

El Parlamento Europeo: un actor decisivo en las negociaciones sobre la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior

*Ramón Jáuregui Atondo **

Tema: Este ARI estudia el papel desarrollado por el Parlamento Europeo en las negociaciones sobre la organización, estructura y funcionamiento del futuro Servicio Europeo de Acción Exterior.

Resumen: El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) es una de las innovaciones más importantes del Tratado de Lisboa, que persigue entre sus objetivos reforzar el papel de la UE en la escena internacional. Este nuevo servicio diplomático, que será responsable de formular y ejecutar la política exterior común y que representará a la Unión en el mundo, estará compuesto por funcionarios de las instituciones europeas y de los Estados miembros. El Parlamento Europeo, que ha visto reforzado su papel en el proceso de toma de decisiones tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ha sido un actor clave en las negociaciones entre el Consejo y la Comisión para la creación y configuración del SEAE. La necesidad de contar con la aprobación del Parlamento, para la adopción de los Reglamentos sobre el presupuesto y el estatuto del personal, ha forzado la transformación del procedimiento de consulta a la Eurocámara en un procedimiento de codecisión *de facto*, en el que el Parlamento ha logrado imponer varias de sus peticiones relativas a la organización y el funcionamiento del SEAE.

Análisis:

Los primeros pasos

Desde que en 1970 se creara la “Cooperación Política Europea”, el objetivo de coordinar las actuaciones de los Estados miembros en materia de defensa y política exterior, ha estado siempre presente en el proyecto europeo. Pero fue el Tratado de Maastricht de 1992 el que instituyó una Política Exterior y de Seguridad Común como una nueva política comunitaria y permitió a los Estados miembros comenzar a emprender acciones comunes, regidas por una toma de decisiones bajo el método intergubernamental, basado en la unanimidad. La realidad, sin embargo, fue que esta exigencia, unida a la ausencia de voluntad política para llegar a acuerdos sobre la actuación exterior de la Unión, casi siempre como consecuencia de la influencia e interferencia de los intereses y de las políticas nacionales exteriores de los Estados miembros, han impedido la consolidación de una política exterior común para Europa. Así se puso de manifiesto en

* *Diputado Socialista al Parlamento Europeo*

el conflicto de los Balcanes y en las sangrientas matanzas africanas de la década de los 90, la crisis de Irak en 2003, etc.

A pesar de todo, el verdadero embrión de la política exterior común, ha sido el trabajo de Javier Solana a lo largo de más de 10 años como Mister PESC y alto representante (desde 2005), en un esfuerzo ímprobo y mundialmente reconocido por hacer común la presencia y la política externa de la Unión. Ese reconocimiento y la convicción generalizada de que los retos de la mundialización requerían de una Unión fuerte y digna de crédito en la escena internacional a nivel económico y político, empujó a la Convención Europea, que redactó la Constitución Europea, a proponer modificaciones sustanciales en los Tratados. Una de estas propuestas fue la de impulsar la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior. Su establecimiento fue discutido en un Grupo de Trabajo dedicado a la “Acción exterior”, formado por representantes de los gobiernos de los Estados miembros y por representantes de los Parlamentos Nacionales y del Parlamento Europeo.

El Grupo de Trabajo barajó dos opciones para la creación del servicio exterior. La primera, la creación de un servicio conjunto con funcionarios de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión, de la Secretaría del Consejo y apoyados por miembros de los servicios diplomáticos nacionales. La segunda, el mantenimiento de dos administraciones distintas y una oficina privada conjunta del ministro de Asuntos Exteriores que garantizaría la coordinación entre ambas. Finalmente, el Grupo de Trabajo se decantó por la opción de aunar los servicios exteriores evitando, así, innecesarias y costosas duplicidades.

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, retomó la mayoría de las innovaciones introducidas por la maltrecha Constitución Europea para reforzar el rol de la Unión en la escena internacional, entre ellas, la creación de la figura del alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión y el establecimiento de un SEAE. Este nuevo servicio diplomático trabajaría en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estaría compuesto por funcionarios de la secretaría general del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. Su organización y funcionamiento se establecerían mediante una Decisión del Consejo, que se pronunciaría a propuesta del alto representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión.

