



**CEU**

*Instituto Universitario  
de Estudios Europeos*

*Universidad San Pablo*

**Documento de Trabajo**  
**Serie Unión Europea**  
Número 52 / 2011

## **Los Inicios del Servicio Europeo de Acción Exterior**

---

**Macarena Esteban Guadalix**

**Documento de Trabajo**  
**Serie Unión Europea**  
Número 52 / 2011

## **Los Inicios del Servicio Europeo de Acción Exterior**

---

**Macarena Esteban Guadalix**

El Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, Centro Europeo de Excelencia Jean Monnet, es un centro de investigación especializado en la integración europea y otros aspectos de las relaciones internacionales.

Los Documentos de Trabajo dan a conocer los proyectos de investigación originales realizados por los investigadores asociados del Instituto Universitario en los ámbitos histórico-cultural, jurídico-político y socioeconómico de la Unión Europea.

Las opiniones y juicios de los autores no son necesariamente compartidos por el Instituto Universitario de Estudios Europeos.

Serie *Unión Europea* de Documentos de Trabajo del Instituto Universitario de Estudios Europeos

### **Los Inicios del Servicio Europeo de Acción Exterior**

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita escanear algún fragmento de esta obra.

© 2011, por Macarena Esteban Guadalix

© 2011, por Fundación Universitaria San Pablo CEU

CEU Ediciones

Julián Romea 18, 28003 Madrid

[www.ceuediciones.es](http://www.ceuediciones.es)

Instituto Universitario de Estudios Europeos

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

[www.idee.ceu.es](http://www.idee.ceu.es)

ISBN: 978-84-15382-11-9

Depósito legal: M-43800-2011

# Índice

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	6
<b>1. LOS PRIMEROS INTENTOS DE UNA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN</b> .....	8
1.1. La Comunidad Europea de Defensa y la Comunidad Política Europea .....	9
1.2. Los Planes Fouchet .....	12
<b>2. LA LLEGADA DE LA COOPERACIÓN EFECTIVA EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR</b> .....	16
2.1. La Cumbre de la Haya de 1969 .....	16
2.2. El Informe Davignon .....	17
2.3. La Cumbre de París de 1974 .....	19
2.4. El Acta Única Europea .....	20
2.5. El «Segundo Pilar» del Tratado de Maastricht .....	21
2.6. El Tratado de Ámsterdam .....	24
2.7. El Tratado de Niza .....	25
2.8. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa .....	26
<b>3. LA DIPLOMACIA EN LA UNIÓN EUROPEA</b> .....	29
3.1. La diplomacia de la Unión Europea .....	29
3.1.1. Delegaciones de la Unión ante terceros estados .....	30
3.1.2. Delegaciones de la Unión ante organizaciones internacionales .....	32
3.2. La diplomacia de los Estados miembros .....	33

3.2.1. Culturas diplomáticas europeas .....	33
3.2.2. Cooperación entre embajadas y consulados de los Estados miembros .....	37
3.3. Valoración crítica de la antigua diplomacia dual de la Unión Europea .....	38
<b>4. LA INTEGRACIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR HOY: EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR .....</b>	<b>41</b>
4.1. El artículo 27 del Tratado de la Unión Europea .....	41
4.2. Pasos previos a la propuesta de la Alta Representante .....	42
4.2.1. Informe del Parlamento Europeo sobre los aspectos institucionales relativos a la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior .....	42
4.2.2. El informe de la Presidencia al Consejo Europeo sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior .....	43
4.2.3. El Marco de Referencia sobre el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y el Servicio Europeo de Acción Exterior .....	44
4.2.4. La Decisión del Consejo Europeo adoptada con el acuerdo del Presidente de la Comisión de 1 de diciembre de 2009 por la que se nombra a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.....	44
4.3. La propuesta de la Alta Representante .....	44
4.3.1. Proyecto de Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior.....	42
4.3.2. El Informe Brok .....	46
4.4. La Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior.....	46
4.5. Análisis evolutivo de los proyectos del SEAE desde el Tratado de Lisboa hasta la Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 .....	48
4.6. Y una mirada hacia el futuro.....	49

<b>5. EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR: UNA VISIÓN DETALLADA .....</b>	<b>51</b>
5.1. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, vicepresidente de la Comisión y Comisario encargado de Relaciones Exteriores .....	51
5.2. Estructura del SEAE .....	55
5.3. Organigrama y personal del SEAE .....	56
5.4. Presupuesto del SEAE .....	60
5.5. Cuestiones de seguridad del SEAE .....	60
5.6. Transferencia departamental de las instituciones europeas al SEAE .....	61
5.7. Interacción del SEAE dentro del aparato organizativo de la UE .....	63
5.7.1. Ámbito general .....	63
5.7.2. Colaboración entre el SEAE y la Comisión en materia de instrumentos de la acción exterior.....	64
5.8. Cooperación entre el SEAE y los Estados miembros .....	64
<b>6. ESPAÑA Y EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR .....</b>	<b>66</b>
6.1. Modificaciones necesarias para la adaptación y su impacto .....	66
6.2. Los españoles en el Servicio Europeo de Acción Exterior .....	69
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>71</b>
<b>FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>74</b>

# Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Madrid, 27 de marzo de 2011.



# 1. Los primeros intentos de una Política Exterior Común

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

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

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, Europa estaba en el peor momento de su historia. Gran parte del continente había sido destruido por la guerra e incluso las potencias ganadoras en esta contienda tenían motivos para considerarse perdedoras. Gran Bretaña y Francia no solo estaban arruinadas sino que también se vieron obligadas a comenzar a dismantelar sus imperios coloniales, entrando así en un período crítico de ocaso como grandes potencias. Las potencias europeas ya no dominaban el mundo y su porvenir estaba en buena medida condicionado por las dos superpotencias que emergen en el escenario mundial en 1945: Estados Unidos y la Unión Soviética. La división del continente en dos bloques de influencia política y económica iba a tener un efecto demoleedor sobre la conciencia colectiva de los europeos. Muchos daban la civilización europea por muerta<sup>2</sup>.

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

---

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

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

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

Centrándonos ahora en Europa, a pesar de lo que comúnmente se cree, su proceso de integración no partió de un proyecto económico que desembocaría décadas más tarde en la Europa<sup>4</sup> política del Acta Única Europea y del Tratado de Maastricht, sino que la decisión de crear una comunidad amplia de carácter político y económico, al igual que la idea de progresar hacia una federación europea, se aprecia ya en la Declaración Schuman: «Mediante la puesta en común de las producciones básicas y la creación de una Alta Autoridad de nuevo cuño, cuyas decisiones obligarán a Francia, Alemania y los países que se adhieran, esta propuesta sentará las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz»<sup>5</sup>.

Asimismo, está presente en el preámbulo del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)<sup>6</sup>: «RESUELTOS a sustituir las rivalidades seculares por una fusión de sus intereses esenciales, a poner, mediante la creación de una comunidad económica, los primeros cimientos de una comunidad más amplia y profunda entre pueblos tanto tiempo enfrentados por divisiones sangrientas y a sentar las bases de instituciones capaces de orientar hacia un destino en adelante compartido». De este modo, la CECA, cuyo tratado entró en vigor el 23 de julio de 1952<sup>7</sup>, da comienzo la supranacionalidad por medio de un entramado institucional que busca la integración económica y la cooperación política.

En este sentido, cabe recordar la fundación del Consejo de Europa<sup>8</sup> en 1949, cuyos objetivos básicos, de naturaleza política en el plano intergubernamental, son la defensa de los derechos humanos y de la democracia en nuestro continente con vistas a reforzar la labor de las Naciones Unidas.

En efecto, estos países europeos, que se habían enfrentado entre sí en numerosas ocasiones a lo largo de los siglos y que aún estaban cerrando las heridas del último y terrible enfrentamiento, lucharon durante décadas por un sueño: el de crear una Europa unida a través de la cooperación política. Esto era algo que llevaba gestándose mucho tiempo:

After the Peace of Westphalia, the pendulum in Europe definitely swung towards the particularist pole, as the continent was segmented into sovereign states. Whereas efforts to unite Europe by force, from Napoleon to Hitler, had failed, the idea of European unity through peaceful cooperation took hold after the Second World War. The Hague Congress in 1948 and the creation of the Council of Europe in 1949 were manifestations of pan-European sentiments.<sup>9</sup>

## 1.1. La Comunidad Europea de Defensa y la Comunidad Política Europea

Los Padres Fundadores de la integración no querían que la política exterior estuviera involucrada en el proceso de construcción europea. Se percibía que esta era un área dominada por los intereses nacionales y por la protección de la soberanía del Estado. Además, no todos los Estados estaban dispuestos a delegar funciones diplomáticas en órganos comunitarios<sup>10</sup>.

---

<sup>4</sup> A pesar de no ser totalmente exacto, en este trabajo utilizamos los términos «Europa» y «europeo» para referirnos a la Unión Europea, como ocurre en el lenguaje habitual.

