

Una mirada estratégica al puesto de alto representante y vicepresidente de la Comisión

Ignacio Molina | Investigador Principal de Europa, Real Instituto Elcano |
@_ignaciomolina 

Luis Simón | Director de la Oficina de Bruselas e Investigador Principal del Real Instituto Elcano | @LuisSimn 

Tema¹

¿Cuáles son el potencial, las carencias y las posibles formas de fortalecer el cargo de alto representante para Asuntos Exteriores (y vicepresidente de la Comisión Europea) con el objetivo de mejorar la eficacia y proyección de la UE como actor global?

Resumen

Han pasado 10 años desde que existe la figura del alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que ejerce también como vicepresidente de la Comisión. Se trataba –y sigue tratando– de un puesto de gran potencial para dotar a Europa de más coherencia, eficacia e influencia en su entorno inmediato y en la escena global. En este tiempo ha habido importantes logros, pero se está aún lejos de conseguir el triple objetivo marcado cuando se diseñó el puesto. Sigue habiendo: (a) carencias en la coordinación de las distintas dimensiones de la acción exterior que desarrolla la UE como organización; (b) numerosas muestras de fragmentación entre ésta y las diplomacias nacionales europeas que impiden hablar con una sola voz en el mundo; y, a su vez, (c) escasa capacidad de insertarse eficazmente en un contexto internacional cada vez más competitivo y conflictivo que pone de manifiesto las carencias de un modelo de política exterior europea que sigue girando en torno al multilateralismo y el poder blando. Para ayudar a Europa a responder a ese triple desafío, se propone repensar y reforzar el puesto de alto representante. El contenido y la importancia del cargo no están predeterminados pues dependen de dos factores: (a) la asignación competencial concreta que tenga en relación con las carteras sectoriales en la Comisión; y (b) el peso específico personal de quien lo ejerza. Existe cierto consenso de que sus dos primeras ocupantes no han destacado todo lo que hubiera sido deseable en ambos factores, resintiéndose, por tanto, la acción exterior europea.

Se propone aquí aprovechar el alto perfil político de la persona designada como alto representante para la legislatura 2019-2024, Josep Borrell, y combinarlo con una extensión de sus responsabilidades como vicepresidente de la Comisión (además de algunas sugerencias de mejora en el ámbito de la política exterior y de seguridad común). Para lograrlo, ahora es el momento de llegar a una suerte de gran compromiso

¹ Los autores agradecen las muy valiosas aportaciones realizadas a este texto por tres altos funcionarios de la UE que han preferido mantener el anonimato debido a sus responsabilidades actuales.

por el que el alto representante se abstendría de competir con la futura presidenta de la Comisión sobre quién tiene la autoridad de definir la iniciativa en las políticas comunes que tienen proyección internacional y, a cambio, obtendría nuevos poderes de control sobre éstas y los recursos a ellas asignados. Se trataría de que, en aquellos ámbitos clave de acción exterior en los que los comisarios han venido actuando desconectados del alto representante, pasen ahora a estar coordinados por éste (por ejemplo, comercio y los aspectos externos de inmigración, clima y tecnología) e incluso que asuma en otros la supervisión directa (desarrollo, ayuda humanitaria y defensa). En un mundo donde las grandes potencias combinan todas esas actuaciones con lógica estratégica y de política exterior, no se puede pretender que la UE se proyecte como actor global si no se asegura la coherencia entre la labor diplomática, la cooperación, el comercio, los avances en seguridad (donde destaca el recientemente lanzado Fondo Europeo de Defensa) y la dimensión externa de la innovación o las políticas migratorias.

Análisis

Desde el fin de la Guerra Fría, tres han sido las líneas de actuación estratégica de la UE para avanzar en su aspiración de ganar protagonismo global: (a) promover una acción exterior propia que conecte bien la dimensión internacional del llamado pilar comunitario –donde la Comisión lleva la voz cantante–, con el ámbito de la cooperación intergubernamental en materia diplomática y militar conocido como política exterior y de seguridad común (PESC) cuya gestión recae en el Consejo; (b) subsumir en una única posición (y, en su caso, también en una acción común) las de todos sus Estados miembros; y (c) convencer a la comunidad internacional que, pese a sus obvias peculiaridades que le hacen diferente a un Estado, la UE es bastante más que una organización internacional al uso y, por tanto, puede aceptarse como actor, equiparable en ciertas ocasiones a las grandes potencias mundiales.

