



CUADERNOS DE SANTA CRUZ

Los desafíos del nuevo Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

CUADERNOS DE SANTA CRUZ

Los desafíos del nuevo Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad

Audiencia de confirmación del Sr. Ministro Josep Borrell ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo para el cargo de alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea.

Josep Borrell Fontelles

Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del Gobierno de España

Resumen

El 7 de octubre de 2019, Josep Borrell compareció ante el Parlamento Europeo como nominado al cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad / Vicepresidente de la Comisión Europea para el período 2019–2024. A lo largo de su alocución inicial, el diálogo con los europarlamentarios y sus palabras de cierre, el Sr. Borrell presentó su visión para la política exterior de la Unión Europea. Hizo un llamamiento a la unidad europea para desarrollar una política exterior de la Unión verdaderamente integrada que corresponda a su papel de actor global y subrayó los retos y oportunidades para Europa en un escenario internacional lleno de desafíos.

Cuadernos de Santa Cruz, n.º 3
Madrid, noviembre de 2019



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

Subsecretaría
Secretaría General Técnica
Vissecretaría General Técnica
Área de Documentación y Publicaciones

© Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

NIPO (papel): 108-19-031-1

NIPO (en línea): 108-19-032-7

Depósito Legal: M-21853-2019

Diseño e impresión: Dirección General de Comunicación e Información Diplomática /
www.nolsom.com

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado: <https://cpage.mpr.gob.es>

En esta publicación se ha utilizado papel libre de clor, reciclado u obtenido a partir de bosques gestionados de forma sostenible certificada, de acuerdo con los criterios medioambientales exigidos en la contratación pública

A tenor de lo dispuesto en la Ley de Propiedad Intelectual, no está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler, o cualquier otra forma de cesión de su uso, sin el permiso previo y por escrito del autor, salvo aquellas copias que se realicen para uso exclusivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Índice

Versión español

| | |
|--|----|
| I. Una mirada estratégica al puesto de alto representante y vicepresidente de la Comisión..... | 7 |
| II. Alocución inicial..... | 23 |
| III. Detalle de la sesión de preguntas y respuestas (por temas)..... | 33 |
| IV. Declaración final | 45 |

English version

| | |
|--|----|
| I. A strategic look at the position of High Representative and Commission Vice-President | 51 |
| II. Introductory remarks..... | 67 |
| III. Details from the Questions & Answers Session (by topics) | 75 |
| IV. Closing statement | 85 |

I. Una mirada estratégica al puesto de alto representante y vicepresidente de la Comisión

Ignacio Molina y Luis Simón¹

Tema: ¿Cuáles son el potencial, las carencias y las posibles formas de fortalecer el cargo de alto representante para Asuntos Exteriores (y vicepresidente de la Comisión Europea) con el objetivo de mejorar la eficacia y proyección de la UE como actor global?

Resumen: Han pasado 10 años desde que existe la figura del alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que ejerce también como vicepresidente de la Comisión. Se trataba –y sigue tratando– de un puesto de gran potencial para dotar a Europa de más coherencia, eficacia e influencia en su entorno inmediato y en la escena global. En este tiempo ha habido importantes logros, pero se está aún lejos de conseguir el triple objetivo marcado cuando se diseñó el

¹ Los autores agradecen las muy valiosas aportaciones realizadas a este texto por tres altos funcionarios de la UE que han preferido mantener el anonimato debido a sus responsabilidades actuales.

puesto. Sigue habiendo: (a) carencias en la coordinación de las distintas dimensiones de la acción exterior que desarrolla la UE como organización; (b) numerosas muestras de fragmentación entre ésta y las diplomacias nacionales europeas que impiden hablar con una sola voz en el mundo; y, a su vez, (c) escasa capacidad de insertarse eficazmente en un contexto internacional cada vez más competitivo y conflictivo que pone de manifiesto las carencias de un modelo de política exterior europea que sigue girando en torno al multilateralismo y el poder blando. Para ayudar a Europa a responder a ese triple desafío, se propone repensar y reforzar el puesto de alto representante. El contenido y la importancia del cargo no están predeterminados pues dependen de dos factores: (a) la asignación competencial concreta que tenga en relación con las carteras sectoriales en la Comisión; y (b) el peso específico personal de quien lo ejerza. Existe cierto consenso de que sus dos primeras ocupantes no han destacado todo lo que hubiera sido deseable en ambos factores, resintiéndose, por tanto, la acción exterior europea.

Se propone aquí aprovechar el alto perfil político de la persona designada como alto representante para la legislatura 2019–2024, Josep Borrell, y combinarlo con una extensión de sus responsabilidades como vicepresidente de la Comisión (además de algunas sugerencias de mejora en el ámbito de la política exterior y de seguridad común). Para lograrlo, ahora es el momento de llegar a una suerte de gran compromiso por el que el alto representante se abstendría de competir con la futura presidenta de la Comisión sobre quién tiene la autoridad de definir la iniciativa en las políticas comunes que tienen proyección internacional y, a cambio, obtendría nuevos poderes de control sobre éstas y los recursos a ellas asignados. Se trataría de que, en aquellos ámbitos clave de acción exterior en los que los comisarios han venido actuando desconectados del alto representante, pasen ahora a estar coordinados por éste (por ejemplo, comercio y los aspectos externos de inmigración, clima y tecnología) e incluso que asuma en otros la supervisión directa (desarrollo, ayuda humanitaria y defensa). En un mundo donde las grandes potencias combinan todas esas actuaciones con lógica estratégica y de política exterior, no se puede pretender que la UE se proyecte como actor global si no se asegura la coherencia entre la labor diplomática, la cooperación, el comercio, los avances en seguridad

(donde destaca el recientemente lanzado Fondo Europeo de Defensa) y la dimensión externa de la innovación o las políticas migratorias.

Análisis: Desde el fin de la Guerra Fría, tres han sido las líneas de actuación estratégica de la UE para avanzar en su aspiración de ganar protagonismo global: (a) promover una acción exterior propia que conecte bien la dimensión internacional del llamado pilar comunitario –donde la Comisión lleva la voz cantante–, con el ámbito de la cooperación intergubernamental en materia diplomática y militar conocido como política exterior y de seguridad común (PESC) cuya gestión recae en el Consejo; (b) subsumir en una única posición (y, en su caso, también en una acción común) las de todos sus Estados miembros; y (c) convencer a la comunidad internacional que, pese a sus obvias peculiaridades que le hacen diferente a un Estado, la UE es bastante más que una organización internacional al uso y, por tanto, puede aceptarse como actor, equiparable en ciertas ocasiones a las grandes potencias mundiales.

Sólo el primero de esos tres grandes propósitos es responsabilidad exclusiva de la UE pues en el segundo se necesita la complicidad de 28 capitales nacionales y, en el tercero, de la aquiescencia de casi dos centenares de diplomacias soberanas. Como es natural, los progresos que se han alcanzado en este tiempo son directamente proporcionales a esa escala de dificultad. De hecho, y aunque más abajo se mencionarán déficit persistentes, en los últimos años se ha avanzado de manera importante para que la acción exterior de la UE como tal esté internamente mejor coordinada y sea más activa. También se han conseguido logros notorios a la hora de que los Estados miembros y las instituciones comunes actúen conjuntamente (cambio climático, acuerdo con Irán e incluso sanciones a Rusia, por citar algunos casos ilustrativos) aunque siguen siendo muchos los asuntos en los que bien no hay unanimidad (Israel, la estatalidad de Kosovo, el reconocimiento de la oposición en Venezuela, etc.), bien la voz europea que se escucha no sale de Bruselas sino de París, Londres o Berlín. Finalmente, hay muchísimo camino por recorrer en el tercer objetivo, el de conseguir que la UE sea considerada una potencia capaz de moldear la política internacional. En este sentido, no es sólo que convivan fracasos (aquel voto en Naciones Unidas de 2010 que rechazaba que la UE se dirigiese a la Asamblea

General) con éxitos (por ejemplo, ser miembros de pleno derecho del G7 y G20, o conseguir que en 2011 la ONU rectificase para dejar hablar a la UE ante su Asamblea General), sino que las tendencias más recientes de la política internacional van en una línea “neo-westfaliana” que se aleja del enfoque hasta ahora preferido por la UE: el de la gobernanza multilateral, el libre comercio y el derecho internacional.²

Tan importante es para la UE mejorar su papel en ese entorno global cada vez más complejo (y en los últimos tiempos hostil) que es aquí donde se ha querido insuflar el principal avance sustantivo reciente al proceso de integración. Después del Acta Única Europea (1986) que impulsó el Mercado Interior, del Tratado de Maastricht (1993) que lanzó el euro, y del de Ámsterdam (1997) que alumbró el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, la gran aportación en términos de políticas del nonato Tratado Constitucional (2004), luego recogido en Lisboa (2007), reside en la acción exterior. Es verdad que se ha hecho sin que los Estados miembros realizasen nuevas transferencias expresas de soberanía a la UE, ni siquiera si se desarrollan las interesantes previsiones introducidas en materia de seguridad y defensa, pero las novedades institucionales que entraron en vigor hace ahora algo más de 10 años configuraron un importante cambio cualitativo en el difuso capítulo competencial de la PESC y de la proyección internacional de las políticas comunitarias. La idea (cuya génesis se remonta a la Convención sobre el futuro de Europa en 2002) consistía precisamente en conectar mejor ambos ámbitos y de ahí la decisión de acabar formalmente con la estructura de pilares, dotar de personalidad jurídica única a la UE, crear un presidente estable del Consejo Europeo que compartiese con el de la Comisión la representación exterior y, por encima de todo eso, crear un auténtico ‘ministro de Asuntos Exteriores’ de la UE.

Aunque no sea con ese nombre, desde finales de 2009 existe esa figura: el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que ejerce también como vicepresidente de la Comisión (AR/VP). Un puesto que venía a refundir las responsabilidades ejercidas hasta ese momento por tres cargos distintos: el alto representante de la PESC (que había sido creado en 1999 y que durante 10 años desempeñó Javier Solana), el comisario de Relaciones Exteriores

² Véase L. Simón (2018), *The Spectre of a Westphalian Europe*, Whitehall Paper, n° 90, Routledge, Abingdon.

y la presidencia rotatoria del Consejo. Pero no se trataba sólo de acabar con las disfuncionalidades de la vieja “Troika” reuniendo en una misma persona al antiguo “Mr PESC”, al coordinador en la Comisión de la proyección internacional de las políticas comunitarias y al presidente del Consejo en su formación de Asuntos Exteriores (a partir de 2010 desgajado del Consejo de Asuntos Generales, que seguiría con presidencia semestral rotatoria). Al nuevo AR/VP se le dieron además nuevas atribuciones entre las que destacaba la dirección de una nueva y ambiciosa diplomacia propia, la capacidad de iniciativa e implementación de cuestiones PESC y la responsabilidad de coordinación de la acción exterior europea en su conjunto a través del refuerzo de su estatus en el Colegio de Comisarios haciéndole vicepresidente.

Han pasado 10 años y, aunque es posible citar un elenco de logros y una incipiente proyección mundial de la UE en sí misma considerada, la evaluación que se hace del puesto tras la gestión desempeñada por sus dos primeros responsables (Catherine Ashton y Federica Mogherini) presenta claros oscuros achacables a su perfil político más bien bajo y, sobre todo, a una asignación no adecuada de sus responsabilidades, sobre todo por lo que respecta a la coordinación de la acción exterior de la Comisión. Por eso, coincidiendo con la nominación por el Consejo Europeo de Josep Borrell como nuevo AR/VP conviene revisar el enorme potencial que atesora y ponerlo en relación con las propias ideas circulantes en el seno de las instituciones sobre cómo encarar el encaje entre esa figura y la Comisión. El momento actual (en pleno diseño organizativo del próximo Colegio de Comisarios para el quinquenio 2019-2024) ofrece además una ventana de oportunidad única, que se puede aprovechar para que este cargo tenga una asignación competencial superior a la hasta ahora desarrollada. Al ser el único puesto de la Comisión que (además de la presidencia) está blindado en el Tratado y al nominarse antes que el resto de comisarios, existe un margen de autonomía política que no debe desaprovecharse si se quiere dotar al AR/VP de más recursos para que desempeñe una acción exterior más eficaz en un contexto muy complejo

En efecto, la actual política mundial se presenta cada vez más difícil por la creciente competición entre grandes potencias. En concreto, la rivalidad geopolítica entre EEUU y China se vaticina como principal eje

articulador de las relaciones internacionales en las próximas décadas. Y episodios como la reciente escalada arancelaria entre la Administración Trump y la China de Xi Jinping o el veto estadounidense a la empresa tecnológica china Huawei ponen de manifiesto la fuerte interdependencia entre distintas áreas de actividad política, a saber, la política comercial, la política industrial y tecnológica, la política exterior y la defensa. Para navegar este mundo, es importante que la UE entienda cada una de estas áreas competenciales no aisladamente, sino en el marco de una más amplia competición geoestratégica, que vaya más allá de los “árboles” de las políticas sectoriales y centre la vista en el “bosque” de la competición global. Esto hace patente la necesidad de una mayor integración de todas aquellas políticas de la UE que tienen una dimensión internacional, idealmente bajo la coordinación o supervisión del AR/VP. A su vez, un contexto internacional caracterizado por la creciente rivalidad geoestratégica entre grandes bloques resalta también la importancia de que las políticas de la UE en ámbitos tan importantes como el comercial, el tecnológico, el industrial y la defensa no respondan exclusivamente a una lógica económica, sino que estén también ancladas en una visión estratégica de la política exterior.

Como se ha dicho, el texto vigente del Tratado de la UE desde la entrada en vigor de Lisboa señala que el AR/VP conduce la PESC y asegura la coherencia de toda la acción exterior de la Unión.³ El término “acción exterior” es un concepto muy amplio. Incluye desde luego la PESC, que cubre la diplomacia y los temas relacionados con seguridad y defensa (PCSD), pero también las políticas comunes de naturaleza exterior como el comercio, la cooperación internacional y desarrollo, la ayuda humanitaria, la ampliación, y la vecindad. Además, deben incluirse también los importantes aspectos internacionales de muchas otras políticas sectoriales como, por ejemplo, migración, industria, economía, finanzas, digitalización, energía, clima, medio ambiente, agricultura, pesca, justicia, etc. Teniendo en cuenta toda la acción global de la UE en su conjunto, se observa que la PESC constituye en realidad una parte relativamente pequeña de la misma.

3 Artículo 18 TUE.

El AR/VP es directamente nombrado por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, con la aprobación del presidente de la Comisión.⁴ Su mandato sólo puede finalizar por ese mismo procedimiento. Eso significa que, políticamente, el AR/VP rinde cuentas, en primer lugar, al Consejo Europeo y al presidente de la Comisión. También rinde cuentas al Consejo de Asuntos Exteriores (que por otro lado preside) en lo relativo a la ejecución de la PESC. El AR/VP tiene derecho de iniciativa propio para la PESC y contribuye como vicepresidente al derecho de iniciativa único de la Comisión para las políticas comunitarias. El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) asiste al AR/VP en todas sus funciones. Teniendo en cuenta todos estos factores, es evidente que los Tratados otorgan al AR/VP un papel clave, con potencial para ser uno de los más influyentes de la UE. Tiene amplia autonomía, diversas prerrogativas especiales (por ejemplo, la de asistir a los Consejos Europeos) y muchos recursos administrativos en los que desde luego destaca la dirección del SEAE pero también contar la asistencia de dos Secretarías Generales (Comisión y Consejo) y un gabinete de 11 miembros, que viene casi a doblar en tamaño a los equipos de los comisarios.⁵

El problema...

