

En todo caso, las instituciones encargadas de selección y perfeccionamiento formativo de los diplomáticos no pueden estar ajenas al salto cualitativo que se avecina y, en ausencia de una Escuela Diplomática Europea, cuya creación parece hoy lejana, las Escuelas, Academias e Institutos Diplomáticos de cada país deben adaptar sus programas pedagógicos y docentes. La idea es proporcionar un número creciente de diplomáticos nacionales capacitados para cubrir los puestos en las representaciones diplomáticas de la Unión Europea, teniendo en cuenta que, la apertura de éstas, no significaría la desaparición de las embajadas bilaterales.

Dentro de la Unión Europea, los sistemas de formación y acceso a la carrera diplomática varían bastante entre los Estados miembros. Mientras que el modelo anglosajón y nórdico hace un mayor hincapié en la formación práctica de los candidatos, en el área continental, empezando por España, aún prevalece el sistema de concurso u oposición, complementado por unas prácticas. Aunque a corto plazo no parece probable, la confluencia de los sistemas de selección y formación con el objetivo del SEAE como horizonte, se hace necesario aproximar los criterios de reclutamiento, para poder contar con un grupo numeroso de jóvenes diplomáticos de perfil profesional similar y parecida motivación europeísta. Esta necesidad resulta hoy más fácil de afrontar, ya que las últimas generaciones de universitarios europeos cuentan con un bagaje cultural, intelectual y lingüístico mucho más homogéneo que el de sus mayores, formados en el espíritu de la diplomacia nacional tradicional. Cuentan además con una notable conciencia de pertenencia a Europa y se saben protagonistas de su futuro.

El éxito del SEAE depende pues no sólo de las decisiones políticas y administrativas que se tomen por parte de las instituciones europeas y de los Estados miembros, sino también de la filosofía y del método que inspiren la creación de una diplomacia verdaderamente europea al servicio de una política exterior común digna de tal nombre.

Diciembre, 2009

EN BUSCA DE COHERENCIA Y VISIBILIDAD

Es bien sabido que a pesar de los esfuerzos que se vienen realizando desde que el Tratado de Maastricht estableció las bases de la Política Exterior y de Seguridad Común, la Unión no ha logrado hablar al mundo con una sola voz, ni asumir un papel político sólido en la escena internacional. Como ha señalado la doctrina existe un verdadero *capability-expectations gap*, un abismo entre las expectativas que se habían creado y las capacidades reales del sistema jurídico institucional.

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) ha estado siempre dominada por la mera cooperación intergubernamental, cuyas limitaciones se manifiestan en las dilaciones a la hora de adoptar decisiones y en la dificultad de lograr el acuerdo unánime de los Estados. Pero la resistencia de los Estados miembros a admitir la toma de decisiones por mayoría cualificada en tan delicado ámbito no es, ni mucho menos, la única de las dificultades que ha afrontado desde su origen la PESC. La falta de coherencia y de visibilidad de la Unión se debe también a otros factores entre los que destaca la dificultad de armonizar la incipiente política exterior y de seguridad de la Unión –en cuya definición el Consejo y el Alto Representante juegan el papel fundamental– con otros aspectos de la acción exterior como comercio o desarrollo –en los que la Comisión Europea asume la gestión–.

A pesar de los esfuerzos desempeñados en el pasado por los Comisarios competentes y por el Alto Representante Javier Solana para evitar que esta dualidad perjudique la representación exterior de la Unión, las diferencias entre Comisión y Consejo han sido hasta ahora una fuente de conflictos. A ello pretende poner fin el Tratado de Lisboa, que si bien no traerá a la PESC la ansiada regla de la mayoría (pues como dispone de entrada el nuevo artículo 24.1 el Consejo Europeo y el Consejo deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa) sí incluye innovaciones muy relevantes para aumentar la visibilidad y la coherencia de la acción exterior.

Entre ellas cabe destacar en primer lugar la fusión de competencias producida en la figura reformada del Alto Representante que estará al frente de la PESC de la Unión, ejecutando esta política como mandatario del Consejo, y al tiempo, será uno de los vicepresidentes de la Comisión, encargándose de las responsabilidades que incumben a la Comisión en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. Como explica Clara Portela,

esta técnica de "doble sombrero" podría ser crucial para asegurar la coherencia de la acción exterior de la Unión. Recién nombrada Alto Representante, Catherine Ashton afirmaba que *"my job is to make our voice stronger and more unified (...). I must help ensure consistency between different areas of our common foreign and security policy, and also with other policy areas"* (2.12.2009, A 02/09, EP).