Sólo el primero de esos tres grandes propósitos es responsabilidad exclusiva de la UE pues en el segundo se necesita la complicidad de 28 capitales nacionales y, en el tercero, de la aquiescencia de casi dos centenares de diplomacias soberanas. Como es natural, los progresos que se han alcanzado en este tiempo son directamente proporcionales a esa escala de dificultad. De hecho, y aunque más abajo se mencionarán déficit persistentes, en los últimos años se ha avanzado de manera importante para que la acción exterior de la UE como tal esté internamente mejor coordinada y sea más activa. También se han conseguido logros notorios a la hora de que los Estados miembros y las instituciones comunes actúen conjuntamente (cambio climático, acuerdo con Irán e incluso sanciones a Rusia, por citar algunos casos ilustrativos) aunque siguen siendo muchos los asuntos en los que bien no hay unanimidad (Israel, la estatalidad de Kosovo, el reconocimiento de la oposición en Venezuela, etc.), bien la voz europea que se escucha no sale de Bruselas sino de París, Londres o Berlín. Finalmente, hay muchísimo camino por recorrer en el tercer objetivo, el de conseguir que la UE sea considerada una potencia capaz de moldear la política internacional. En este sentido, no es sólo que convivan fracasos (aquel voto en Naciones Unidas de 2010 que rechazaba que la UE se dirigiese a la Asamblea General) con éxitos (por ejemplo, ser miembros de pleno derecho del G7 y G20, o conseguir que en 2011 la ONU rectificase para dejar hablar a la UE ante su Asamblea General), sino que las tendencias más recientes de la política internacional van en una línea “neo-westfaliana”

que se aleja del enfoque hasta ahora preferido por la UE: el de la gobernanza multilateral, el libre comercio y el derecho internacional.²

Tan importante es para la UE mejorar su papel en ese entorno global cada vez más complejo (y en los últimos tiempos hostil) que es aquí donde se ha querido insuflar el principal avance sustantivo reciente al proceso de integración. Después del Acta Única Europea (1986) que impulsó el Mercado Interior, del Tratado de Maastricht (1993) que lanzó el euro, y del de Ámsterdam (1997) que alumbró el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, la gran aportación en términos de políticas del nonato Tratado Constitucional (2004), luego recogido en Lisboa (2007), reside en la acción exterior. Es verdad que se ha hecho sin que los Estados miembros realizaran nuevas transferencias expresas de soberanía a la UE, ni siquiera si se desarrollan las interesantes previsiones introducidas en materia de seguridad y defensa, pero las novedades institucionales que entraron en vigor hace ahora algo más de 10 años configuraron un importante cambio cualitativo en el difuso capítulo competencial de la PESC y de la proyección internacional de las políticas comunitarias. La idea (cuya génesis se remonta a la Convención sobre el futuro de Europa en 2002) consistía precisamente en conectar mejor ambos ámbitos y de ahí la decisión de acabar formalmente con la estructura de pilares, dotar de personalidad jurídica única a la UE, crear un presidente estable del Consejo Europeo que compartiese con el de la Comisión la representación exterior y, por encima de todo eso, crear un auténtico ‘ministro de Asuntos Exteriores’ de la UE.

Aunque no sea con ese nombre, desde finales de 2009 existe esa figura: el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que ejerce también como vicepresidente de la Comisión (AR/VP). Un puesto que venía a refundir las responsabilidades ejercidas hasta ese momento por tres cargos distintos: el alto representante de la PESC (que había sido creado en 1999 y que durante 10 años desempeñó Javier Solana), el comisario de Relaciones Exteriores y la presidencia rotatoria del Consejo. Pero no se trataba sólo de acabar con las disfuncionalidades de la vieja “Troika” reuniendo en una misma persona al antiguo “Mr PESC”, al coordinador en la Comisión de la proyección internacional de las políticas comunitarias y al presidente del Consejo en su formación de Asuntos Exteriores (a partir de 2010 desgajado del Consejo de Asuntos Generales, que seguiría con presidencia semestral rotatoria). Al nuevo AR/VP se le dieron además nuevas atribuciones entre las que destacaba la dirección de una nueva y ambiciosa diplomacia propia, la capacidad de iniciativa e implementación de cuestiones PESC y la responsabilidad de coordinación de la acción exterior europea en su conjunto a través del refuerzo de su estatus en el Colegio de Comisarios haciéndole vicepresidente.

