

Introducción

El presente trabajo pretende describir y analizar el nuevo organismo para la política exterior que nace con el Tratado de Lisboa: el Servicio Europeo de Acción Exterior. Es por ello que se centra en el estudio de la integración europea en el área de la política exterior común para tratar de explicar cómo esta marcha hacia la unión política ha sido y está siendo posible.

En sus inicios, el proceso de integración europea era un riachuelo que fluía apaciblemente. Con el paso de las décadas, su caudal había ido aumentando a la vez que había acelerado su curso. De ahí que, en los noventa, se hubiera convertido en un río que regaba amplios territorios: la unión económica y monetaria, la ciudadanía europea, etc. Sin embargo, en los últimos años, este río ya no corría como siempre. Primero, el exceso de afluentes lo había desbordado, es decir, la ampliación había exigido complicadas reformas institucionales, había suscitado recelos en los antiguos Estados miembros y, lo que es más, a los nuevos socios les estaba costando adaptarse. Después, el abrupto final de la ratificación del texto constitucional había hecho que se estancara. Por último, la sobreexplotación de sus reservas provocada por la crisis económica y financiera amenazaba con secarlo. No obstante, a pesar de que las previsiones no eran muy optimistas ya que la ratificación, de nuevo, no anunciaba chubascos, lo cierto es que las precipitaciones acabaron por llegar y el Tratado de Lisboa entró en vigor. Lo que aún no sabemos, pues ha llovido poco desde entonces, es si el agua que queda por caer será suficiente para recoger una buena cosecha.

Por otro lado, la diplomacia es a la política exterior lo que las piedras del fondo son al río. En consecuencia, este trabajo no hubiera estado completo si no se hubiera tratado esta materia en profundidad.

El trabajo ante el que ahora nos encontramos se encuadra dentro del área de la Historia de la Integración Europea y, por ende, de las Relaciones Internacionales. A su vez, está irremediablemente conectado con la actualidad al centrarse en la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior. Además, incluye cuestiones relacionadas tanto con el tejido institucional que sirve de soporte a la acción exterior de la Unión como con los servicios diplomáticos de los Estados miembros.

El presente trabajo se divide en seis capítulos. A continuación, ofrecemos un breve resumen del contenido de cada uno.

En el primero de ellos, «Los primeros intentos de una política exterior común», se parte del supuesto de que si el proceso de integración europea empezó por la economía fue por razones meramente pragmáticas. Queremos sostener que, desde un primer momento, como quedó patente en la Declaración Schuman de 1950, se aspiraba a conseguir una Europa integrada en el terreno político. Los repetidos intentos iniciales de lograrlo que se presentan a lo largo del capítulo: la Comunidad Europea de Defensa, la Comunidad Política Europea y los Planes Fouchet, si bien no resultaron exitosos, no son sino una clara muestra de esta voluntad de unión política.

El segundo capítulo se inicia tras el abandono del último Plan Fouchet y recorre toda la trayectoria histórica de la política exterior de las Comunidades Europeas hasta llegar al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Por este motivo, lo hemos titulado «La llegada de la cooperación efectiva en materia de política exterior». En él se busca demostrar que, años más tarde, cuando la unión económica

había convertido a las Comunidades Europeas en una potencia de tipo económico a escala mundial, fue el momento en el que volvió a hacerse evidente a los ojos de los Estados miembros la necesidad de respaldar este peso económico con el elemento político. Si se optó por la vía intergubernamental no fue porque se rechazara la unión política, sino debido a que, hasta entonces, la supranacionalidad no había resultado efectiva en ese campo.

En tercer lugar, «La diplomacia en la Unión Europea» actúa de puente entre el capítulo segundo y el cuarto. En él profundizamos en el funcionamiento del servicio exterior de la Unión, así como en las formas de hacer diplomacia por parte de sus Estados miembros. Del mismo modo, estos estilos diplomáticos anteriores a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se contrastan con cómo se espera que sean cuando el Servicio Europeo de Acción Exterior esté funcionando a pleno rendimiento.

Los capítulos cuarto y quinto constituyen el alma del trabajo al abordar de manera directa la cuestión del Servicio Europeo de Acción Exterior. El primero de ellos, «La integración en política exterior hoy: el Servicio Europeo de Acción Exterior», examina los pasos que se han dado hasta su creación; mientras que el segundo, «El Servicio Europeo de Acción Exterior: una visión detallada», ahonda en la Decisión por la que se establece su organización y su funcionamiento.

En cualquier caso, partimos de la idea de que un Servicio Europeo de Acción Exterior como el que crea el Tratado de Lisboa resulta de gran interés hoy, pero aún más de cara al futuro, ya que puede convertirse en un instrumento imprescindible cuando los Estados miembros consigan que la actual cooperación intergubernamental en política exterior y seguridad se convierta en una integración total. Es por ello que este servicio contará con personal de la UE y de los Estados miembros. Se busca así lograr una coherencia en el ámbito exterior que lleve a la integración. Por otro lado, esta coherencia permitirá que la UE hable al mundo con una sola voz, como le han sugerido el resto de miembros del sistema internacional en repetidas ocasiones.