En la práctica, sin embargo, existe cierta percepción de que desempeña un papel más bien representativo y diplomático, sin poder real. Hay dos razones principales. La primera es la falta de efectividad de la PESC, que corresponde a problemas de fondo como las complejas estructuras de decisión, el requisito (y cultura) de unanimidad en el Consejo, las diferencias estratégicas entre Estados miembros y la insistencia de las grandes capitales de priorizar su papel sobre el de la UE en muchos casos. Diez años después de la entrada en vigor de Lisboa los

4 Aunque el Consejo Europeo extraordinario concluido el 2 de julio de 2019 ya ha nominado a Josep Borrell como futuro AR/VP, todavía no se ha realizado el nombramiento definitivo que sólo se producirá cuando el Parlamento Europeo haya respaldado la candidatura de la persona propuesta para presidir la Comisión (en principio, la alemana Ursula von der Leyen) y más tarde ratificado al nuevo Colegio.

5 Véase la importancia que tiene disponer de ese equipo ampliado de miembros del Gabinete en L. Simón, I. Molina, E. Lledó y N. Martín (2019), “Hacia un ecosistema de influencia española en Bruselas”, ARI nº 30/2019, Real Instituto Elcano.

ministros de Exteriores siguen defendiendo con celo la competencia exclusiva en política exterior y tienden a verse a sí mismos como principales y al AR como un agente. Tampoco ha ayudado que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que tenía como principal novedad sustantiva la apuesta por una política exterior europea más eficaz y proactiva, coincidiera con cinco años de grave crisis económica que distrajeran recursos y voluntad política hacia otras urgencias.

El segundo problema, ya antes sugerido, es la infrautilización del papel de vicepresidente de la Comisión Europea. En efecto, desde la creación del puesto en 2010, varios de los principios básicos mencionados fueron dejados de lado. La primera AR/VP (2010-2014) dedicó su mandato casi exclusivamente a la PESC y al diseño ex novo de un servicio diplomático de la complejidad del SEAE, dejando de lado su papel en las políticas comunes que gestiona la Comisión. La segunda AR/VP (2014-2019) buscó ejercer mejor el papel de vicepresidenta, y ciertas medidas se tomaron al respecto al principio del mandato,⁶ derivando en algo más de influencia sobre las políticas comunes de naturaleza exterior –excepto comercio– pero con un predicamento muy limitado en la dimensión internacional de las políticas internas de la UE. Como quiera que sea, siguió manteniendo una relación lejana con respecto al resto de la Comisión, con cierta falta de aceptación de su autoridad (y la del SEAE) en el seno de la institución, y en consecuencia una priorización de la PESC. El resultado es que en muchos de los grandes dossiers políticos la Comisión dejó a menudo a la AR/VP de lado y centralizó la visibilidad o el mérito en otros miembros del Colegio,⁷ contribuyendo así a la percepción de falta de influencia del puesto.

6 Su despacho pasó a estar en el Berlaymont, junto al resto de miembros de la Comisión, y se creó el Grupo de Comisarios de Acción Exterior bajo la presidencia de la AR/VP para coordinar las políticas exteriores.

7 Por ejemplo, el acuerdo sobre migración con Turquía (primer vicepresidente Timmermans), el Acuerdo de París (comisario de Energía Arias Cañete), el Fondo Europeo de Defensa (vicepresidente Katainen) y el acuerdo institucional con Suiza (comisario de Ampliación Hahn).

... y la solución

La Agenda Estratégica 2019–2024 aprobada por el Consejo Europeo marca como prioridad “promover los intereses y los valores de Europa en el mundo y para ello actuar con mayor determinación y efectividad a la hora de ejercer nuestra influencia, dando una prioridad más clara a nuestros intereses y aprovechando todas las políticas con ese propósito”. Esto constituye el primer marco político para emprender en el nuevo ciclo institucional una reforma de calado, sobre una doble base: (1) aumentar el peso del AR como VP de la Comisión; y (2) mejorar el funcionamiento de la PESC.

(1) Aumentar el peso del AR como VP de la Comisión

La prioridad debe ser maximizar el potencial de su papel como vicepresidente de la Comisión. Para ello, es necesario establecer desde el inicio un acuerdo entre el AR/VP y la presidenta de la Comisión, quien goza de amplios poderes para organizar la estructura y métodos de trabajo de la institución. Este acuerdo debe estar basado en una suerte de gran compromiso –o *grand bargain*–, a través del cual el AR/VP aceptaría de forma más clara en la iniciativa estratégica y en el día a día la autoridad jerárquica de su superior en la Comisión incluyendo la labor del SEAE. A cambio de esto, la presidenta aceptaría establecer una responsabilidad más clara de coordinación del AR/VP en el ámbito de aquellas competencias exteriores de la Comisión y en los aspectos exteriores de las demás políticas internas de la UE, poniendo a su disposición los servicios y estructuras necesarias para ejercer dicha autoridad de forma efectiva, incluyendo el acceso a la Secretaría General de la Comisión⁸. Si bien este *grand bargain* no afectaría a la autonomía del AR/VP y su relación especial con el Consejo y el Consejo Europeo para temas PESC y PCSD, sentaría a su vez las bases para un mayor *input* de la Comisión en dichos temas, favoreciendo así la coherencia global de la UE como actor internacional.

⁸ Progresivamente, y en especial durante la Comisión Juncker, la Secretaría General de la Comisión ha ido centralizando poder y hoy por hoy constituye la manija única a través de la cual se puede controlar la actividad de la institución entera.

Para llevar a cabo este cambio de orientación en el organigrama se podría considerar la posibilidad de crear comisarios geográficos para acción exterior, bajo la jerarquía del AR/VP y sustituyendo a los actuales comisarios temáticos (ampliación y vecindad, desarrollo y ayuda humanitaria).⁹ El AR/VP coordinaría su trabajo a través de grupos de proyecto, basados en el actual Grupo de Comisarios de Acción Exterior pero con más flexibilidad y acceso a políticas internas, ya que todos los miembros del Colegio tendrían en su carta de misión la responsabilidad de coordinar su acción exterior con el AR/VP.¹⁰ A nivel administrativo, los comisarios geográficos estarían apoyados, además de por la Secretaría General, por grupos de trabajo coordinados por el SEAE donde se incluyesen a todas las direcciones generales pertinentes.¹¹

Este modelo aseguraría el control general y el papel de coordinación del AR/VP, pero quitando la carga de viajes y gestión (ya sea por asistencia a reuniones de alto nivel o por gestión de crisis), pudiendo así centrarse en dossiers estratégicos y reducir al máximo las ausencias de las reuniones del colegio de comisarios.¹² El AR/VP tendría capacidad efectiva de supervisión sobre todas las políticas de la UE con dimensión internacional, facilitando la creación de “paquetes de incentivos”, al poderse usar de manera coherente todo el arsenal de recursos diplo-

9 En todo caso, se mantendría un comisario de Comercio, dado el carácter exclusivo de esta competencia en los tratados. Sin embargo, es importante también resaltar el carácter híbrido de esta cartera (que afecta sobre todo a la política exterior e industrial) y, por tanto, reforzar sus vínculos con el AR/VP. Esto podría hacerse, por ejemplo, asignando al AR/VP la (co-) presidencia de un grupo de proyecto de política comercial, sustituyendo al actual Grupo de Comisarios para Comercio y Globalización.

10 Dado que el AR/VP no tendría la prerrogativa de nombrar y cesar a los comisarios geográficos, sería importante crear los mecanismos necesarios para asegurarse de que dichos comisarios estarían sujetos a la autoridad del AR/VP. Una forma, ya apuntada, pasaría por crear grupos de trabajo transversales con representantes de todas las Direcciones Generales (DG) que tengan responsabilidades en cada zona geográfica (por ejemplo, migración, energía, clima para África, etc.). De esta forma, se involucraría a las DG existentes y no se crearía una estructura burocráticamente disruptiva. Dichos grupos de trabajo estarían presididos por un comisario geográfico que, a su vez, estaría bajo la jerarquía del AR/VP.

11 Cabe alertar sobre el riesgo que la creación de comisarios geográficos podría suponer para el parcelamiento de la política exterior de la UE, sobre todo teniendo en cuenta las conexiones existentes entre las grandes regiones. Con el fin de mitigar dichos riesgos, habría que asegurar un papel supervisor para el AR/VP y crear los mecanismos necesarios que garantizaran la subordinación jerárquica de los comisarios geográficos al AR/VP, que sería quién garantizaría la coherencia en la acción exterior de la UE.

12 Incluso si no se lleva a cabo la sustitución de comisarios temáticos por geográficos (bien porque no se considera oportuno, bien porque, junto a la cartera de Comercio, se considera indispensable la continuidad de las de Cooperación al Desarrollo y Ampliación) se podrían crear en el seno del SEAE la figura de cuatro o cinco grandes enviados especiales para las grandes regiones de forma que el AR/VP pueda reducir la carga de viajes.

máticos, económicos o de cualquier otro tipo (por ejemplo, visados) que podrían desplegarse para conseguir los objetivos e intereses de la UE con terceros países.

En el área de defensa, el AR/VP sería responsable no sólo de la PCSD (y del Comité Militar, que es el responsable de todas las misiones militares de la UE), sino también de todas las otras políticas relacionadas con la defensa ejercidas por la Comisión. Actualmente estas políticas (como el Fondo Europeo de Defensa y la Movilidad Militar) están a cargo de otros comisarios, bajo el vicepresidente de Industria Katainen. Este es un punto especialmente importante pues uno de los mayores peligros de la defensa europea es la desconexión entre los pilares tecnológico-industrial y político-estratégico. Así se ha puesto de manifiesto con el lanzamiento del Fondo Europeo de Defensa por parte de la Comisión, que prevé destinar 13.000 millones de euros durante el período 2021-2027 para apoyar proyectos de investigación en el ámbito de la defensa y cofinanciación de capacidades.¹³ Esta propuesta ha revolucionado el debate sobre defensa en Europa tras años de letargo. A modo de ejemplo, el dinero que la Comisión prevé destinar para financiar investigación en materia de defensa es superior al que destinan la mayoría de los Estados miembros (con la sola excepción de Francia y Alemania). Esto significa que casi todos ellos comenzarían a estructurar su política de I+D en defensa en torno al Fondo Europeo de Defensa de la Comisión. Sin embargo, es importante asegurarse de que el Fondo responda a una lógica estratégica y no exclusivamente industrial o económica.

Es cierto que desde el SEAE se han impulsado una serie de iniciativas en los últimos años que tienen como objeto establecer un marco político-estratégico sobre el que pueda asentarse el Fondo Europeo de Defensa. En concreto, la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) y la Revisión Anual de Coordinación de la Defensa (CARD) pretenden fijar los parámetros de la ambición estratégica europea y estimular procesos de cooperación que doten a los países europeos de las capacidades y estructuras necesarias para ejercer una mayor autonomía es-

13 Véase Félix Artega y Luis Simón (2019), “El Fondo Europeo de Defensa y el Futuro de la Industria Española”, *Elcano Policy Paper*, enero.

tratégica.¹⁴ No obstante, dichas propuestas son de carácter marcadamente intergubernamental, y su alcance plantea graves interrogantes, dadas las persistentes divergencias entre Estados miembros en temas tan centrales como el papel de la fuerza en relaciones internacionales o las amenazas y áreas geográficas a priorizar. En este sentido, surgen dudas sobre hasta qué punto las iniciativas de la Comisión en el ámbito de la política industrial de defensa están verdaderamente ancladas en una visión político-estratégica coherente y compartida por todos los Estados miembros.

La posibilidad de establecer una Dirección General de Defensa en la Comisión (e incluso de una Vicepresidencia y Comisaria para Seguridad y Defensa) podría acentuar este problema, en tanto que podría desembocar en una situación de bicefalia en este campo con un vicepresidente y comisario responsable de los aspectos tecnológico-industriales de la defensa europea, y otro (el AR/VP) de los aspectos político-estratégicos, creando así una receta para la rivalidad institucional y la incoherencia política. La solución a este problema podría pasar por el mencionado *grand bargain* entre la Presidenta de la Comisión y el AR/VP, a través del cual este último se sometería a la autoridad política de la Comisión en materia de política industrial de defensa a cambio de supervisar la gestión del Fondo Europeo de Defensa, así como los servicios de la Comisión destinados a gestionarlo. Cosa distinta sería si el posible nuevo comisario de Seguridad y Defensa queda claramente bajo la autoridad del AR/VP pues, en ese caso, podría incluso ser considerado alto representante adjunto a cargo de defensa, espacio y ciber-seguridad, lo que le daría al AR/VP supervisión adicional sobre importantes partidas presupuestarias¹⁵.

A cambio de esto, el AR/VP debería aceptar dar más espacio a la Comisión, que a buen seguro no dará acceso a sus recursos al AR/VP a cambio de nada. Así, por ejemplo, el ARVP podría consultar y validar

14 Pedro Serrano (2019), "The bundle of sticks: a stronger European defense to face global challenges", *Working Paper*, n° 03/2019, Elcano Royal Institute.

15 Asimismo, una mayor coherencia entre la Comisión y el SEAE en el ámbito de la defensa facilitaría la integración de la Agencia Europea de Defensa (AED) en la gestión de proyectos del Fondo Europeo de Defensa, garantizando así una mayor orientación estratégica en la gestión del Fondo (dada la experiencia de la AED en este ámbito) así como una mayor coherencia global en la política de defensa de la UE.

sus propuestas e iniciativas con la Comisión antes de remitirlas al Consejo. De esta forma, dichas propuestas tendrían la garantía de contar con todo el respaldo de la Comisión y sus recursos, reforzando a su vez a la figura del AR/VP en el seno del Consejo.

(2) Mejorar el funcionamiento de la PESC

Con todos los desarrollos apuntados en el epígrafe anterior, el AR/VP reforzaría su papel de coordinación en la acción exterior de la Comisión, pero mantendría su autonomía en la PESC, ya que ésta está garantizada por el Tratado. No obstante, también en el ámbito de la PESC es necesario hacer mejoras. Solucionar ahí los problemas de fondo es una meta extremadamente compleja que requiere una reflexión profunda y detallada, incluyendo tal vez la reforma de los Tratados. Sin embargo, hay ciertas medidas que el AR/VP podría llevar a cabo casi inmediatamente, dentro de las prerrogativas que le concede el Tratado:

- Diseñar un Consejo de Asuntos Exteriores más operativo. La agenda del Consejo podría diseñarse de modo que desincentive los grandes debates teóricos y se centre sobre cuestiones prácticas de representación, uso de instrumentos financieros u otras políticas como incentiviación, planificación de iniciativas conjuntas con/entre Estados miembros, coordinación de negociaciones multilaterales y posiciones en organismos internacionales, etc. En vez de conclusiones largas e ineficaces, el AR/VP podría proponer conclusiones cortas estructuradas separando partes declaratorias y partes operativas.