La otra gran innovación de Lisboa en la materia es el establecimiento de un Servicio Europeo de Acción Exterior. El artículo 27, apartado 3 del TUE establece que "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 servicios de los servicios diplomáticos nacionales". Resulta difícil exagerar la relevancia del SEAE, que será uno de los servicios diplomáticos con más efectivos (5000 agentes según estimaciones del Parlamento Europeo) y 136 representaciones en el exterior. Como ha señalado Ashton *"A strong new service, one that will be the envy of the rest of the World"*.

EL CAMINO HACIA LA DIPLOMACIA COMÚN EUROPEA

Pero la idea de crear un verdadero servicio exterior europeo no es en absoluto nueva. Tal como ha mencionado el embajador director de la Escuela Diplomática, la idea se remonta —al menos en parte— a una resolución del Parlamento Europeo del año 2000 "Sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea" (A5-0210/2000, de la que fue ponente el eurodiputado Gerardo Galeote). Ésta proponía, en primer lugar, mejorar la formación de los funcionarios comunitarios destinados a la actividad exterior y establecer una más estrecha vinculación de diplomáticos nacionales a través de un sistema de pasarela entre los servicios exteriores nacionales y el comunitario, de manera que los diplomáticos nacionales puedan en la práctica incorporarse al servicio exterior comunitario. Se proponía incluso la constitución de una Escuela Diplomática Europea, así como la coordinación de los programas de estudios de las Escuelas Diplomáticas nacionales.

En segundo lugar, se proponía modificar el estatuto jurídico de las delegaciones de la Comisión, para transformarlas en delegaciones de la Comunidad, manteniendo su espacio en el organigrama de la Comisión, pero desarrollando una vinculación más estrecha con el Parlamento y con el Consejo.

En tercer lugar, se proponía mejorar la coordinación entre las delegaciones en terceros Estados y las embajadas de los Estados miembros. Para ello se quería reforzar la redacción conjunta de informes, promover la información en común y sobre todo, se proponía avanzar en la agrupación física de las embajadas junto con la delegación. También, fomentar que los Estados miembros utilicen en los países terceros en los que no dispongan de representación diplomática las delegaciones para afectar allí alguno de sus diplomáticos, que además de contribuir con su aportación al enriquecimiento de la política exterior comunitaria, podría ocuparse del mantenimiento de las relaciones bilaterales. Si bien estas posibilidades existen desde hace tiempo, los Estados apenas recurren a ellas.

Muchas de estas propuestas, mantenidas desde entonces en sucesivos informes del Parlamento Europeo, encontraron un amplio apoyo en la Convención Europea y fueron recogidas en el documento presentado por Iñigo Méndez de Vigo "Hacia una diplomacia común Europea".¹ Cabe destacar también las intervenciones del Comisario Patten y de Javier Solana² en la Convención, en las que se señalaban varios de los caminos propuestos, como la importancia de vincular efectivamente a los diplomáticos nacionales y de avanzar en las posibilidades de representación común. También conviene recordar los debates mantenidos en la Convención el 4 de julio 2003, en los que algunos diputados como Elmar Brok sostuvieron ante Joschka Fischer que en lugar de una administración "entre la del Consejo y la de la Comisión", el Alto Representante debería apoyarse en los servicios de la Comisión Europea (tal y ha como mantenido en los últimos años el Parlamento).

Recientemente, gran parte de estas ideas se han recogido en la resolución del Parlamento Europeo de 22 de octubre 2009 (de la que fue ponente Elmar Brok) que retoma propuestas como el establecimiento de una Escuela Diplomática, el establecimiento de embajadas de la Unión Europea, o la integración del SEAE dentro de la estructura administrativa de la Comisión.

ORIENTACIONES Y CUESTIONES PENDIENTES

Pero sin duda, al margen de las aportaciones del Parlamento —que ha sido un verdadero impulsor del servicio diplomático europeo— el documento que resulta hoy más relevante y que da las pautas sobre lo que será el SEAE es el presentado por la Presidencia sueca y aprobado por el Consejo Europeo de octubre 2009 sobre *Las Orientaciones para el Servicio Europeo de Acción Exterior* (doc. 14930/09).

¹ WG VII, W Document 55 "Hacia el establecimiento de una diplomacia común europea", de 3 de diciembre de 2002.

² Véase la intervención de Chris Patten en el Grupo de Trabajo VII de 8 de octubre de 2002, recogida en la nota CONV 342/02. También el documento presentado al Grupo por Javier Solana (S0186/02), de 15 de octubre.

Dicho documento, que analiza detalladamente Natividad Fernández Sola, nos permite ya despejar muchos de los interrogantes. En particular, cabe destacar que el Servicio Europeo de Acción Exterior se consolida como un servicio independiente de la Comisión y de la Secretaría del Consejo, con autonomía en cuanto a su presupuesto y la gestión de su personal. Estará formado por secciones geográficas y temáticas únicas, que seguirán desempeñando, bajo la autoridad del Alto Representante, las funciones que actualmente realizan las dependencias correspondientes de la Comisión y de la Secretaría del Consejo. No obstante, ampliación, comercio y desarrollo seguirán siendo responsabilidad de la Comisión.