<sup>5</sup> Schuman, Robert: Declaración en el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, 9 de mayo de 1950.

<sup>6</sup> Bassols Jacas, Raimundo: «Marcelino Oreja, primer ministro español de asuntos exteriores ante la cooperación política europea» en Beneyto, José María y Méndez de Vigo, Íñigo: *Liber amicorum Marcelino Oreja Aguirre*. Madrid: Universidad San Pablo-CEU, Instituto de Estudios Europeos, 2009. P. 268. Crespo MacLennan, Julio: *op. cit.* P. 99.

<sup>7</sup> Este tratado se pactó por un período de cincuenta años, por lo que expiró el 23 de julio de 2002.

<sup>8</sup> A pesar de que su nombre parece sugerirlo, el Consejo de Europa no pertenece a la Unión Europea.

<sup>9</sup> Jönsson, Christer y Hall, Martin: *Essence of Diplomacy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005. P. 150.

<sup>10</sup> *Ibid.* P. 151.

No obstante, las circunstancias así se lo impusieron. Resulta paradójico pensar que mientras seis Estados<sup>11</sup> echaban a andar la CECA –que primordialmente era una estructura para construir una Europa en paz–, estos mismos seis países habían de prepararse para la guerra. En efecto, al final de la Segunda Guerra Mundial no lo había sido seguido un período de paz y tranquilidad, sino que el mundo estaba inmerso y dividido por la Guerra Fría: «Los cañones han dejado de disparar, la lucha ha cesado, pero no se han detenido los peligros»<sup>12</sup>.

En este tenso contexto, ante el miedo a la amenaza soviética, Estados Unidos fue el gran promotor de la integración de la RFA en el sistema occidental. Este era el medio a través del cual se podría construir una Europa fuerte que pondría coto a la URSS. De hecho, Estados Unidos ya había impulsado la cooperación entre los países europeos a través del Plan de Reconstrucción, comúnmente conocido como Plan Marshall, y la consiguiente creación de la Organización Europea de Cooperación Económica (la actual OCDE): «Es ya evidente que, antes de que el Gobierno de los Estados Unidos pueda ir mucho más lejos en sus esfuerzos para aliviar la situación y ayudar a situar al mundo entero en su camino hacia la reconstrucción, tiene que haber algún acuerdo entre los países de Europa en cuanto a lo que requiere la situación y a la parte que estos países mismos tomarán en orden a dar el adecuado efecto a cualquier acción que pueda ser emprendida por este Gobierno»<sup>13</sup>.

La defensa de una Europa en ruinas pesaba sobre Estados Unidos y sobre la OTAN. En compensación, este país exigió un esfuerzo de rearme por parte de los europeos que debía incluir el de la RFA. Los más europeístas compartían la idea del rearme: pensaban que se debía avanzar hacia la constitución de un Ejército europeo para el que la OTAN sería solamente un elemento complementario.

En cualquier caso, esto no resultaba sencillo ya que, por un lado, la puesta en marcha de un Ejército alemán despertaba muchos temores y, por otro, las inversiones económicas necesarias para poder llevar a cabo el rearme no eran fáciles en una Europa en fase de reconstrucción. Ante el choque entre las demandas de Estados Unidos y las desconfianzas de los europeos respecto a la RFA, surgió la idea de proceder con la defensa del mismo modo en que se había hecho con el carbón y el acero: la fusión de los Ejércitos para poner fin a las rivalidades entre las Fuerzas Armadas nacionales y, de esta forma, contribuir a la defensa de Occidente.

Con el objetivo de desarrollar una defensa común, el 24 de octubre de 1950 –meses después de que la exitosa Declaración Schuman fuera pronunciada y antes de la constitución de la CECA–, a instancias de Jean Monnet, René Pleven, primer ministro francés, propuso la creación de un Ejército europeo subordinado a las instituciones de una Europa unida. Esta declaración suponía el punto de partida de una Comunidad Europea de Defensa (CED). El 27 de mayo de 1952, los seis Estados miembros de la CECA firmaron en París el Tratado de la CED. Esta comunidad tenía por misión dar un sustento político al sistema de defensa común.

Es por que ello que esta CED marca un hito importante para el presenta trabajo ya que es la muestra clara de que, por vez primera en la historia de Europa, un grupo de Estados quería llevar a cabo una política exterior coordinada. Las propuestas en este sentido eran: consulta permanente en el Consejo de Ministros para coordinar la política exterior, información recíproca sobre los acuerdos que negociara cada Gobierno de manera bilateral con terceros Estados y la posibilidad, previo el alcance de un acuerdo unánime, de solicitar al Consejo Ejecutivo que actuara como mandatario de los Estados miembros en contactos con terceros países.

---

<sup>11</sup> Francia, Italia, la República Federal de Alemania (RFA), Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo.

<sup>12</sup> Churchill, Winston: Discurso pronunciado en la Universidad de Zúrich el 19 de septiembre de 1946.

<sup>13</sup> Marshall, George: Discurso pronunciado en la Universidad de Harvard el 6 de junio de 1947.

La CED entusiasmó a los estadounidenses, pero fue recibido con muchas suspicacias por los europeos y la ratificación de su tratado nunca se terminó. La Asamblea Nacional francesa exigió que este Ejército europeo en ciernes estuviese controlado por una autoridad supranacional con competencias efectivas (aunque también limitadas) y responsable ante los Parlamentos y ante los pueblos europeos, lo que se traducía en la creación de una comunidad política europea.

Meses más tarde, en la primera sesión del Consejo de la CECA, celebrada entre el 8 y el 10 de septiembre de 1952, los seis Ministros de Asuntos Exteriores acordaron aplicar el art. 38 del Tratado de la CED:

1. Dans le délai prévu au deuxième paragraphe du présent article, l'Assemblée –se refiere a la Asamblea Común de la CECA– étudie :

a) la constitution d'une Assemblée de la Communauté européenne de défense élue sur une base démocratique ;

b) les pouvoirs qui seraient dévolus à une telle Assemblée ;

c) les modifications qui devraient éventuellement être apportées aux dispositions du présent traité relatives aux autres institutions de la Communauté, notamment en vue de sauvegarder une représentation appropriée des Etats.

Dans ses études, l'Assemblée s'inspirera notamment des principes suivants :

-l'organisation de caractère définitif qui se substituera à la présente organisation provisoire devra être conçue de manière à pouvoir constituer un des éléments d'une structure fédérale ou confédérale ultérieure, fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs et comportant, en particulier, un système représentatif bicaméral ;

-l'Assemblée étudiera également les problèmes résultant de la coexistence de différents organismes de coopération européenne déjà créés ou qui viendraient à l'être, afin d'en assurer la coordination dans le cadre de la structure fédérale ou confédérale [...].<sup>14</sup>

Con este artículo se estaba poniendo en funcionamiento la Comunidad Política Europea (CPE). Al mismo tiempo, se pretendía que, en dos años, esta comunidad absorbiese las competencias de las otras dos, es decir, de la CECA y de la CED, de manera que se supeditara el poder militar al poder civil.

Sin embargo, el gran paso adelante que había dado René Pleven había hecho tropezar a todo el proceso de integración europeo ya que este había roto la prudencia sugerida por Jean Monnet de lograr una Europa *à petit pas* (a pequeños pasos). Jean Monnet –al que antes hemos hecho alusión brevemente– había sido el inspirador de la Declaración Schuman y representó a su país en las negociaciones para el lanzamiento de este plan. Posteriormente sería nombrado presidente de la Alta Autoridad de la CECA. Su idea de construir Europa *à petit pas* es la misma que se encuentra en la Declaración Schuman, como recoge en sus *Mémoires*: «L'Europe ne se fera pas d'un coup ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait.» C'était le choix fondamental d'une méthode à intégrer sans fin les choses et les esprits. Cette méthode paraît lente et peu spectaculaire. Pourtant elle fonctionne continûment depuis vingt-cinq ans et personne n'en a proposé d'autre pour faire progresser la Communauté»<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> 1. En el plazo previsto en el segundo párrafo del presente artículo, la Asamblea estudiará:

a) la constitución de una Asamblea de la Comunidad Europea de Defensa elegida democráticamente;

b) los poderes que se conferirían a esta Asamblea;

c) las modificaciones que deberían realizarse, eventualmente, a las disposiciones del presente tratado relativas a las otras instituciones de la Comunidad, especialmente con vistas a preservar una representación apropiada de los Estados.

En sus estudios, la Asamblea se inspirará particularmente en los siguientes principios:

-la organización de carácter definitivo que sustituirá a dicha organización provisional deberá ser concebida de tal manera que pueda ser uno de los elementos de una estructura federal o confederal posterior basada en el principio de la separación de poderes y que, en particular, cuente con un sistema representativo bicameral;

-la Asamblea estudiará igualmente los problemas resultantes de la coexistencia de diferentes organismos de cooperación europea ya creados o que lo serían a fin de asegurar la coordinación en el marco de una estructura federal o confederal [...] (traducción de la autora).