El nacimiento de la propuesta de Decisión

Los primeros trabajos preparatorios para la puesta en funcionamiento del SEAE comenzaron tras la firma del Tratado Constitucional, pero se paralizaron después del fracaso de los referendos de Francia y Países Bajos en mayo y junio de 2005. Fueron retomados, nuevamente, tras la firma del Tratado de Lisboa, con el objetivo de poner en funcionamiento el SEAE, tan pronto como entrara en vigor el Tratado y se procediera al nombramiento del alto representante. Los Estados miembros y el Parlamento Europeo fueron consultados a lo largo del proceso y defendieron enfoques diferentes. Mientras que los primeros se inclinaron por un servicio que contara con una composición equilibrada entre personas procedentes de los servicios de la Comisión, del Consejo y de los Estados miembros, el Parlamento optó, en su Resolución del 26 de mayo de 2005, por un servicio integrado en los servicios de la Comisión en términos organizativos, administrativos y presupuestarios, lo que le permitiría ejercer un control político sobre el mismo.

Los trabajos sufrieron un nuevo parón tras el resultado negativo del referéndum irlandés de 2008 pero se reiniciaron después del anuncio del Consejo de la celebración de un segundo referéndum en Irlanda. La Eurocámara aprobó una nueva Resolución, en octubre de 2009, en la que le recordaba al Consejo que era fundamental mantener un diálogo inicial y detallado con el Parlamento para una puesta en funcionamiento eficaz del SEAE y para garantizar que se le asignasen los recursos financieros necesarios. El Parlamento reiteró, también, que el SEAE debería integrarse en la estructura administrativa de la Comisión, para garantizar de esta manera una absoluta transparencia, y que debería estar sujeto a las decisiones del Consejo en los ámbitos tradicionales de la política exterior (política exterior y de seguridad común y política común de seguridad y defensa) y a las decisiones del Colegio de Comisarios en el ámbito de las relaciones exteriores comunes.

Además, la Eurocámara manifestó sus primeras líneas rojas de cara a la negociación de la Decisión del Consejo. Primero, que todo el personal del SEAE debería poseer el mismo carácter temporal o permanente y los mismos derechos y obligaciones independientemente de su origen y que deberían disponer de cierta independencia objetiva en el marco de las instrucciones emanadas de las responsabilidades definidas en los Tratados. Segundo, que deberían otorgarse al alto representante y vicepresidente de la Comisión las competencias de autoridad facultada para proceder a los nombramientos en el SEAE. Tercero, que debería incluirse en la Decisión la estructura de organización del servicio y que el organigrama se debería aprobar como parte del presupuesto de la Comisión (gastos administrativos) en el marco del procedimiento presupuestario anual. Cuarto, que el SEAE debería estar dirigido por un director general responsable ante el alto representante y vicepresidente de la Comisión. Quinto, que el SEAE debería ramificarse en diferentes direcciones especializadas para cada uno de los distintos ámbitos geoestratégicos y en otras direcciones competentes para las cuestiones relativas a la política de seguridad y defensa, la gestión civil de crisis y asuntos multilaterales y horizontales, incluidos los derechos humanos y las cuestiones administrativas. Sexto, que el alto representante y vicepresidente de la Comisión debería comprometerse a informar a las comisiones de Asuntos Exteriores y de Desarrollo del Parlamento Europeo sobre sus nombramientos para altos cargos del SEAE, y tendría que aceptar que se celebraran audiencias de los candidatos, si la Eurocámara así lo decidiera.

El 23 de octubre de 2009 se presentó el documento de base, elaborado por la Presidencia del Consejo y los Estados miembros. Con el objetivo de elaborar la propuesta legislativa y partiendo del documento del Consejo y de las recomendaciones del Parlamento, la alta representante –la británica Catherine Ashton– creó un grupo de trabajo, formado por una docena de expertos provenientes del Consejo, la Comisión y de las presidencias rotatorias. Finalmente, la propuesta de Decisión vio la luz el 25 de marzo de 2010.

La negociación del acuerdo y los papeles de la Presidencia Española y del Parlamento Europeo

Prácticamente sólo un mes más tarde de la presentación del proyecto de Decisión, el 26 de abril de 2010, el Consejo de Asuntos Generales, presidido por Miguel Ángel Moratinos, llegaba a un acuerdo político global respaldado por la Comisión Europea. No obstante, con el acuerdo de los gobiernos no finalizaba la tramitación de la Decisión. Los nuevos poderes institucionales que ha instaurado el Tratado de Lisboa han revolucionado la toma de decisiones y el Parlamento Europeo, que ha visto reforzado su poder

legislativo, se ha convertido en un actor clave al ser necesaria su aprobación para la adopción de los Reglamentos sobre el presupuesto y el estatuto del personal.

