i> Doctoranda del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid	
ANEXO	205
— Decisión del Consejo del 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, <i>DO L 201</i> , de 3 de agosto de 2010, p. 30.	
— Organigrama de Catherine Ashton del Servicio Europeo de Acción Exterior.	

PRESENTACIÓN

Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA
Catedrático de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid

El libro que el lector tiene en sus manos nace como consecuencia del curso realizado en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo los días 6, 7 y 8 de septiembre de 2010, bajo el título «El Servicio Europeo de Acción Exterior: la Diplomacia Común Europea». Dicho curso fue patrocinado por la Fundación Pablo Iglesias.

Sin embargo, no es una transcripción de las ponencias y comunicaciones llevadas a cabo durante esos días, sino que a partir de dichas intervenciones y en gran parte como consecuencia de ello, hemos *elaborado* un libro en el que se establece una nueva *elaboración* a partir de las reflexiones y conclusiones allí recogidas. La novedad del tema, así como el rigor alcanzado, nos llevó a solicitar a la convocatoria de la Secretaría de Estado para la Unión Europea «Hablemos de Europa», la publicación del mismo. Una vez concedida, en la primavera-verano de 2011 hemos *reelaborado* dicha obra dándole forma de libro, del cual nos sentimos muy satisfechos.

El objetivo de esta publicación es explicar el alcance y significado del nacimiento y puesta en marcha de la diplomacia común europea a través del establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Para ello, hemos contado con profesores, diplomáticos, políticos, periodistas, funcionarios europeos y otros. Nuestra voluntad ha sido poder ofrecer una visión completa, plural y multidimensional de los distintos aspectos que esta innovación plantea, teniendo en cuenta tanto la perspectiva teórica como la aplicada.

El libro comienza con una presentación política del Embajador en misión especial para proyectos en el marco de la integración europea,

Carlos Carnero. Desde la perspectiva conceptual y doctrinal participa el director del Centro Europeo de Estudios Políticos y Diplomáticos de la Universidad de Oxford, Brian Crowe, así como otros profesores españoles Noé Cornago, Carmela Pérez Bernárdez, que explica las nuevas delegaciones de la Unión, es decir, las Embajadas de la Unión. La profesora Mercedes Guinea se refiere a la repercusión del SEAE para la política de desarrollo europea y Susana Medel sobre el nacimiento del «Ministerio». Victoria Rodríguez hace referencia a la política de vecindad y Raquel Varó trata la primavera árabe. Por último, yo mismo trato el tema de cómo esta diplomacia común se está convirtiendo en la diplomacia europea.

Alfonso Díez Torres, actualmente embajador-jefe de la Delegación de la Unión Europea en Argentina, aborda el tema desde una perspectiva aplicada. El director de la Oficina de la Comisión en Madrid analiza el papel de la Comisión desde el punto de vista institucional y procesal, y Ricardo Cortés, parlamentario europeo, explica la vinculación del Parlamento Europeo con el Servicio Exterior.

El embajador-director de la Escuela Diplomática, José Antonio Martínez de Villareal, trata los desafíos en materia de formación de los diplomáticos españoles que plantea este tema. El conocido periodista Xavier Vidal-Folch, reflexiona sobre la vinculación entre el servicio diplomático y la política exterior. José Ramón García Fernández, diplomático español, plantea los nuevos retos diplomáticos para el nuevo servicio exterior.

Y por último, el secretario de Estado, Diego López Garrido, quien jugó un papel fundamental en la negociación del llamado Acuerdo de Madrid, explica algunas claves del mismo. El Acuerdo consigue que, a propuesta de la alta representante, Catherine Ashton, la Presidencia española, representando al Consejo, la Comisión y los representantes del Parlamento Europeo, sienten las bases para la elaboración definitiva de la Decisión del Consejo del 27 de julio de 2010 por la que se establece la organización y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior.

Por último, quiero agradecer a todos los que han hecho posible la realización de este libro, comenzando por la Fundación Pablo Iglesias, especialmente a Salvador Clotas y Duca Aranguren, con quienes hemos venido trabajando en torno a la génesis y desarrollo del Tratado de Lisboa a través de diversas actividades, y en este caso, al apoyo decidido que han dado a la celebración del curso en Santander. También quiero agradecer a la Secretaría de Estado y a la Convocatoria «Hablemos de Europa» por hacer posible la publicación de este libro. A Mercedes Guinea, que actuó como secretaria del curso, con quien conjuntamente configuramos el mismo. Y a Susana Medel, que me ha ayudado en las tareas de compilación del presente libro.

Finalmente, éste no hubiera sido posible sin la participación de los alumnos, que nos han ayudado a reflexionar, y especialmente a los au-

tores que han elaborado el contenido del libro a partir de aquellas intervenciones, redactando nuevos textos actualizados.