<sup>15</sup> «Europa no se hará de una sola vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho». Esta fue la elección fundamental de un método de integración ilimitado de las cosas y de los espíritus. Este método parece lento y poco espectacular. Sin embargo, lleva funcionando de manera continuada desde hace veinticinco años y nadie ha propuesto otro para hacer progresar a la Comunidad (traducción de la autora). En Monnet, Jean: op. cit. P. 355.

En efecto, la cooperación política estaba yendo demasiado lejos en el nacimiento de Europa. Además de un mercado común del carbón y del acero, se buscaba algo muy distinto: un Ejército, el símbolo más tangible de la defensa de la soberanía nacional, y una comunidad política sólida. Europa había acelerado la marcha cuando resultaba imposible ceder soberanía en materia de política exterior, de defensa y de seguridad.

Por otro lado, la Europa a la que se estaba aspirando respondía únicamente a una concepción de cómo debía unirse Europa, que chocaba con otras, entre las que se encontraba la visión de la Europa de las Patrias (que rechazaba la supranacionalidad y abogaba porque los Estados mantuvieran su soberanía) de Charles de Gaulle. Esta postura era compartida por el General Koenig, ministro francés de Defensa y de las Fuerzas Armadas, y por el nuevo primer ministro de Francia, Pierre Mendès-France.

De esta forma, el 31 de agosto de 1954, la Asamblea Nacional francesa aprobó por 319 votos (de un total de 626<sup>16</sup>) el aplazamiento de la ratificación del Tratado instituyente de la CED. Pese a lo que pueda parecer, no se trataba de una simple posposición, sino que, en términos prácticos, significaba un rechazo al tratado y con ello el derrumbe simultáneo de la CPE. Aunque la RFA, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos ya habían ratificado el Tratado de la CED e Italia iba a hacerlo, ambos planes, el de defensa y el político, cayeron en el olvido.

A pesar de que esta actuación de Francia pueda resultarnos sorprendente (parecía contradecirse a sí misma), existen ciertos motivos que explican este cambio de postura. En el período entre 1950 –fecha de la propuesta de René Pleven– y 1954, habían ocurrido, en el plano exterior, algunos hechos clave en materia de seguridad y defensa: en primer lugar, la guerra de Corea había terminado en 1953; y, en segundo lugar, tras la muerte de Stalin ese mismo año, Occidente y el bloque soviético habían entablado negociaciones para el desarme.

Por otro lado, nunca se ha desmentido la sospecha de que la URSS hubiera exigido a Francia que no ratificara el Tratado de la CED a cambio de ayudarla en la obtención de una paz satisfactoria en su guerra de Indochina. La URSS se oponía a la CED porque temía el rearme alemán después de la invasión sufrida en la Segunda Guerra Mundial.

Por su parte, en el plano interno, el partido europeísta francés se encontraba ahora en la oposición. Para el Gobierno francés, el Tratado de la CED iba en contra del espíritu nacional al favorecer el rearme alemán y la integración de Europa.

## 1.2. Los Planes Fouchet

Habiendo dejado atrás los proyectos de la CED y de la CPE, Europa reanudaba su marcha tomando un nuevo rumbo que le llevaría a la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom<sup>17</sup>) con la firma de los Tratados de Roma. Se volvía así a la prudencia recomendada por Jean Monnet.

No obstante, la cooperación política reapareció tan solo unos años después, cuando en el Consejo de Estrasburgo de 23 de noviembre de 1959 los seis Ministros de Asuntos Exteriores decidieron organizar entre ellos consultas trimestrales en las que las consecuencias políticas de la actividad de las Comunidades Europeas y otros problemas internacionales serían los temas principales. Sin embargo, a partir de 1961,

<sup>16</sup> Bassols Jacas, Raimundo: *op. cit.* P. 271.

<sup>17</sup> Si bien las siglas correspondientes a «Comunidad Europea de Energía Atómica» en español son «CEEA», se ha optado por emplear la sigla en inglés por ser más comúnmente utilizada.

este nuevo camino hacia una cooperación política auténtica y extensa llevó por segunda vez a un callejón sin salida:

The economic progress made by the Six soon showed up a glaring omission in the Rome Treaty, in that no mention was made of political co-operation. At a summit meeting in February 1961, the Heads of Government of the Community agreed that a political union should be set up between the Six. A committee chaired by the French politician Christian Fouchet, produced two successive plans to bring this into effect. But neither the Fouchet Plan nor the Second Fouchet Plan was approved, due to a basic difference between the larger and the smaller Member States. The larger states, particularly the Gaullist France, thought that they should effectively direct the foreign policy of the Six. The smaller Benelux countries, on the other hand, fearing the prospect of domination, wanted a more equal say. In the end nothing came of the proposal, except that the Heads of Government agreed to hold regular meetings for general political consultation. Despite this decision, no further summit was held until six years later, and it was only after December 1974, when the European Council was formalised, that the Heads of Government began to meet regularly on a three times a year basis (reduced to twice a year in 1986).<sup>18</sup>

De nuevo, Francia hacía nacer una propuesta de cooperación política, aunque de orientación menos integradora. Se encargó a la Comisión Fouchet (dirigida por Christian Fouchet, ex diputado del partido gaullista *Rassemblement du peuple français*) la redacción de un proyecto de tratado; preparó dos.

El primero de ellos, el llamado Plan Fouchet I, consistía en la puesta en marcha de una unión que contara con una política exterior común y una política de defensa común, y en la que existiera, asimismo, una cooperación entre los Estados miembros en el terreno de la ciencia, de la cultura y de la defensa de los derechos del hombre, de las libertades y de la democracia. La inclusión de la cuestión de la defensa se interpretó como un esfuerzo por parte de De Gaulle para que los seis Estados miembros se liberasen de su estrecha dependencia de Estados Unidos e, incluso, de la OTAN. En este sentido, este plan se situaba muy lejos de los proyectos esbozados por René Pleven.

El tejido institucional de esta Unión estaría compuesto por un Consejo, una Asamblea y una Comisión Política que tendrían su sede en París. No obstante, si bien esta Unión conviviría con la tres Comunidades ya existentes, habría una separación organizativa que distinguiría entre la Europa de carácter federal o de integración encarnada en la CECA, la CEE y el Euratom; y la Europa de naturaleza confederal o intergubernamental en la que se encuadraría la citada Unión. Aunque esta división pareció extraña en ese momento, es equivalente a la estructura en pilares del Tratado de Maastricht.

Sin embargo, el Plan Fouchet I presentaba una serie de problemas: las competencias que tendrían la Asamblea y el Secretariado Político, las relaciones con la OTAN, la participación del Reino Unido –que había pedido su adhesión a las Comunidades Europeas y se mostraba de acuerdo con el Plan Fouchet I– y, en este sentido, el principio según el cual la incorporación a las Comunidades Europeas implicaba el derecho y el deber de participar en sus actividades políticas.

Con vistas a llegar a un compromiso, la delegación francesa hizo entrega de una nueva versión del proyecto de tratado, denominada Fouchet II, el 18 de enero de 1962. En ella, se trata de dar una solución a algunos de los problemas de Fouchet I: se suprime la independencia del Secretariado Político y se excluye tanto la posibilidad de aumentar los poderes de la Asamblea como de elegirla por sufragio universal.

---

<sup>18</sup> Leonard, Dick: *Guide to the European Union*. Londres: Hamish Hamilton Ltd. y *The Economist*, 1994. Pp. 8 y 9.



Por otro lado, y este hecho constituía un nuevo motivo de controversia, las nuevas instituciones ampliaban su competencia a temas económicos, lo que invadía la esfera de las Comunidades Europeas y ponía en riesgo la independencia institucional. Estos cambios podían observarse en el art. 2 del Plan Fouchet II: «It shall be the aim of the Union to reconcile, co-ordinate and unify the policy of the Member States in spheres of common interest: foreign policy, economics, cultural affairs and defense». La economía no aparecía en el art. 2 del Plan Fouchet I:

It shall be the aim of the Union:

- to bring about the adoption of a common foreign policy in matters that are of common interest to Member States;
- to ensure, through close co-operation between Member States in the scientific and cultural field, the continued development of their common heritage and the protection of the values on their civilisation rests;
- to contribute thus in the Member States to the defence of human rights, the fundamental freedoms and democracy;
- to strengthen, in co-operation with the other free nations, the security of Member States against any aggression by adopting a common defence policy.

Otra de las modificaciones que había sufrido el Plan Fouchet II era que el objetivo recogido en el último guión del art. 2 del Plan Fouchet I implicaba a la OTAN, mencionada explícitamente en los compromisos finales; mientras que en Fouchet II no se hacía alusión a esta organización.