La Eurocámara ha respondido con seriedad a sus nuevas responsabilidades y los tres grandes grupos políticos (Partido Popular Europeo, Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas y Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa), encabezados por los ponentes del informe de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento –el popular alemán Elmar Brok y el liberal belga Guy Verhofstadt– y el ponente de la Comisión de Presupuestos –el socialista italiano Roberto Gualtieri– han trabajado conjuntamente con el objetivo de incluir en la Decisión sus prioridades. A las líneas rojas señaladas antes, los ponentes del P.E. añadieron: un mayor espectro de competencias para el futuro servicio (la política de desarrollo, la ayuda humanitaria o la política de vecindad); una distribución equitativa de nacionalidades en el personal; el nombramiento de delegados políticos con responsabilidad política para asistir a la Baronesa Ashton; y un cuerpo exterior en el que, al menos, la mitad de sus componente procedan de la Comisión. En definitiva, el Parlamento quería dejar claro que no dejaría a un lado la metodología comunitaria, ni aceptaría un control insuficiente por parte de la Eurocámara a nivel político y presupuestario.

Tras largas jornadas de trabajo, el pasado 21 de junio en Madrid, Catherine Ashton, la Presidencia española de la Unión y los representantes del Parlamento Europeo llegaron a un acuerdo político sobre la organización y el funcionamiento del SEAE. Además, se acordaron dos declaraciones de la alta representante sobre responsabilidad política y sobre la estructura básica de la administración central. Pero este acuerdo global, alcanzado en un tiempo récord, todavía tendría que ser confirmado por las instituciones comunitarias.

Gran parte del éxito de este acuerdo recae en la Presidencia española que ha desempeñado un excelente y discreto papel como mediadora en la negociación, retomando buena parte de las iniciativas de la Eurocámara, a sabiendas de que ésta había amenazado con hacer uso de sus competencias, en materia presupuestaria y de personal, para bloquear la puesta en marcha del SEAE si no se cumplían sus exigencias. Por ello, no es casualidad que el procedimiento de consulta al Parlamento se haya transformado en un procedimiento de co-decisión *de facto* y que los ponentes hayan negociado no sólo los aspectos relativos al presupuesto y el personal, sino otras modificaciones relativas a la organización y el funcionamiento del SEAE. Esta transformación ha propiciado que el acuerdo se alcanzase en pocos meses, en aras de suplir los retrasos que ha sufrido la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

El 8 de julio de 2010, la Eurocámara dio su aprobación a la propuesta de la alta representante en su versión modificada. El Parlamento y, en particular, el Grupo Socialista han logrado introducir en el texto final sus tres prioridades fundamentales: (1) el objetivo de un SEAE eficaz y coherente que contribuya a reforzar la voz europea en la arena internacional; (2) el respeto del método comunitario y del papel de la Comisión, a través de un vínculo estrecho entre el SEAE y la Comisión Europea; y (3) la garantía de un control político y presupuestario por parte del Parlamento sobre el SEAE.

Además, el acuerdo contempla la mayoría de las peticiones del Parlamento. Primero, que aunque la contratación se base en los méritos, el equilibrio geográfico y el de género sean tenidos en cuenta en los nombramientos de los Jefes de las Delegaciones de la UE

y que la Comisión Europea participe en el proceso de selección de éstos, aunque sea Ashton quien tome las decisiones finales.

Segundo, que al menos un 60% del personal del SEAE esté formado por funcionarios de la Unión, lo que garantiza la identidad comunitaria del servicio, y que los funcionarios de los servicios diplomáticos nacionales, que representarán un tercio del personal, sean agentes temporales por un máximo de ocho años con la posibilidad de renovarles dos años más. Así, el 1 de enero de 2011, un total de 1.525 funcionarios de la Comisión y la Secretaría General del Consejo serán transferidos al SEAE y se crearán 100 nuevos puestos. El SEAE tendrá su sede en Bruselas y estará formado por una administración central y 136 antiguas delegaciones de la Comisión.