Han pasado 10 años y, aunque es posible citar un elenco de logros y una incipiente proyección mundial de la UE en sí misma considerada, la evaluación que se hace del puesto tras la gestión desempeñada por sus dos primeras responsables (Catherine Ashton y Federica Mogherini) presenta claroscuros achacables a su perfil político más bien bajo y, sobre todo, a una asignación no adecuada de sus responsabilidades, sobre todo por lo que respecta a la coordinación de la acción exterior de la Comisión. Por eso,

² Véase L. Simón (2018), *The Spectre of a Westphalian Europe*, Whitehall Paper, nº 90, Routledge, Abingdon.

coincidiendo con la nominación por el Consejo Europeo de Josep Borrell como nuevo AR/VP conviene visitar el enorme potencial que atesora y ponerlo en relación con las propias ideas circulantes en el seno de las instituciones sobre cómo encarar el encaje entre esa figura y la Comisión. El momento actual (en pleno diseño organizativo del próximo Colegio de Comisarios para el quinquenio 2019-2024) ofrece además una ventana de oportunidad única, que se puede aprovechar para que este cargo tenga una asignación competencial superior a la hasta ahora desarrollada. Al ser el único puesto de la Comisión que (además de la presidencia) está blindado en el Tratado y al nominarse antes que el resto de comisarios, existe un margen de autonomía política que no debe desaprovecharse si se quiere dotar al AR/VP de más recursos para que desempeñe una acción exterior más eficaz en un contexto muy complejo.

En efecto, la actual política mundial se presenta cada vez más difícil por la creciente competición entre grandes potencias. En concreto, la rivalidad geopolítica entre EEUU y China se vaticina como principal eje articulador de las relaciones internacionales en las próximas décadas. Y episodios como la reciente escalada arancelaria entre la Administración Trump y la China de Xi Jinping o el veto estadounidense a la empresa tecnológica china Huawei ponen de manifiesto la fuerte interdependencia entre distintas áreas de actividad política, a saber, la política comercial, la política industrial y tecnológica, la política exterior y la defensa. Para navegar este mundo, es importante que la UE entienda cada una de estas áreas competenciales no aisladamente, sino en el marco de una más amplia competición geoestratégica, que vaya más allá de los “árboles” de las políticas sectoriales y centre la vista en el “bosque” de la competición global. Esto hace patente la necesidad de una mayor integración de todas aquellas políticas de la UE que tienen una dimensión internacional, idealmente bajo la coordinación o supervisión del AR/VP. A su vez, un contexto internacional caracterizado por la creciente rivalidad geoestratégica entre grandes bloques resalta también la importancia de que las políticas de la UE en ámbitos tan importantes como el comercial, el tecnológico, el industrial y la defensa no respondan exclusivamente a una lógica económica, sino que estén también ancladas en una visión estratégica de la política exterior.

Como se ha dicho, el texto vigente del Tratado de la UE desde la entrada en vigor de Lisboa señala que el AR/VP conduce la PESC y asegura la coherencia de toda la acción exterior de la Unión.³ El término “acción exterior” es un concepto muy amplio. Incluye desde luego la PESC, que cubre la diplomacia y los temas relacionados con seguridad y defensa (PCSD), pero también las políticas comunes de naturaleza exterior como el comercio, la cooperación internacional y desarrollo, la ayuda humanitaria, la ampliación, y la vecindad. Además, deben incluirse también los importantes aspectos internacionales de muchas otras políticas sectoriales como, por ejemplo, migración, industria, economía, finanzas, digitalización, energía, clima, medio ambiente, agricultura, pesca, justicia, etc. Teniendo en cuenta toda la acción global de la UE en su conjunto, se observa que la PESC constituye en realidad una parte relativamente pequeña de la misma.

