

Seria Policy Brief cuprinde texte bazate pe surse publice. Opiniile exprimate reprezintă punctele de vedere ale autorilor.

### Crearea Serviciului de Acțiune Externă al Uniunii

Ruxandra Ivan

Sfârșitul lunii aprilie este termenul limită pe care șefii de Stat și de Guvern, reuniți la Consiliul European din decembrie 2009, l-au stabilit pentru crearea oficială a Serviciului de Acțiune Externă al Uniunii. Dacă Statele membre se vor pune de acord asupra unui proiect instituțional până la acest termen, este prevăzut ca Serviciul să înceapă să funcționeze în practică la sfârșitul anului 2010. Cu toate acestea, pare că termenul stabilit este prea scurt: negocierile între Statele membre, precum și cele inter-instituționale, între Comisie și Consiliu, au avansat foarte lent datorită rivalităților și diferențelor de viziune strategică cu privire la structura noii instituții. Textul de față este dedicat dezbaterii problemelor întâmpinate de Serviciul de Acțiune Externă.

Politica externă comună a Uniunii a fost dintotdeauna unul dintre cele mai dificile subiecte în negocierile dintre Statele membre. În ciuda faptului că ideea unei politici externe și de apărare comună a fost puternic susținută de părinții fondatori ai Comunităților, Statele membre s-au opus încă din anii 50 la ideea transferului de suveranitate în acest domeniu sensibil. Proiectul Comunității Europene a Apărării, propus de René Pleven în 1952, a fost respins de Adunarea franceză, iar discuțiile în jurul cristalizării unei politici externe comune nu au putut fi reluate decât la sfârșitul anilor 70, după crearea Consiliului European. Acest lucru se datorează faptului că domeniul politicii externe face parte, în mod tradițional, din nucleul suveranității

statelor, fiind apanajul instituțiilor aflate la vârful piramidei puterii<sup>1</sup>. De aceea, reuniunile Consiliului European au constituit, practic, un impuls pentru redemararea cooperării în domeniul politicii externe: șefii de Stat și de Guvern nu mai riscau lăsarea acestor chestiuni eminamente politice în seama miniștrilor de externe sau a unor funcționari de rang mai mic, în discuțiile din Consiliul de Miniștri. Astfel, în anii 80 s-a cristalizat Cooperarea Politică Europeană (CPE), un tip de cooperare informală, aflat inițial în afara Tratatelor și bazat exclusiv pe disponibilitatea șefilor de Stat și de guvern de a cădea de acord asupra unor poziții comune. Însă această practică a dus în timp la construirea încrederii între Statele membre și la formalizarea CPE, sub forma Politicii Externe și de Securitate Comună, prin Tratatul de la Maastricht. Tratatul de la Amsterdam merge un pas mai departe, prin instituirea funcției de Înalt Reprezentant pentru PESC, funcție deținută, din 1999 până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, de Javier Solana, fost Secretar General al NATO (opțiunea pentru această personalitate fiind menită și să semnaleze angajamentul transatlantic al Uniunii). Fără să dispună de prea multe mijloace operaționale, Solana a recurs la practică de „shuttle diplomacy”, vizitând personal țările în care Uniunea avea interese și parcurgând, în timpul mandatului său, nu mai puțin de 2,6 milioane de mile cu avionul în acest scop<sup>2</sup>. Întrucâtva, Solana a fost obligat la aceasta pentru că problema principală a postului său a fost aceea că nu dispunea și de un aparat funcțional care să se ocupe de activitățile curente ale relațiilor cu statele terțe. Conștiente fiind de această problemă, Statele membre au încercat să o remedieze, în proiectul de Tratat stabilind o Constituție europeană, prin crearea postului de Ministru al Afacerilor Externe al Uniunii, care să dispună și de un aparat administrativ. Tratatul a fost însă respins, una din criticile la adresa sa fiind aceea că titulatura de „Ministru” trimite prea evident la o funcție specifică politicii interne a statelor; or, elitele europene au evitat pe cât posibil readucerea pe agendă a temelor sensibile legate de Tratatul constituțional (drapelul și imnul au dispărut din Tratatul

---

1 Frédéric Charillon (coord.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

2 Andrew Rettman, „France and Germany eye top jobs in EU diplomatic corps”, 11. 03.2010, [www.euobserver.com](http://www.euobserver.com).

de la Lisabona), inclusiv terminologia care făcea trimitere la o „uniune din ce în ce mai strânsă între popoarele și statele europene”: termenii de „Constituție” și de „Ministru” au dispărut și ei din vocabularul oficial.

