

Presentación:
**Repensar la diplomacia europea tras
el Tratado de Lisboa: implicaciones del
nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)**

La creación formal del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en Julio de 2010, constituye sin duda una de las innovaciones institucionales de mayor alcance político producidas en el seno del proceso de integración europea, desde sus orígenes hasta nuestros días. Aunque su creación había sido anunciada hacía largo tiempo, su rápida negociación final, durante la presidencia española, en un plazo inferior al semestre desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de Diciembre de 2010 que anunciaba su creación, revela una voluntad de acuerdo muy singular en un tema extraordinariamente delicado, tanto por sus implicaciones sobre el servicio diplomático de los Estados miembros, como por sus efectos sobre el equilibrio interinstitucional en el seno de la Unión Europea. El presente número monográfico aborda el estudio de ese proceso desde diversos ángulos, e intenta ofrecer, en el mismo momento en que las previsiones del SEAE comienzan a implementarse, un conjunto de reflexiones originales con arreglo al siguiente esquema que precisamos a continuación.

Los profesores **Brian Hocking** y **Michael Smith** (Universidad de Loughborough, Reino Unido) nos proponen reflexionar sobre el significado de la creación del SEAE en el contexto de otras importantes transformaciones en curso en el mundo diplomático. Dado su carácter todavía incipiente, y lo imprecisos que a la fuerza resultan los análisis de coyuntura, el objetivo de su contribución es más bien tomar distancia sobre las inevitables valoraciones de urgencia, enfatizando, por el contrario, la necesidad de tomar una perspectiva más amplia para pensar sus implicaciones más profundas. Por ello, y lejos de formalismos, nos proponen reflexionar, no tanto sobre el SEAE propiamente dicho, como sobre la emergencia de lo que denominan, de manera tentativa aunque sin duda provocadora, Sistema Diplomático de la Unión Europea (SDUE). Para ello, analizan en primer lugar algunas de las transformaciones contemporáneas de la diplomacia, identificando diversos problemas referidos a sus cambiantes contornos, capacidad e instrumentos, legitimidad, así como a la multiplicación de sus actores. Poste-

riormente el trabajo despliega un marco general para analizar tres áreas claves en: en primer lugar, el desarrollo institucional de la diplomacia de la UE; en segundo lugar, la conducción estratégica de la diplomacia para el mejor posicionamiento global de la UE; y, en tercer lugar, el desarrollo de una diplomacia estructural, caracterizada por un compromiso con la construcción de la paz y las instituciones. El trabajo concluye con algunas prognosis sobre la posible evolución de ese incipiente SDUE tras el Tratado de Lisboa, e identifica algunos desafíos y oportunidades.

Tras la necesaria contextualización del tema que nos ofrece la contribución que abre este número, el profesor **Simon Duke** (Instituto Europeo de Administración Pública de Maastricht), nos ofrece un primer análisis propiamente dicho del SEAE desde un ángulo muy preciso, a saber: su eventual impacto sobre el nuevo equilibrio institucional, todavía por definir, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En su muy elaborado análisis, el profesor Duke comienza subrayando el hecho de que tanto la Comisión, como la Secretaría General del Consejo, y los propios Estados miembros, e incluso el parlamento, se han empleado a fondo en la creación del SEAE, asumiendo importantes cambios, por lo que se hallan vinculados inevitablemente, y de manera muy directa, a su eventual éxito o fracaso. Consecuentemente, y dadas las circunstancias, el artículo sugiere muy convincentemente la necesidad de un nuevo aprendizaje institucional que pueda servir tanto al fortalecimiento de la relaciones exteriores de la Unión como a la mejora de la coherencia de su acción exterior.

La contribución del profesor **Cesáreo Gutiérrez Espada** (Universidad de Murcia) además de un riguroso análisis jurídico del SEAE, nos ofrece un interesante contrapunto crítico a las valoraciones más optimistas sobre las implicaciones del mismo. Partiendo de algunas consideraciones fundamentales sobre el alcance de las innovaciones del Tratado de Lisboa en materia de relaciones exteriores y PESC, como base para una mejor comprensión del SEAE, su trabajo dedica no obstante una particular atención al contexto político que dio forma a la Decisión Final del Consejo en la medida en que puede resultar muy revelador sobre la posición de los Estados ante una innovación tan singular en un ámbito tan caracterizado como el de la diplomacia. Posteriormente analiza desde una perspectiva formal e institucional, aunque crítica, la naturaleza del SEAE, así como los diversos problemas que plantea su puesta en acción, y las expectativas que pueden albergarse sobre su operatividad. Su conclusión final, acerca de que el nuevo servicio difícilmente podrá rescatar a la Unión Europea de su inmovilismo en materia de política exterior constituye un buen punto de partida para la discusión.