³ Artículo 18 TUE.

(cont.)

El AR/VP es directamente nombrado por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, con la aprobación del presidente de la Comisión.⁴ Su mandato sólo puede finalizar por ese mismo procedimiento. Eso significa que, políticamente, el AR/VP rinde cuentas, en primer lugar, al Consejo Europeo y al presidente de la Comisión. También rinde cuentas al Consejo de Asuntos Exteriores (que por otro lado preside) en lo relativo a la ejecución de la PESC. El AR/VP tiene derecho de iniciativa propio para la PESC y contribuye como vicepresidente al derecho de iniciativa único de la Comisión para las políticas comunitarias. El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) asiste al AR/VP en todas sus funciones. Teniendo en cuenta todos estos factores, es evidente que los Tratados otorgan al AR/VP un papel clave, con potencial para ser uno de los más influyentes de la UE. Tiene amplia autonomía, diversas prerrogativas especiales (por ejemplo, la de asistir a los Consejos Europeos) y muchos recursos administrativos en los que desde luego destaca la dirección del SEAE pero también contar la asistencia de dos Secretarías Generales (Comisión y Consejo) y un gabinete de 11 miembros, que viene casi a doblar en tamaño a los equipos de los comisarios.⁵

El problema...

En la práctica, sin embargo, existe cierta percepción de que desempeña un papel más bien representativo y diplomático, sin poder real. Hay dos razones principales. La primera es la falta de efectividad de la PESC, que corresponde a problemas de fondo como las complejas estructuras de decisión, el requisito (y cultura) de unanimidad en el Consejo, las diferencias estratégicas entre Estados miembros y la insistencia de las grandes capitales de priorizar su papel sobre el de la UE en muchos casos. Diez años después de la entrada en vigor de Lisboa los ministros de Exteriores siguen defendiendo con celo la competencia exclusiva en política exterior y tienden a verse a sí mismos como principales y al AR como un agente. Tampoco ha ayudado que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que tenía como principal novedad sustantiva la apuesta por una política exterior europea más eficaz y proactiva, coincidiera con cinco años de grave crisis económica que distrajeran recursos y voluntad política hacia otras urgencias.

El segundo problema, ya antes sugerido, es la infrautilización del papel de vicepresidente de la Comisión Europea. En efecto, desde la creación del puesto en 2010, varios de los principios básicos mencionados fueron dejados de lado. La primera AR/VP (2010-2014) dedicó su mandato casi exclusivamente a la PESC y al diseño *ex novo* de un servicio diplomático de la complejidad del SEAE, dejando de lado su papel en las políticas comunes que gestiona la Comisión. La segunda AR/VP (2014-2019) buscó ejercer mejor el papel de vicepresidenta, y ciertas medidas se tomaron al respecto al principio del mandato,⁶ derivando en algo más de influencia sobre las políticas

⁴ Aunque el Consejo Europeo extraordinario concluido el 2 de julio de 2019 ya ha nominado a Josep Borrell como futuro AR/VP, todavía no se ha realizado el nombramiento definitivo que sólo se producirá cuando el Parlamento Europeo haya respaldado la candidatura de la persona propuesta para presidir la Comisión (en principio, la alemana Ursula von der Leyen) y más tarde ratificado al nuevo Colegio.

⁵ Véase la importancia que tiene disponer de ese equipo ampliado de miembros del Gabinete en L. Simón, I. Molina, E. Lledó y N. Martín (2019), "Hacia un ecosistema de influencia española en Bruselas", ARI nº 30/2019, Real Instituto Elcano.

⁶ Su despacho pasó a estar en el Berlaymont, junto al resto de miembros de la Comisión, y se creó el (cont.)

comunes de naturaleza exterior –excepto comercio– pero con un predicamento muy limitado en la dimensión internacional de las políticas internas de la UE. Como quiera que sea, siguió manteniendo una relación lejana con respecto al resto de la Comisión, con cierta falta de aceptación de su autoridad (y la del SEAE) en el seno de la institución, y en consecuencia una priorización de la PESC. El resultado es que en muchos de los grandes dossiers políticos la Comisión dejó a menudo a la AR/VP de lado y centralizó la visibilidad o el mérito en otros miembros del Colegio,⁷ contribuyendo así a la percepción de falta de influencia del puesto.