Compromisul găsit în Tratatul de la Lisabona a fost crearea postului de Înalt Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, care să fie și vicepreședinte al Comisiei. Denumirea funcției a rezultat în urma unui îndelung proces de negociere. Postul a fost încredințat Catherinei Ashton. Baroneasa Ashton, din Marea Britanie, nu are un profil european foarte proeminent (de altfel, același lucru poate fi spus despre Președintele Consiliului, belgianul Herman Van Rompuy). Mai mult, ea provine din țara care, în mod constant, s-a opus dimensiunii de uniune politică implicată de domeniul afacerilor externe și al securității. Este un fapt cunoscut că Marea Britanie are legături de securitate privilegiate cu Statele Unite, și că în chestiunile de politică „dură” (de exemplu, politica din Irak sau procesul de pace în Orientul Mijlociu), împărtășește mai degrabă poziția Americii decât pe cea a Franței sau a Marii Britanii. Se pare că această numire a fost acceptată de Franța în schimbul susținerii britanice pentru atribuirea portofoliului pieței comune lui Michel Barnier, într-un context în care preocuparea pentru criza economică globală o depășește pe cea față de chestiunile internaționale. Numirea Catherinei Ashton a apărut inițial ca stranie, deoarece ea are puțină experiență în domeniul afacerilor externe.

În ceea ce privește conținutul politicii externe a Uniunii, pe tot parcursul anilor 1990 și 2000 a conținut să existe o dedublare a activităților Uniunii în domeniul acțiunii externe. Pe de o parte, există PESC, dar și – atașată acesteia – promisiunea din Tratatul de la Amsterdam de „definire progresivă a unei Politici Europene de Securitate și Apărare care ar putea să ducă, în timp, la o apărare comună”; această promisiune părea să aibă cei mai buni sorti de izbândă atunci când, la Consiliul European de la Helsinki din decembrie 1999, s-a stabilit crearea unui corp de armată europeană de 60.000 de oameni care să poată fi mobilizat în termen de 60 de zile și menținut în teatrul de operațiuni pentru cel puțin un an. Acest „obiectiv de etapă” nu a fost însă îndeplinit, ceea ce demonstrează încă o dată rezistențele naționale la ideea dezvoltării unei politici comune de apărare. Atât PESC, cât și PESA

sunt integrate în cel de-al doilea pilon al Tratatului de la Maastricht. Prin urmare, Comisia nu este implicată în procesul politic, iar toate deciziile se iau de către Consiliu în unanimitate, fiind posibilă majoritatea calificată doar pentru unele decizii privind condițiile tehnice de punere în aplicare a acțiunilor comune deja decise în unanimitate de Consiliu.

Pe de altă parte, există alte câteva materii ce țin de acțiunea externă și care se află în pilonul I, cel în care Comisia are drept de inițiativă, iar deciziile se iau prin majoritate, existând așadar transfer de suveranitate dinspre Statele membre către Uniune. Sub titulatura de „Relații externe” sunt reunite toate relațiile comerciale întreținute de Uniune cu State terțe. Această materie intră sub incidența pilonului I datorită strânsei legături pe care o are cu domeniul privilegiat de competență al Comisiei, cel economic. Apoi, mai există domeniul cooperării cu țările terțe și acțiunea umanitară, al cărui materie principală este cooperarea pentru dezvoltare. În sfârșit, de dată mai recentă sunt politicile europene de vecinătate, inclusiv Parteneriatul Estic. Toate aceste materii sunt susceptibile să intre în sfera de competență a Serviciului European de Acțiune Externă.

Crearea Serviciului nu este însă un proces atât de simplu pe cât s-ar putea crede. Din ce în ce mai mult, pare că Consiliul a dat dovadă de optimism fixând pentru sfârșitul lunii aprilie termenul pentru acordul asupra cadrului juridic al noului organ. Câteva probleme importante legate de funcționarea acestuia au dus deja la rivalități atât între Statele membre, cât și între instituțiile europene. Principalele puncte de divergență sunt următoarele:

**1. Recrutarea personalului.** Este vorba de un total de cca 5000 de diplomați, un număr destul de mare, comparabil cu cel al serviciilor diplomatice din Statele mari ale Uniunii (de exemplu, Germania are 6000 de diplomați<sup>1</sup>, în timp ce pentru România, organigrama Ministerului prevede 1699 de posturi în străinătate și 811 în Centrală<sup>2</sup>).

1 „Difficult birth awaits the EU diplomatic service”, 5 martie 2010, [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com).

2 Conform Anexei nr. 1 la HG 100 din 21 ianuarie 2004 privind organizarea și funcționarea MAE, modificată prin HG 10 din 16 ianuarie 2009.