- Promover el uso de la mayoría cualificada en la PESC. Activar la “cláusula pasarela” del Tratado¹⁶ requiere unanimidad en el Consejo Europeo y es, a día de hoy, totalmente irreal. Sin embargo, existen ya áreas de la PESC donde se puede usar la mayoría cualificada sin necesidad de esa cláusula, y hay un número cada vez mayor de capitales interesadas en aumentar su uso. Por ejemplo, el AR y la Comisión podrían decidir estructurar los actos legales sobre sanciones de forma que la decisión de imponer sanciones siga siendo por unanimidad, pero los

¹⁶ Artículo 31.3 TUE permite la activación de la mayoría cualificada en cualquier parte de la PESC excepto las decisiones militares o de defensa, si así lo decide unánimemente el Consejo Europeo.

nombres de las personas a sancionar o las medidas económicas concretas sean por mayoría cualificada.¹⁷ Asimismo, el AR y la Comisión podrían presentar estrategias temáticas o regionales para aprobación del Consejo Europeo, de acuerdo con el artículo 22.1 TUE. Una vez aprobadas, todas las decisiones o posiciones del Consejo dentro del marco de esas estrategias serían por mayoría cualificada.¹⁸

- Reformar el SEAE (que actualmente cuenta ya con unas 140 delegaciones y unos 5.600 funcionarios) para promover una mejor organización administrativa y coordinación, una orientación menos teórica/académica y más operativa, más temática y horizontal y menos geográfica, una mayor capacidad para hacer uso de instrumentos comunitarios en apoyo de la PESC, y un uso más coordinado y estratégico de las Delegaciones de la UE como fuentes de información y agentes de promoción de intereses.

- Promover la coordinación con las embajadas de los Estados miembros a través de las Delegaciones de la UE en países terceros.

Conclusiones: La figura del alto representante y vicepresidente de la Comisión contiene elementos de enorme valor para avanzar en una acción exterior europea dotada de mayor coherencia, visibilidad e influencia. Sin embargo, en sus primeros 10 años de existencia, el cargo ha desaprovechado en buena medida sus potencialidades. Las expectativas se han defraudado, en parte, por problemas inherentes a la PESC pero, sobre todo, por no haber sido capaces sus dos primeras titulares de explotar el rango y las funciones coordinadoras implícitas a ser también vicepresidente de la Comisión. Se trata pues de que el futuro AR/VP pueda gestionar o supervisar con carácter efectivo toda la dimensión internacional de las políticas comunes y tener acceso a los instrumentos financieros y los servicios de la Comisión en áreas clave con una incidencia directa sobre sus competencias y poder.

Los tratados y la estructura organizativa de la UE permiten la suficiente flexibilidad como para que el AR/VP tenga acceso directo a los

¹⁷ Artículo 31.2 TUE, tercer párrafo.

¹⁸ Artículo 31.2 TUE, primer párrafo.

instrumentos de la Comisión. Ello dependería en última instancia de un acuerdo político con la nueva presidenta que debería producirse de inmediato, antes de que ésta tome decisiones sobre la estructura de las distintas carteras que creen una situación de hechos consumados y fuercen al AR/VP a una posición defensiva y reactiva.

Si se consigue una asignación correcta de esas funciones coordinadoras, la Legislatura 2019-2024 que ahora arranca no sólo vería un aumento exponencial de la influencia del AR/VP sino también, y lo que es mucho más importante, podría incidir simultánea y positivamente en los tres objetivos estratégicos de la acción exterior europea mencionados al comienzo de este análisis: (1) un uso real (y no simplemente teórico) del “doble sombrero” de vicepresidente de la Comisión y de presidente del Consejo conseguiría casi automáticamente el propósito primero de que la propia UE esté mejor coordinada; (2) una mayor coherencia entre el trabajo exterior desarrollado por ambas instituciones y mejoras en el funcionamiento de un servicio exterior en el que ya conviven funcionarios europeos y diplomáticos nacionales ayudaría a generar dinámicas de continuidad y confianza con los Estados miembros, que reducirían y a medio plazo irían eliminando la fragmentación de casi 30 políticas exteriores; y (3) esa mayor coherencia reforzaría la eficacia y visibilidad de la UE como actor internacional.

Ignacio Molina
Analista sénior para asuntos europeos
Real Instituto Elcano

Luis Simón
Director de la oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas

II. Alocución inicial

Honorable Presidente, estimados diputados:

Es un placer volver al Parlamento Europeo. La magnitud de las responsabilidades a las que tendré que hacer frente, si consigo su apoyo, me honra y me abruma.

Reconozco plenamente la contribución vital del Parlamento Europeo a la conformación de la política exterior de la UE y el valor añadido de la diplomacia parlamentaria, como demuestra el papel que han jugado en Ucrania.

Una de mis principales responsabilidades será informar y consultar al Parlamento Europeo, además de asegurarme de que sus puntos de vista se tomen en cuenta. Una política exterior de la Unión Europea fuerte requiere un sólido apoyo democrático.

Por razones de tiempo, este discurso introductorio tendrá un enfoque conceptual y no geográfico.

Sin embargo, déjenme poner énfasis desde el principio en mi intención de involucrarme de lleno en el proceso de reforma e integración de los Balcanes Occidentales.

Asimismo, buscaré apoyar la democracia y la integridad territorial de Ucrania.

Habrà que hacer frente a los retos de nuestra vecindad meridional.

Hay que desarrollar una nueva estrategia integral para África.

Hay que elaborar una estrategia políticamente comprehensiva para y con Asia.

Hay que intensificar la cooperación con América Latina.

Y, finalmente, hay que “reajustar” las relaciones transatlánticas, como hablamos con el Secretario de Estado Pompeo la última vez que nos reunimos.

Con gusto hablaré de todo esto, y también sobre cómo podemos trabajar juntos en pro de la democracia y de los derechos humanos en estos tiempos tan complejos.

Primero, déjenme presentar mi visión general.

Señor Presidente, estimados diputados:

Pronto estaremos celebrando el trigésimo aniversario de la caída del Muro de Berlín. Fue el triunfo de la libertad y permitió la reunificación de Alemania y de Europa en paz y democracia.

Pero también trajo consigo retos estratégicos clave. Respondimos a la mayoría de ellos con nuevas políticas europeas, tales como la ampliación, la creación del euro y el lanzamiento de una política exterior y de seguridad común.

Ese también fue el espíritu durante mi paso por esta Cámara. Pero el mundo ha cambiado dramáticamente desde entonces y, desafortunadamente, para peor.

Ahora nos enfrentamos a guerras comerciales, al cambio climático, crisis de refugiados, inestabilidad en nuestro vecindario y amenazas híbridas.

El orden internacional basado en normas se ha visto desafiado por una lógica de poder que es mucho más injusta, impredecible y proclive al conflicto.

La política del poder implica que el Derecho Internacional se debilita. Hay menos acuerdos y más vetos. La integridad territorial de los Estados soberanos se está violando, como demuestra la guerra en Ucrania.

Los sistemas de desarme y de no proliferación están amenazados. Los embargos de armas se violan en Libia y en otros lugares.

Pero la política basada en el poder también significa que el comercio, la tecnología y las finanzas se usan como herramientas de competencia internacional. Se han convertido en armas políticas.

Hay mucha incertidumbre en torno al papel internacional de Estados Unidos. Hay nuevas amenazas que vienen del Este. Y China es tanto un rival sistémico como una oportunidad económica y un socio en los temas globales.

Alrededor nuestro tenemos un vecindario frágil y el dinamismo demográfico de África. En América Latina, un aliado en el ámbito multilateral, algunos países están enfrentando amenazas a la democracia y a la seguridad.

Estimados diputados:

Este no es el mundo que quería la Unión Europea. Sin embargo, estoy convencido de que tenemos lo necesario para hacer frente a este entorno desafiante.

Somos la mejor combinación de libertad política, prosperidad económica y cohesión social. Tenemos los recursos, el apoyo de nuestra población e instituciones sólidas. Necesitamos construir sobre ello.

Así es como interpreto las orientaciones políticas de la Presidenta electa Von der Leyen, quien ha definido a esta Comisión como una Comisión geopolítica y me ha pedido que trabaje para que haya una Europa más fuerte en el mundo.

Estimados diputados:

¿Qué tenemos que hacer?

Debemos poner en común nuestras soberanías nacionales para multiplicar el poder individual de los Estados miembros.

Estoy convencido de que o actuamos juntos o Europa se volverá irrelevante.

Poner en común las soberanías nacionales es una decisión política, mucho más fácil de proclamar que de conseguir. Pero, como dijo mi viejo amigo Jacques Delors, “debemos reconciliar los discursos del domingo con las acciones del lunes”.

Para conseguirlo, necesitamos una política exterior verdaderamente integrada que combine el poder de los Estados miembros, actuando juntos en el Consejo, con todas las políticas que son atribución de la Comisión y la legitimidad democrática de esta Cámara.

Esta fue la gran promesa del Tratado de Lisboa.

De ser ratificado en el cargo, un elemento fundamental de mi trabajo, tanto como Alto Representante como Vicepresidente de la Comisión, será conectar la política exterior de los Estados miembros con la acción exterior de la Comisión.

Podría decirse que la geopolítica empieza en casa. ¿Por qué?

Primero, porque para ser relevantes geopolíticamente necesitamos unidad. Trabajaré con todos los Estados miembros, grandes y pequeños, para conseguir esa unidad.

Segundo, la geopolítica empieza en casa porque necesitamos que haya coherencia entre las políticas internas y las externas.

Tenemos los instrumentos para jugar a la política del poder. El reto es ponerlos en común al servicio de una sola estrategia.

Somos una potencia normativa clave para fijar reglas y estándares globales. Tenemos una política comercial común poderosa.

La Unión Europea ha ejercido un verdadero liderazgo en la conformación de la Agenda 2030, que representa el nuevo consenso global para construir economías y sociedades sostenibles.

El presupuesto de la Unión Europea, junto con los de los Estados miembros, nos hacen una superpotencia financiera. Nuestra capacidad diplomática está entre las más grandes en el mundo.

También debemos reforzar el papel internacional del euro y mejorar nuestra capacidad militar para actuar. En suma, la Unión Europea tiene que aprender a usar el lenguaje del poder.

Con frecuencia decimos que los partenariados y el multilateralismo están en nuestro ADN colectivo. Pero no se puede ser multilateralista en solitario. Necesitamos socios. Pero algunos de ellos se están retirando del sistema basado en normas y otros están aplicando las reglas de forma selectiva.

Europa tiene que posicionarse en medio de la cada vez mayor competencia estratégica entre Estados Unidos y China. Tenemos que respaldar el multilateralismo basado en reglas y promover nuestro propio enfoque, para evitar quedar atrapados entre los dos.

Somos y seguiremos siendo aliados de Estados Unidos. Pero tenemos preocupaciones legítimas sobre acciones unilaterales que van en contra de décadas de multilateralismo cooperativo.

El sistema global basado en normas puede y debe reformarse, pero no abandonarse.

Nos congratulamos de las acciones positivas de China en materia de cambio climático y en apoyo al Plan de Acción Integral Conjunto con Irán.

Pero esperamos que China trabaje en el marco de las reglas del sistema. La reciprocidad y unas reglas de juego uniformes deben ser los principios básicos de nuestra relación, por ejemplo, en materia de comercio, inversión y conectividad.

Señor Presidente, estimados diputados:

Los ciudadanos europeos dicen que los dos retos más importantes a los que nos enfrentamos son el cambio climático y la migración. Ambos son retos geopolíticos, porque no podemos hacerles frente en solitario.

Incluso si logramos ser neutros en cuanto a emisiones de carbono para 2050, el Pacto Verde Europeo tendrá que ayudar a otros países a avanzar en la misma dirección.

El cambio climático plantea grandes problemas de redistribución, tanto dentro de la Unión Europea como fuera de ella. El cambio climático también es un factor de inestabilidad y genera presiones migratorias a las que tendremos que hacer frente tanto en casa como en el exterior.

La migración y el asilo tienen implicaciones geopolíticas profundas. La tragedia humanitaria de la guerra de Siria produjo un crecimiento sin precedente del número de solicitantes de asilo en 2015.

Pero la migración es una cuestión estructural. Requiere de control fronterizo pero, sobre todo, de una verdadera asociación con los países de origen y de tránsito, principalmente de África.

En el futuro no muy distante, África tendrá más de mil millones de personas más. No hay que ver ese fenómeno solo desde la perspectiva de la migración. También es una oportunidad.

Pero necesitamos una estrategia integral que incorpore comercio, inversión y seguridad junto con educación, empoderamiento de las mujeres y movilidad. Necesitamos pensar en grande y de forma creativa para desarrollar una visión estratégica común.

Finalmente, con respecto a la gente que llega a nuestras costas, necesitamos poner en marcha una política de asilo coherente con nuestros principios y obligaciones. Simplemente no podemos renunciar a ser quienes somos cada vez que nos enfrentamos a una crisis, sea esta grande o pequeña.

Estimados diputados:

Hablemos de seguridad y defensa. Nuestra fortaleza está en nuestra capacidad de vincular la diplomacia con la mediación, la gestión de crisis y los aspectos internos y externos de la seguridad.

Esta es la forma europea de promover la paz. Ninguna organización internacional tiene una gama tan amplia de “herramientas” para responder a las crisis.

Tengo la intención de hacer pleno uso de mi derecho de iniciativa como Alto Representante, estando presente en las reuniones del Consejo Europeo, y de mi papel como Vicepresidente de la Comisión para dar peso real a nuestro papel internacional.

Nos enfrentamos a amenazas híbridas, incluidas las campañas de desinformación y los ciberataques que ponen en riesgo a nuestras democracias. Soy consciente de la gravedad de estas amenazas e impulsaré los trabajos que ya se vienen realizando a este respecto.

La defensa es parte de nuestra seguridad y, a veces, las amenazas aparecen lejos de nuestras fronteras. Recientemente, hemos creado instrumentos para desarrollar capacidades de defensa más útiles.

Los Estados miembros han desplegado a 35.000 hombres y mujeres en todo el mundo, como parte de diferentes tipos de misiones internacionales. Eso ya es impresionante de por sí, pero tenemos que hacer más.

El gasto militar estimado de los Estados miembros en 2018 fue de 260.000 millones de euros, aproximadamente el equivalente a la mitad del PIB de Bélgica. Más que China. Mucho más que Rusia. Solo detrás de Estados Unidos.

Pero nuestro gasto es ineficiente, debido a la duplicación y a la fragmentación. Gastamos el 40% de lo que gasta Estados Unidos para tener apenas una fracción de sus capacidades de despliegue y proyección de fuerzas.

Ciertamente, tenemos que gastar mejor, con una idea más clara de nuestras prioridades estratégicas, y gastar juntos, colaborando en proyectos.

La UE tiene que ser más operativa sobre el terreno. Tenemos que estar listos para comprometer y desplegar fuerzas, empezando por nuestra vecindad.

Veinte años después, ¿dónde estamos en términos de cumplimiento del Objetivo Global de Helsinki, según el cual debíamos ser capaces de desplegar rápidamente 60.000 efectivos militares? La Unión Europea debe ser capaz de actuar, de forma decisiva, en conflictos en los que nuestra seguridad esté en riesgo. Eso es lo que hacen los actores geoestratégicos.