... y la solución

La Agenda Estratégica 2019-2024 aprobada por el Consejo Europeo marca como prioridad “promover los intereses y los valores de Europa en el mundo y para ello actuar con mayor determinación y efectividad a la hora de ejercer nuestra influencia, dando una prioridad más clara a nuestros intereses y aprovechando todas las políticas con ese propósito”. Esto constituye el primer marco político para emprender en el nuevo ciclo institucional una reforma de calado, sobre una doble base: (1) aumentar el peso del AR como VP de la Comisión; y (2) mejorar el funcionamiento de la PESC.

(1) Aumentar el peso del AR como VP de la Comisión

La prioridad debe ser maximizar el potencial de su papel como vicepresidente de la Comisión. Para ello, es necesario establecer desde el inicio un acuerdo entre el AR/VP y la presidenta de la Comisión, quien goza de amplios poderes para organizar la estructura y métodos de trabajo de la institución. Este acuerdo debe estar basado en una suerte de gran compromiso –o *grand bargain*–, a través del cual el AR/VP aceptaría de forma más clara en la iniciativa estratégica y en el día a día la autoridad jerárquica de su superior en la Comisión incluyendo la labor del SEAE. A cambio de esto, la presidenta aceptaría establecer una responsabilidad más clara de coordinación del AR/VP en el ámbito de aquellas competencias exteriores de la Comisión y en los aspectos exteriores de las demás políticas internas de la UE, poniendo a su disposición los servicios y estructuras necesarias para ejercer dicha autoridad de forma efectiva, incluyendo el acceso a la Secretaría General de la Comisión.⁸ Si bien este *grand bargain* no afectaría a la autonomía del AR/VP y su relación especial con el Consejo y el Consejo Europeo para temas PESC y PCSD, sentaría a su vez las bases para un mayor *input* de la Comisión en dichos temas, favoreciendo así la coherencia global de la UE como actor internacional.

Grupo de Comisarios de Acción Exterior bajo la presidencia de la AR/VP para coordinar las políticas exteriores.

⁷ Por ejemplo, el acuerdo sobre migración con Turquía (primer vicepresidente Timmermans), el Acuerdo de París (comisario de Energía Arias Cañete), el Fondo Europeo de Defensa (vicepresidente Katainen) y el acuerdo institucional con Suiza (comisario de Ampliación Hahn).

⁸ Progresivamente, y en especial durante la Comisión Juncker, la Secretaría General de la Comisión ha ido centralizando poder y hoy por hoy constituye la manija única a través de la cual se puede controlar la actividad de la institución entera.

(cont.)

Para llevar a cabo este cambio de orientación en el organigrama se podría considerar la posibilidad de crear comisarios geográficos para acción exterior, bajo la jerarquía del AR/VP y sustituyendo a los actuales comisarios temáticos (ampliación y vecindad, desarrollo y ayuda humanitaria).⁹ El AR/VP coordinaría su trabajo a través de grupos de proyecto, basados en el actual Grupo de Comisarios de Acción Exterior pero con más flexibilidad y acceso a políticas internas, ya que todos los miembros del Colegio tendrían en su carta de misión la responsabilidad de coordinar su acción exterior con el AR/VP.¹⁰ A nivel administrativo, los comisarios geográficos estarían apoyados, además de por la Secretaría General, por grupos de trabajo coordinados por el SEAE donde se incluyesen a todas las direcciones generales pertinentes.¹¹

Este modelo aseguraría el control general y el papel de coordinación del AR/VP, pero quitando la carga de viajes y gestión (ya sea por asistencia a reuniones de alto nivel o por gestión de crisis), pudiendo así centrarse en dossiers estratégicos y reducir al máximo las ausencias de las reuniones del colegio de comisarios.¹² El AR/VP tendría capacidad efectiva de supervisión sobre todas las políticas de la UE con dimensión internacional, facilitando la creación de “paquetes de incentivos”, al poderse usar de manera coherente todo el arsenal de recursos diplomáticos, económicos o de cualquier otro tipo (por ejemplo, visados) que podrían desplegarse para conseguir los objetivos e intereses de la UE con terceros países.