Interesul maxim al tuturor Statelor îl suscită posturile de vârf: cele de adjuncți ai lui Ashton, dacă vor exista, și cele de directori generali, presupunându-se că Serviciul va fi organizat pe direcții. Desigur, Statele mari ale Uniunii sunt primele eligibile pentru aceste posturi, existând o concurență între Franța și Germania<sup>1</sup>. De notat că Germania caută din ce în ce mai mult o poziție de *leadership* în domeniul politicii externe a Uniunii, după ce, în timpul Războiului Rece, a fost obligată să mențină un profil discret în acest domeniu din cauza moștenirii celui de-al doilea Război Mondial.

Disputa pe numiri debutează cu nominalizarea foarte discretă, la 17 februarie, de către Jose Manuel Barroso, a fostului său șef de cabinet (și fost jurnalist, deci fără pregătire în diplomație) în postul de ambasador al Uniunii la Washington, Joao Vale de Almeida<sup>2</sup>. Mandatul acestuia este dificil, pe fondul răcelii intervenite în relațiile dintre SUA și UE după ce Barack Obama a anunțat că nu va participa la summit-ul european de la Madrid din luna mai. Și posturile mai mici din Serviciul diplomatic al Uniunii sunt însă obiect al unei competiții acerbe. Se pune problema dacă personalul va fi selectat dintre angajații deja existenți ai Comisiei (inclusiv din cele 130 de Delegații ale Comisiei în lume), dintre agenții temporari (trimiși de Statele membre în instituțiile europene), dacă vor fi selectați de Statele membre din propriul lor personal diplomatic sau dacă posturile vor fi deschise pentru concurs.

**2. Bugetul.** Documentele în vigoare ale Uniunii nu prevăd sursele de finanțare ale noii structuri. Se pune problema preluării bugetului PESC, dar și cea a preluării unor instrumente de finanțare ale Uniunii, în prezent gestionate de directoratele Comisiei, cum sunt Instrumentul de Stabilitate, Instrumentul de Vecinătate și Parteneriat, Fondul European de Dezvoltare. Disputa vine aici din faptul că instituțiile care gestionează deja aceste fonduri sunt prea puțin dispuse să le cedeze.

**3. Organizarea instituțională.** Cum ar trebui să arate structura Serviciului diplomatic? Câte direcții, câți adjuncți ai Catherinei Ashton, ce atribuții ar trebui să aibă aceștia?

---

1 Andrew Rettman, *loc. cit.*

2 „Commission appoints new ambassador in Washington”, 17.02.2010, [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com).

Care sunt modalitățile de coordonare între Serviciul diplomatic și toate celelalte politici ale Uniunii, în condițiile în care anumite materii din sfera de competență a Uniunii sunt transversale, în sensul că ele țin atât de domeniul afacerilor interne, cât și de cel extern? Iată doar câteva întrebări la care textul fondator al Serviciului ar trebui să răspundă.

**4. Conținutul politicii.** Nu în ultimul rând, noul Serviciu de acțiune externă trebuie să-și definească prioritățile și liniile de acțiune. Fiind, de fapt, cel mai sensibil domeniu, conținutul politicii va face obiectul unei decizii la cel mai înalt nivel al Uniunii, și probabil nu va fi abordat decât în linii generale în documentul de organizare al Serviciului diplomatic. Este interesant de văzut dacă toate materiile de acțiune externă (adică inclusiv cooperarea pentru dezvoltare, politica de vecinătate și problemele de ajutor umanitar, care sunt de fapt portofolii separate în noua Comisie) vor intra în sfera de competență a Serviciului diplomatic.

Toate aceste chestiuni au suscitat dezbateri aprinse și speculații în ultimele două luni. Ele au fost discutate intens în Coreper (Comitetul Reprezentanților Permanenți) și la reuniunea informală a Miniștrilor Afacerilor Externe de la Cordoba, din 5 martie. Cu două zile înainte de această reuniune, Catherine Ashton a primit o scrisoare deschisă semnată de David Miliband, Ministrul de Externe al Marii Britanii, și de omologul său suedez, Carl Bildt<sup>1</sup> (de notat că unul este laburist, iar celălalt conservator, ceea ce poate sugera un consens transpartinic în materie de acțiune externă). Aceștia pornesc de la afirmația că „structurile post-Lisabona trebuie să consolideze rolul UE ca actor global” și că „există o cerere din ce în ce mai mare de acțiune a UE în lume, cerere substanțial mai mare decât oferta, pentru moment”, și listează trei priorități ale acțiunii externe a Uniunii: vecinătatea, zonele de conflict și criză, precum și relația cu partenerii cheie. Neuitând să amintească faptul că parteneriatul cu SUA rămâne o prioritate, cei doi Miniștri cred însă că relația cu

---

1 Textul complet al scrisorii deschise poate fi accesat la <http://www.euractiv.com/sites/all/euractiv/files/Miliband-Bildt%20-%20EAS%20-%203.3.pdf>.

„puterile și economiile emergente” este o prioritate absolută pentru Uniune și recomandă consolidarea reprezentanțelor diplomatice de la New Delhi, Islamabad, Beijing, Brasilia și Jakarta.