Tercero, que se cree, además, de una administración central –formada por direcciones generales divididas en oficinas geográficas que cubran todos los países y regiones del mundo–, una estructura dedicada a los derechos humanos en la sede y en las delegaciones, así como un departamento que asista a la alta representante en sus relaciones con la Eurocámara.

Cuarto, que el control político y presupuestario del Parlamento esté garantizado mediante los derechos de descarga (control de la gestión presupuestaria) sobre el servicio en su conjunto. Además, aunque el presupuesto operacional será responsabilidad de la Comisión, la alta representante se ha comprometido a que el Parlamento reciba un documento que explique qué partes del presupuesto de la Comisión están consagradas a las acciones exteriores, incluyendo los planes de establecimiento de las delegaciones de la Unión y el gasto de las acciones desglosado por país y misión. El presupuesto administrativo del SEAE entrará en una nueva sección denominada “Servicio Europeo de Acción Exterior”.

Quinto, que los representantes especiales de la UE y los jefes de las Delegaciones, en los países y organizaciones que el Parlamento considere “estratégicamente importantes”, comparezcan ante la Comisión de Asuntos Exteriores. Además, ésta comisión y la de Presupuestos tendrán un mayor control sobre las misiones de la Política Exterior y de Seguridad Común financiadas con presupuesto de la Unión. Todos estos puntos han quedado reflejados en la declaración sobre responsabilidad política de la alta representante que se han publicado acompañando a la Decisión en el Diario Oficial de la Unión.

Sexto, que en el organigrama figure, por debajo de Ashton, un secretario general ejecutivo y dos secretarios adjuntos.

Por último, los diputados han introducido en la Decisión la obligatoriedad de presentar antes de 2011 un informe, al Parlamento, al Consejo y a la Comisión, sobre el funcionamiento del SEAE y a mediados de 2013, una evaluación de su organización y funcionamiento.

El pasado 26 de julio, la tramitación de la Decisión finalizó con su adopción en el Consejo de Asuntos Generales y el 3 de agosto se publicó en el Diario Oficial de la UE. Actualmente, se está negociando el reparto de puestos del equipo directivo del cuerpo diplomático en Bruselas y de las “Embajadas” de la UE.

Ahora sólo falta que el Parlamento Europeo se pronuncie sobre el Reglamento Financiero, el Reglamento relativo al Estatuto del Personal de la UE y las modificaciones al presupuesto de 2010, temas en los que tiene poder de co-decisión. No obstante, se espera que el Parlamento no dilate la tramitación de los mismos y dé su aprobación en la próxima sesión plenaria de octubre, al haber logrado introducir en la Decisión la mayor parte de sus peticiones, permitiendo así que la puesta en marcha definitiva del SEAE se lleve a cabo en diciembre de 2010, coincidiendo con el aniversario de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Conclusiones: No cabe duda de que el establecimiento del SEAE supone un paso adelante en la construcción de una UE más sólida, coherente y eficaz a nivel internacional. No obstante, esto no significa que se ponga fin a la diplomacia de los Estados miembros, sino que asistimos al nacimiento de una estructura que aúna, a la vez, la naturaleza comunitaria y la intergubernamental.

Tras alcanzar el reto de poner en marcha un verdadero sistema diplomático europeo en el que se sustente la política exterior común, la Unión debe consagrarse a nuevos desafíos que requieren su acción concertada. Los retos de la seguridad global, los efectos del cambio climático, el terrorismo internacional, la proliferación nuclear, o la crisis económica y financiera sólo pueden ser abordados desde una perspectiva supranacional. Actuando por separado en el ámbito de la defensa y la economía, los europeos no sólo estarán condenados a la irrelevancia en las relaciones internacionales, sino que además vivirán con más inseguridad. De nada servirán los esfuerzos realizados para que la UE desempeñe un papel en las esferas de la diplomacia y la seguridad, que esté a la altura de su poder económico, si no logramos la construcción de una política común de defensa y la gobernanza económica de la Unión.

No hay mejor manera de concluir este informe que recordando unas palabras del que podríamos considerar padre de la política exterior europea, Javier Solana, premio Carlomagno, quien, al recoger el máximo galardón europeo en Aquisgrán, reivindicó Europa “como un actor global, que hable con una sola voz y se convierta en factor decisivo de paz y estabilidad mundiales. Ésta es mi Europa”, dijo al final. También es la nuestra.

Ramón Jáuregui Atondo
Diputado Socialista al Parlamento Europeo