

# ¿Cumple su función?

## Un año de vida del Servicio Europeo de Acción Exterior

[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)



Foto © Vassil Donev / EPA

Un año después del nacimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), se ha completado la primera fase de creación de la estructura burocrática de este nuevo servicio exterior de la Unión Europea (UE). El SEAE ha cambiado la manera de hacer política exterior de la UE. Las estructuras e instrumentos previstos en el Tratado de Lisboa tienen el potencial necesario para desarrollar una política exterior europea más coherente, eficaz y visible que garantice la coordinación y la congruencia de las distintas ramas de política exterior de la UE, entre ellas la diplomacia, la cooperación económica, la ayuda al desarrollo y la gestión de crisis.

En su primer año de funcionamiento el SEAE ha ido aprendiendo a través de la práctica, por ejemplo en su respuesta a los revolucionarios cambios derivados de la llamada “primavera árabe”, a la inestabilidad política y la crisis humanitaria en el Cuerno de África, y a los continuos cambios del equilibrio de poderes en el mundo. Aprovechando la experiencia adquirida tanto por Oxfam como por sus socios sobre el terreno, este documento pretende hacer un primer balance de los puntos fuertes y débiles de este nuevo SEAE. Alentamos a las

**instituciones y a los Estados Miembros de la UE a que trabajen juntos para consolidar una política exterior europea coherente y progresista, que abogue por un orden internacional basado en el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional, los principios de igualdad y solidaridad, la erradicación de la pobreza y la justicia en el comercio.**

# Resumen ejecutivo

En el primer aniversario del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE, la Unión Europea (UE) se encuentra sumida en una crisis económica, financiera y de identidad que ha acentuado el progresivo deterioro de la imagen de Europa en el escenario mundial, a medida que surgen nuevos actores políticos y económicos. Este nuevo servicio diplomático ofrece a la UE la oportunidad de subsanar sus deficiencias en política exterior mediante la aplicación de mayor coherencia a la hora de elaborar sus políticas, la congruencia de los distintos instrumentos de la UE y la adopción de un enfoque más integrado y estratégico ante los retos globales.

Desde su creación, el SEAE ha afrontado grandes retos políticos. Por ejemplo, cuando apenas había sido establecido y se encontraba aún en pleno proceso de creación, el SEAE tuvo que reaccionar a una ola de protestas sin precedentes en el mundo árabe, a la intervención de la OTAN en Libia, y a una crisis humanitaria en el Cuerno de África, por citar unos pocos. Con el apoyo de este nuevo servicio, Catherine Ashton, Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidenta de la Comisión Europea (HR/VP), ha trabajado para impulsar una respuesta colectiva y polifacética de la UE ante estas crisis internacionales. Tras un inicio titubeante, la jefa de política exterior europea da muestras hoy de un desempeño mucho más sólido, tanto en Bruselas como en otros países.

Sin embargo, tras este primer año de vida, todavía es necesario abordar los problemas de procedimiento y las debilidades estructurales que se han detectado. Finalizada la primera fase de creación de las estructuras burocráticas del SEAE, aún no se ha solventado la falta de sincronización entre una directiva sobrecargada de puestos, los funcionarios especialistas y el personal de las delegaciones de la UE. Para conseguir una verdadera interacción de doble sentido en la elaboración y puesta en práctica de las políticas, la cooperación entre el SEAE y la Comisión Europea (CE) también deberá evolucionar.

Además, no todos los Estados Miembros han colaborado adecuadamente con el SEAE para permitir que la UE tenga una voz única y coherente, especialmente en contextos multilaterales. Otras tendencias preocupantes son el riesgo de politización de la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria. Estas tendencias revelan un riesgo evidente, que la “coherencia” se convierta en una mera tapadera de la instrumentalización de un “poder blando” para conseguir beneficios políticos en materia de seguridad.

Con la estructura y la visión institucional adecuadas, y con el apoyo inequívoco de los Estados Miembros, el SEAE podría contribuir positivamente, en lugar de frenar, a la consecución del mandato contenido en el Tratado de la Unión para promover sus valores y abogar por un orden internacional basado en el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional, los principios de igualdad y solidaridad, la erradicación de la pobreza y la justicia en el comercio. Las conclusio-

nes de este informe indican que, en el contexto actual de continuos cambios en el equilibrio de poder a nivel mundial, una política exterior basada en estos valores ayudará a la UE a defender sus intereses estratégicos y cimentar su prestigio y su credibilidad como líder a la hora de encontrar soluciones a los problemas mundiales.