Miliband și Bildt fac referire și la chestiunile disputate în ceea ce privește organizarea Serviciului. În ceea ce privește recrutarea, ei cred că ea trebuie să fie transparentă și bazată pe merit (sugerând astfel că personalul nu trebuie recrutat pe criteriul proporționalității naționale), recomandând deschiderea pentru concurs a unei părți a posturilor, dar și transferul de personal de la Statele membre, din Comisie și din Secretariatul General al Consiliului, pentru a beneficia de experiența acestora. Cei doi miniștri au o viziune îndrăzneță și asupra resurselor bugetare: ei sugerează preluarea, în timp, de către Serviciul de Acțiune Externă, a fondurilor din Fondul European de Dezvoltare (EDF), Instrumentul de Cooperare pentru Dezvoltare (DCI) și Instrumentul pentru Vecinătate Estică și Parteneriat (ENPI).

Propunerea finală pentru textul documentului de organizare și funcționare a Serviciului de Acțiune Externă a fost în cele din urmă dată publicității la 25 martie<sup>1</sup>. Ea stabilește în termeni destul de vagi funcțiile Serviciului de asigurare a coerenței între diversele materii de acțiune externă și în activitatea diferitelor servicii ale Comisiei. Recrutarea personalului se va face dintre funcționarii Secretariatului general al Consiliului (o treime), din serviciile Comisiei (o treime) și din serviciile diplomatice ale Statelor membre (o treime). Nu se mai pune deci problema recrutării prin concurs deschis. Se va ține cont de criteriile de merit și, pe cât posibil, geografice (proporționalitatea între Statele membre). În ciuda prevederii legată de criteriul meritului (art. 6.6), anumite departamente ale Secretariatului general al Consiliului și anumite servicii ale Comisiei vor fi transferate direct către EEAS, cu tot cu personalul lor (art. 6.8). Funcționarii sunt subordonați numai Înalțului Reprezentant și li se interzice orice fel de partizanat național sau instituțional (art. 6.2). Propunerea solicită amendarea Regulamentului privind finanțele, astfel încât acesta să includă

---

1 Proposal for a Council decision establishing the organization and functioning of the European External Action Service, 25. 03. 2010, [http://eeas.europa.eu/docs/eeas\\_draft\\_decision\\_250310\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/docs/eeas_draft_decision_250310_en.pdf).

Serviciul ca „instituție” separată, care să aibă o alocare bugetară proprie. Instituția va fi separată atât de Comisie, cât și de Secretariatul Consiliului și va fi plasată sub autoritatea Înaltului Reprezentant (art. 1). EEAS va fi administrat de un Secretar general, care va asigura și coordonarea operațională a întregului Serviciu. Acesta va avea doi adjuncți. Serviciul va fi organizat în directorate generale, într-o dublă logică: pe arii geografice și pe tematici.

Bugetul operațional va beneficia de resursele alocate bugetului PESCE, Instrumentului de Stabilitate, Instrumentului de Cooperare cu Țările Industrializate, serviciului de Comunicare și Diplomatie Publică și Misiunilor de Observare a Alegerilor (art. 7.3). Pe viitor însă, în perspectiva programării multianuale, EEAS va avea în vedere și includerea Instrumentului de Cooperare pentru Dezvoltare, a Fondului European pentru Dezvoltare, a Instrumentului European pentru Diplomatie și Drepturi ale Omului, a Instrumentului pentru Vecinătate și Parteneriat și a Instrumentului pentru Cooperare în domeniul Securității Nucleare (art. 8.1). Aceasta este, de fapt, cea mai revoluționară prevedere a proiectului, deoarece pregătește terenul pentru extinderea atribuțiilor Serviciului de Acțiune Externă către sferele alocate în prezent unor portofolii separate din colegiul Comisarilor. Acest Proiect ar trebui să reglementeze funcționarea EEAS până în 2014, când este prevăzută o reevaluare a funcționării Serviciului.

Proiectul de Decizie de organizare a EEAS se înscrie în tradiția de prudență a instituțiilor europene, încercând să menajeze toate sensibilitățile instituțiilor și ale Statelor membre. Din nefericire, dezbaterile despre organizare și funcționare, care a ocupat prim-planul știrilor europene privind acțiunea externă, a aruncat într-un con de umbră discuția mai semnificativă asupra conținutului activității acestui Serviciu. În cuvintele unui comentator de pe blogul de afaceri europene kosmopolito.org, „At the moment, it seems that the EEAS only exists so that national diplomats get another career option”<sup>1</sup>.

---

1 „Let us not get too excited about the EEAS!”, 24.03.2010, <http://www.kosmopolito.org/lets-not-get-too-excited-about-the-eeas>.