Soy consciente de que el Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, hace menos de dos años. La Decisión del Consejo por la que se establece el Servicio Europeo de Acción Exterior entró en vigor el 1 de diciembre de 2010, hace menos de un año. Por ello, el lector comprenderá que posiblemente el presente libro pueda tener algunas carencias, pero hemos entendido que a riesgo de que esto ocurra, es importante tener una primera publicación en lengua castellana en torno al nacimiento y puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior. Con el objetivo de que se inicie un debate académico y político en torno a esta nueva realidad que no ha hecho más que comenzar su aplicación en el seno de la Unión Europea.

EUROPA TIENE UN PLAN

Carlos CARNERO GONZÁLEZ

*Embajador en misión especial para Proyectos en el Marco
de la Integración Europea*

La crisis económica, los ingentes esfuerzos que estamos desempeñando todos los Estados miembros por superarla e incluso las dudas en torno a la validez del modelo social e institucional de la Unión Europea acaparan hoy las portadas y los debates políticos de medio mundo. No es algo nuevo; la mayor parte de la opinión pública lleva meses enrocada en esta agónica espiral que coquetea con tanta frecuencia con el catastrofismo.

La intensidad de esta agitación crítica sufre altibajos permanentes marcados, en gran medida, por la evolución de unos mercados que transforman la necesaria reflexión y exposición de argumentos en un generador de temores y vaticinios apocalípticos. La mayoría de los cuales, por cierto, carece de una base real que los sustente más allá del euroescepticismo de quienes los esgrimen. Además, históricamente, nos guste o no, las malas noticias venden más periódicos que las buenas y calan mejor en la memoria subjetiva del ciudadano. Hasta el momento, sin novedades bajo el sol que a estas alturas no conozca quien hoy repasa estas líneas.

Me gustaría, no obstante, apuntar una premisa que, por desgracia, suele ser una de las primeras damnificadas en épocas de pesimismo y frustración como la que atravesamos en este momento. Esa idea fuerza no es otra que la de no perder nunca de vista dónde estamos y cómo hemos conseguido llegar hasta aquí. Porque prestando la atención debida a estos cimientos rescatamos a su vez el sentido de nuestro propio progreso. Esta raíz profundiza en la conciencia compartida de mutua dependencia en el seno de la Unión Europea. Como ya intuye el lector, esta razón existencial a la que aludo no es otra que la solidaridad comunitaria.

No me sirve que los principios asociados a la solidaridad no estén de moda —o estén injustamente manidos—, que no reporten rédito en las urnas o que no coticen al alza en el mercado de los valores intangibles. La solidaridad nada tiene que ver con los mensajes al libre uso del consumidor político para sus objetivos de partido. Mucho menos una caja de regalo vacía. De hecho, ni siquiera es un objetivo en sí misma.

La solidaridad, desnuda de esos ropajes tan artificiales como frecuentes, no es más que el instrumento de acción humana más eficaz para la consolidación de una conciencia social compartida. Gracias a ella, las partes encuentran un fundamento primigenio para ser llamada comunidad. Y una vez ahí, comenzar a construir lo que quieran ser.

Es en este punto donde quiero hacer especial hincapié. La Unión Europea ha logrado, no sin esfuerzo, apuntalar una conciencia común que ha sabido superar los envites de la adversidad (la prueba más reciente la tenemos hoy en los telediarios) y trasladar su espíritu a unas instituciones que ganan en representatividad y democracia.

Ejemplo claro de la traslación de la solidaridad europea a sus órganos de gobierno es la creación y puesta en funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Con esta nueva herramienta, los 27 Estados miembros, o lo que es lo mismo, 500 millones de personas, reconocen que la vocación europea supera con creces la delimitación marcada por su frontera periférica para sumergirse en el escenario de lo global. En definitiva, esta Unión Europea actualizada tras el Tratado de Lisboa ha asumido con madurez su responsabilidad internacional y, como no podía ser de otro modo, se ha puesto a trabajar en ello.

El momento de las grandes decisiones como ésta parece coincidir siempre, al menos en nuestro imaginario subjetivo, con contextos nada halagüeños que dificultan sobremanera su correcta evolución. En el caso de la puesta en marcha del SEAE, a la crisis económica y las convulsiones en el norte de África (es decir, en las puertas de nuestra propia casa), se le suma un permanente rumor de fondo que, de un tiempo a esta parte, apunta a la idea de que el siglo XXI, y en especial el último lustro, está consolidando un nuevo orden en el paradigma geopolítico internacional, según el cual el eje de influencia y decisión del planeta, tradicionalmente Atlántico, comienza a trasladarse al Pacífico.

Esta teoría actualizada del equilibrio político y económico mundial sugiere que a Estados Unidos, indiscutible maestro de ceremonias de la cosa global, cada vez le resulta más complejo ocultar sus preferencias estratégicas hacia su vecino asiático en detrimento del europeo. Este traslado geográfico de poderes pivotantes apunta a una posibilidad que nadie pasa por alto: Europa apuntala su decadencia mediante la cesión involuntaria de su influencia global a Asia.