Se prevé también la vinculación entre diplomáticos nacionales y funcionarios de la Secretaría General del Consejo y la Comisión, pues el personal del SEAE procederá –de forma equilibrada, dice el documento– de las tres categorías. Las delegaciones de la Comisión se convierten finalmente en delegaciones de la Unión, sujetas a la autoridad del Alto Representante y formarán parte de la estructura del SEAE (si bien contarán con personal por una parte del SEAE y por otra de los servicios de la Comisión, que seguirá siendo competente en ampliación, comercio y desarrollo). Se destaca también que las delegaciones trabajarán en cooperación estrecha con los servicios diplomáticos de los Estados miembros.

Así pues, el informe de la Presidencia sueca contiene las primeras orientaciones. No obstante, los próximos meses serán decisivos para el nuevo SEAE, pues quedan pendientes muchas decisiones cruciales para la definición del modelo final.

Desde nuestra perspectiva parece fundamental poner los medios para asegurar que los cambios previstos no resulten en un desplazamiento de la Comisión Europea en el ámbito de la acción exterior. La Comisión ha desempeñado hasta la fecha un papel esencial en la representación de los intereses europeos tanto en Bruselas como en terceros Estados, dentro del ámbito de sus competencias. Ello ha sido posible en gran parte gracias a la amplia red de delegaciones que ha desarrollado en virtud de su poder de autogestión, red que ahora pasará a ser la red de delegaciones de la Unión, bajo la autoridad del Alto Representante. Ciertamente, el Alto Representante será también Vicepresidente de la Comisión –uno de los varios vicepresidentes previstos– pero en todo caso, el riesgo de que la fusión resulte en un incremento de la influencia del Consejo en competencias que hasta ahora dependían de la Comisión, es notable.

La técnica de “doble sombrero” que hace del Alto Representante mandatario del Consejo y Vicepresidente de la Comisión, y que se extiende a un SEAE a caballo

entre Consejo y Comisión, puede resultar eficaz para integrar posiciones y puede efectivamente dar lugar a una voz más coherente de la Unión. No obstante, gestionar un modelo tan delicado será difícil, y su buen funcionamiento dependerá en gran parte del diseño que se acuerde en estos meses. Piénsese por ejemplo que las delegaciones contarán tanto con personal ordinario del SEAE (incluidos los jefes de delegación) como con personal de los servicios pertinentes de la Comisión, y que si bien todo el personal trabajará bajo la autoridad del jefe de delegación, y cumplirán las instrucciones del Alto Representante, rendirán cuentas a éste y a los servicios pertinentes de la Comisión, según proceda.

Por otra parte, resultará esencial dar una adecuada respuesta técnica a muchas de las cuestiones pendientes, muy en particular todo lo que afecta al personal, las normas de movilidad o las cuestiones financieras. Debe recordarse que en el pasado ya estaba prevista la posibilidad de que miembros de los servicios diplomáticos nacionales sirviesen en las DG RELEX y en las delegaciones, pero la dificultad de diseñar un esquema eficaz y atractivo de pasarela entre los servicios exteriores nacionales y el europeo, hacía que el uso de estas posibilidades fuese muy escaso.

Por último, el desarrollo del SEAE y la mayor coordinación entre los servicios exteriores que cabe esperar tenga lugar nos hace imaginar un futuro en el que los Estados –que afrontan unas mismas dificultades económicas para mantener su red de embajadas– se muestren más proclives a agrupar físicamente sus embajadas en terceros Estados, compartir sede con la delegación de la Unión, o afectar a la misma alguno de sus diplomáticos para ocuparse del mantenimiento de las relaciones bilaterales. Si bien estas posibilidades existían ya, los Estados apenas recurren a ellas, pues como algunos³ han señalado, nos encontramos ante una inusual materia, en la que el constante deseo de ahorrar costes no resulta tan evidente, y por el contrario, los motivos de política nacional priman sobre los incentivos económicos.

En fin, queda mucho por hacer, y los próximos meses serán cruciales. Catherine Ashton ya ha manifestado que el diseño del SEAE será su prioridad y ha procedido a la creación de un comité de dirección para la coordinación de los trabajos. Se trata sin duda de una gran oportunidad de dotar a la Unión de una voz más coherente y de un momento clave –durante la Presidencia española– para hacer aportaciones al nuevo modelo. A finales de 2010 el Servicio Europeo de Acción Exterior debe ser una realidad.

Diciembre, 2009

³ Spence, D (1999) *European Foreign Ministries: between reform and adaptation*, McMillan, 1999.