Finalmente, el capítulo sexto, «España y el Servicio Europeo de Acción Exterior», pretende aportar un contenido práctico al trabajo al presentar a España como prototipo de las transformaciones que van a tener que llevar a cabo los Estados miembros de la Unión Europea para adaptarse a determinadas modificaciones que trae consigo el Tratado de Lisboa. Igualmente, se detalla cómo se está produciendo la incorporación de españoles al Servicio Europeo de Acción Exterior. Partiendo del paradigma español se quiere probar que, a pesar de que el Servicio Europeo de Acción Exterior da lugar a diferentes expectativas por parte de cada uno de los Estados miembros, una vez que esté funcionando a pleno rendimiento, complementará la actividad diplomática de cada uno de ellos. De esta forma, podrá demostrarse que los temores propiciados por una posible pérdida de soberanía en política exterior por parte de los Estados miembros eran infundados.

El trabajo cierra con unas conclusiones que son fruto de la elaboración del mismo. En ellas, se recogen todas las reflexiones que ha suscitado su realización.

Antes de terminar, me gustaría reconocer y agradecer la contribución de determinadas personas. En primer lugar, quiero dar las gracias a Raimundo Bassols por su esfuerzo y dedicación, y, sobre todo, por sus ánimos. En segundo lugar, a los profesores Enrique Madrazo Rivas y Carlos Fernández Liesa, al embajador Alfonso Dastis Quecedo y, en especial, al embajador Enrique González Sánchez. Por último, pero no por ello menos importante, quisiera agradecer la ayuda prestada a Pilar Guadalix, Helena Camargo Higes, Maribel Alonso Francisco y Caitlyn Pring.

Madrid, 27 de marzo de 2011.

1. Los primeros intentos de una Política Exterior Común

Les gens qui venaient me voir à Luxembourg étaient intrigués par la photographie sur mon bureau d'un étrange radeau. C'était la Kon Tiki dont l'aventure avait passionné le monde et où je voyais le symbole même de notre entreprise. «Ces jeunes hommes, expliquais-je à mes visiteurs, ont choisi leur direction, puis ils sont partis en sachant qu'ils ne pourraient plus faire demi-tour. Quelles que soient les difficultés, ils n'avaient plus qu'une ressource : continuer d'avancer. Nous aussi nous allons vers notre but, les États Unis d'Europe, dans une course sans retour.»¹

En este primer capítulo, se explica cómo y por qué sería en la Europa devastada de la posguerra de la Segunda Guerra Mundial en la que nacería una voluntad compartida que llevaría finalmente al inicio de un proceso de cooperación política entre varios Estados europeos. Este contaría, por vez primera, con el respaldo tanto de las élites intelectuales y políticas como de los ciudadanos:

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, Europa estaba en el peor momento de su historia. Gran parte del continente había sido destruido por la guerra e incluso las potencias ganadoras en esta contienda tenían motivos para considerarse perdedoras. Gran Bretaña y Francia no solo estaban arruinadas sino que también se vieron obligadas a comenzar a dismantelar sus imperios coloniales, entrando así en un período crítico de ocaso como grandes potencias. Las potencias europeas ya no dominaban el mundo y su porvenir estaba en buena medida condicionado por las dos superpotencias que emergen en el escenario mundial en 1945: Estados Unidos y la Unión Soviética. La división del continente en dos bloques de influencia política y económica iba a tener un efecto demoleedor sobre la conciencia colectiva de los europeos. Muchos daban la civilización europea por muerta².

Si bien tras la Primera Guerra Mundial surgieron impulsos que querían garantizar que una guerra tan terrible no iba a repetirse ni a escala europea ni a escala global, las corrientes europeístas del período de entreguerras fracasaron del mismo modo que la Sociedad de Naciones. No obstante, todas estas experiencias dejaron una impronta que sería de gran utilidad para el futuro: «... después de la Segunda Guerra Mundial la construcción europea y la paz en el continente fueron una realidad gracias a la coincidencia de varios factores. Entre aquellos elementos que se combinaron después de 1945 para hacer posible los procesos de unión europea podríamos incluir la necesidad improrrogable de asegurar una paz duradera en el continente [...] o el temor a que el comunismo se extendiera en una Europa occidental hambrienta»³.

¹ *La fotografía de una extraña balsa que colgaba detrás de mi escritorio intrigaba a quienes venían a verme a Luxemburgo. Se trataba de la Kon Tiki, cuya aventura había apasionado al mundo entero y en la que yo veía simbolizado nuestro proyecto. «Estos jóvenes hombres, les explicaba yo a mis visitantes, marcaron su rumbo para después partir, sabiendo que no habría vuelta atrás. Fueran cuales fuesen las dificultades, solo les quedaba un recurso: seguir avanzando. Nosotros también nos dirigimos hacia nuestro destino, los Estados Unidos de Europa, en un viaje sin retorno» (traducción de la autora).* En Monnet, Jean : *Mémoires*. París: Arthème Fayard, 1976. P. 616.

² Crespo MacLennan, Julio: «Del ocaso de las potencias europeas al auge de la Europa global: el proceso de integración europea, 1950-2007» en Beneyto Pérez, José M^a (dir.) y Maillo González-Orús, Jerónimo y Becerril Atienza, Belén (coords.): *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, tomo I: desarrollo histórico y caracteres básicos de la Unión Europea. Naturaleza, valores, principios y competencias*. Cizur Menor: Aranzadi, 2009. P. 93.

³ Del Hoyo Barbolla, Ana: «Propuestas de convergencia europea en el período de entreguerras» en Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales (ed.): *II Jornadas de la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales (CEHRI). Cincuentenario de la Declaración Schuman (9 de mayo de 1950): El impulso de la idea de Europa y el proceso de integración*. Madrid: Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, 2002. P. 48.