En aquel momento, la Administración Kennedy soñaba con una política estadounidense de gran alcance que estableciera lazos con Europa en lo económico y en lo militar. Centrándonos en el ámbito militar, que es el que resulta relevante para el presente trabajo, se pensaba en una fuerza multilateral en cooperación con la OTAN que hubiera requerido que Francia hubiera puesto su armamento nuclear bajo el control de esta organización, algo a lo que Charles de Gaulle no estaba en absoluto dispuesto.

El Presidente de Francia quería una Europa europea e independiente y consideraba que, a la larga, Estados Unidos podía vaciar de contenido a la unidad europea, tanto en lo económico como en lo militar. Para él, este rechazo a la colaboración entre Europa y Estados Unidos implicaba también el veto a la adhesión del Reino Unido, caballo de Troya a través del cual iba a entrar la política estadounidense en Europa.

Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos percibían en el Plan Fouchet II las reticencias de Francia, tanto a la cooperación militar con la OTAN como al ingreso del Reino Unido. Además, señalaron que esta propuesta intentaba eliminar la supranacionalidad y las excelentes relaciones entre París y Bonn les hicieron temer que Europa acabaría convirtiéndose en un condominio franco-alemán<sup>19</sup>. Para los Estados pequeños de las Comunidades Europeas, una Europa sin supranacionalidad, sin unas instituciones que estuvieran por encima de los Estados miembros en determinados temas y sin el Reino Unido carecía de atractivo. Este era un signo de la desconfianza que afectó al proyecto europeo en la década de los sesenta haciendo que, en el seno de las Comunidades Europeas, estallaran crisis de todo tipo y, en el plano exterior, impidió la adhesión de Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega.

La reunión de París del 17 de abril de 1962 puso fin al Plan Fouchet II. Aunque la RFA, Francia, Italia y Luxemburgo se mostraron favorables a proseguir las negociaciones, Bélgica y los Países Bajos se opusieron. En suma, el segundo intento de cooperación política encarnado en las dos versiones del Plan Fouchet fue otro fracaso.

---

<sup>19</sup> Recordemos que el pilar indiscutible de la construcción europea era la unión entre Francia y Alemania.

No obstante, si bien la cooperación política durante esta etapa estuvo lejos de ser un éxito, quizá lo que deberíamos recordar de estas décadas es que:

Europa Occidental experimentó una fabulosa transformación desde el comienzo de la década de los cincuenta hasta los años sesenta. En este período de poco más de dos décadas se logró pasar de la ruina económica a un alto grado de prosperidad, del odio y las rencillas entre naciones enfrentadas hasta 1945 a la armonía y a la cooperación en una nueva sociedad europea que valoraba la paz por encima de todas las cosas; sobre todo se logró que un ente supranacional llamado Comunidad Europea se impusiera por encima de varios Estados-nación y que esta organización comenzara a ser identificada con el interés general de Europa.

Aunque los Gobiernos de los Estados-nación eran conscientes de la necesidad imperiosa de potenciar la unidad europea, la gran mayoría de ellos no concebía que esta fuera a costa de su pérdida de poder.<sup>20</sup>

Se trataba de unos primeros pasos llenos de tropiezos, pero lo importante es que se estaban dando en el buen camino. Los comienzos nunca son fáciles.

---

<sup>20</sup> Crespo MacLennan, Julio: *op. cit.* P. 150.



## 2. La llegada de la cooperación efectiva en materia de Política Exterior

«La Comunidad Europea iba a ganarse un lugar imprescindible primero en Europa occidental, luego en el conjunto del continente europeo y finalmente en el ámbito global»<sup>21</sup>.

Debido al fiasco de los Planes Fouchet y a las tormentas que provocaron las sucesivas crisis internas, la cooperación política hizo un alto en el camino y se resguardó a la espera de tiempos mejores. Prácticamente toda la década de los sesenta, de 1962 (fin del Plan Fouchet II) a 1969 (Cumbre de La Haya), es vista por muchos como la etapa más decepcionante de la construcción europea<sup>22</sup>.

La cuestión de si la política exterior de las Comunidades debía alinearse con la estadounidense o, por el contrario, desarrollarse de modo independiente a las dos superpotencias seguía sin resolverse. La ruptura de las negociaciones de adhesión con el Reino Unido en 1963 retrasó la unión política –paralizada de todas formas por el rechazo francés a cualquier esquema supranacional– y, lo más preocupante, la económica porque los partidarios de la entrada de los británicos pensaban que avanzar no tenía sentido si más tarde habría que realizar modificaciones para que pudiera entrar un séptimo país. De este modo, parecía que o se solucionaban los dos problemas, o ninguno.

La conocida como «crisis de la silla vacía», provocada por Francia, llevó a la adopción del Compromiso de Luxemburgo en enero de 1966. Este permitió la vuelta al trabajo de la Comunidad tras una parálisis de seis meses. Sin embargo, los problemas continuaron agravándose: Francia anunció su retirada de la OTAN, lo que obligó a trasladar la sede de esta organización de París a Bruselas; pese a la que fusión de las instituciones de las tres Comunidades tuvo lugar, Francia se oponía a todo signo de evolución federal en el seno de las mismas; y, de nuevo, fue Francia la que impidió la apertura de las negociaciones de adhesión con el Reino Unido.

### 2.1. La Cumbre de La Haya de 1969

A la llegada de una nueva oportunidad para la integración europea ayudó la sucesión de Charles de Gaulle por Georges Pompidou el 15 de junio de 1969. Este deseaba mejorar las relaciones de Francia con el resto de los socios europeos, estaba abierto a la ampliación de las Comunidades y contaba con el apoyo del partido *Progrès et démocratie moderne* de Jacques Duhamel, que también era muy favorable a impulsar la construcción de Europa.

La Francia de Pompidou fue la que, por tercera vez, puso el tema de la cooperación política sobre la mesa. El Presidente francés propuso a los otros cinco Estados miembros la celebración de una cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en La Haya el 1 y el 2 de diciembre de 1969 con vistas a reflexionar sobre los doce años de la CEE y sobre sus perspectivas de futuro. En ella, se tomaron tres decisiones clave: en primer lugar, comprometerse a seguir el camino para una Unión Económica y Monetaria que completara la Unión Aduanera del Tratado de Roma; en segundo lugar, iniciar las negociaciones para la adhesión de Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega; y, por último y en relación con el punto anterior, la decisión de que

---

<sup>21</sup> Crespo MacLennan, Julio: «Del ocaso de las potencias europeas al auge de la Europa global: el proceso de integración europea, 1950-2007» en Beneyto Pérez, José M<sup>a</sup> (dir.) y Maillo González-Orús, Jerónimo y Becerril Atienza, Belén (coords.): *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, tomo I: desarrollo histórico y caracteres básicos de la Unión Europea. Naturaleza, valores, principios y competencias*. Cizur Menor: Aranzadi, 2009. P. 94.

<sup>22</sup> Masclat, Jean-Claude: *L'Union politique de l'Europe*. París: Presses Universitaires de France, 1994. P. 62.

los seis Ministros de Asuntos Exteriores estudiarían cómo progresar en la unificación política frente a la perspectiva de incorporación de nuevos Estados.

Esta enumeración de propósitos pone de manifiesto lo que venimos señalando desde los inicios del presente trabajo: un sistema que comenzó con un objetivo de tipo económico (la creación de un mercado común) también se dirigía –y todavía se dirige– hacia una unión política, para lo que necesita concertar una política exterior común. En otros términos, «it is clear that whilst the immediate aims of the Communities are economic, their long term aims are political»<sup>23</sup>.

De esta forma, en la Cumbre de La Haya se dio un paso de gigante, ya que se puso en marcha la cooperación política sin fracasar en el intento: «La cooperación política vendría a definir un sistema intergubernamental de coordinación de las actitudes de los Estados miembros de la Comunidad en materia de política exterior, en la búsqueda de unos mínimos comunes de acuerdo, a través de la celebración de reuniones de carácter periódico»<sup>24</sup>. La articulación de estas consultas se definiría en el Informe Davignon, que abordamos a continuación, elaborado en aplicación del comunicado de la Cumbre de La Haya.

## 2.2. El Informe Davignon

Tras consultar con el Parlamento Europeo, los Ministros de Asuntos Exteriores aprobaron el Informe de Luxemburgo, más conocido como el Informe Davignon, en su reunión de 1970 en la ciudad del mismo nombre. Dicho documento había sido elaborado por los seis Directores Políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores, liderados por el vizconde Étienne Davignon, director general de la política exterior belga.

Pese a lo que comúnmente se piensa, el Informe Davignon no tenía como único objetivo coordinar la política exterior de los Estados miembros. En realidad, afirmaba que, a fin de que estos países consiguieran una unión política, debían establecer y emplear instrumentos apropiados, los cuales, en un primer momento, se concretaban en una política exterior concertada o común<sup>25</sup>. En otras palabras, dado que el camino que había de recorrerse para llegar a la cooperación y unión política estaba lleno de dificultades, se había decidido comenzar por la senda de la política exterior. Si bien es cierto que el Informe Davignon señala la necesidad de un extenso programa de cooperación política, en la práctica se limitó a la primera fase: la política exterior, instaurando y regulando lo que debían ser los hábitos diplomáticos de los Seis.