Seamos claros: la OTAN es y seguirá siendo la piedra angular de la defensa colectiva para la mayoría de los Estados miembros. Pero, desarrollando la defensa europea, la Unión Europea reforzará la Alianza Atlántica.

Debemos estar listos para promover nuestra seguridad más allá de nuestras fronteras, si la Alianza no está involucrada. Y, al asumir más

responsabilidad en la OTAN, contribuiremos a una relación transatlántica más equilibrada.

Ya han escuchado antes todos estos argumentos sobre la necesidad de una política de defensa europea. Lo sé. Pero no estoy seguro de que el sentido de urgencia fuera entonces tan acuciante como hoy.

Señor Presidente, estimados diputados:

Para resumir: más que ser el tercer pilar de un G3 basado en la rivalidad estratégica, debemos apuntar a ser una Europa capaz de defenderse a sí misma a la par que trabaja por un orden mundial multilateral pacífico, en el que se respeten los derechos humanos, y que persiga los objetivos de desarrollo sostenible.

Estimados diputados:

Este ha sido mi discurso dominical. O, más bien, mi discurso del lunes, ya que sinceramente pretendo pasar de las palabras a la acción, si ustedes me brindan su confianza.

Muchas gracias por su atención.

III. Detalle de la sesión de preguntas y respuestas (por temas)

El papel del alto representante y vicepresidente de la Comisión - Artículo 18 del Tratado de la Unión Europea - Relaciones con el Parlamento Europeo

Por el Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo (S&D), el miembro del Parlamento Europeo (MPE) Tonino Picula (Croacia) preguntó sobre los medios para vincular mejor las políticas internas con las exteriores, dado que el enfoque de “silos” ya no es sostenible en el escenario global actual.

El Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión (ARVP) designado reconoció las limitaciones existentes, a la vez que subrayó que deben usarse las capacidades a disposición del Consejo y de la Comisión. Particularmente, puso énfasis en la obligación del ARVP derivada del Artículo 36 del Tratado de la Unión Europea (TUE), a la par que se comprometió a escuchar más y entender mejor las preocupaciones del Parlamento Europeo (PE).

También recalcó su compromiso de construir sobre la práctica actual, aplicar plenamente la Declaración sobre rendición de cuentas políticas, interactuar sistemáticamente con el PE, informar al PE en todas

las etapas de las negociaciones internacionales e involucrarse en temas presupuestarios (Reuniones de Comité Conjunto cinco veces al año).

Al responder a la pregunta sobre la “parlamentarización” de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), el ARVP designado reconfirmó su compromiso de continuar con la práctica de invitar al Presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo (AFET) a las reuniones Gymnich (reuniones informales de los ministros de Asuntos Exteriores), así como al Presidente de la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo (DEVE) a la reunión informal del Consejo de Asuntos Exteriores sobre Desarrollo.

Por el Grupo Renew Europe (RE), la MPE Hilde Vautmans (Bélgica) insistió en garantizar una acción exterior de la UE más estratégica, asertiva y unida, también en el marco de una posible nueva estrategia hacia Rusia. El ARVP designado subrayó su compromiso con desarrollar una cultura estratégica compartida y la necesidad de ir más allá de un mero “mínimo denominador común”. Insistió en la necesidad de tener mayor empatía para entenderse. En la repregunta sobre los posibles pasos para superar la resistencia de algunos Estados miembros para avanzar en temas de PESC/PESD, subrayó su disposición para correr el riesgo de que el Consejo no adoptara sus propuestas. Si bien reconoció que la votación por mayoría calificada (VMC) por sí sola no puede resolver todos los problemas en el ámbito de la PESC/PESD, confirmó su intención de explotar el potencial del Tratado que permite recurrir a la VMC en asuntos de la PESC.

El MPE Lars Patrick Berg (Grupo Identidad y Democracia, ID, Alemania) también se refirió a la VMC en la PESC. El ARVP designado propuso un enfoque sectorial gradual sobre la VMC, empezando por áreas menos controvertidas con el fin de, primero, construir una visión estratégica común entre los Estados miembros, por ejemplo, sobre sanciones, derechos humanos y misiones civiles.

Por parte del Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea (Greens/ALE), el MPE Reinhard Bütikofer (Alemania) felicitó al ARVP designa-

do por haber mencionado la importancia de los derechos humanos al principio de su alocución, y criticó que ni los derechos humanos ni su “sombbrero” de vicepresidente y su papel como coordinador se hubieran mencionado en su Carta de Misión. El ARVP designado respondió explícitamente que no necesitaba una referencia en su Carta de Misión para este propósito, ya que el propio Artículo 18 del TUE define claramente su papel y, en consecuencia, debe ser responsable de garantizar la consistencia de la acción exterior de la Unión y coordinar otros aspectos de la acción exterior de la Unión.

El MPE Arnaud Danjean (Grupo del Partido Popular Europeo, Francia) preguntó sobre la lista de prioridades del ARVP designado y la coherencia de la PESC. El Sr. Borrell señaló la vecindad inmediata de la UE, es decir, los Balcanes Occidentales, el flanco oriental y Libia como las prioridades clave de su mandato. La UE no puede tener la ambición de ser un actor global si no tiene estabilidad en y control sobre sus fronteras.

En respuesta al MPE Nathan Gill (No inscrito, Reino Unido), quien preguntó si la gente querría renunciar a las fronteras o a las monedas, el Sr. Borrell recordó que el nivel de integración de la UE se había decidido conjunta y democráticamente. Aquellos que se adhirieron lo decidieron así voluntariamente, y cada país era libre de marcharse si así lo deseaba. Fue un hecho histórico que, por primera vez, las decisiones se tomaran como resultado de negociaciones políticas y acuerdos democráticos en vez de mediante el uso de la fuerza. Finalmente, uno no tiene por qué abandonar su identidad nacional, regional o local cuando se adopta la europea.

El MPE Michael Gahler (Grupo del Partido Popular Europeo, Alemania) hizo un llamado a formar una asociación especial entre la Comisión y el Parlamento Europeo, con la esperanza de que pudieran pensar en un socio que trabajara con el PE en base al método comunitario y no intergubernamental. Tal y como lo dijo en sus palabras de inicio y cierre, el Sr. Borrell se comprometió a trabajar muy de cerca con el Parlamento Europeo y subrayó la importancia de la diplomacia parlamentaria. Además, el MPE Gahler se refirió a la Oficina de enlace del PE en Washington, D. C., y preguntó si el ARVP designado apoyaría la idea de

abrir otras Oficinas de enlace en Addis Abeba, Yakarta (ANSEA) y Nueva York, a lo cual el Sr. Borrell dio una respuesta evasiva.

Derechos humanos, incluida la libertad religiosa

La MPE Marie Arena (S&D, Bélgica - presidenta de la Subcomisión de Derechos Humanos del PE) preguntó si implementaría las cláusulas de derechos humanos de los acuerdos de libre comercio. El Sr. Borrell subrayó que la UE es vista como un socio respetable en el ámbito de los derechos humanos. Las cláusulas de derechos humanos y su implementación efectiva son un componente necesario de los acuerdos de la UE con terceros países. Dijo que el PE era un aliado y un actor clave en esta materia, y se refirió al plan de acción relacionado.

El MPE Berg (ID, Alemania) se refirió a la protección de las minorías cristianas, lo que llevó al Sr. Borrell a señalar que la libertad religiosa es un valor europeo fundamental y a poner énfasis en la importancia de preservar los derechos y garantizar la protección de las minorías religiosas.

En respuesta a la MPE Isabel Wiseler-Lima (PPE, Luxemburgo), quien preguntó sobre la libertad de expresión y de religión, el Sr. Borrell reconoció la importancia de preservar la libertad de expresión y combatir la desinformación que está amenazando a las democracias de la UE. También se congratuló por el reciente anuncio por parte de la ARVP Federica Mogherini de la creación de una nueva plataforma internacional patrocinada por la UE y abierta a los individuos que trabajan en temas relativos a la coexistencia y la inclusión social en condiciones religiosamente diversas, llamada “Intercambio Global sobre Religión en la Sociedad” (“Global Exchange on Religion in Society”), y dijo que continuaría trabajando en ella.

Rusia, incluida la desinformación y la Asociación Oriental (AO)

Por parte del Grupo Renew Europe (RE), la MPE Vautmans (Bélgica) subrayó la necesidad de mantener las sanciones tal y como están, a no ser que se verifique un cambio significativo en la posición de Rusia. Por parte del Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos (ECR), la MPE Anna Fotyga (Polonia) preguntó sobre las intenciones de proteger la libertad de navegación (incluidos el Estrecho de Kerch, el Mar de China Meridional y el Golfo de Guinea) y la implementación de los aspectos externos de la estrategia marítima de la UE, con un énfasis particular en Rusia.

En su respuesta, el ARVP designado se refirió a la exitosa operación de la PCSD en el Cuerno de África y destacó la necesidad de llevar a cabo una conferencia regional para permitir a las partes entrar en un diálogo sobre la situación en el Estrecho de Ormuz. Con respecto a Rusia, puso énfasis en la necesidad de mantener la unidad y las sanciones, a la par que se busca establecer contacto de forma selectiva en aquellos temas en los que las perspectivas de diálogo son favorables.

El MPE Urmas Paet (Renew Europe, Estonia), al igual que el MPE Andrzej Halicki (PPE, Polonia), subrayó que la Asociación Oriental seguía siendo prioritaria, también en términos de apoyo financiero, e hizo un llamamiento para que se dieran pasos concretos para contrarrestar la violaciones rusas de la integridad territorial. Preguntaron cuál era la posición del ARVP designado sobre las sanciones y la formulación de una “lista Magnitzky de la UE”.

El ARVP designado dijo estar de acuerdo con la importancia de la política de la Asociación Oriental e insistió en que no estaba dirigida contra ningún actor, sino que su intención era apoyar a los vecinos de la UE en términos de resiliencia, lo cual era en el interés de todos. También recordó los cinco principios guía de la política de la UE sobre Rusia, incluido el compromiso constructivo, e hizo un llamamiento a favor de desarrollar acciones comedidas y consistentes.

El MPE Andrzej Halicki (PPE, Polonia) y la MPE Markéta Gregorová (Verdes/Alianza Libre Europea, República Checa) hicieron un llamamiento para que se incrementaran los esfuerzos y los recursos financieros para contrarrestar la desinformación y las actividades de desestabilización que impulsa Rusia. El Sr. Borrell estuvo de acuerdo en que era necesario invertir más para hacer frente a la desinformación (por ejemplo, mediante StratCom y el Sistema de Alerta Rápida), y recalcó que nuestras democracias están construidas sobre la precondition de que todos los ciudadanos tienen a su disposición información creíble, lo que les permite formarse su propia opinión. Recomendó que nuestros esfuerzos no tengan un enfoque unidimensional sobre Rusia.

Por el Grupo Identidad y Democracia (ID), el MPE Thierry Maria- ni (Francia) se refirió a la declaración del ARVP designado de marzo de 2018 en la que llamaba a Rusia un enemigo, a la par que preguntó si el enemigo real no eran los extremistas radicales y los terroristas, así como países tales como Turquía, Arabia Saudí y Qatar que los financian. El ARVP designado aclaró que se refería a Rusia no como un enemigo para España, sino para Europa, dado que las nuevas amenazas están emergiendo del Este. La prueba clara de esto es también el establecimiento de una presencia reforzada de la OTAN en el flanco oriental de la Alianza (Polonia y los Estados bálticos). Estuvo de acuerdo en la importancia de las amenazas que representan los extremistas y los terroristas, mucho más presentes y tangibles, por lo que subrayó que no era posible hacer una comparación con Rusia y que las relaciones con los distintos países deben usarse positivamente para hacer frente a las amenazas.

Balcanes Occidentales

En respuesta a la pregunta de la MPE Sandra Kalniete (PPE, Letonia) sobre la posición del ARVP designado con respecto al diálogo Belgrado-Pristina, el Sr. Borrell puso énfasis en su compromiso con el avance del diálogo como una de sus prioridades y dijo que la precondition para cualquier solución era un acuerdo entre Serbia y Kosovo. Se congratu-

ló por las recientes elecciones y anunció que su primera visita oficial como ARVP sería a Pristina.

América Latina

Por parte del PPE, el MPE Antonio López-Istúriz White (España) calificó la actual política de la ARVP Mogherini hacia Venezuela, Cuba y Nicaragua como “desastrosa”, pues no ha ayudado a impulsar el cambio en esos países. Preguntó sobre la posición del ARVP designado al respecto y sobre la imposición de sanciones por violaciones de los derechos humanos. En su respuesta, el ARVP designado compartió su preocupación con respecto al progresivo deterioro de la situación humanitaria y de derechos humanos en esos países, a la par que recordó la necesidad de implementar los acuerdos firmados. Hizo un llamamiento a la cautela con respecto a la aplicación de sanciones que afectarían a la población venezolana. También subrayó que la mayoría de los Estados miembros no reconoce a Maduro como el presidente legítimo de Venezuela.

En respuesta a preguntas similares sobre sanciones contra Venezuela y Cuba por parte del MPE Hermann Tertsch (Conservadores y Reformistas Europeos, España), el Sr. Borrell declaró que, si bien no apoyaría sanciones colectivas que afectaran a la población venezolana, sí estaba a favor de sanciones individuales. Con respecto a Cuba, hizo un llamado a favor de un enfoque abierto como la mejor manera de avanzar, dado que las sanciones no han tenido el efecto deseado.

El MPE Gahler (PPE, Alemania) preguntó si el ARVP designado apoyaría una visita de europarlamentarios a Cuba, en la que el PE podría decidir la composición de su delegación, y si también demandaría elecciones libres y democráticas en Cuba, como hizo la UE en Ucrania y en otros países. El Sr. Borrell puso énfasis en que no dijo que Cuba fuera democrática, y dijo que apoyaba plenamente las visitas y el involucramiento del PE y que se oponía a cerrar las puertas al diálogo.

PCSD, incluido el Libro Blanco sobre Defensa, no proliferación, exportación de armas

Por el Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica (GUE/NGL), la MPE Idoia Villanueva Ruiz (España) preguntó sobre la no proliferación y el control sobre la exportación de armas. En su respuesta, el ARVP designado subrayó la necesidad de avanzar con los acuerdos a disposición de la UE, principalmente continuar con la implementación del Plan de Acción Integral Conjunto con Irán, y promover la ratificación del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBT).

La MPE Nathalie Loiseau (RE, Francia – presidenta de la subcomisión de Seguridad y Defensa, SEDE) puso énfasis en la necesidad de concienciación sobre la política de defensa de la UE y subrayó la importancia estratégica de un Libro Blanco sobre Defensa. También cuestionó al ARVP designado sobre el Artículo 42.7. En su respuesta, el ARVP designado explicó los logros alcanzados hasta ahora en la integración en el marco de la PCSD (por ejemplo, la Cooperación Estructurada Permanente o PESCO, el Fondo de Defensa Europeo o EDF, y la Revisión Coordinada Anual de Defensa o CARD), a la vez que reconoció la necesidad de seguir avanzando por este camino. Un enfoque de libro blanco ha probado su efectividad a nivel nacional y podría inspirar el trabajo futuro de la UE. Luego elaboró sobre el Artículo 42.7 y su uso potencial en el marco de las amenazas híbridas.

