

Un nuevo liderazgo en política exterior para una Europa más fuerte en el mundo

Paula Lamoso González | Doctora por la Universidad Autónoma de Madrid (su tesis, recién defendida, estudia las negociaciones que dieron lugar al Servicio Europeo de Acción Exterior) y actualmente becaria Robert Schuman en la unidad de América Latina del Parlamento Europeo | @PauLamGon 

Tema

El futuro alto representante tiene una gran oportunidad de liderar la acción exterior de la UE si es capaz de poner en valor los recursos políticos y administrativos con los que en teoría cuenta.

Resumen

Con el objetivo de que la UE jugase un papel decisivo en el escenario global, los jefes de Estado o de Gobierno de la UE decidieron reformar la estructura institucional de la acción exterior europea; reforma que se pondría en marcha a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009). La innovación más importante fue unir en una figura de “doble sombrero” el cargo de alto representante (del Consejo) y el comisario de Relaciones Exteriores, a la vez que le proveían de un servicio diplomático, el Servicio Europeo de Acción Exterior. Casi 10 años después del nombramiento del primer alto representante (post-Lisboa), todavía no se ha logrado dotar de plena coherencia todas las patas de las que se compone la acción exterior de la UE. Para avanzar en ese propósito, este análisis propone algunas recomendaciones orientadas a que el alto representante potencie las dos facetas de su cargo, pero particularmente la de vicepresidente de la Comisión, y dé impulso estratégico al conjunto de la política exterior europea (que ni mucho menos se compone sólo de la PESC). Las ideas se han agrupado en dos ámbitos: uno organizativo (con especial atención al reforzamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior) y otro de carácter más doctrinal-estratégico que se refiere a la revisión de cuál debería ser el papel de la UE en el mundo.

Análisis

Después de que los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 cambiasen nuestra percepción del mundo, el objetivo fundamental de los Estados miembros en relación al papel de la UE en el escenario global ha sido capacitarla para que pueda ejercer un mayor protagonismo internacional (aunque, como destacaré, no han sido del todo decididos a la hora de implementar dicho propósito). En la declaración de Laeken (2001) –punto de partida del largo y accidentado proceso que condujo a la última reforma de los Tratados– los jefes de Estado o de Gobierno destacaron que la UE debía

asumir su responsabilidad en la gestión de la globalización.¹ Este objetivo se cumplió cuando ocho años más tarde por fin entró en vigor el Tratado de Lisboa, que reformó por completo la estructura institucional de la Acción Exterior de la UE para dotarla de mayor coherencia, visibilidad y continuidad.

La gran medida introducida por los Estados miembros para conseguir que la UE hable con una sola voz en el mundo fue unir bajo una misma figura con “doble sombrero” la posición de alto representante del Consejo, responsable de la política exterior de la UE, que se decide a través de consensos intergubernamentales (la llamada PESC), y la del comisario responsable de las Relaciones Exteriores vinculadas a las competencias de naturaleza supranacional que se gestionan con arreglo al método comunitario. Para reforzar ese segundo papel, se elevó además el rango al de vicepresidente de la Comisión de modo que, al menos en teoría, podría coordinar la proyección exterior de todas las políticas comunitarias. Desde 2009 estas funciones han sido desempeñadas por la británica Catherine Ashton (2009-2014) y la italiana Federica Mogherini (2014-2019). Para el próximo período legislativo (2019-2024) el encargado de liderar la acción exterior europea será el español Josep Borrell, por fin una figura política relevante que tiene ante sí el reto de marcar la línea a seguir en la acción exterior europea.