La finalidad del Informe Davignon era garantizar, por medio de informaciones y consultas regulares, un mayor entendimiento recíproco –especialmente respecto a los grandes problemas de política internacional– a la vez que reforzar la solidaridad de los Estados miembros, fomentar la concertación de posiciones comunes y, cuando fuera posible y deseable, de acciones conjuntas. Para lograrlo, se establecieron una serie de dispositivos de información mutua y de consulta: dos reuniones al año de los ministros de Asuntos Exteriores y cuatro de un Comité Político integrado por los directores políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores que preparaba las decisiones de los ministros y garantizaba la ejecución de las mismas. Las responsabilidades se distribuían hacia abajo a otros altos funcionarios de los ministerios y a las embajadas de cara a mejorar la calidad de la información que era utilizada por los ministros.

<sup>23</sup> Lasok, Dominik y Bridge, John William: *Law and Institutions of the European Communities*. Londres: Butterworths, 1991. P. 242.

<sup>24</sup> Molina del Pozo, Carlos E: *El sistema institucional de la Comunidad Europea*. Móstoles: Grifol, S. A., 1986. P. 34.

<sup>25</sup> Bassols Jacas, Raimundo: «Marcelino Oreja, primer ministro español de asuntos exteriores ante la cooperación política europea» en Beneyto, José María y Méndez de Vigo, Íñigo: *Liber amicorum Marcelino Oreja Aguirre*. Madrid: Universidad San Pablo-CEU, Instituto de Estudios Europeos, 2009. P. 280. Becerril Atienza, Belén: «El proceso de construcción de la UE de París... a Niza (1950-2001)», versión posterior a la del capítulo del mismo título que publicó junto con Beneyto Pérez, José María en Martín de la Cierva, Ricardo y Pérez Sánchez, Guillermo (coords.): *Historia de la integración europea*. Barcelona: Ariel Estudios Europeos, 2001. P. 22.

Por otro lado, el carácter democrático del sistema se aseguraba mediante la celebración de un coloquio semestral entre los ministros de Asuntos Exteriores y los miembros de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, así como mediante la elaboración de un informe anual por parte de los ministros al Parlamento Europeo.

Como puede constatarse, estos mecanismos son muy distintos de la cooperación política en amplios sectores (política exterior, defensa, cultura y economía) propuesta en el Plan Fouchet II, el cual establecía igualmente instituciones permanentes capaces de tomar decisiones (Asamblea, Consejo y Comisión Política), algo que no se incluía en el Informe Davignon. De esta forma, este último resultaba menos completo y ambicioso, pero, al mismo tiempo, levantaba mucha menos polémica, lo que fue la clave de éxito al establecer una sólida costumbre de concertación entre los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros.

Sin embargo, este nuevo procedimiento en el terreno de la cooperación política también tenía sus debilidades, como señala Philippe de Schoutheete, Consejero Especial de la Comisión<sup>26</sup>:

La coopération politique fonctionne sans structure constitutionnelle, sur la base de règles et de mécanismes souples et peu élaborés. Cette formule a de nombreux mérites, mais elle fixe aussi des limites à l'action commune. Les freins sont de différentes sortes :

En premier lieu, il existe une limite physique au nombre des réunions qu'on peut organiser entre les dirigeants des ministères des Affaires étrangères sans perturber le fonctionnement normal de ceux-ci. Ces dirigeants ont, en effet, d'autres tâches à accomplir que la seule coopération politique européenne [...].

Il existe également une limite physique au nombre de tâches que l'on peut confier à la présidence de la coopération politique sans lui fournir aucune structure administrative propre sur laquelle elle puisse s'appuyer [...].

Enfin, il existe une limite évidente à la possibilité de se mettre d'accord aussi longtemps que la seule obligation que les Etats admettent est celle de se consulter [...].<sup>27</sup>

La primera reunión ministerial del nuevo programa tuvo lugar en Múnich el 19 de noviembre de 1970. Se trataron fundamentalmente dos temas, que serían recurrentes en los años venideros: la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (más conocida como la Conferencia de Helsinki), ante la que se estableció una posición común, y el conflicto de Oriente Próximo.

A partir de este momento, las consultas y contactos mantenidos según el sistema Davignon guardaron relación con los acontecimientos más destacados de la escena internacional: el Mediterráneo, la política con Estados Unidos, las relaciones con los países ACP (Estados de África, del Caribe y del Pacífico), el cambio de régimen en Portugal, el reconocimiento de Bangladés, la ocupación de Chipre, la lucha contra el terrorismo, el *apartheid*, la situación en Afganistán o en el Líbano, entre muchos otros.

En la Cumbre de París de los días 19 y 20 de octubre de 1972, se dio un paso importante que anticipaba otros en el futuro: el más relevante para el presente trabajo fue el deseo de Europa de hablar con una sola voz. En efecto, las Comunidades Europeas aspiraban a reafirmar su personalidad en la escena internacional

<sup>26</sup> Como ocurre en el uso común, con frecuencia hemos suprimido el adjetivo «europeo/a» al referirnos a la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeos.

<sup>27</sup> *La cooperación política funciona sin estructura constitucional, sobre la base de reglas y de mecanismos de escasa consistencia y elaboración. Esta fórmula tiene numerosos méritos, pero también pone límites a la acción común. Los frenos son de diferente tipo: En primer lugar, hay una limitación física respecto del número de reuniones que se pueden organizar entre los dirigentes de los Ministerios de Asuntos Extranjeros sin perturbar el funcionamiento normal de los mismos. En efecto, estos dirigentes tienen otros quehaceres más allá de la cooperación política europea [...]. Existe igualmente una limitación física respecto del número de tareas que se le pueden confiar a la Presidencia de la cooperación política sin dotarle de una estructura administrativa propia sobre la cual poder apoyarse [...]. Por último, existe asimismo un límite evidente a la posibilidad de ponerse de acuerdo de manera duradera si se tiene en cuenta que la única obligación que los Estados han contraído es la de consultarse* (traducción de la autora). En De Schoutheete, Philippe: *La Coopération politique européenne*. París: Nathan, 1986. Pp. 168 y 169.

como una entidad distinta y resuelta a favorecer un mejor equilibrio mundial, a la vez que ser capaces de mantener sus alianzas tradicionales. Esto obligaría a sus Estados miembros a transformar completamente sus relaciones para convertirse en una «Unión Europea», meta que quería lograrse antes del final de la década.

El 14 y 15 de diciembre del año siguiente, en la Cumbre de Copenhague, se realizaron una serie de cambios, fruto de las reflexiones de los autores del Informe Davignon, que servirían para reforzar la cooperación política mediante la búsqueda de una diplomacia concertada. En primer lugar, se estableció que los ministros de Asuntos Exteriores se reunirían cuatro veces al año en lugar de dos y que el Comité Político podría hacerlo siempre que fuese necesario. En segundo lugar, se permitió la formación de grupos de trabajo y de un grupo de corresponsales integrado por funcionarios de los Ministerios de Asuntos Exteriores encargados de la cooperación política. Por último, se constituyó el Coreu (Correspondencia Europea), un sistema de télex directo entre los Ministerios de Asuntos Exteriores con el que se logró un excelente intercambio de información de manera rápida.

### 2.3. La Cumbre de París de 1974

Siempre con el mismo propósito en mente, la cumbre clave tanto en el ámbito de la cooperación política como para la estructura de las Comunidades Europeas llegaría el 9 y 10 de diciembre de 1974. En esta Cumbre de París, entre otros acontecimientos de importancia, se constituyó el Consejo Europeo.

La instauración del Consejo Europeo fue idea del presidente francés Valéry Giscard d'Estaing, quien le comentó a Jean Monnet al respecto que «la creación del Consejo Europeo ha sido la decisión más importante para Europa desde el Tratado de Roma»<sup>28</sup>. Hasta este momento, las Comunidades Europeas y la cooperación política habían ido progresando generalmente a través de las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, mas estas no se celebraban de manera sistemática. De esta forma, a través de la fórmula del Consejo Europeo, las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno quedaron sistematizadas en cuanto a su regularidad, a los participantes en las mismas y al alcance de las decisiones, sin valor legal-ejecutivo, pero con valor político en tanto que «Conclusiones de la Presidencia»; además, se vieron reforzadas en su autoridad. En estos Consejos Europeos, como se había venido haciendo en las cumbres, se abarcarían temas de interés común que aún no estaban incluidos en los tratados y se buscaría activar aquellos que estuvieran paralizados a nivel ministerial. Igualmente, se darían orientaciones y apoyo a los asuntos político-institucionales.

Asimismo, en esta cumbre, se formó un comité, presidido por el primer ministro belga, Leo Tindemans, para que elaborase un informe global sobre la configuración de esta futura «Unión Europea» que mencionábamos anteriormente. Este comité presentó en diciembre de 1975 el Informe sobre la Unión Europea, más conocido como el Informe Tindemans, que fortalecía las instituciones comunitarias y, por lo tanto, la supranacionalidad.