El MPE Sven Mikser (S&D, Estonia) preguntó sobre las capacidades defensivas y los grupos de combate de la UE. El Sr. Borrell se refirió al Plan de Desarrollo de Capacidades con miras a crear capacidades cooperativas para el involucramiento operativo de la UE, sin perder de vista la compatibilidad con la OTAN. Subrayó la necesidad de ajustar los recursos a las ambiciones y, a este respecto, hizo un llamamiento al PE como autoridad presupuestaria. También respaldó los grupos de combate de la UE y pidió un marco más favorable para su uso.

La MPE Gregorová (Verdes/ALE, República Checa) preguntó si el ARVP designado iba a apoyar una regulación europea más fuerte para la

exportación de armas, transponiendo los ocho criterios de evaluación de la Posición Común en legislación comunitaria. El Sr. Borrell recordó que las instituciones de la UE no tenían el mandato para monitorear a los Estados miembros. Es difícil pedir la implementación de acciones para las que las instituciones no tienen competencias. Dado que hay una brecha relativamente grande entre los Estados miembros y se requiere la unanimidad, solo son concebibles pasos incrementales y cautelosos en este sentido.

África

El MPE Javier Nart (Renew Europe, España) subrayó la importancia de responder a la situación en el Norte de África y en el Sahel, vinculando todos los elementos sobre el terreno, desde la seguridad y la estabilidad hasta el desarrollo y el cambio climático. El Sr. Borrell estuvo de acuerdo en que los 4.000 millones de euros gastados en el Sahel no eran suficientes y era necesario hacer más. También advirtió de que algunos temas que necesitan atenderse, tales como el desarrollo demográfico, implicaban procesos fundamentales de transformación cultural que podrían tomar más tiempo para producirse.

Migración

En respuesta a la MPE Kati Piri (S&D, Países Bajos), quien preguntó qué medidas iba a tomar para vincular de mejor manera las dimensiones externa e interna de la migración, atender sus causas fundamentales y fortalecer la cooperación con los países de tránsito, el ARVP designado puso énfasis en que la migración tenía que estar plenamente integrada en la política exterior de la UE, que tenía que organizarse de forma ordenada y regular y que había que encontrar soluciones estructuradas para problemas recurrentes, por ejemplo, el desembarco y reubicación de migrantes rescatados. Recordó que él personalmente había experimentado como Ministro de Asuntos Exteriores de España lo que significaba estar en constante búsqueda de soluciones ad hoc.

Oriente Medio - el Plan de Acción Integral Conjunto con Irán, Proceso de Paz en Oriente Medio (MEPP)

El MPE Manuel Pineda (GUE/NGL, España) presentó un argumento sólido sobre la causa del pueblo palestino, e hizo un llamamiento al ARVP designado para hacer más en defensa de sus derechos. El Sr. Borrell recordó que la UE defiende una “solución de dos Estados”, la creación de un Estado palestino y garantizar la existencia y la seguridad del Estado de Israel.

El MPE Ignacio Sánchez Amor (S&D, España) subrayó la importancia histórica del Plan de Acción Integral Conjunto con Irán y cómo puede preservarse el acuerdo a pesar del enfoque destructivo del gobierno de Trump. El ARVP designado estuvo de acuerdo con la importancia de mantener el acuerdo, como lo han hecho todas las partes con excepción de Estados Unidos. Agradeció a sus predecesores el trabajo realizado y prometió continuar con todos los esfuerzos en marcha para garantizar la plena implementación del Plan de Acción Integral Conjunto, como parte integral de su mandato.

Conectividad y China

Por parte del Grupo de los Verdes/ALE, el MPE Bütikofer (Alemania) preguntó sobre el enfoque del ARVP designado en términos de iniciativas de conectividad, incluidos los aspectos financieros. El ARVP designado destacó la importancia de la conectividad para el establecimiento de estándares y la gobernanza global. Subrayó que el tema no se limita a la conexión física, sino que también se trata de la sostenibilidad, la cobertura y un sistema basado en normas. Asimismo, se refirió a la importancia de trabajar estrechamente con socios como Japón, la República de Corea y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (AN-SEA) en su totalidad.

Integridad

La MPE Kalniete (PPE, Letonia) preguntó sobre qué conclusiones había sacado el ARVP sobre sus antecedentes en España con respecto al abuso de información privilegiada corporativa, particularmente porque tendría acceso a una inmensa cantidad de información sensible y confidencial como ARVP, si se le confirmaba en el cargo.

La MPE Gregorová (Verdes/ALE, República Checa) también hizo hincapié en que, en su nuevo papel, sus estándares morales tenían que ser los más altos. Se refirió al caso ya mencionado sobre el uso de información privilegiada y preguntó qué lecciones había extraído tras renunciar del Instituto Universitario Europeo de Florencia, así como si consideraría vender todas las acciones actualmente en su poder. El Sr. Borrell reiteró las explicaciones que ya había dado a la Comisión de Asuntos Jurídicos del PE y añadió que estaría dispuesto a vender cualquier acción que pudiera considerarse cuestionable.

Género

En respuesta a la pregunta de la MPE Salima Yenbou (Verdes, Francia) sobre el equilibrio de género en el personal del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), el Sr. Borrell reconoció la igualdad de género como piedra angular de la política de la UE. Hizo un compromiso “creíble” de trabajar por una composición más equilibrada, en términos de género, del personal del SEAE (una meta de 40% en el plazo propuesto), a la par que promovería la introducción de la perspectiva de género en las actividades diplomáticas y militares de la UE. En este marco, subrayó la importancia fundamental del empoderamiento de las mujeres y mencionó como ejemplo el impacto positivo que han tenido las mujeres que se desempeñan en las Fuerzas Armadas de Malí.

IV. Declaración final

Señor Presidente, estimados diputados:

Quiero agradecer a todos los eurodiputados sus perspicaces preguntas y el excelente debate que hemos tenido. Demuestra cuánto terreno en común tenemos.

Déjenme hacer algunas reflexiones finales. Después de debatir con ustedes, me parece que la política exterior de la Unión Europea se enfrenta a tres problemas:

Un problema de identidad, de cómo nos vemos a nosotros mismos. Aún dudamos de si somos un actor global que usa todos los instrumentos del poder –duros y blandos– como tantos otros lo hacen. No pensamos ni actuamos en esos términos. Pero podríamos y deberíamos hacerlo.

Un problema de posicionamiento. Tenemos dificultades para llegar a una posición común real con respecto a las grandes potencias del mundo: Estados Unidos, China, Rusia. Nos desempeñamos mejor si se trata de tener una línea común con respecto a potencias medias o a regiones o temas específicos.

Pero, en el tema de las grandes potencias, tendemos a evitar el debate –por temor a que aparezcan divisiones– y terminamos con un enfoque tecnocrático.

Un problema de método, en cuanto a que el sistema institucional del Servicio Europeo de Acción Exterior y de la Comisión es “demasiado li-

gero en términos de políticas y demasiado pesado en términos de procedimiento”. Debe desarrollarse de forma que pueda proveer un valor añadido real a lo que los Estados miembros pueden hacer por sí solos.

Hemos visto una tendencia a la renacionalización de la política exterior. Podríamos tener que lamentarlo.

Pero, para mí, esto demuestra que el “sistema” de la Unión Europea debe servir a sus propósitos, evitar las duplicaciones y la rutina burocrática, y recuperar el sentido de la iniciativa y la acción.

Creo que todos podríamos hacer algo a este respecto:

Los ministros de Exteriores, y no solo la Presidencia rotatoria, podrían encargarse de actuar como coordinadores en temas particulares. Obviamente, esto tendría que basarse en un mandato del resto de los Ministros en el Consejo de Asuntos Exteriores.

Pero eso reforzaría el sentimiento de pertenencia de los Estados miembros sobre la política exterior de la Unión Europea. Y también permitiría hacer buen uso de su experiencia y recursos y, en cierta forma, los europeizaría.

El Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión deben proveer sistemáticamente documentos estratégicos con opciones de política claras, así como sus consecuencias. Debemos alimentar una cultura de pensamiento geopolítico, que incluya la capacitación del personal.

Esto ayudaría a construir una cultura estratégica común en Europa, en la que las líneas de acción se compartan y los funcionarios se desplacen entre Bruselas y las capitales.

Podemos hacer mejor uso de nuestra red de Delegaciones de la Unión Europea, que es uno de los mayores avances del Tratado de Lisboa.

La UE y sus Estados miembros tienen aproximadamente cinco veces más diplomáticos que Estados Unidos. Pero no es obvio para mí que seamos cinco veces más influyentes que Estados Unidos.

Debemos recordar que el Consejo de Asuntos Exteriores es un órgano de toma de decisiones. Como presidente entrante del Consejo de Asuntos Exteriores, creo que es bueno que a veces tengamos “debates de orientación”, pero es mejor que podamos llegar a resultados concretos y acciones comunes.

En política exterior, la orientación real sobre temas estratégicos viene de los Presidentes y de los Primeros Ministros. Con el acuerdo del nuevo Presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, pretendo incorporar la política exterior de forma más sistemática a la agenda del Consejo Europeo.

También necesitamos disponer de fondos suficientes acordes con nuestras ambiciones políticas. En el próximo presupuesto de la Unión Europea, debemos dotarnos de los medios y de la flexibilidad necesarios para asegurarnos de que podremos financiar nuestros objetivos estratégicos.

En este aspecto, como en todo lo demás, espero colaborar de forma muy estrecha con el Parlamento Europeo.

Su contribución es vital, mediante el uso pleno del potencial de la diplomacia parlamentaria, y desde su papel en las misiones de mediación y de observación electoral hasta los debates en las sesiones plenas, en la Comisión de Asuntos Exteriores y en otras formaciones.

Sus resoluciones desempeñan un papel crucial en la conformación de una política exterior de la Unión Europea creíble.

Muchas gracias.

CUADERNOS DE SANTA CRUZ

The European Union's foreign policy in challenging times

Confirmation hearing of the Hon. Josep Borrell before the Foreign Affairs Committee of the European Parliament for the position of High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice-President of the European Commission

Josep Borrell Fontelles

Minister of Foreign Affairs, European Union and Cooperation of the Government of Spain

Abstract

On 7 October 2019, Josep Borrell took part in his confirmation hearing at the European Parliament as the designated High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy / Vice-President of the European Commission for the 2019-2024 term. Both in his introductory remarks and in the exchange with the MEPS, as well as in his final remarks, Mr. Borrell presented his vision for the European Union's foreign policy. He called for European unity to develop a truly integrated Union foreign policy that corresponds to its stature as a global player and highlighted both challenges and opportunities for Europe in an international context that is more defiant than expected.

Cuadernos de Santa Cruz, nº3
Madrid, november 2019

I. A strategic look at the position of High Representative and Commission Vice-President

Ignacio Molina y Luis Simón¹

Theme: What is the potential, and which are the shortcomings and possible ways of strengthening the post of High Representative for Foreign Affairs (and Vice-President of the European Commission) in order to improve the efficiency and standing of the EU as a global player?

Summary: Ten years have passed since the creation of the post of High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, the holder of which also acts as Vice-President of the Commission. It was –and remains– an office with great potential for providing Europe with more cohesion, efficiency and influence, both among its neighbours and on the global stage. There have been major achievements in the intervening period, but the three goals established when the post was desig-

¹ The authors would like to express their gratitude for the very valuable contributions made to this text by three EU official who prefer to remain anonymous owing to their current responsibilities..

ned are yet far from being attained. There are still: (a) shortcomings in the coordination of the various foreign policy dimensions undertaken by the EU as an organisation; (b) numerous instances of fragmentation between the latter and individual member states' diplomatic efforts that hamper the business of speaking with a single voice in the world; and, in turn, (c) a limited capacity for inserting the EU effectively into an increasingly competitive and fraught international context, thereby revealing the shortcomings of a European foreign policy model that continues to focus on multilateralism and soft power. To help Europe respond to this threefold challenge it would be convenient to rethink and bolster the post of High Representative. The content and importance of the post are not predetermined, since they depend on two factors: (a) the specific powers assigned to it in relation to the other portfolios in the Commission; and (b) the specific personal influence of the individual who holds it. There is a degree of consensus that neither of its first two occupants were as effective as might have been wished on either count, thereby weakening the EU's external action.

The proposal offered here involves taking advantage of the high political profile of the person nominated to be the High Representative for the 2019–24 legislative term, Josep Borrell, and to combine it with a broadening of his responsibilities as Vice-President of the Commission (as well as some suggestions for improvements in the common foreign and security policy domain). To secure this, now is the time to strike a sort of grand deal whereby the High Representative would refrain from vying with the future President of the Commission over who has the authority to take the initiative on common policies of international scope and, in exchange, obtain new powers over these and the resources allocated to them. It would be a matter of, in those key foreign policy areas where the commissioners have been acting unconnectedly from the High Representative, starting to accept the coordination of the latter (for example, trade and the foreign dimensions of immigration, climate and technology) and in other areas even taking on direct supervision (development, humanitarian aid and defence). In a world where the great powers combine these activities with strategic logic and foreign policy, the EU cannot hope to present itself as a global actor unless it can ensure coherence across its diplomatic efforts, cooperation, trade, progress in security (where the recently launched

European Defence Fund stands out) and the foreign dimension of innovation and migration policies.

Analysis: Since the end of the Cold War, the EU has taken three strategic lines of approach to further its aspiration of gaining global relevance: (a) pursuing its own foreign policy, one that properly connects the international dimension of the so-called EU pillar – where the Commission takes the lead – with the domain of intergovernmental cooperation on diplomatic and military issues known as the Common Foreign and Security Policy (CFSP), overseen by the Council; (b) subsuming under a single position (and, if applicable, a single joint course of action too) all the member states' individual positions; and (c) convincing the international community that, despite its obvious idiosyncrasies that differentiate it from a state, the EU is a good deal more than a run-of-the-mill international organisation and, therefore, may be accepted as a participant comparable on certain occasions to the great world powers.

Only the first of these three major goals is the exclusive responsibility of the EU, because the second requires the cooperation of 28 national capitals, while the third relies on the acquiescence of almost 200 sovereign states. Not surprisingly, the progress that has been made over the years is directly proportionate to this scale of difficulty. Indeed, despite the persistent shortcomings that will be examined in more detail below, significant advances have been made in recent years to ensure that the EU's foreign policy as such is better coordinated internally and more active. Considerable headway has also been made in terms of ensuring that the member states and the joint institutions act together (climate change, the agreement with Iran and even sanctions against Russia, to name a few cases in point), although there are still many issues where there is either no unanimity (Israel, the status of Kosovo, recognition of the opposition in Venezuela, etc.) or the loudest European voice does not emanate from Brussels but rather Paris, London or Berlin. Lastly, there is still a very long way to go before securing the third goal, that of ensuring that the EU is viewed as a power capable of shaping international politics. Here it is not simply the fact that there are both failures (the 2010 United Nations vote rejecting the idea of the EU speaking to the General Assembly) and successes (for example, the

EU being granted full membership of the G7 and G20, and eventually, in May 2011, being allowed to address the UN General Assembly), but rather that the most recent trends in international relations follow a ‘neo-Westphalian’ line, which diverges from the approach hitherto favoured by the EU: one of multilateral governance, free trade and international law.²

So important is it for the EU to improve its role in this increasingly complex (and, in recent times, hostile) setting that it is here where efforts have been made to instigate the main substantive advance in the process towards integration. Following the Single European Act (1986), which ushered in the Internal Market, the Maastricht Treaty (1993), which launched the euro, and the Treaty of Amsterdam (1997), which paved the way to the freedom, security and justice area, the great policy contribution of the ill-fated Constitutional Treaty (2004), subsequently reflected in the Lisbon Treaty (2007), comprises external action. It is true that it has been done without the member states making explicit new transfers of sovereignty to the EU, even if the interesting provisions included regarding security and defence are developed, but the institutional innovations that came into force rather more than 10 years ago brought about a significant qualitative change in the vague power arrangements of the CFSP and the international perception of EU policies. The idea (the genesis of which goes back to the 2002 Convention on the Future of Europe) consisted of connecting the two spheres better and hence the decision to formally abandon the notion of pillars, providing the EU with a status as a single legal entity, creating a stable President of the European Council who would share the task of foreign representation with the Commission President and, above all, creating an authentic EU ‘Foreign Affairs Minister’.