El hábito no hace al monje

Hasta ahora, el perfil de las dos altas representantes post-Lisboa ha sido más bien bajo, centrándose fundamentalmente en la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), su servicio diplomático, así como en la consolidación del puesto en sí mismo (aunque más inclinado a las tareas de la PESC que a las de coordinación de relaciones exteriores de la Comisión). Sin embargo, Federica Mogherini ha hecho en estos últimos cinco años un mayor esfuerzo que su predecesora por prestar atención a sus funciones con respecto a la Comisión. Como símbolo de su compromiso decidió trasladar su oficina desde el edificio del SEAE al Berlaymont para estar más cerca del resto de sus colegas comisarios. Además, creó el Grupo de Comisarios de Acción Exterior que se reúne bajo su presidencia. En suma, intentó conectar más la PESC con las relaciones exteriores derivadas de las políticas comunitarias. Esto ha supuesto un avance significativo en relación al trabajo desempeñado por Catherine Ashton pero, sin embargo, todavía queda un amplio margen de mejora.

En cualquier caso, junto a la voluntad y habilidad en la gestión organizativa del “doble sombrero”, la capacidad de influencia del alto representante depende en gran medida de la personalidad y trayectoria profesional del candidato elegido. Para que tenga verdadero poder no sólo debe ser capaz de coordinar, sino que ha de contar con la confianza de los Estados miembros, particularmente de los más grandes y, además, debe ser fácilmente reconocible y reconocido en el exterior. Rompiendo la dinámica post-Lisboa, los jefes de Estado o de Gobierno de la UE han decidido dar un paso más allá y nombrar ahora a una figura política relevante como alto representante capaz de definir el futuro de la política exterior europea. Josep Borrell ha sido ministro en España durante los gobiernos de Felipe González (1991-1996) y Pedro Sánchez (desde 2018), y presidente del Parlamento Europeo (2004-2007). Sin embargo, tener una rica

¹ Declaración de Laeken sobre el Futuro de la UE, <http://european-convention.europa.eu/pdf/LKNES.pdf>

trayectoria no es garantía de éxito. Borrell deberá demostrar su habilidad ante el mayor de los retos políticos que se le ha presentado en su dilatada carrera. Se enfrenta a riesgos, pero también a oportunidades que debe aprovechar para impactar efectiva y positivamente en el desarrollo de la acción exterior europea.

Mucho más allá de una simple tarea de coordinación

Durante los próximos cinco años el objetivo del próximo alto representante, con el SEAE a su servicio, debe ser liderar el conjunto de la acción exterior europea que, como ya se ha mencionado, se compone de la PESC (incluyendo la política común de seguridad y defensa, PCSD), pero también del conjunto de la proyección internacional de las políticas comunes. No se trata sólo de las políticas con clara vocación exterior (comercio, desarrollo, ampliación o vecindad), sino de prácticamente todos los ámbitos sectoriales que, en mayor o menor medida, tienen dimensión exterior: energía, clima, inmigración, agricultura, innovación, transportes, etc. En este objetivo, el alto representante deberá impulsar un esfuerzo para asegurar la coherencia y continuidad del conjunto de la acción exterior europea, lo que supone, primero, poder coordinar mejor las distintas políticas en el seno de la Comisión y, en segundo lugar, clarificar y mejorar la relación entre ésta y las instituciones intergubernamentales: el Consejo Europeo (al que asiste) y el Consejo de la UE en su formación de Asuntos Exteriores (que preside). El alto representante no debe olvidar que ambos papeles son importantes y que, a la vez que los coordina y pone en sintonía, debe ejercerlos de forma independiente con el fin de evitar recelos por parte bien del Consejo, bien de la Comisión.