En el área de defensa, el AR/VP sería responsable no sólo de la PCSD (y del Comité Militar, que es el responsable de todas las misiones militares de la UE), sino también de todas las otras políticas relacionadas con la defensa ejercidas por la Comisión. Actualmente estas políticas (como el Fondo Europeo de Defensa y la Movilidad Militar) están a cargo de otros comisarios, bajo el vicepresidente de Industria Katainen. Este es un punto especialmente importante pues uno de los mayores peligros de la defensa

⁹ En todo caso, se mantendría un comisario de Comercio, dado el carácter exclusivo de esta competencia en los tratados. Sin embargo, es importante también resaltar el carácter híbrido de esta cartera (que afecta sobre todo a la política exterior e industrial) y, por tanto, reforzar sus vínculos con el AR/VP. Esto podría hacerse, por ejemplo, asignando al AR/VP la (co-)presidencia de un grupo de proyecto de política comercial, sustituyendo al actual Grupo de Comisarios para Comercio y Globalización.

¹⁰ Dado que el AR/VP no tendría la prerrogativa de nombrar y cesar a los comisarios geográficos, sería importante crear los mecanismos necesarios para asegurarse de que dichos comisarios estarían sujetos a la autoridad del AR/VP. Una forma, ya apuntada, pasaría por crear grupos de trabajo transversales con representantes de todas las Direcciones Generales (DG) que tengan responsabilidades en cada zona geográfica (por ejemplo, migración, energía, clima para África, etc.). De esta forma, se involucraría a las DG existentes y no se crearía una estructura burocráticamente disruptiva. Dichos grupos de trabajo estarían presididos por un comisario geográfico que, a su vez, estaría bajo la jerarquía del AR/VP.

¹¹ Cabe alertar sobre el riesgo que la creación de comisarios geográficos podría suponer para el parcelamiento de la política exterior de la UE, sobre todo teniendo en cuenta las conexiones existentes entre las grandes regiones. Con el fin de mitigar dichos riesgos, habría que asegurar un papel supervisor para el AR/VP y crear los mecanismos necesarios que garantizaran la subordinación jerárquica de los comisarios geográficos al AR/VP, que sería quién garantizaría la coherencia en la acción exterior de la UE.

¹² Incluso si no se lleva a cabo la sustitución de comisarios temáticos por geográficos (bien porque no se considera oportuno o porque, junto a la cartera de Comercio, se considera indispensable la continuidad de las de Cooperación al Desarrollo y Ampliación) se podrían crear en el seno del SEAE la figura de cuatro o cinco grandes enviados especiales para las grandes regiones de forma que el AR/VP pueda reducir la carga de viajes.

(cont.)

Europea es la desconexión entre los pilares tecnológico-industrial y político-estratégico. Así se ha puesto de manifiesto con el lanzamiento del Fondo Europeo de Defensa por parte de la Comisión, que prevé destinar 13.000 millones de euros durante el período 2021-2027 para apoyar proyectos de investigación en el ámbito de la defensa y cofinanciación de capacidades.¹³ Esta propuesta ha revolucionado el debate sobre defensa en Europa tras años de letargo. A modo de ejemplo, el dinero que la Comisión prevé destinar para financiar investigación en materia de defensa es superior al que destinan la mayoría de los Estados miembros (con la sola excepción de Francia y Alemania). Esto significa que casi todos ellos comenzarían a estructurar su política de I+D en defensa en torno al Fondo Europeo de Defensa de la Comisión. Sin embargo, es importante asegurarse de que el Fondo responda a una lógica estratégica y no exclusivamente industrial o económica.

Es cierto que desde el SEAE se han impulsado una serie de iniciativas en los últimos años que tienen como objeto establecer un marco político-estratégico sobre el que pueda asentarse el Fondo Europeo de Defensa. En concreto, la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) y la Revisión Anual de Coordinación de la Defensa (CARD) pretenden fijar los parámetros de la ambición estratégica europea y estimular procesos de cooperación que doten a los países europeos de las capacidades y estructuras necesarias para ejercer una mayor autonomía estratégica.¹⁴ No obstante, dichas propuestas son de carácter marcadamente intergubernamental, y su alcance plantea graves interrogantes, dadas las persistentes divergencias entre Estados miembros en temas tan centrales como el papel de la fuerza en relaciones internacionales o las amenazas y áreas geográficas a priorizar. En este sentido, surgen dudas sobre hasta qué punto las iniciativas de la Comisión en el ámbito de la política industrial de defensa están verdaderamente ancladas en una visión político-estratégica coherente y compartida por todos los Estados miembros.