Although the job title is different, just such a post has existed since 2009: the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, who also acts as the Vice-President of the Commission (HR/VP). It is a post that effectively amalgamates the duties discharged up to that point by three distinct offices: the High Representative for CFSP (which was created in 1999 and for 10 years was held by Ja-

² See L. Simón (2018), *The Spectre of a Westphalian Europe*, Whitehall Paper, nr 90, Routledge, Abingdon.

vier Solana), the Commissioner for Foreign Relations and the rotating Presidency of the Council. But it was not simply a case of getting rid of the dysfunctional aspects of the old ‘Troika’ and uniting in a single figure the former ‘Mr CFSP’, the coordinator of the EU’s international policies in the Commission and the President of the Council in its Foreign Affairs configuration (separated in 2010 from the General Affairs Council, which would continue with a rotating six-monthly presidency). In addition, new competences were given to the HR/VP, notable among which were oversight of his own new and ambitious diplomatic corps, the capacity to initiate and implement CFSP matters and the responsibility of coordinating EU foreign policy as a whole through the strengthening of his status in the College of Commissioners by virtue of becoming its Vice-President.

Ten years have elapsed and, while it is possible to point to a range of achievements and an incipient positioning on the global stage of the EU in its own right, any assessment made of the post following the performance of its first two holders (Catherine Ashton and Federica Mogherini) reveals a mixed picture attributable to its rather low political profile and, above all, an inappropriate allocation of its responsibilities, particularly in terms of the coordination of the Commission’s foreign policy. This is why it makes sense to use Josep Borrell’s appointment as the new HR/VP by the European Council to revisit the enormous potential implicit in the post and to place it in the context of the ideas circulating at the heart of the institutions regarding how to deal with the way the office fits into the Commission. Moreover, the current juncture (with the organisational jigsaw of the College of Commissioners for the 2019–24 term still being decided) offers a unique window of opportunity, which can be seized to ensure that the post has a wider remit than it has hitherto enjoyed. As the only job on the Commission (apart from the presidency) to be underwritten by treaty and given that the appointment is made before the other commissioners, there is scope for political autonomy that should not be squandered if the goal is to provide the HR/VP with more resources in order to implement more effective foreign policies in an extremely complex context.

Indeed, the contemporary political landscape has become increasingly fraught, characterised by growing competition between the great powers. Specifically, the geopolitical rivalry between the US and China looks set to become the main focal point of international relations in the decades ahead. And episodes such as the recent tariff spat between the Trump Administration and the Xi Jinping regime in China and the US embargo on the Chinese tech company Huawei throw into sharp relief the close interdependence between different parts of political activity, namely trade policy, industrial and technology policy, and foreign and defence policy. If it is to navigate such a world, it is important that the EU understands each of these areas of competition not in isolation but rather within the framework of broader geostrategic competition, one that looks beyond the ‘trees’ of sectoral policies and sees the ‘wood’ of global competition. This demonstrates the need for greater integration of any EU policies with an international dimension, ideally under the coordination and supervision of the HR/VP. Meanwhile, an international context characterised by the growing geostrategic rivalry between large blocs further underlines the importance of such key EU policy areas as trade, technology, industry and defence not being determined solely by economic considerations, but that they should also be anchored in a strategic vision of foreign policy.

As mentioned above, the pertinent provision of the EU’s regulations since the Treaty of Lisbon came into effect states that the HR/VP shall conduct the CFSP and ensure the consistency of the Union’s external action.³ ‘External action’ is an extremely broad concept. It includes the CFSP, of course, covering diplomacy and issues related to security and defence (CSDP), but also common policies of an external nature such as trade, international cooperation and development, humanitarian aid, enlargement and neighbourhood policies. It should also include the important international aspects of many other policies such as those concerning migration, industry, economy, finance, digitalisation, energy, climate, environment, agriculture, fishing and justice. Bearing in mind the breadth of the EU’s action in its entirety, it is evident that in reality the CFSP constitutes a relatively small part of it.

3 TEU Article 18.

The HR/VP is appointed by the European Council, by qualified majority voting, with the approval of the President of the Commission.⁴ His term of office may only be ended by the same procedure. This entails that, politically, the HR/VP is accountable in the first instance to the European Council and the President of the Commission. He is also accountable to the Foreign Affairs Council (which he also chairs) for all matters relating to the execution of the CFSP. The HR/VP has the right to make proposals for the CFSP and as Vice-President contributes to the Commission's unique right of making proposals for EU policies. The European External Action Service (EEAS) assists the HR/VP in all his functions. Bearing all these factors in mind, it is clear that the treaties bestow a key role on the HR/VP, with the potential to be one of the most influential in the EU. He has ample autonomy, various special prerogatives (for example, the right to attend European Council meetings) and abundant administrative resources, notable among which is, of course, leadership of the EEAS, but also the fact that he can count on two Secretary-Generals (Commission and Council) and an 11-member cabinet, almost twice the size of the commissioners' teams.⁵

The problem...

In practice, however, there is a certain perception that the HR/VP plays a somewhat representative and diplomatic role, lacking real power. There are two main reasons for this. The first is the lack of the CFSP's effectiveness, attributable to such deep-seated problems as the complex decision-making structures, the requirement (and culture) of unanimity in the Council, the strategic differences between member states and the major capitals' persistent habit of prioritising

4 Although the extraordinary European Council meeting of 2 July 2019 has nominated Josep Borrell as the next HR/VP, the official appointment has not yet taken place; this will only occur when the European Parliament gives its blessing to the appointment of the person proposed to preside over the Commission (in principle, the German politician Ursula von der Leyen) and subsequently ratifies the new College of Commissioners.

5 For the importance of having access to this wide-ranging team of cabinet members, see L. Simón, I. Molina, E. Lledó & N. Martín (2019), 'Hacia un ecosistema de influencia española en Bruselas', ARI nr 30/2019, Elcano Royal Institute.

their role over that of the EU in many instances. Ten years after the Treaty of Lisbon came into force, Foreign Affairs Ministers still jealously guard their exclusive responsibility for foreign policy and tend to view themselves as principals and the HR as an agent. Nor did it help that the coming into force of the Treaty of Lisbon, the main substantial innovation of which was the commitment to a more effective and proactive European foreign policy, coincided with five years of severe economic crisis, which diverted resources and political will to tackle other emergencies.

The second problem, already alluded to, is the insufficient use of the vice-presidential role in the European Commission. Indeed, since the creation of the post in 2010, various of the basic principles mentioned above have been neglected. The first HR/VP (2010-14) devoted her term in office almost exclusively to the CFSP and setting up a diplomatic service as complex as the EEAS from scratch, leaving to one side her role in the common policies overseen by the Commission. The second HR/VP (2014-19) sought to exercise her vice-presidential function better, and certain steps were taken in this regard at the beginning of her term in office,⁶ paving the way to rather more influence over common policies of a foreign nature –except trade– but with very limited say on the international dimension of the EU's internal policies. At any event, she continued to maintain a distant relationship with the rest of the Commission, with a certain lack of acceptance of her (and the EEAS's) authority at the heart of the institution, and in consequence a prioritisation of the CFSP. The result is that in many of the large political dossiers the Commission frequently side-lined the HR/VP and awarded the visibility and credit to other members of the College,⁷ thereby contributing to the perception of the post's lack of influence.

⁶ Her office was relocated to the Berlaymont building, next to the other members of the Commission, and the Commissioners' Group on External Action, chaired by the HR/VP, to coordinate foreign policies.

⁷ For example, the agreement with Turkey on migration (First Vice-President Timmermans), the Paris Agreement (Energy Commissioner Arias Cañete), the European Defence Fund (Vice-President Katainen) and the institutional agreement with Switzerland (Enlargement Commissioner Hahn).

... and the solution

The 2019–24 Strategic Agenda approved by the European Council prioritises ‘promoting European interests and values on a global stage’ and to this end being ‘more determined and effective in exerting our influence... giving a clearer priority to European economic, political and security interests, leveraging all policies to that end’. This constitutes the first political framework in the new institutional cycle for embarking upon wide-reaching reform, constructed on a twofold foundation: (1) enhancing the stature of the HR as the VP of the Commission; and (2) improving the way the CFSP operates.

(1) Enhancing the stature of the HR as the VP of the Commission

The priority should be to maximise the potential of the HR’s role as the Vice-President of the Commission. To do this, it is necessary to have an agreement from the outset between the HR/VP and the Commission President, who has ample powers to organise the structure and working methods of the institution. This agreement should be based on a sort of grand bargain, whereby the HR/VP would more explicitly accept his place in the strategic initiative and the hierarchical authority of his superior in the Commission on a day-to-day basis, including the work of the EEAS. In exchange for this, the President would agree to establish more explicitly the HR/VP’s responsibility for coordination in the realm of the Commission’s foreign competences and in the foreign aspects of the EU’s internal policies, placing at his disposal the services and structures necessary for wielding such authority effectively, including access to the Secretary-General of the Commission.⁸ While this grand bargain would not affect the autonomy of the HR/VP or his special relationship with the Council and the European Council in terms of CFSP and CSDP matters, it would lay the foundations for greater input from the Commission on such questions,

⁸ Especially during the Juncker Commission, the Secretary-General of the Commission has been steadily acquiring power and today constitutes the single lever by which the activity of the entire institution can be controlled.

thereby underpinning the EU's overall cohesion as an international player.

To bring about this change in the organisational structure it would be worth considering the possibility of creating geographically-focused commissioners for external action, under the hierarchy of the HR/VP and replacing the current thematic posts (enlargement and neighbourhood, development and humanitarian aid).⁹ The HR/VP would coordinate their work through project groups, based on the current Commissioners' Group on External Action but with more flexibility and access to internal policies, given that all Commissioners would have as part of their formal mission the responsibility to coordinate their external action with the HR/VP.¹⁰ At the administrative level, the geographical commissioners would be supported not only by the Secretary-General but also working groups coordinated by the EEAS where all the pertinent directorates-general would be included.¹¹

This model would ensure the HR/VP's overall control and coordination role, while removing the burden of travel and management (whether involving attendance at high-level meetings or crisis management), enabling him to focus on strategic dossiers and reduce non-attendance of meetings of the College of Commissioners to a minimum.¹² The HR/VP would effectively have the power to oversee

9 The Trade Commissioner would be retained in any event, owing to the exclusive nature of this post in the treaties. It is important however to emphasise the hybrid character of this portfolio (which above all affects foreign and industrial policy) and therefore to strengthen its links to the HR/VP. This could be achieved by, for example, making the HR/VP the (co-) chair of a project group on trade policy, replacing the current Commissioners' Group on Trade and Globalisation.

10 Given that the HR/VP would not have the right to appoint or remove geographical commissioners, it would be important to create the necessary mechanisms to ensure that they would be subject to the HR/VP's authority. One way, already mentioned, would involve creating transversal working groups with representatives from all the Directorates-General (DGs) that have responsibilities in each geographical region (for example, migration, energy, climate for Africa, etc.). This would involve the existing DGs and avoid creating a bureaucratically disruptive structure. Such working groups would be chaired by a geographical commissioner who would in turn come under the hierarchy of the HR/VP.

11 It is worth noting the risk that the creation of geographical commissioners could incur in terms of pigeon-holing the UE's foreign policy, particularly bearing in mind the existing connections between the major regions. In order to offset such risks, it would be necessary to ensure an oversight role for the HR/VP and to create the mechanisms needed to guarantee the geographical commissioners' hierarchical inferiority to the HR/VP, whose responsibility it would be to ensure the cohesion of the EU's external action.

12 Even if the replacement of thematic by geographical commissioners were not to take place (either because it is deemed inappropriate or the continued existence of International Cooperation and Development and

all the EU's policies with an international dimension, facilitating the creation of 'incentive packages', by being able to use in a coherent manner the entire arsenal of diplomatic, economic and other resources (visas, for example) that may be deployed to attain the EU's goals and interests in non-member countries.

In the realm of defence, the HR/VP would be responsible not only for the CSDP (and the Military Committee, which is in charge of all the EU's military missions) but also all the other defence-related policies pursued by the Commission. These policies (such as the European Defence Fund and the Military Mobility policy) fall within the remit of other commissioners, under the Vice-President for Industry Katainen. This is an especially important point, since one of the major threats to the EU's defence is the lack of connection between the its technological-industrial arm and its political-strategic arm. This was brought to the fore when the Commission launched the European Defence Fund, which is set to spend €13 billion between 2021 and 2027 on supporting research projects in the defence domain and co-funding capabilities.¹³ This initiative has revitalised the debate about defence in Europe after years of lethargy. By way of illustration, the money the Commission expects to spend on funding defence research is greater than that earmarked by most member states (with the sole exception of France and Germany). This means that virtually all of them will start to structure their defence R&D policy around the Commission's European Defence Fund. It is important to ensure, however, that the Fund pursues a strategic and not an exclusively industrial or economic approach.

It is true that the EEAS has launched a series of initiatives in recent years geared towards establishing a political-strategic framework that would provide a foundation to the European Defence Fund. Specifically, Permanent Structured Cooperation (PESCO) and the Coordinated Annual Review on Defence (CARD) seek to set the parameters of Europe's strategic ambition and stimulate cooperation processes that

Enlargement portfolios, in addition to the Trade portfolio, is deemed indispensable) the role could be created within the EEAS of four or five special envoys for the major regions, thereby reducing the travel burden on the HR/VP.

13 See Félix Arteaga & Luis Simón (2019), 'El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española', *Elcano Policy Paper*, January.

equip European countries with the capabilities and structures needed to exercise greater strategic autonomy.¹⁴ Such initiatives are of a markedly intergovernmental character however, and their scope raises serious questions, given the persistent discrepancies between member states on issues as fundamental as the role of force in international relations and the threats and geographical areas to be prioritised. Against this background, doubts emerge about the extent to which the Commission's initiatives in the domain of defence industry policy are truly anchored in a strategic-political vision that is coherent and shared by all member states.