Tras el análisis de las dimensiones formales e institucionales del SEAE, las dos contribuciones que siguen se centran en el estudio de las implicaciones del mismo en el ámbito de la diplomacia multilateral. En primer lugar,

el profesor **Knud Erik Jorgensen** (Universidad de Aarhus) nos ofrece un interesante análisis de los desafíos más importantes que la UE ha de afrontar en ese terreno, tras las importantes innovaciones institucionales contenidas en el Tratado de Lisboa, y específicamente tras la creación del SEAE. De manera más precisa, identifica y discute críticamente diez grandes desafíos en este terreno, así como su posible relación con las dimensiones instrumentales del nuevo SEAE, y la acogida que esas iniciativas puedan tener en las diversas instituciones multilaterales. El artículo sugiere que el despliegue de las singulares dimensiones formales e institucionales del mismo se verá en cierto modo empujado, al menos a corto y medio plazo, por la necesidad de responder a las prioridades de una agenda política llena de desafíos.

Descendiendo del panorama general al estudio de un caso específico, la profesora **Carmela Pérez Bernárdez** (Universidad de Granada) realiza un pormenorizado análisis de los obstáculos que tras la creación del SEAE puede encontrar la UE para el despliegue de una presencia más activa en los organismos multilaterales, así como los efectos derivados o impulsados por la atribución expresa de la subjetividad jurídica internacional a la UE tras el Tratado de Lisboa. De manera más precisa su trabajo se centra en los cambios que se están orquestando en las delegaciones de la Unión ante el sistema de NNUU y, concretamente ante las organizaciones que tienen sede en Ginebra y Nueva York. En ese contexto, el trabajo dedica una atención muy especial a la iniciativa, recientemente fallida, adoptada por la UE tendente a lograr una participación más activa en la Asamblea General de las Naciones Unidas —incluyendo la consolidación formal de un estatuto privilegiado—.

En la siguiente contribución, **Steffen Bay Rasmussen** (UPV/EHU), aborda los posibles impactos sobre la diplomacia pública de la Unión Europea de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa así como del establecimiento del nuevo SEAE. Su trabajo analiza los mensajes de la diplomacia pública de la UE en términos de la proyección de su identidad y difusión de sus valores, así como la organización y prácticas de diversas estrategias de comunicación externa. El primer punto del estudio es sobre la continuidad y cambio potencial de la diplomacia pública de la UE, puesto que los cambios previstos con la institucionalización del SEAE todavía no se han materializados con respecto a la diplomacia pública. El segundo punto del estudio es sobre el reto a la diplomacia pública de la UE para transmitir su mensaje central de que la UE es un actor normativo cualitativamente diferente y un modelo para la paz estructural, cuando el SEAE implicaría, a su parecer, un movimiento hacia una defensa cada vez más eficaz de los intereses materiales de la UE y una visión digamos menos idealista de la UE como actor internacional.

El número finaliza con la reflexión de un diplomático de amplia experiencia sobre las implicaciones de la puesta en acción del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) para la proyección de la Unión Europea en el mundo. El Sr. **Carmelo Angulo Barturen**, a partir de su amplia experiencia como Embajador de España, y como representante del sistema de Naciones Unidas en varios destinos, nos ofrece algunas valiosas observaciones sobre algunas cuestiones claves que pueden afectar a la proyección exterior del SEAE en el medio diplomático internacional, así como su impacto al interior de los servicios exteriores de los Estados miembros, en general, y de manera especial para el caso español.

El número en suma quiere contribuir a una reflexión informada, equilibrada, y matizada sobre las potencialidades, a medio y largo plazo, del SEAE como instrumento clave para el despliegue de una verdadera diplomacia común, capaz de llevar a efecto las importantes previsiones en este terreno del Tratado de Lisboa, en un contexto de reestructuración del sistema internacional que plantea importantes desafíos como resultado de la crisis global.

Como coordinadores del presente número queremos por último agradecer muy sinceramente a la Directora de Cuadernos Europeos de Deusto, la profesora Beatriz Pérez de las Heras, así como a todos y cada uno de los miembros de su distinguido Consejo de Redacción, su amabilidad al aceptar nuestra propuesta de un número especial, y muy especialmente, la extraordinaria cordialidad y atención con que han facilitado a lo largo de estos meses que este proyecto pudiera llegar en tiempo y forma hasta su publicación final. Igualmente, queremos expresar nuestro agradecimiento a los autores por su generosa colaboración en este esfuerzo, y por su amabilidad al permitirnos contar con todos ellos en con sus reflexiones sobre un tema de indudable interés sobre el que, no obstante, y debido a su propia naturaleza todavía en construcción, no resulta fácil pronunciarse todavía.

NOÉ CORNAGO

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertistatea

MERCEDES GUINEA

Universidad Complutense