Después de las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa encaminadas a la comunitarización de todas las políticas, la excepción es la PESC, que queda como la única política intergubernamental. Esta es un área particularmente delicada debido a que está íntimamente ligada a la soberanía nacional. Por lo tanto, los Estados miembros no quieren perder su poder aquí, y con ese objetivo lucharon decisivamente por seguir conservando la última palabra, así como su poder de veto. Al mismo tiempo, los Estados miembros exigieron mantener la capacidad de seguir desarrollando su propia política exterior de modo paralelo (aunque coordinado) a la política exterior de la UE. El carácter intergubernamental de la PESC así como la unanimidad en el proceso de toma de decisiones fomentan la percepción de que el cargo de alto representante es una suerte de delegado de los Estados miembros, alguien que se limita a tareas de coordinación – cuando no de mera representación– de quienes de verdad tienen el poder. Siguiendo esta lógica, los Estados miembros entienden la figura del alto representante, y a su servicio diplomático, como una herramienta más que tienen a su disposición y que les ayuda a multiplicar su presencia e influencia en el mundo, pero siempre y cuando su capacidad individual no se vea afectada. Tanto es así que decidieron, a petición del Reino Unido, introducir dos declaraciones, 13 y 14, anexas al Tratado de Lisboa en aras de asegurar dicha premisa. Sin embargo, el verdadero poder del alto representante es su capacidad de influencia sobre los jefes de Estado o de Gobierno y sobre el propio presidente del Consejo Europeo. Si consigue ganarse su confianza, la influencia y por tanto el poder del alto representante aumentarán exponencialmente.

Pero si reforzar su papel en el ámbito de la PESC supondrá un reto para el alto representante, este todavía será mayor en el objetivo de poner en valor su papel como vicepresidente de la Comisión, que, hasta ahora, como ya se ha destacado, ha sido verdaderamente infrautilizado. En este sentido, además de coordinar y asegurar la coherencia de prioridades entre la PESC y la dimensión exterior de las políticas comunitarias, tendrá que saber ejercer autoridad sobre los grandes poderes y recursos de la Comisión en el ámbito exterior, de forma que se pueda multiplicar la efectividad de los instrumentos de la acción exterior europea. Que el alto representante sea al mismo tiempo vicepresidente de la Comisión facilita enormemente el propósito de asegurar dicha coherencia.² Asimismo, el puesto implica la obligación de informar y rendir cuentas al Parlamento Europeo de toda su actuación (con especial énfasis en lo referente a las políticas comunes) y, además, deberá dar cuenta de todas las demandas que este le pueda dirigir. El Parlamento Europeo tiene derecho a plantear preguntas o hacer recomendaciones al Consejo y al alto representante.³

En ese objetivo, ahora prioritario por maximizar su papel de vicepresidente de la Comisión, es fundamental la buena sintonía con el presidente de la Comisión, ya que este último es el encargado de organizar la estructura y modo de trabajo de la institución que dirige. Una vez más, el verdadero poder del alto representante, aunque esta vez matizado por su posición de vicepresidente dentro del colegio de comisarios, será la influencia que este tenga sobre el presidente de la Comisión y el resto de comisarios cuya cartera tenga una dimensión exterior. Establecer una relación de confianza con, particularmente, el presidente de la Comisión, pero también con sus comisarios, será esencial a la hora de incrementar su influencia y poder sobre todas las áreas con una dimensión exterior, lo que potenciará su poder como vicepresidente de la Comisión.⁴

Grandes retos que requieren de un verdadero líder

Como ya se ha señalado, casi 10 años después del nombramiento del primer alto representante (post-Lisboa), todavía queda margen de mejora en el objetivo de dotar de coherencia todas las patas de las que se compone la acción exterior de la UE. Para avanzar en ello, y tratando de concretar la antes comentada necesidad de que el alto representante actúe de verdad como vicepresidente de la Comisión y dar impulso estratégico al conjunto de la política exterior europea (que ni mucho menos se compone sólo de la PESC), aquí se proponen una serie de ideas concretas en las que progresar, que se han agrupado en dos ámbitos: el organizativo (con especial atención al SEAE) y

² E. Gianfrancesco (2013), "The High Representative", en Hermann-Josef Blanke y Stelio Mangiameli (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg, pp, 733-758 y 747.

³ A. Cebada Romero (2010), "La alta representante de la Unión Europea: la primera ministra integral de acción exterior", *Documento de opinión del IEÉE*, nº 19, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2010/DIEEE019-2010_AltaRepresentanteUE.pdf.