The possibility of setting up a Directorate General for Defence in the Commission (and even a Vice-President and Commissioner for Security and Defence) could aggravate this problem, inasmuch as it could pave the way to a situation of dual leadership, with one Vice-President and Commissioner in charge of the technological-industrial aspects of European defence, and another (the HR/VP) in charge of the political-strategic aspects, thereby creating a recipe for institutional rivalry and political disjointedness. The solution to this problem may involve the previously-mentioned grand bargain between the Commission President and the HR/VP, whereby the latter would submit to the political authority of the Commission in the area of defence industry policy in exchange for overseeing the management of the European Defence Fund, as well as the Commission services earmarked for managing it. It would be quite different if the potential new Commissioner for Security and Defence came clearly under the authority of the HR/VP because, in this case, he or she could even be considered to be an assistant high representative in charge of defence, space and cybersecurity, which would give the HR/VP additional oversight of significant budgetary allocations.¹⁵

14 Pedro Serrano (2019), 'The bundle of sticks: a stronger European defence to face global challenges', *Working Paper*, nr 03/2019, Elcano Royal Institute.

15 Moreover, greater cohesion between the Commission and the EEAS in the defence realm would facilitate the integration of the European Defence Agency (EDA) in the management of European Defence Fund projects, thereby ensuring a greater strategic orientation in the management of the Fund (given the experience of the EDA in this field) as well as greater overall cohesion in the EU's defence policy.

As a *quid pro quo*, the HR/VP would need to accept the prospect of giving more space to the Commission, which would be unlikely to give the HR/VP access to its resources without getting something in exchange. Thus, for example, the HR/VP could consult the Commission and seek ratification for his proposals and initiatives prior to submitting them to the Council. In this way, such proposals would have the assurance of the full backing of the Commission and its resources, which in turn would strengthen the HR/VP's position in the Council.

(2) Improving the way the CFSP operates

With all the developments set out in the preceding section, the HR/VP would underpin his coordination role in the Commission's external action, but maintain his autonomy in the CFSP, the latter being something that is underwritten by the treaty. It is also necessary to carry out improvements within the domain of the CFSP, however. Solving the deep-seated problems here is an enormously complex challenge requiring profound and detailed reflection, including perhaps reform of the treaties. There are certain steps that the HR/VP could take almost immediately, however, within the prerogatives the treaty bestows upon him:

- Designing a more functional Foreign Affairs Council. The Council's agenda could be designed in such a way as to discourage grandiose theoretical debates and focus on practical questions of representation, use of financial instruments and other policies such as incentivisation, the planning of joint initiatives with and between member states, the coordination of multilateral negotiations and positions in international bodies, etc. Instead of rambling, inefficient conclusions, the HR/VP could put forward short, structured conclusions, separating declaratory parts from operational parts.

- Encouraging the use of qualified majority voting in the CFSP. Invoking the 'passerelle clause' of the Treaty¹⁶ requires unanimity in the European Council and is, as things currently stand, totally unrealis-

¹⁶ TEU Article 31.3 permits the invocation of qualified majority voting in any part of the CFSP except military or defence decisions, if unanimously agreed by the European Council.

tic. There are, however, parts of the CFSP where qualified majority voting may be used without recourse to this clause, and there is an ever-growing number of capitals interested in extending its use. For example, the HR and the Commission could decide to structure the legal initiatives on sanctions in such a way that the decision to impose sanctions continues to be taken by unanimity, but the names of the people to be sanctioned and the specific economic measures are taken by qualified majority voting.¹⁷ In addition, the HR and the Commission could submit themed or regional strategies for the approval of the European Council, in accordance with TEU article 22.1. Once approved, all the Council's decisions and positions within the framework of these strategies would be by qualified majority voting.¹⁸

- Reforming the EEAS (which currently has some 140 delegations and some 5,600 bureaucrats) to encourage better administrative organisation and coordination, a less theoretical/academic and geographic approach and a more functional, thematic and horizontal orientation, better capacity for making use of the EU instruments in support of the CFSP, and a more coordinated and strategic use of the EU Delegations as sources of information and agents for the promotion of interests.

- Encouraging coordination with member states' embassies through the EU Delegations in third-party countries.

Conclusions: The post of High Representative and Vice-President of the Commission contains elements of immense value for advancing towards a European external action characterised by greater cohesion, visibility and influence. In its first 10 years of existence however, the holders of the position have largely wasted its potential. Expectations have been thwarted, partly because of problems inherent to the CFSP but above all because its first two holders were not capable of leveraging the rank and the coordinating functions implicit in the fact of also being Vice-President of the Commission. It is therefore a question of the future HR/VP being able to effectively manage and oversee the entire international dimension of the common policies and having access

¹⁷ TEU Article 31.2, third paragraph.

¹⁸ TEU Article 31.2, first paragraph.

to the Commission's financial instruments and services in key areas with a direct impact on his competences and power.

The treaties and organisational structure of the EU are sufficiently flexible to enable the HR/VP to have direct access to the Commission's instruments. Ultimately this will depend on a political agreement with the new President, which ought to be concluded without delay, before she takes decisions about the structure of the various portfolios; these will create a series of *faits accomplis* and force the HR/VP into a defensive and reactive position.

If an appropriate arrangement of these coordinating functions is achieved, the 2019-24 legislative term currently getting under way will see not only an exponential increase in the influence of the HR/VP but it could also, much more importantly, have a simultaneous and positive impact on the three strategic goals of European external action set out at the start of this analysis: (1) a real (and not simply theoretical) use of the 'two hats' as Vice-President of the Commission and chair of the Foreign Affairs Council would almost automatically ensure the first goal of the EU itself being better coordinated; (2) greater cohesion between the external work undertaken by both institutions and improvements in the operations of an external service where EU bureaucrats and national diplomats coexist would help to generate dynamics of continuity and trust with the member states, which would reduce and, over the medium term, tend to eliminate the fragmentation of almost 30 foreign policies; and (3) this greater cohesion would bolster the efficacy and visibility of the EU as an international actor.

Ignacio Molina

Senior European Analyst, Elcano Royal Institute | @_ignaciomolina

Luis Simón Elcano

Royal Institute

*Director of the Elcano Royal Institute's Office in Brussels
and Senior Analyst | @LuisSimon*

II. Introductory remarks

Honourable Chair, dear Members,

I am happy to be back in the European Parliament (EP), honoured and humbled by the magnitude of the responsibilities I will face if I get your support.

I fully recognise the vital contribution of the EP in shaping European foreign policy and the added value of parliamentary diplomacy, as you did in Ukraine.

One of my main responsibilities will be to inform, consult and ensure your views are taken into account. A strong EU foreign policy requires strong democratic support.

For reasons of time, my opening statement will have a conceptual rather than a geographic approach.

But let me stress from the beginning my intention to engage in the reform and integration process in the Western Balkans.

Supporting democracy and territorial integrity in the Ukraine.

Addressing the challenges in our Southern neighbourhood.

Developing a new comprehensive strategy for Africa.

Working out a politically rounded strategy in and with Asia.

Stepping up cooperation with Latin America.

And “resetting” transatlantic relations, as I discussed with Secretary of State Pompeo the last time we met.

I am happy to discuss all this, and also how we can work together for democracy and human rights, in these very challenging times.

First, let me set out my overall vision.

Mr. Chair, dear Members,

We will soon be celebrating the thirtieth anniversary of the fall of the Berlin Wall. It was the triumph of freedom, enabling the reunification of Germany and Europe in peace and democracy.

But it also brought key strategic challenges. Most of them were addressed with new European policies such as enlargement, the euro and a common foreign and security policy.

That was also the spirit during my time in this House. But the world has dramatically changed since then, for the worse.

Now, we face trade wars, climate change, refugee crises, instability in our neighbourhood and hybrid threats.

The rules-based international order is being challenged by a logic of power politics, which is more unfair, unpredictable and conflict-prone.

Power politics means that International Law is undermined. There are fewer agreements and more vetoes. The territorial integrity of sovereign states is being violated as the war in Ukraine demonstrates.

The non-proliferation and disarmament systems are threatened. Arms embargoes are broken in Libya and elsewhere.

But power politics also means that trade, technology and finance are used as tools of international competition. They become political weapons.

There is uncertainty over the international role of the U.S. There are new threats coming from the East. And China is as much a systemic rival as an economic opportunity and a partner on global issues.

Around us, we have a fragile neighbourhood and the demographic dynamism of Africa. In Latin America, an ally on multilateralism, some countries are facing threats to democracy and security.

Dear Members,

This is not the world the European Union wanted. But I am convinced that we have what it takes to face this challenging environment.

We are the best combination of political freedom, economic prosperity and social cohesion. We have the resources, the support of our population and strong institutions. We need to build on this.

This is how I read the political guidelines of President-elect Von der Leyen, who has defined this Commission as a “geopolitical Commission” and has asked me to work for a stronger Europe in the world.

Dear Members,

What do we have to do?

We should pool our national sovereignties together to multiply the power of individual Member States.

I am convinced that either we act together or Europe will become irrelevant.

To pool national sovereignties is a political decision, easier to proclaim than to achieve. But as my old friend Jacques Delors said: “We must reconcile Sunday speeches with Monday actions.”

For that, we need a truly integrated foreign policy that combines the power of Member States, acting together in the Council, with all the policies managed by the Commission and the democratic legitimacy of this House.

This was the big promise of the Lisbon Treaty.

If I am confirmed, the heart of my work as both High Representative and Vice-President of the Commission will be to bridge the foreign policy of the Member States and the external action of the Commission.

Geopolitics, one could say, begins at home. Why?

First, because to be geopolitically relevant we need unity. I will work with all Member States, big and small, to achieve this unity.

Second, geopolitics begins at home because we need coherence between internal and external policies.

We have the instruments to play power politics. The challenge is to put them together at the service of one strategy.

We are a key normative power in setting world-wide rules and standards. We have a powerful common trade policy.

The EU has been a true leader in shaping the 2030 Agenda, which represents the new global consensus for building sustainable economies and societies.

The EU budget, together with those of the Member States, makes us a financial superpower. Our diplomatic capacity is among the strongest in the world.

We should also reinforce the euro's international role and further our military capacity to act. To sum up, the European Union has to learn to use the language of power.

We often say: partnerships and multilateralism are in our collective DNA. But you cannot be a multilateralist by yourself. So, we need partners. But some are disengaging from the rules-based system and others are applying the rules in selective ways.

Europe has to position itself amid the growing U.S.-China strategic competition. We have to back a rules-based multilateralism and promote our own approach, avoiding being squeezed between the two of them.

We are and will remain allies of the U.S. But we have legitimate concerns about unilateral moves that go against decades of cooperative multilateralism.

The rules-based global system can and should be reformed, but not abandoned.

We welcome positive Chinese moves on climate change and on the Iran Joint Comprehensive Plan of Action.

But we expect China to work within the rules of the system. Reciprocity and a level playing field must be the basic principles of our relationship, for instance, on trade, investment and connectivity.

Mr. Chairman, dear Members,

European citizens say that the two biggest challenges we face are climate change and migration. Both are geopolitical challenges because we cannot solve them alone.

Even if we become carbon neutral by 2050, the European Green Deal will have to help others move in the same direction.

Climate change poses big problems of redistribution, inside the EU and beyond. Climate change is also a driver of instability and migratory pressures that we will have to face both at home and abroad.

Migration and asylum have profound geopolitical implications. The humanitarian tragedy of the Syrian war created the 2015 spike in asylum seekers.

But migration is a structural issue. It requires border control, but mainly a true partnership with origin and transit countries, mainly from Africa.

In the not so distant future, Africa will have over one billion people more. Do not look at that only through the eyes of migration. It is also an opportunity.

But we need a comprehensive strategy that integrates trade, investment and security with education, women's empowerment and mobility altogether. We need to think big and creatively, developing a common strategic vision.

Finally, on people coming to our coasts, we need to implement an asylum policy consistent with our principles and obligations. We simply cannot renounce who we are every time a crisis, big or small, hits.

Dear Members,

Let us talk about security and defence. Our strength lies in our ability to link diplomacy, mediation, crisis management and the internal and external aspects of security.

This is the European way of promoting peace. No international organisation has this "full spectrum" capability.

I intend to make full use of my right of initiative as High Representative, attending the meetings of the European Council, and my role as Vice-President of the Commission to put real weight behind our international engagement.

We face hybrid threats, including disinformation campaigns and cyberattacks that jeopardise our democracies. I am conscious of the gravity of these threats and will advance on-going work.

Defence is part of our security and sometimes threats start far away from our own borders. We have recently put in place instruments to develop more usable defence capabilities.

Member States are deploying 35.000 women and men worldwide, in different types of international missions. That is already impressive. But we have to do more.

Member States' estimated military spending in 2018 was 260 billion euros, roughly, half the GDP of Belgium. More than China. Much more than Russia. Second only to the United States.

But our expenditure is inefficient because of duplication and fragmentation. We spend 40% of what the U.S. does, for a fraction of its deployable capabilities.

We certainly have to spend better, with a clearer idea of our strategic priorities, and spend together, in collaborative projects.

The EU has to be more operational on the ground. We have to be ready to commit and deploy forces, starting with our neighbourhood.

Twenty years later, where are we on the ambitious Helsinki Headline Goal, to be able to rapidly deploy 60.000 troops? The EU must be able to act, decisively, in conflicts where our security is at stake. This is what geostrategic actors do.

Let us be clear. NATO is and will remain the cornerstone of collective defence for most Member States. But, by developing European defence, the EU will be reinforcing the Atlantic Alliance.

We must be ready to promote our security beyond our borders, if the Alliance is not involved. And, by carrying more weight in NATO, we will contribute to a more balanced transatlantic relationship.

You have heard all these arguments about a European defence policy before. I know. But I am not sure the sense of urgency was the same as it is today.

Monsieur le Président, chers députés,

Pour résumer.

Plutôt que d'être le troisième pilier d'un G3 de rivalité stratégique, nous devrions viser une Europe capable de se défendre elle-même tout en œuvrant pour un ordre mondial multilatéral pacifique, dans le respect des droits de l'homme, poursuivant les objectifs de développement durable.

Chers députés,

C'était là mon sermon dominical. Ou plutôt mon discours du lundi, car je tiens sincèrement à passer de la parole à l'action si vous me donnez votre confiance.

Merci pour votre attention.

III. Details from the Questions & Answers Session (by topics)

Role of the HRVP - Art. 18 TEU - Relations with EP

For the S&D, MEP Tonino Picula (HR) asked about the means to better link internal and external policies, since the silos approach is no longer sustainable in the current global context. The HRVP-designate acknowledged the shortcomings, while stressing that the capacities at disposal of the Council and the Commission should be used. He particularly stressed the obligation of the HRVP stemming from Article 36 of the TEU, while undertaking the effort to listen more and to understand better the EP's concerns. He stressed his commitment to build on the current practice, to fully implement the Declaration on Political Accountability, to engage with the EP systematically, to inform the EP at all stages of international negotiations and to engage on budgetary matters (JCMs five times a year). When answering the follow-up question on the "parliamentarisation" of CFSP/CSDP, the HRVP-designate reconfirmed his commitment to also follow the practice to invite the AFET Chair to the Gymnich meetings, as well as the DEVE Chair to the informal FAC Development.