---

<sup>28</sup> Bassols Jacas, Raimundo: *op. cit.* P. 282.

## 2.4. El Acta Única Europea

Todo el proceso comunitario venía reactivándose desde finales de los setenta. En el ámbito de la cooperación en política exterior, en 1981, los Ministros de Asuntos Exteriores de Italia y de Alemania redactaron un informe en el que proponían la constitución de un Acta Europea que llevaría, en un plazo de cinco años, a un tratado de la «Unión Europea» que serviría para impulsar la cooperación política europea.

Dos años después, el Consejo Europeo de Stuttgart adoptó la «Declaración Solemne sobre la Unión Europea» en la cual los Estados expresaban su voluntad de progresar hacia una «Unión Europea». Para ello, se habían comprometido, entre otros objetivos, a reforzar la cooperación política y a concertar acciones con vistas a enfrentarse a los problemas provocados por la delincuencia internacional.

En febrero de 1984, el proyecto de Tratado de la Unión Europea, iniciativa del diputado italiano Alterio Spinelli y de sus partidarios del *Club del Cocodrilo*, fue aprobado por el Parlamento. Sin embargo, este texto no fue del agrado de los Estados miembros, que lo encontraron demasiado federalista. Entre otras innovaciones, el texto proponía avances importantes en el terreno de la cooperación política hacia la supranacionalidad.

Aunque ninguno de estos acontecimientos que acabamos de enumerar dieron los resultados que sus impulsores esperaban, sí crearon el contexto necesario para que se llevara a cabo la gran reforma de los Tratados: el Acta Única Europea (AUE). De esta forma, en junio de 1984, en el Consejo Europeo celebrado en Fontainebleau se crearon dos comités: el primero, dirigido por el europarlamentario italiano Pietro Adonnino, estaba encargado de trabajar sobre la identidad y la imagen que proyectaban las Comunidades Europeas ante sus propios ciudadanos y ante el mundo entero; el segundo, presidido por James Dooge, ex ministro de Asuntos Exteriores de Irlanda, debía proponer ideas sobre cómo mejorar el funcionamiento de las instituciones.

El informe definitivo, conocido como el Informe Dooge, salió a la luz al año siguiente en el Consejo Europeo de Milán. A pesar de la oposición de Grecia, el Reino Unido y Dinamarca<sup>29</sup>, el proyecto siguió adelante. Se formaron dos comités: uno para la cooperación política y otro para la reforma de las Comunidades Europeas. Después de realizar una serie de modificaciones, ambos textos se unieron en uno solo: el AUE. Esta fue firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986, recién incorporados Portugal y España a las Comunidades Europeas. Finalmente, se había realizado la gran reforma de los Tratados.

Aunque la ansiada «Unión Europea» no llegaría hasta el Tratado de Maastricht, en el AUE se esboza la estructura en pilares de Maastricht ya que los Estados manifiestan su deseo de construir una unión basada en las Comunidades Europeas y otra en la cooperación en materia de política exterior. Respecto a cómo se abordó la política exterior en el AUE, cabe señalar que «es en política exterior donde más difícil resultará avanzar, dada la diversidad de los intereses nacionales y por ser una competencia típica de los Estados, a la que es difícil renunciar; por eso se adopta un marco intergubernamental de consulta sin cesión de soberanía»<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> El Reino Unido, Irlanda y Dinamarca habían entrado a formar parte de las Comunidades Europeas en 1973. Grecia lo había hecho en 1981.

<sup>30</sup> Sanz Díaz, Federico: «El proceso de integración europeo y su contexto internacional» en Bringas López, M<sup>a</sup> Jesús y Rodríguez Pajares, Emilio Jesús (dirs.): *50 años de la historia de la integración europea: 1951-2001*. Burgos: Universidad Popular para la Educación y la Cultura, 2001. P. 50.

Una de las novedades del AUE fue la inclusión del Consejo Europeo en los tratados de forma que su composición, su funcionamiento y su papel de orientación de las Comunidades Europeas y de la cooperación política quedaron recogidos en ellos, si bien no se le reconoció el rango de institución<sup>31</sup>. A su vez, el AUE siguió conservando la decisión unánime en materia de cooperación política.

En general, del AUE se puede decir lo siguiente: «La philosophie du texte est très claire : il s'agit de passer d'une "coopération européenne" à une "politique commune" dans laquelle les États membres, sans le dire, renoncent par étapes a leur souveraineté en matière de politique étrangère. À terme cette "politique commune" mènera progressivement à une "politique unique" qui oblitérera toute politique nationale»<sup>32</sup>.

Igualmente, se puede concluir acerca del AUE que:

A new lever has been provided by the Single European Act mainly at the initiative of the British Government which considers a common approach to foreign policy to be one of the mainsprings of European integration. Article 30 provides for regular quarterly meetings of the Ministers of Foreign Affairs of the Member States within the Framework of the European Political Co-operation; insists on the joint formulation and implementation of a European foreign policy and consistency of the external policies of the European Community and the policies agreed in the European Political Co-operation. It charges the Presidency of the Council with the management of Political Co-operation and with the tasks of initiating action and representing the positions of the Member States in relations with the outside world as far as the activities of the European Community are concerned. It further provides for a Secretariat to assist the Presidency and work with the European Correspondents' Groups and Working Groups as regards the preparation of the meetings of Ministers and the monitoring of the implementation of policies decided by Ministers. The new approach to Political Co-operation within the Community and the formulation of external policy involves also the Commission and the European Parliament. The former shall be fully associated with the proceedings of Political Co-operation, the latter will be informed of the issues which are being examined within the framework of Political Co-operation and given an opportunity of presenting its points of view which shall be taken into consideration within the framework of Political Co-operation.

Next to the Treaty provisions, the provisions of the European Single Act represent a significant stage in the formation of a concept of Community external policy as well as a practical step towards the formulation of such policy.<sup>33</sup>

## 2.5. El «Segundo Pilar» del Tratado de Maastricht

Se podría considerar que la cooperación política europea era y es un proyecto dinámico de unidad, que se perfiló en 1950 con las Declaraciones de Robert Schuman y de René Pleven, que pasó con altibajos por intentos que se realizaron con diversa fortuna en 1952, en 1959, en 1961, en 1969, en 1972 y en 1974, y que siguió hasta los decisivos Consejos Europeos de Stuttgart (junio de 1983), de Milán (junio de 1985) y de Luxemburgo (diciembre de 1985), para alcanzar los grandes éxitos del Acta Única Europea los días 17 y 28 de febrero de 1986, y del Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992.<sup>34</sup>

El clima de cambio que agitaba a la Europa oriental a finales de la década de los ochenta nunca se consideró lo suficientemente grave como para demandar medidas conjuntas por parte de las Comunidades Europeas. No obstante, con la caída del Muro de Berlín, los Estados miembros tuvieron que enfrentarse

<sup>31</sup> No sería hasta el Tratado de Lisboa que el Consejo Europeo pasaría a ser una institución.

<sup>32</sup> *La filosofía del texto está muy clara: se trata de pasar de una «cooperación europea» a una «política común» en la cual los Estados miembros, sin confesarlo, renuncian por etapas a su soberanía en materia de política exterior. Esta «política común» llevará paulatinamente a una «política única» que borrará toda política nacional* (traducción de la autora). En Garaud, Marie-France y Séguin, Philippe: *De l'Europe en général et de la France en particulier*. Mesnil-sur-l'Estrée: Le Pré aux Clercs, 1992. P. 181.

<sup>33</sup> Lasok, Dominik y Bridge, John William: *op. cit.* Pp. 59-60.

<sup>34</sup> Bassols Jacas, Raimundo: *op. cit.* P. 282.



a la temible idea de una Alemania reunificada. En el *Zehn-Punkte-Programm Kohls zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas* (Programa de Diez Puntos de Kohl para la Superación de la División de Alemania y de Europa), que el canciller de la RFA, Helmut Kohl, presentó ante el Bundestag el 28 de noviembre de 1989, se incluían dos puntos de carácter visionario en los que expresaba su visión de la Reunificación Alemana como un proceso dentro de la integración y ampliación europeas:

Sechstens: Die Entwicklung der innerdeutschen Beziehungen bleibt eingebettet in den gesamteuropäischen Prozeß<sup>35</sup>, das heißt immer auch in die West-Ost-Beziehungen. Die künftige Architektur Deutschlands muß sich einfügen in die künftige Architektur Gesamteuropas [...].