⁴ Véase la idea de un gran compromiso a alcanzar entre el futuro alto representante y la candidata a presidir la Comisión (que se debería producir antes de que ésta diseñe el reparto de las demás carteras) en I. Molina y L. Simón (2019), "Una mirada estratégica al puesto de alto representante y vicepresidente de la Comisión", ARI nº 84/2019, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari84-2019-molina-simon-mirada-estrategica-puesto-alto-representante-vicepresidente-comision

el de carácter más doctrinal-estratégico sobre cuál debería ser el papel de la UE en el mundo, a través de la revisión de la llamada Estrategia Global.

Por lo que respecta al ámbito organizativo, el elemento central debería ser, en aras de reforzar la coherencia, celebrar reuniones periódicas entre el alto representante y los más altos responsables de las dos instituciones con responsabilidades vinculadas a la representación exterior de la UE, el presidente de la Comisión y el presidente del Consejo Europeo. El alto representante no debe olvidarse de que se encuentra en una posición de “subordinación” frente al presidente del Consejo Europeo y al presidente de la Comisión. Como ya se ha destacado, el objetivo principal del alto representante en aras de multiplicar su influencia, y por tanto poder, debe ser el de establecer una relación de confianza con estas dos figuras, respetando religiosamente las reglas procedimentales tanto dentro del Consejo como de la Comisión. Sólo de este modo su margen de maniobra aumentará. En este cometido, el alto representante debe evitar largas ausencias de Bruselas, prestar atención a los temas que realmente importan dentro del Consejo y de la Comisión e identificar dónde está verdaderamente el poder.

En segundo lugar, de un modo más concreto, el alto representante, con apoyo del SEAE, debe reforzar su papel de planificador estratégico. En teoría, el SEAE es responsable de definir la orientación estratégica de la acción exterior de la UE, lo que incluye diseñar la programación de la cooperación al desarrollo para todas las regiones del mundo, mientras que la Comisión se encarga del presupuesto y la implementación. Sin embargo, en la práctica, el comisario de Desarrollo es el que tiene autoridad sobre el conjunto del proceso de programación. Por lo tanto, sería necesaria una redefinición de funciones mediante la cual el alto representante, como coordinador del grupo de comisarios con responsabilidades exteriores, reforzase su papel de planificador estratégico.

En tercer lugar, la Comisión, con el beneplácito del alto representante y del SEAE, está trabajando para poner en marcha el instrumento de vecindad y desarrollo (conocido como NDICI, sus siglas en inglés) mediante el cual se propone un aumento del presupuesto para la acción exterior europea a la vez que se reduce el diverso número de instrumentos.⁵ Esto representa una gran oportunidad para reforzar al alto representante en su papel de vicepresidente de la Comisión ya que le dotará de mayor poder en tanto que coordinador y presidente de las reuniones de los comisarios con competencias vinculadas a las relaciones exteriores, el grupo RELEX. Asimismo, permitirá al conjunto de la acción exterior de la UE centrarse de un modo más claro en los objetivos políticos y compromisos establecidos con sus socios, siguiendo sus valores

⁵ El nuevo instrumento de vecindad y desarrollo engloba: el fondo europeo de desarrollo, actualmente fuera del presupuesto; el instrumento de vecindad europeo; el instrumento de cooperación al desarrollo; el instrumento europeo para la democracia y los derechos humanos; el instrumento que contribuye a la estabilidad y a la paz, el instrumento de partenariado para la cooperación con terceros países; y el fondo de garantía para las relaciones exteriores. Asimismo, este se complementa con: el instrumento de asistencia para la pre-adhesión, la ayuda humanitaria, la política exterior y de seguridad común, los países y territorios de ultramar, incluyendo Groenlandia y el instrumento europeo para la seguridad nuclear. Véase European Commission (2018), “The EU budget for external action”, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4124_en.htm.

(cont.)

y prioridades. Además, este nuevo instrumento permite, a su vez, una mayor clarificación de la división de funciones entre el SEAE y la Comisión, ya que suma las competencias en ayuda humanitaria y cooperación con desarrollo, lo que es fundamental en la relación con África, una de las máximas prioridades tanto para la UE como para España.