## Recomendaciones

### **A la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidenta de la Comisión Europea**

- **En su calidad de Alta Representante**, desarrollar y liderar una política exterior europea común que aporten la visión y la estrategia general necesarias para asegurar que la UE esté a la altura de lo esperado y sea un actor global que cumple con sus compromisos.
- **En su calidad de Vicepresidenta de la Comisión Europea**, aprovechar al máximo las posibilidades que ofrece este cargo para mejorar las sinergias y la coherencia entre las relaciones exteriores de la UE gestionadas por la CE (comercio, energía, cambio climático, ayuda humanitaria y desarrollo) y al mismo tiempo garantizar que todos los instrumentos de acción exterior de la UE se ajusten tanto a su objetivo último de reducir la pobreza en el mundo como al Consenso Europeo sobre Ayuda Humanitaria. Potenciar la colaboración con otros comisarios cuyas carteras sean importantes para la política exterior de la UE, mediante la reactivación del grupo de Comisarios de Relaciones Exteriores.
- **En su calidad de Presidenta permanente del Consejo de Asuntos Exteriores de la UE**, trabajar más en la mejora de la coherencia y la coordinación entre los Estados Miembros, así como entre los Estados Miembros y las instituciones de la UE. Crear un espacio de interacción entre actores de la sociedad civil y el Consejo de Asuntos Exteriores para mejorar la rendición de cuentas, tan necesaria en su proceso de toma de decisiones. Los jefes de las Delegaciones de la UE, en calidad de embajadores representantes permanentes de los Estados Miembros en sus respectivas capitales, también deben adoptar este modelo.

### **Al Servicio Europeo de Acción Exterior**

- **Diseñar una visión clara para la política exterior de la UE**, para responder así a la pregunta sobre la posición que quiere ocupar la UE en 2015 como actor global que responde ante retos globales. Esta visión, basada en valores de la UE como el respeto por la democracia, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, potenciará los intereses de la UE, mejorando su prestigio y su credibilidad como socio en el desarrollo de soluciones a problemas globales. Asimismo, aportará una mayor claridad a la función del SEAE, fijando sus objetivos y el rumbo a seguir y reafirmando su importancia respecto de los Estados Miembros.

- **Desarrollar una estrategia general** para la política exterior de la UE que sostenga esta visión y guíe su actuación exterior para garantizar que la lucha por la erradicación de la pobreza queda enmarcada dentro de un orden internacional regulado. Esta estrategia requiere una estrecha colaboración entre las instituciones de la UE y el apoyo decidido de los Estados Miembros, de modo que el SEAE pueda cumplir con el ambicioso mandato del Tratado de Lisboa en todo el mundo.
- **Cambiar su actitud reactiva a una más proactiva** para enmarcar todas las políticas exteriores de la UE en una única estrategia general que guíe la formulación de planes de contingencia para acontecimientos futuros. Esa estrategia general debe abarcar los siguientes principios básicos, de acuerdo con los cuales se desarrollarían estrategias operativas: respeto a los valores universales; rendición de cuentas mutua; fomento de las soluciones multilaterales; colaboración con la sociedad civil; y promoción de una perspectiva de género de manera que las políticas tengan en cuenta su posible impacto en las mujeres. Estos principios deben guiar estrategias tanto temáticas como geográficas, vinculándolas de manera coherente.
- **Evitar la politización de la ayuda al desarrollo**, ya que menoscaba su eficacia, obstaculiza la reducción de la pobreza y, en muchos casos, imposibilita la consecución de la seguridad económica a largo plazo para las comunidades beneficiarias y sus gobiernos, así como para los propios donantes. La reducción de la pobreza debe seguir siendo el objetivo principal a la hora de coordinar programas de desarrollo. La ayuda al desarrollo no debe utilizarse para cumplir con otros objetivos de política exterior.
- **Respetar la independencia de la ayuda humanitaria.** Aunque es necesaria la coordinación entre todas las herramientas de política exterior, la ayuda humanitaria debe seguir teniendo un presupuesto independiente, y la toma de decisiones debe estar completamente desvinculada de intereses políticos o de seguridad, de acuerdo con los principios humanitarios y el Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria.
- **Dar a Europa una voz fuerte y coherente**, con una mayor cohesión entre Estados Miembros e instituciones de la UE para conseguir así una mayor influencia en el panorama internacional, especialmente en foros multilaterales.
- **Cohesionar las instituciones y los Estados Miembros** de la UE para conseguir una respuesta europea integral. Aprovechar mejor el conjunto de políticas e instrumentos de que dispone la UE para cumplir con los objetivos del Tratado de Lisboa mediante programas nacionales comunes en cuestiones como la lucha contra el cambio climático y la evasión de capitales, la protección de civiles en los conflictos, y la prevención de transferencias irresponsables de armas.
- **Mejorar la coordinación operativa con otras instituciones de la UE** a través de una política basada en valores, mayor coherencia institucional y centrando la atención en las prioridades fundamentales. La coordinación no significa suplantarse los objetivos

y las funciones de otras instituciones, sino ser conscientes del valor añadido que aportan, reconocer sus conocimientos y su experiencia, y respaldar sus aportaciones. Esto implica, por ejemplo, utilizar los informes actualizados sobre crisis humanitarias procedentes del terreno para llevar a cabo el análisis político correspondiente.