Siebtens: Die Anziehungs- und Ausstrahlungskraft der Europäischen Gemeinschaft ist und bleibt eine entscheidende Konstante der gesamteuropäischen Entwicklung. Wir wollen und müssen sie weiter stärken. Die Europäische Gemeinschaft ist jetzt gefordert, mit Offenheit und Flexibilität auf die reformorientierten Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas zuzugehen. [...] Herr Präsident, meine Damen und Herren, den Prozeß der Wiedergewinnung der deutschen Einheit verstehen wir immer auch als europäisches Anliegen. Er muß deshalb auch im Zusammenhang mit der europäischen Integration gesehen werden. Ich will es ganz einfach so formulieren: Die EG darf nicht an der Elbe enden, sondern muß die Offenheit auch nach Osten wahren.<sup>36</sup>

Fuera de Alemania se aceptó, como sugería Kohl, la reunificación de Alemania dentro del marco de la unión política y económica de la Comunidad Europea. De esta forma, se conseguía frenar la posible amenaza de la Alemania unida a la vez que se aceleraba el proyecto de integración europea en general:

Así, a finales de la década de los ochenta la evolución entre la mitad occidental del continente europeo y la oriental no podía ser más distinta. Mientras que en la occidental, países prósperos y con estabilidad política discutían modelos de integración bajo la Comunidad Europea, en la parte oriental se vivía una profunda crisis que había llevado a los regímenes comunistas a su desaparición dejando un gran vacío de poder y muchas incógnitas sobre su futuro. La CEE se erigía como la única organización con una gran responsabilidad a la hora de garantizar la paz en una Europa convulsa. Los países de la Europa Central y Oriental aspiraban a caminar por la senda del libre mercado y de la democracia y los países de la Comunidad Europea tenían la obligación política y moral de ayudarles. Por esta razón la crisis en el bloque soviético iba a aumentar la presión para acelerar el proceso de unión política y monetaria. Los países comunitarios necesitaban estar más unidos frente a los retos del nuevo orden mundial al que avanzaba el mundo tras 1989. Había que fomentar el desarrollo de los países del Este y prepararse también para una futura ampliación de la Comunidad Europea hacia estos países.<sup>37</sup>

Los doce miembros de las Comunidades Europeas quisieron sentar las bases de una unión económica y monetaria que estuviera en paralelo a una unión de carácter político, cuyo fin era permitir a los países comunitarios tener más peso en la economía global y, en consecuencia, en la escena internacional. Esto suponía ceder poder nacional y soberanía más allá de lo que se había establecido en los Tratados de Roma.

Por sus propias características, la AUE suscitaba una nueva reforma de los tratados, pues, por ejemplo, dejaba abierta la puerta a que el sistema de cooperación política pudiera ser revisado pasados cinco años. Así, en diciembre de 1990, se celebró una conferencia intergubernamental para la Unión Política

<sup>35</sup> Hemos decidido mantener la ortografía original del texto.

<sup>36</sup> *Sexto: El desarrollo de relaciones en el interior de Alemania se inserta dentro del proceso europeo general, es decir, siempre dentro de las relaciones Este-Oeste. La futura arquitectura de Alemania debe integrarse en la futura arquitectura de Europa [...]. Séptimo: La fuerza de atracción de la Comunidad Europea es y sigue siendo una constante decisiva del desarrollo de Europa en general. Nosotros queremos y debemos continuar fortaleciéndola. Se le exige a la Comunidad Europea que se dirija a los Estados orientados a la reforma de Europa central, oriental y meridional con un espíritu abierto y flexible. [...] Señor Presidente, señoras y señores, nosotros siempre entendemos el proceso de recuperación de la unidad alemana como un deseo europeo. Es por ello que debe verse en conexión con la integración europea. Voy a formularlo de manera sencilla: la CE no debe acabar en el Elba, sino que debe defender una apertura también hacia el Este* (traducción de la autora). En Kohl, Helmut: «Zehn-Punkte-Programm Kohls zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas». Discurso pronunciado ante el Bundestag el 28 de noviembre de 1989. Boletín de noviembre de 1989.

<sup>37</sup> Crespo MacLennan, Julio: *op. cit.* Pp. 122 y 123.

en paralelo a otra sobre la Unión Económica y Monetaria. Estas llevaron a un Proyecto de Tratado que fue corregido y finalmente firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

El mayor logro de este tratado es que se crea la Unión Europea (UE), muestra clara de que se avanzaba hacia una Europa cada vez más integrada. Esta se asienta sobre la CECA, la ahora CE y la Euratom (primer pilar), las cuales se ven completadas por dos formas de cooperación: la Política Exterior y de Seguridad Común (segundo pilar) y la Cooperación en Justicia y Asuntos de Interior (tercer pilar).

La PESC, de la que forma parte la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), tiene como objetivos:

... salvaguardar los valores comunes, los intereses fundamentales, la independencia y la integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, reforzar la seguridad de la Unión desde todo punto de vista, preservar la paz y consolidar la comunidad internacional, con arreglo a los principios mencionados en la Carta de las Naciones Unidas, fomentar la cooperación internacional y desarrollar y consolidar la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.<sup>38</sup>

La adhesión de Austria, Suecia y Finlandia a las Comunidades Europeas en 1995 aportó a la UE la tradición de la neutralidad al igual que una larga experiencia en la ayuda humanitaria.

Así, podemos resumir las décadas de los ochenta y noventa como una época en la que la integración europea se expande y se transforma ampliamente. En ella, el principio de la supranacionalidad se ve ampliamente reformado y la UE surge como un ente de gran influencia política, económica y cultural en el ámbito global, algo que nadie imaginaba en los años cincuenta.

No obstante, quedaba aún mucho por hacer, como se apuntaba en la obra *L'Europe et Maastricht, le pour et le contre*: «Ceux que la –se refiere a una política exterior europea– souhaitent doivent conserver à l'esprit les limites de l'apport de Maastricht. Le Traité envisage la faculté d'une politique étrangère commune [...] et écarte toute politique étrangère unique que se substituerait aux actions diplomatiques de chacun des Douze»<sup>39</sup>. A diferencia de lo que ocurría en la CECA, la CE y la Euratom, la estructura en pilares quería evitar: en primer lugar, que la cooperación política dejara de ser intergubernamental; en segundo lugar, que estuviera controlada por las instituciones comunitarias; y, en tercer lugar, que se perdiese la regla de la unanimidad. Estos límites del Tratado de Maastricht también los menciona Roberta Guerrina en *Europe*:

With the signing of the Maastricht Treaty, cooperation in the political sphere became entrenched in the idea of Europe as enshrined in the EU project. So what is Common and Security Policy (CFSP) about? [...] It is important to point out that despite the changes brought about by the Maastricht Treaty, political co-operation remains mostly intergovernmental. In other words, cooperation in the fields of foreign and security policy requires the agreement of all Member States because this policy area remains closely associated with national interests and sovereignty.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Consejo de la Unión Europea: «Asuntos Exteriores», disponible en <<http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=1848&lang=es>> (consultada el 5 de marzo de 2011).

<sup>39</sup> *Aquellos que deseen una política exterior europea deben tener en mente los límites de la aportación de Maastricht. El Tratado considera la posibilidad de una política exterior común [...] y aparta toda política exterior única que sustituiría las acciones diplomáticas de cada uno de los Doce* (traducción de la autora). En Raoux, Alain y Terrenoire, Alain: *L'Europe et Maastricht, le pour et le contre*. París: Le Cherche midi éditeur, 1992. P. 114.

<sup>40</sup> Guerrina, Roberta: *Europe*. Londres: Editions Arnold, 2002. P. 94.



## 2.6. El Tratado de Ámsterdam

En el Tratado de Ámsterdam (firmado el 2 de octubre de 1997) se mantiene la estructura en pilares del Tratado de Maastricht. Básicamente, su finalidad es modificar los tratados anteriores (los de las Comunidades Europeas y el de la UE) y otros actos relacionados.

Un aspecto en cierto modo relevante para la política exterior fue la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia Común. Esta idea de eliminar las fronteras entre los Estados miembros para poder circular libremente y solo mantener una frontera exterior común se había iniciado en 1985 con la firma de los Acuerdos de Schengen entre Francia, la RFA, Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo. Posteriormente se unieron, de manera íntegra y de pleno derecho: Italia (1990); España y Portugal (1991); Grecia (1992); Finlandia, Suecia y Austria (1995); y la República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Hungría, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia (2007). Igualmente, estos acuerdos se han hechos extensivos a los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio: la UE firmó en 1999 un acuerdo con Noruega e Islandia para que fuera posible aplicarles los criterios de Schengen y, en 2008, hizo lo mismo con Suiza y con Liechtenstein.

El gran avance en materia de política exterior, impulsado por la incapacidad que había sentido Europa a la hora de poner fin a la guerra de la antigua Yugoslavia, fue la creación de un puesto encargado de coordinar la política exterior de la UE y de representarla en la escena internacional: el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común. Este Alto Representante era a su vez el Secretario General del Consejo de la UE, lo que le hacía ser el responsable de asistir al Consejo en los temas relacionados con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de favorecer la formulación de una política exterior comunitaria.