También relacionado con los instrumentos financieros, pero esta vez en el ámbito de la defensa, el nuevo alto representante deberá garantizar la adopción e implementación del fondo para la “Facilidad de paz europea”, más conocido como *European Peace Facility*.⁶ Se trata de un nuevo fondo extrapresupuestario que se está negociando con gran entusiasmo por parte del SEAE, el cual pretenden se dote de 10.500 millones de euros y reúna los mecanismos extrapresupuestarios existentes dedicados a la seguridad y la defensa, lo que permitiría superar las fisuras y limitaciones existentes. La creación de este nuevo instrumento permitiría aumentar la efectividad de la financiación para las misiones y operaciones militares de la PCSD, al mismo tiempo que facilitaría las contribuciones de la UE a las operaciones de paz dirigidas por socios y ampliaría el alcance del apoyo militar y de defensa que la UE puede ofrecer. Asimismo, se pretende que cubra los gastos que no pueden financiarse con el presupuesto de la UE debido a sus implicaciones militares y de defensa. Pero lo más importante en relación al papel del futuro alto representante es que éste tendría la capacidad de supervisión y de hacer propuestas para ejecutar el gasto.⁷

El fondo para la “Facilidad de paz europea” no debe confundirse con el Fondo Europeo de Defensa, que es una dotación presupuestaria –propuesta por la Comisión– orientada a contribuir a la autonomía estratégica de la UE en el sector de la defensa.⁸ La puesta en marcha del Fondo Europeo de Defensa es importante en relación con el alto representante porque se podrá utilizar para financiar los proyectos que los Estados miembros propongan dentro del marco de la Cooperación Permanente Estructurada, más conocida como PESCO (puramente intergubernamental), cuyo fin último es conseguir una mayor coordinación en el desarrollo de las capacidades de defensa, así como la mejora de capacidades operativas. El alto representante, como responsable último de la PESCO, tiene la capacidad de hacer recomendaciones sobre cuáles son los proyectos presentados por los Estados miembros que deberían ponerse en marcha y, por lo tanto, ser potencialmente financiados por el Fondo Europeo de Defensa, el cual la Comisión ha propuesto se dote de 13.000 millones de euros para el período presupuestario 2021-2027.⁹

⁶ European Commission (2018), “EU budget: stepping up the EU’s role as a security and defence provider”, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4121_en.htm.

⁷ EEAS (2018), “The European Peace Facility”, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46286/european-peace-facility-qa_en.

⁸ Comisión Europea (2019), “Presupuesto de la UE para el período 2021-2027: la Comisión acoge con satisfacción el acuerdo provisional relativo al futuro Fondo Europeo de Defensa”, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1269_es.htm.

⁹ Comisión Europea (2018), “Un presupuesto de la UE para el futuro: el Fondo Europeo de Defensa”, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-eu-defence-fund_es.pdf.

(cont.)

Finalmente, el alto representante deberá trabajar para clarificar las estructuras de mando dentro del SEAE, delegando funciones y estableciendo unas líneas estrictas de traspaso de información de abajo a arriba. Del mismo modo, los representantes especiales de la UE y su personal deberían integrarse en los servicios geográficos y temáticos del SEAE.¹⁰ Por último, con el fin de conseguir una mayor coherencia, el alto representante debe asegurar que el SEAE y las delegaciones de la UE son el único canal por el cual vehiculizar las relaciones exteriores de la UE. Además de mejorar la cooperación Comisión-Estados miembros, deberían dotarlos de competencias consulares, al menos respecto de los ciudadanos de los Estados miembros que no cuentan con representación consular en un país tercero dado.