For Renew Europe (RE), MEP Hilde Vautmans (BE) insisted on ensuring a more strategic, assertive and united EU external action, also in the context of a possible new strategy towards Russia. The HRVP-de-

signate stressed his commitment to develop a shared strategic culture and the need to go beyond a simple “common denominator”. He stressed the need to have greater empathy in understanding each other. On the follow-up question regarding the possible steps to be taken to overcome resistance of some Member States to move forward on CFSP/CSDP matters, he underlined his readiness to take the risk of the Council not taking up his proposals. While stressing that QMV by itself cannot solve all the problems in the field of CFSP/CSDP, he confirmed his intention to use the Treaties’ potential also allowing to seek the use of QMV on CFSP matters.

Also, MEP Lars Patrick Berg (ID, DE) addressed QMV on CFSP matters. The HRVP-designate proposed a gradual sectorial approach towards QMV, starting from less controversial areas in order to first build a common strategic vision among MS, i.e. sanctions, HR and civilian missions.

For the Greens/EFA, MEP Reinhard Bütikofer (DE) praised the HRVP-designate for having mentioned the importance of Human Rights early in his opening statement, criticising that neither Human Rights nor his VP “hat” and coordinating role had been mentioned in the Mission Letter. The HRVP-designate explicitly noted that he did not need a reference in his Mission Letter for this purpose, since Article 18 of the TEU itself clearly set out his role and shall be responsible for ensuring the consistency of the Union’s external action and for coordinating other aspects of the Union’s external action.

MEP Arnaud Danjean (EPP, FR) inquired about the HRVP-designate’s list of priorities and coherence regarding the CFSP. Mr. Borrell indicated the EU’s close neighbourhood, i.e. the Western Balkans, the Eastern flank, and Libya as key priorities for his mandate. The EU cannot have the ambition to be a global player if it has no control over and stability at its borders.

Answering to MEP Nathan Gill (NI, UK), who asked whether people wanted to give up borders or currencies, Mr. Borrell recalled that the EU’s level of integration had been decided jointly and democratically. Those who joined decided to do so out of free will, and every country

was free to leave if it so wished. It was historic that, for the first time ever, decisions had been made as a result of political negotiations and democratic agreements instead of power. One did not have to abandon one's national, regional or local identity when adopting the European one.

MEP Michael Gahler (EPP, DE) called for a special partnership between the Commission and the European Parliament, hoping that they could look forward to a partner that worked with the EP as a communitarist and not an intergovernmentalist. As stated both in his introductory and closing remarks, Mr. Borrell committed to closely engage with the European Parliament and highlighted the importance of parliamentary diplomacy. In addition, MEP Gahler referred to the existing EP liaison office in Washington, D.C., and asked whether the HR-VP-designate would support the idea of opening additional EP liaison offices in Addis Ababa, Jakarta (ASEAN) and New York, to which Mr. Borrell gave a non-committal reply.

Human Rights, including freedom of religion

MEP Marie Arena (S&D, BE- DROI Chair) asked if he would implement Human Rights clauses in FTA agreements. Mr. Borrell stressed that the EU is seen as a respectable partner in Human Rights. Human Rights clauses and their effective implementation are a necessary component of the EU's agreements with third countries. He said that the EP was a key ally and actor in this respect and referred to the related action plan.

MEP Berg (ID, DE) addressed the protection of Christian minorities, prompting Mr. Borrell to indicate that freedom of religion is a fundamental European value and stressing the importance of preserving the rights and ensuring the protection of religious minorities.

Replying to MEP Isabel Wiseler-Lima (EPP, LU), who raised the issue of freedom of speech and of religion, Mr. Borrell acknowledged the importance of preserving freedom of speech and to counter disin-

formation which is posing a threat to EU's democracies. He also welcomed HRVP Federica Mogherini's recent announcement of a new EU-sponsored international platform open to individuals working on coexistence and social inclusion in religiously diverse contexts called "Global Exchange on Religion in Society" and stressed that he will continue building on it.

Russia, including disinformation and the Eastern Partnership (EaP)

For Renew Europe (RE), MEP Vautmans (BE) underlined maintaining sanctions in place, unless a major shift in Russia's approach was recorded. For ECR, MEP Anna Fotyga (PL) asked about his intentions to protect freedom of navigation (incl. Kerch Strait, South China Sea, Gulf of Guinea) and the implementation of the external aspects of the EU's maritime strategy, with a particular focus on Russia. The HRVP-designate in his response referred to the successful CSDP operation in the Horn of Africa and stressed the need for a regional conference to allow the parties to enter into a dialogue on the situation in the Strait of Hormuz. On Russia, he underlined the need to maintain unity and sanctions in place, while engaging selectively on the issues where prospects of dialogue are possible.

MEP Urmas PAET (Renew Europe, EE) and MEP Andrzej Halicki (EPP, PL) stressed that the Eastern Partnership remained a priority, also in terms of financial support, and called for further concrete steps to counter the violation of territorial integrity by Russia, asking for the HRVP-designate's position on sanctions and a possible "EU Magnitzky list". The HRVP-designate agreed with the importance of the Eastern Partnership policy, which was not aimed against anyone, but in support of the EU's neighbours to strengthen their resilience in everyone's interest. He recalled the five guiding principles of the EU-Russia policy, including constructive engagement, and called for measured and consistent actions.

MEP Andrzej Halicki (EPP, PL) and MEP Markéta Gregorová (Greens/EFA, CZ) called for increased efforts and financial resources to counter disinformation and destabilisation activities by Russia. Mr. Borrell agreed we needed to invest more to face disinformation (i.e. StratCom, Rapid Alert System), stressing that our democracies were built on the prior condition that credible information was available to all citizens, which allowed them to make up their minds. He recommended that our efforts should not have a unidimensional focus on Russia.

For Identity and Democracy (ID), MEP Thierry Mariani (FR) referred to the HRVP-designate statement of March 2018 calling Russia an enemy, while asking whether the real enemy was rather in the radical extremists and terrorists, as well as in countries like Turkey, Saudi Arabia and Qatar for financing them. The HRVP-designate clarified that he referred to Russia not as an enemy to Spain, but to Europe, as new threats are emerging in the East. The clear evidence for that also being the establishment of the NATO-enhanced forward presence in the Eastern part of the Alliance (Poland and the Baltic States). He agreed on the relevance of the threats posed by extremists and terrorists, being enormously more present and tangible, therefore underlining that no comparison was possible and that relations with countries should be positively used to tackle the threats.

Western Balkans

Responding to MEP Sandra Kalniete (EPP, LV) question on the HRVP-designate's position on the Belgrade-Pristina dialogue, Mr. Borrell stressed his commitment to advance the dialogue as one of his priorities and said that the pre-condition to any solution was an agreement between Serbia and Kosovo. He commended the recent elections and announced that his first official visit as HRVP would be to Pristina.

Latin America

For the EPP, MEP Antonio López-Istúriz White (ES) referred to the current HRVP Mogherini’s policy towards Venezuela, Cuba and Nicaragua as “disastrous”, since it has not helped in bringing change to these countries. He asked about the HRVP-designate’s position and about imposing sanctions against human rights violations. In his answer, the HRVP-designate shared concerns on deteriorating humanitarian and human rights situations, while recalling the need to implement the agreements signed with the respective countries. He cautioned on sanctions which would affect the population of Venezuela. He also underlined that a large majority of the Member States does not recognise Maduro as the legitimate President of Venezuela.

On a similar question regarding sanctions on Venezuela and Cuba by MEP Hermann Tertsch (ECR, ES), Mr. Borrell stated that, while he would not support collective sanctions hitting the Venezuelan population, he was in favour of individual sanctions. On Cuba, he called for an open approach as the best way forward since sanctions had no effect.

MEP Gahler (EPP, DE) asked whether the HRVP-designate would support a visit by MEPs to Cuba, with the EP deciding on the composition of the Delegation, and whether he would also demand free and democratic elections in Cuba, as the EU did in the Ukraine and elsewhere. Mr. Borrell stressed he did not call Cuba democratic, that he fully supported visits and engagement and opposed closing the door to dialogue.

CSDP, including the White Paper on Defence, non-proliferation, arms exports

For GUE/NGL, MEP Idoia Villanueva Ruiz (ES) asked about non-proliferation and control of arms exports. In his response, the HRVP-designate stressed the need to move forward with the agreements at the

EU's disposal, namely, to continue implementing the JCPOA or to promote the ratification of the CTBT.

MEP Nathalie Loiseau (RE, FR- SEDE Chair) stressed the need to raise awareness towards the EU's defence policy and underlined the strategic importance of a White Paper on Defence. She also asked the HRVP-designate about Article 42.7. In his answer, the HRVP-designate explained the progress achieved in CSDP integration so far (i.e. PESCO, EDF, CARD), while also acknowledging the need to continue moving forward along this path. A white paper approach had proven its effectiveness at the national level and could inspire the EU's future work. He then elaborated on Article 42.7 and on its potential use in the framework of hybrid threats.

MEP Sven Mikser (S&D, EE) asked about defence capabilities and EU battlegroups. Mr. Borrell pointed to the Capability Development Plan with the view of creating cooperative capacities for the EU's operational engagement, while keeping in mind compatibility with NATO. He stressed the need to match ambitions with resources and, in this respect, called on the EP's role as budgetary authority. He also backed the EU battlegroups calling for a more favourable framework for their use.

MEP Gregorova (Greens/EFA, CZ) asked whether the HRVP-designate was going to support stronger EU regulation on arms exports, transposing the 8 assessment criteria of the 2008 Common Position into community law. Mr. Borrell recalled that EU institutions do not have the mandate to monitor the Member States. It was difficult to ask for the implementation of actions for which the institutions were not competent. Since there was a rather big divide between Member States and as unanimity applied, only incremental and cautious steps were conceivable.

Africa

MEP Javier Nart (Renew Europe, ES) stressed the importance of addressing North Africa and the Sahel Region, linking all relevant issues

in the field, ranging from security and stability to development and climate change. Mr. Borrell agreed that the 4 billion € spent in the Sahel were not enough and that more needed to be done. He also warned of the fact that some issues that need to be addressed, such as demographic development, implied more fundamental cultural transformation processes that could take a long time to unfold.

Migration

Reacting to MEP Kati Piri (S&D, NL), who asked what measures he was going to take to better link the external and internal dimensions of migration, address the root causes of migration and enhance cooperation with transit countries, the HRVP-designate stressed that migration had to be fully embedded in the EU's foreign policy, that migration needed to be organised in an orderly and regular way and that structured solutions had to be found for recurring questions, e.g. the disembarkment and relocation of rescued migrants. He recalled that he had personally experienced, as Spanish Minister of Foreign Affairs, what it meant to constantly search for ad hoc solutions.

Middle East - Iran JCPOA, MEPP

MEP Manuel Pineda (GUE/NGL, ES) made a strong case for the Palestinian people, calling on the HRVP-designate to do more to defend their rights. Mr. Borrell recalled that the EU defended a “two-State solution”, the creation of a Palestinian State and guaranteeing the existence and safety of the State of Israel.

MEP Ignacio Sánchez Amor (S&D, ES) highlighted the historic importance of the JCPOA and how the agreement could be preserved in spite of the Trump administration's destructive approach. The HRVP-designate agreed on the importance of upholding the agreement, as done by all parties except for the U.S. He thanked his predecessors

for the work they had done and pledged to continue all ongoing efforts to ensure the JCPOA's full implementation, which would be an integral part of his mandate.

China connectivity

For the Greens/EFA, MEP Bütikofer (DE) asked about the HRVP-designate's approach on connectivity initiatives, including financial aspects. The HRVP-designate emphasised the importance of connectivity for the setting of standards and global governance. He underlined that the issue is not only the physical connection, but that it is also a matter of sustainability, coverage and a rules-based system. He also noted the importance of working closely with partners such as Japan, South Korea and the whole of ASEAN.

Integrity

MEP Kalniete (EPP, LV) asked which conclusions had the HRVP drawn from his record in Spain regarding the abuse of corporate inside information, especially since he would have access to an immense amount of sensitive and confidential information as HRVP, if confirmed. Also, MEP Gregorová (Greens/EFA, CZ) stressed that, in his new role, his moral standards had to be the highest. She referred to the already-mentioned insider trading case and asked what lessons he had drawn after resigning from the Florence European University Institute and whether he would consider selling all of his current stocks. Mr. Borrell reiterated the explanations he provided to JURI and added that he stands ready to sell any stocks which could be considered questionable.

Gender

Reacting to MEP Salima Yenbou (Greens/EFA, FR) question on gender balance in the EEAS staff, Mr. Borrell recognised gender equality as a cornerstone of the EU's policy. He made a credible commitment to work towards a more gender-balanced composition of the EEAS staff (i.e. 40% target in the proposed timeframe), also advocating for the introduction of a gender perspective in the EU's diplomatic and military activities. In this context, he underlined the paramount importance of women's empowerment, mentioning as an example the positive impact of women serving in the armed forces of Mali.

IV. Closing statement

Mr. Chairman, dear Members,

I want to thank all Members for all their insightful questions and the excellent debate we had. It showed how much common ground there is.

Allow me a few final reflections. After debating with you, it seems to me that the EU's foreign policy is facing three problems:

A problem of identity, of how we see ourselves. We still hesitate whether or not we are a global actor that uses all instruments of power –hard and soft– like many others do. We do not think or act in these terms. But we could and we should.

A problem of positioning. We struggle to have a real common position on the world's big powers: the U.S., China, Russia. We manage better to have a common line on middle powers, or regions or specific topics.

But, on the big powers, we tend to avoid the debate –for fear of splits– and end up with a technocratic approach.

A problem of method in that the institutional system of the EEAS and the Commission is too “policy light and process heavy”. It must develop so that it provides real added value to what Member States can do.

We have seen a tendency of re-nationalising foreign policy back to the capitals. One may regret this.

But, for me, this demonstrates that the EU “system” must be fit for purpose, avoiding duplication and bureaucratic routine, and regaining a sense of initiative and action.

I believe we could do something about all this:

Foreign Ministers, and not just the Rotating Presidency, could be tasked to act as “*chef de file*” on particular issues. Obviously, this must be based on a mandate from fellow Ministers in the FAC.

But it would enhance Member State ownership of EU foreign policy. And make good use of their expertise and assets –in a way, Europeanising them.

The EEAS and the Commission must systematically provide strategic papers with clear policy choices and consequences. We must nurture a culture of thinking geopolitically, including through staff training.

This would help build a common strategic culture across Europe, as “lines to follow” are shared and staff moves between Brussels and the capitals.

We can make better use of our network of EU Delegations which is one of the biggest advancements of the Lisbon Treaty.

The EU and its Member States have roughly 5 times as many diplomats as the United States. But it is not obvious to me that we are five times as influential as the U.S.

We should recall that the FAC is a decision-making body. As incoming Chair of the FAC, I believe it is good we sometimes have “orientation debates”.

But it is better to arrive at concrete outcomes and common actions.

In foreign policy, real guidance on strategic issues comes from Presidents and Prime Ministers.

In agreement with the new President of the European Council, Charles Michel, I intend to bring foreign policy more systematically to the European Council.

We also need to fund our political ambitions. In the next EU budget, we must give ourselves the means and the flexibility to ensure we can finance our strategic goals.

On this, as on everything else, I look forward to developing a close cooperation with the European Parliament.

Your contribution is vital. Making full use of the potential of parliamentary diplomacy, through your role in mediation and electoral observation missions, and in the debates in the Plenary, in AFET and in other formations.

Your resolutions play a crucial role in shaping a credible EU foreign policy.

Thank you very much.