La posibilidad de establecer una Dirección General de Defensa en la Comisión (e incluso de una Vicepresidencia y Comisaria para Seguridad y Defensa) podría acentuar este problema, en tanto que podría desembocar en una situación de bicefalía en este campo con un vicepresidente y comisario responsable de los aspectos tecnológico-industriales de la defensa europea, y otro (el AR/VP) de los aspectos político-estratégicos, creando así una receta para la rivalidad institucional y la incoherencia política. La solución a este problema podría pasar por el mencionado *grand bargain* entre la presidenta de la Comisión y el AR/VP, a través del cual este último se sometería a la autoridad política de la Comisión en materia de política industrial de defensa a cambio de supervisar la gestión del Fondo Europeo de Defensa, así como los servicios de la Comisión destinados a gestionarlo. Cosa distinta sería si el posible nuevo comisario de Seguridad y Defensa queda claramente bajo la autoridad del AR/VP pues, en ese caso, podría incluso ser considerado alto representante adjunto a cargo de defensa, espacio y ciber-

¹³ Véase Félix Arteaga y Luis Simón (2019), "El Fondo Europeo de Defensa y el Futuro de la Industria Española", Elcano Policy Paper, enero.

¹⁴ Pedro Serrano (2019), "The bundle of sticks: a stronger European defense to face global challenges", Working Paper, nº 03/2019, Elcano Royal Institute.

(cont.)

seguridad, lo que le daría al AR/VP supervisión adicional sobre importantes partidas presupuestarias.¹⁵

A cambio de esto, el AR/VP debería aceptar dar más espacio a la Comisión, que a buen seguro no dará acceso a sus recursos al AR/VP a cambio de nada. Así, por ejemplo, el ARVP podría consultar y validar sus propuestas e iniciativas con la Comisión antes de remitirlas al Consejo. De esta forma, dichas propuestas tendrían la garantía de contar con todo el respaldo de la Comisión y sus recursos, reforzando a su vez a la figura del AR/VP en el seno del Consejo.

(2) Mejorar el funcionamiento de la PESC

Con todos los desarrollos apuntados en el epígrafe anterior, el AR/VP reforzaría su papel de coordinación en la acción exterior de la Comisión, pero mantendría su autonomía en la PESC, ya que ésta está garantizada por el Tratado. No obstante, también en el ámbito de la PESC es necesario hacer mejoras. Solucionar ahí los problemas de fondo es una meta extremadamente compleja que requiere una reflexión profunda y detallada, incluyendo tal vez la reforma de los Tratados. Sin embargo, hay ciertas medidas que el AR/VP podría llevar a cabo casi inmediatamente, dentro de las prerrogativas que le concede el Tratado:

- Diseñar un Consejo de Asuntos Exteriores más operativo. La agenda del Consejo podría diseñarse de modo que desincentive los grandes debates teóricos y se centre sobre cuestiones prácticas de representación, uso de instrumentos financieros u otras políticas como incentivación, planificación de iniciativas conjuntas con/entre Estados miembros, coordinación de negociaciones multilaterales y posiciones en organismos internacionales, etc. En vez de conclusiones largas e ineficaces, el AR/VP podría proponer conclusiones cortas estructuradas separando partes declaratorias y partes operativas.
- Promover el uso de la mayoría cualificada en la PESC. Activar la “cláusula pasarela” del Tratado¹⁶ requiere unanimidad en el Consejo Europeo y es, a día de hoy, totalmente irreal. Sin embargo, existen ya áreas de la PESC donde se puede usar la mayoría cualificada sin necesidad de esa cláusula, y hay un número cada vez mayor de capitales interesadas en aumentar su uso. Por ejemplo, el AR y la Comisión podrían decidir estructurar los actos legales sobre sanciones de forma que la decisión de imponer sanciones siga siendo por unanimidad, pero los nombres de las personas a sancionar o las medidas económicas concretas sean por mayoría cualificada.¹⁷ Asimismo, el AR y la