En relación al segundo de los ámbitos de propuestas concretas –el relativo a cuál debería ser el papel de la UE en el mundo–, el nuevo alto representante tiene ante sí la oportunidad de redefinir la Estrategia Global de la UE¹¹ de acuerdo con sus prioridades. Este documento ha demostrado ser particularmente útil a la hora de dotar de mayor coherencia la acción exterior de la UE a la vez que proporciona una visión estratégica y agenda compartida con los Estados miembros.¹² Sin embargo, desde que se publicase la Estrategia Global en junio de 2016 el mundo y la UE son muy diferentes. Por un lado, se está negociando la salida del Reino Unido de la UE y, por el otro, desde que la Administración Trump ha llegado al poder, EEUU y la UE han dejado de compartir la misma visión del mundo. Actualmente, EEUU supone un enorme desafío para Occidente tanto en lo relativo al ámbito comercial como de seguridad. El contexto internacional actual caracterizado por la polarización y el debilitamiento de las estructuras multilaterales y de defensa de la democracia y los derechos humanos necesita a la UE más que nunca para que haga de contrapeso a los gigantes como China y Rusia, los cuales son, además, rivales sistémicos. Asimismo, se entiende que la rivalidad geoestratégica entre EEUU y China será la que marque la hoja de ruta de las relaciones internacionales en las próximas décadas.¹³ EEUU y la UE están perdiendo cada vez más influencia en este nuevo escenario mundial y ya han dejado de ser los actores globales de referencia.

Otros objetivos son también los que mueven las estrategias exteriores de las grandes potencias regionales como China, Rusia, Brasil y Turquía, lo que está provocando una intensificación de las tensiones y una mayor inseguridad global. Actualmente, la UE es el único actor global relevante que defiende como su máxima prioridad el

¹⁰ S. Lehne (2012), “The review of the European External Action Service in 2013”, *Carnegie Europe*, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=50020>.

¹¹ EEAS (2016), “Shared vision, common action: a stronger Europe. A global strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

¹² EEAS (2019), “The European Union’s global strategy three years on, looking forward”, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/64034/vision-action-eu-global-strategy-practice-three-years-looking-forward_tg.

¹³ L. Simón (2019), “Subject and object: Europe and the emerging great-power competition”, Expert Comment, nº 17/2019, Elcano Royal Institute, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/commentary-simon-subject-object-europe-and-the-emerging-great-power-competition.

(cont.)

multilateralismo y un orden mundial regulado basado en los principios democráticos y la defensa de los derechos humanos. Además, los retos globales como el cambio climático, las migraciones, la demografía, la delincuencia organizada o la inteligencia artificial, trascienden la dimensión nacional. Los Estados miembros individualmente no serán capaces de dar respuesta a estos problemas. Sin duda, la UE debe redefinir su Estrategia Global a la luz de las nuevas dinámicas mundiales. Particularmente, la UE debería luchar por conseguir una mayor autonomía que le permita trabajar en colaboración con sus socios terceros cuando sea posible, pero también sola cuando sea necesario.¹⁴ Una redefinición de la Estrategia Global no tendría por qué implicar un cambio radical del documento publicado en 2016, pero sí sería oportuno hacer un análisis profundo de la nueva situación que lance el mensaje de una actitud proactiva ante los retos que se avecinan. Sin embargo, para que dicho proceso de reflexión sea efectivo debería ser seguido directamente por los Estados miembros y por expertos independientes.¹⁵

Conclusión

Que los jefes de Estado o de Gobierno hayan decidido nombrar como nuevo alto representante a una figura política relevante es una gran noticia para que la UE juegue un papel más importante en el mundo. Sin embargo, ello por sí mismo no es suficiente. El nuevo alto representante tiene ante sí un gran reto: poner en valor su cargo. Para ello deberá redefinir las estructuras con las que cuenta y sacar el máximo partido a sus dos papeles, el de alto representante y, sobre todo, el de vicepresidente de la Comisión. Únicamente de este modo la UE será capaz de ejecutar una verdadera acción exterior coherente y fuerte que impacte decisivamente el devenir del amenazante escenario global.

¹⁴ EEAS (2019), *op. cit.*

¹⁵ Biscop, S. (2019), "The EU Global Strategy 2020", *Security Policy Briefs*, Egmont Institute, <http://www.egmontinstitute.be/the-eu-global-strategy-2020/>.