Aunque este peligro para el viejo continente existe, no lo considero una amenaza a corto plazo. Como he apuntado anteriormente, el proyecto europeo, de desarrollo lento por las dificultades propias de su na-

turalidad integradora, avanza y se consolida al ritmo marcado por sus integrantes; por sus necesidades, sus dificultades y sus objetivos compartidos.

Muchas de estas necesidades, dificultades y objetivos son de carácter global. Por ello, el desarrollo de la UE está tan estrechamente ligado a la consolidación de su influencia en el foro internacional y en la definición de la nueva gobernanza. Europa no sólo debe aislar el riesgo de quedarse atrás; también debe demostrar a la comunidad internacional que merece estar adelante. Las rémoras de un pasado glorioso no son, ni mucho menos, ningún aval a nuestro liderazgo internacional. Más bien todo lo contrario. En definitiva, Europa necesita un plan.

Precisamente por ello el Tratado de Lisboa enfatiza tanto la trascendencia de la política exterior europea en la construcción de su, llamémosle, personalidad global. La asignación de una herramienta tan robusta como el SEAE pone de relieve la existencia de ese plan estratégico global a largo plazo estrechamente vinculado a las políticas comerciales, económicas, energéticas, militares y diplomáticas de la Unión.

La capacidad europea de generar intereses comunes y fomentar posiciones compartidas que superen la divergencia de los intereses nacionales —esquivando a su vez el riesgo de entender el SEAE como una sofisticada correa de transmisión de voluntades individuales— es clave para actualizar la influencia de la Unión más allá de sus fronteras.

Asumiendo con orgullo los éxitos alcanzados, no podemos cerrar los ojos al largo camino que, como europeos, nos queda por recorrer en el terreno de la política exterior común. Sin embargo, en esa exhausta tarea que consiste en identificar nuestros puntos débiles también encontramos motivos para la esperanza y la inspiración. Del mismo modo que supimos articular una unión monetaria, un mercado común, un espacio de libertad, seguridad y justicia o un gobierno económico, es cuestión de tiempo y voluntad que Europa termine apuntalando de manera definitiva su política exterior. Los inicios nunca fueron fáciles, pero el esfuerzo siempre ha terminado mereciendo la pena.

Esta convicción basada en la experiencia histórica y en la capacidad movilizadora de los proyectos compartidos ayuda a entender a Europa no tanto como un concepto únicamente geográfico, sino como una realidad biológica, que evoluciona y se adapta al entorno. Y cuando el entorno en el que se mueve es global —como no hay duda es el actual— a Europa no le queda más remedio que asumir como propio ese hábitat y evolucionar en él. Más que ideología u oportunismo, se trata de una simple cuestión de supervivencia. O Europa es global, o no será Europa.

En este sentido, resulta un éxito sin precedentes y un reconocimiento de esta vocación global de nuestra comunidad la reciente aprobación, por parte de la Asamblea General de la ONU, del estatus especial otorgado a la Unión Europea. Esta resolución afianza y eleva la posición de la UE en el foro internacional al otorgarle voz propia en el principal organismo

representativo del planeta, y le permite, entre otras medidas, presentar propuestas en nombre de los Estados miembros o participar en la Asamblea con sus representantes permanentes en política exterior, en lugar de a través del embajador ante la ONU del país que ostenta la presidencia de turno.

Este avance en la política exterior de la Unión, ratificado por 180 votos a favor y ninguno en contra, responde al nuevo escenario diplomático dibujado por el Tratado de Lisboa, el cual hace mención explícita a la necesidad de plantear «soluciones multilaterales a problemas y desafíos comunes». La propia alta representante reconoció que este hito «nos permite seguir apoyando el trabajo crucial que realiza la ONU de un modo coherente y efectivo».

Precisamente la ausencia de coherencia y efectividad han sido los argumentos más ampliamente repetidos en las últimas semanas por las voces discordantes con el papel de la UE en las revueltas árabes. Asumiendo como válidas algunas de las críticas constructivas vertidas desde el inicio de las revueltas en Egipto, lo que hay detrás es una comunidad que, de una vez por todas, está tratando de superar la parcela de lo coyuntural para adentrarse en la de la estratégica y el largo plazo, marcando prioridades y líneas de actuación en una suerte de gran «Proyecto País» europeo. Es, una vez más, una comunidad que tiene un plan y que empieza a actuar de acuerdo a él.

El debate en torno a su eficacia es, por tanto, parte del proceso de madurez de esta recién estrenada diplomacia inmersa en un mundo interconectado y en el que las responsabilidades son cada vez menos nacionales y más compartidas. Un escenario en el que términos como «seguridad global» y «estrategia común» han dejado de parecer una en-telequia futurista para convertirse en una necesidad presente, fruto sin duda del imparable proceso de globalización en el que con mayor o menor fortuna estamos inmersos.