¹⁵ Asimismo, una mayor coherencia entre la Comisión y el SEAE en el ámbito de la defensa facilitaría la integración de la Agencia Europea de Defensa (AED) en la gestión de proyectos del Fondo Europeo de Defensa, garantizando así una mayor orientación estratégica en la gestión del Fondo (dada la experiencia de la AED en este ámbito) así como una mayor coherencia global en la política de defensa de la UE.

¹⁶ Artículo 31.3 TUE permite la activación de la mayoría cualificada en cualquier parte de la PESC excepto las decisiones militares o de defensa, si así lo decide unánimemente el Consejo Europeo.

¹⁷ Artículo 31.2 TUE, tercer párrafo.

(cont.)

Comisión podrían presentar estrategias temáticas o regionales para aprobación del Consejo Europeo, de acuerdo con el artículo 22.1 TUE. Una vez aprobadas, todas las decisiones o posiciones del Consejo dentro del marco de esas estrategias serían por mayoría cualificada.¹⁸

- Reformar el SEAE (que actualmente cuenta ya con unas 140 delegaciones y unos 5.600 funcionarios) para promover una mejor organización administrativa y coordinación, una orientación menos teórica/académica y más operativa, más temática y horizontal y menos geográfica, una mayor capacidad para hacer uso de instrumentos comunitarios en apoyo de la PESC, y un uso más coordinado y estratégico de las Delegaciones de la UE como fuentes de información y agentes de promoción de intereses.
- Promover la coordinación con las embajadas de los Estados miembros a través de las Delegaciones de la UE en países terceros.

Conclusiones

La figura del alto representante y vicepresidente de la Comisión contiene elementos de enorme valor para avanzar en una acción exterior europea dotada de mayor coherencia, visibilidad e influencia. Sin embargo, en sus primeros 10 años de existencia, el cargo ha desaprovechado en buena medida sus potencialidades. Las expectativas se han defraudado, en parte, por problemas inherentes a la PESC pero, sobre todo, por no haber sido capaces sus dos primeras titulares de explotar el rango y las funciones coordinadoras implícitas a ser también vicepresidente de la Comisión. Se trata pues de que el futuro AR/VP pueda gestionar o supervisar con carácter efectivo toda la dimensión internacional de las políticas comunes y tener acceso a los instrumentos financieros y los servicios de la Comisión en áreas clave con una incidencia directa sobre sus competencias y poder.

Los tratados y la estructura organizativa de la UE permiten la suficiente flexibilidad como para que el AR/VP tenga acceso directo a los instrumentos de la Comisión. Ello dependería en última instancia de un acuerdo político con la nueva presidenta que debería producirse de inmediato, antes de que ésta tome decisiones sobre la estructura de las distintas carteras que creen una situación de hechos consumados y fuercen al AR/VP a una posición defensiva y reactiva.

Si se consigue una asignación correcta de esas funciones coordinadoras, la Legislatura 2019-2024 que ahora arranca no sólo vería un aumento exponencial de la influencia del AR/VP sino también, y lo que es mucho más importante, podría incidir simultánea y positivamente en los tres objetivos estratégicos de la acción exterior europea mencionados al comienzo de este análisis: (1) un uso real (y no simplemente teórico) del “doble sombrero” de vicepresidente de la Comisión y de presidente del Consejo conseguiría casi automáticamente el propósito primero de que la propia UE esté mejor coordinada; (2) una mayor coherencia entre el trabajo exterior desarrollado por ambas instituciones y mejoras en el funcionamiento de un servicio exterior en el que ya

¹⁸ Artículo 31.2 TUE, primer párrafo.

conviven funcionarios europeos y diplomáticos nacionales ayudaría a generar dinámicas de continuidad y confianza con los Estados miembros, que reducirían y a medio plazo irían eliminando la fragmentación de casi 30 políticas exteriores; y (3) esa mayor coherencia reforzaría la eficacia y visibilidad de la UE como actor internacional.