- **Racionalizar la coordinación interna en el SEAE, así como las responsabilidades y la comunicación**, simplificando los procesos internos que resulten desproporcionadamente complejos (como pueden ser aquellos que dan servicio a su propia cúpula directiva) y los servicios duplicados en las distintas instituciones de la UE (como las sesiones informativas a todos los presidentes) y confiando a los directivos medios la responsabilidad directa de comunicación con socios bilaterales y multilaterales.
- **Fortalecer el papel de las delegaciones de la UE**, mediante la descentralización de poderes desde Bruselas y la capacitación de los embajadores de la UE para desempeñar un papel de liderazgo en la coordinación y definición de una política europea coherente para con los países en desarrollo. Encargar a las delegaciones la colaboración activa con organizaciones locales de la sociedad civil (OSC) para mejorar así el análisis de contexto, la programación y la ejecución.
- **Mayor claridad con respecto a las distintas responsabilidades y líneas jerárquicas de las delegaciones de la UE, el SEAE y la CE.** Se precisa claridad con respecto a las funciones del personal de desarrollo de las delegaciones de la UE, así como una mayor coordinación entre sedes y delegaciones para mejorar la elaboración y puesta en práctica de políticas. Una buena colaboración entre los distintos servicios es fundamental para que la cooperación en desarrollo sobre el terreno funcione de manera fluida y eficaz.

#### **A la Comisión Europea**

- **Aprovechar la oportunidad** de beneficiarse de una acción exterior más coherente, para así crear un espacio de influencia política acorde a la importante labor de financiación de la UE y que sirva para impulsar una respuesta europea común ante retos globales. La cooperación entre los distintos servicios del SEAE debe perseguir este objetivo común, dejando atrás territorios históricos y rivalidades burocráticas y potenciando esta nueva manera de trabajar.
- **Afrontar el reto** y garantizar que la finalidad de la ayuda y la política de desarrollo siga siendo ante todo la lucha contra la pobreza a largo plazo y la aportación de ayuda directa, rápida y efectiva a las personas más necesitadas.

#### **A los Estados Miembros de la UE**

- **Dotar de mayor influencia al SEAE y apoyar de manera inequívoca el papel** de la HR/VP como representante exterior de la UE, para permitir que la UE tenga una voz única y coherente, especialmente en contextos multilaterales. Los Estados Miembros tienen el deber de colaborar con las instituciones de la UE sin

ambigüedades, desarrollando la capacidad de la UE como fuerza de construcción de paz en las tres vertientes de diplomacia, gestión de las crisis e iniciativas de desarrollo.

- **Afrontar el reto** y poner en práctica los principios de eficacia de la ayuda mediante programas de desarrollo conjuntos; mejorar la coordinación de la participación de cada país, de modo que las políticas de ayuda europea se complementen entre sí en todos los países beneficiarios para 2014. Avanzar hacia una ejecución integrada, de modo que los compromisos adoptados se traduzcan realmente en beneficios concretos para las personas que viven en la pobreza.

© Oxfam Internacional, enero de 2012

Este documento ha sido escrito por Steven Blockmans, Jefe de Investigación del T.M.C. Asser Instituut, profesor invitado especial en la Universidad de Lovaina y cofundador y miembro de la junta de gobierno del *Centre for the Law of EU External Relations* (CLEER). Oxfam agradece la colaboración de Natalia Alonso, Jamie Balfour-Paul, Esme Berkhout, Ed Cairns, Angela Corbalan, Tom Fuller, Suying Lai, Robert Lindner, Kathrin Schick, Richard Stanforth, Nicolas Vercken, Tidhar Wald, Catherine Woollar y Francisco Yermo en su producción. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk). Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org). La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con el ISBN 978-1-78077-049-9 en enero de 2012. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

## Oxfam

Oxfam es una confederación internacional de 15 organizaciones que trabajan conjuntamente en 92 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

Oxfam América ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org));  
Oxfam Australia ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au));  
Oxfam Bélgica ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be));  
Oxfam Canadá ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca));  
Oxfam Francia ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org));  
Oxfam Alemania ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de));  
Oxfam Reino Unido ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk));  
Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk));  
Intermón Oxfam ([www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org));  
Oxfam Irlanda ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org));  
Oxfam Nueva Zelanda ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz));  
Oxfam Mexico ([www.oxfamMexico.org](http://www.oxfamMexico.org));  
Oxfam Novib – Países Bajos ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl));  
Oxfam Quebec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca));  
Oxfam India ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org)),

Miembros observadores de Oxfam:

Oxfam Japón ([www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp))  
Oxfam Italia ([www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org))

Para más información, por favor llame o escriba a alguna de las agencias o visite [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org). Correo electrónico: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