La persona elegida para el cargo fue Javier Solana por su larga trayectoria profesional en el campo de la política exterior. Asimismo, para evitar un choque entre la UE y la Unión Europea Occidental (UEO)<sup>41</sup> y dado que la Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida (UPPAR) –que abordaremos a continuación– contaría también con personal de esta última, Solana fue nombrado Secretario General de la UEO. Además, el Tratado de Ámsterdam planteaba en el largo plazo, que la UEO pasara a formar parte de la UE. La UE quería llegar en el futuro a una política de defensa común puesto que era consciente de la necesidad de esta a fin de que su política exterior tuviera capacidad de maniobra.

Una de las declaraciones del Tratado de Ámsterdam, la número seis, establecía una especie de gabinete diplomático, la UPPAR, a las órdenes del Alto Representante. Esta unidad sería el germen del *non nato* Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión y del actual Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE):

6. Declaración sobre el establecimiento de una Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida:

La Conferencia acuerda lo siguiente:

- 1) En la Secretaría General del Consejo se establecerá una Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida, bajo la responsabilidad del Secretario General Alto Representante de la PESC. Se establecerá con la Comisión la cooperación adecuada con objeto de garantizar la plena coherencia con las políticas exteriores de la Unión en materia económica y de desarrollo.
- 2) Entre las tareas de la Unidad se contarán las siguientes:
  - a) observación y análisis de la evolución de la situación en ámbitos referentes a la PESC;
  - b) elaboración de evaluaciones de los intereses de la Unión en materia de política exterior y de seguridad, y determinación de los ámbitos en los que la PESC podría centrarse en el futuro;

---

<sup>41</sup> Esta organización es distinta y funciona de modo separado a la UE. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se considera que ha cumplido su misión histórica, por lo que cesará en sus actividades a finales de junio de 2011.

- c) presentación, con la suficiente antelación, de evaluaciones y alerta rápida en cuanto a los hechos o situaciones que pudieran tener repercusiones importantes para la política exterior y de seguridad de la Unión, incluidas las crisis políticas potenciales;
  - d) elaboración, bien a petición del Consejo, de la Presidencia o por propia iniciativa, de documentos en los que se expongan de forma razonada opciones políticas, que se presentarán bajo la responsabilidad de la Presidencia como aportación a la formulación de la política en el seno del Consejo, y que podrán contener análisis, recomendaciones y estrategias para la PESC.
- 3) La Unidad se compondrá de personal procedente de la Secretaría General, los Estados miembros, la Comisión y la UEO<sup>42</sup>.
- 4) Cualquiera de los Estados miembros o de la Comisión podrán formular a la Unidad sugerencias sobre trabajos que deban emprenderse.
- 5) Los Estados miembros y la Comisión contribuirán al proceso de planificación de la política facilitando, en la mayor medida posible, información pertinente, incluida la confidencial.

Respecto a este último punto, cabe apuntar que:

La Unidad de Planificación de Política y de Alerta Rápida (UPPAR) significa, sin ningún género de dudas, un avance importante, por mucho que presente una vertiente negativa, al disponerse que dentro de ella que los Estados y la Comisión facilitarán «en la mayor medida posible, información pertinente, incluida la confidencial». Pero frente a planteamientos considerados siempre muy reduccionistas, lo cierto es que algunos ven en la célula un verdadero embrión de Ministerio de Asuntos Exteriores de la UE.<sup>43</sup>

Por otro lado, el Tratado de Ámsterdam también abrió la posibilidad de formar cooperaciones reforzadas entre algunos Estados miembros. Sin embargo, para muchos europeístas el Tratado de Ámsterdam fue más bien decepcionante puesto que no sirvió para realizar progresos en el camino hacia la unidad política: muchos esperaban que se estableciera un sistema de mayoría simple entre los Estados miembros que permitiera evolucionar con mayor resolución en el terreno de la política exterior, entre otros. En resumen, sus mínimos avances políticos e institucionales –en gran medida, profundizaciones o mejoras de los asuntos incluidos en el Tratado de Maastricht– no sirvieron para situar a la UE a la altura de sus necesidades y de los retos que se le presentarían en el siglo XXI, entre ellos, la ampliación<sup>44</sup>.

## 2.7. El Tratado de Niza

La PESC es reformada en el Tratado de Niza (firmado el 26 de febrero de 2001).

Es importante señalar que «aunque se trate legalmente de un tratado separado, no tiene en realidad entidad propia ya que sus disposiciones se limitan a cambiar y a adaptar las disposiciones del Tratado de la Unión Europea y de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas»<sup>45</sup>.

Si bien en este tratado no se modifica, en general, la soberanía nacional de los Estados miembros en materia de seguridad, sí hubo cambios respecto a las cooperaciones reforzadas (por ejemplo, se fijó en ocho el número de Estados miembros necesarios para establecer una). No obstante, estas siguen siendo limitadas en el ámbito de la PESC porque no pueden afectar a la defensa ni intervenir en la definición de estrategias comunes. Asimismo, se mantiene el derecho de veto respecto al establecimiento de las

<sup>42</sup> Obsérvese que, salvo por el personal de la UEO, se trata de la misma composición que el SEAE.

<sup>43</sup> Tamames Gómez, Ramón y López Fernández, Mónica: *La Unión Europea*. Madrid: Alianza Editorial, 2002. P. 152.

<sup>44</sup> Crespo MacLennan: *op. cit.* Pp. 132 y 137.

<sup>45</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores de España: «Publicación que reproduce el texto de la Memoria Justificativa elaborada por la Secretaría General de Asuntos Europeos para el expediente de ratificación del Tratado de Niza». Madrid: Oficina de Información Diplomática, 2005. P. 5.

mismas. Es importante subrayar que esta restricción únicamente se conservó en materia de política exterior. Todas estas ambigüedades explican el escaso éxito de la PESC<sup>46</sup>. Esta no es una política común, sino una forma de cooperación intergubernamental que aspira a convertirse con el tiempo en una política común europea, pero que está lejos de la unión conseguida en el ámbito económico y monetario. En este sentido, el catedrático Carlos Jiménez Piernas señaló en 2003:

La actual PESC, a pesar de su engañosa denominación, no pasa de ser una estructura o forma de cooperación intergubernamental en esas materias (la política exterior y de seguridad) creada por los Estados miembros de la UE, jurídicamente diferenciada de las Comunidades Europeas. Su objeto es la cooperación (no la integración) entre los Estados miembros en política exterior y de seguridad.<sup>47</sup>

Por otro lado, el Tratado de Niza pasará a la historia como el que permitió la gran ampliación, desplazándose, por tanto, las fronteras de las Comunidades Europeas hacia el Sur y hacia el Este, acercándose así a nuevos desafíos. A pesar de este logro, este tratado no supo estar a la altura de las expectativas de los más europeístas, quienes criticaron, entre otros aspectos, sus escasos avances hacia la construcción de un supraestado fuerte y efectivo a escala global<sup>48</sup>. En este sentido, cabe decir que, aunque nadie niega que el Tratado de Niza trató de preparar a la Unión para pasar de quince a veintisiete miembros en apenas unos años, siempre quedará abierta la discusión entre quienes preferían la ampliación de la Unión y quienes pretendían su «profundización previa». Mientras que los primeros consideraron que el tratado cumplía con su misión, los segundos creyeron que se quedaba corto y se limitaba a adaptar la «escenografía» (las instituciones y algunos procedimientos) perdiendo así una magnífica oportunidad para resolver problemas esenciales antes de que entrasen los nuevos países del Este y del Mediterráneo, y tuvieran que aceptar los cambios con el resto del acervo comunitario.

## 2.8. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

Desde antes del Tratado de Niza, se había empezado a hablar de la necesidad de dotar a la UE de una Constitución que sirviera para culminar el proceso de unión política<sup>49</sup>. La Declaración de Laeken (2001) haría que se formara una Convención que sería la encargada de elaborar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado el 24 de octubre de 2004 en Roma. Este quería lograr, al igual que el posterior Tratado de Lisboa, que la UE hablara con una sola voz y que tuviera a su alcance los medios necesarios para desempeñar el papel que le corresponde como gran potencia en asuntos internacionales.

En este sentido, era un proyecto innovador, ya que se trataba del primer texto constitucional que buscaba crear una conciencia global que tuviera en cuenta los desafíos a los que se enfrentaría la sociedad planetaria en el futuro. Además, tenía una vocación universalista ya que no solo se comprometía con los países de la UE, sino que abogaba por principios universales (la paz, la justicia, el respeto a la diversidad humana, la igualdad, etc.).

En el ámbito de la política exterior, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa incluía normas algo más detalladas sobre la PESC y la PESD que seguirían siendo competencia intergubernamental, controladas por el Consejo y sometidas al principio de unanimidad. También recogía la figura del ministro de Asuntos Exteriores, lo que significaba una importante evolución, con vistas a centralizar toda la acción

---

<sup>46</sup> Jiménez Piernas, Carlos: «Dilemas de la PESC y de la política exterior española: el caso de las relaciones hispano-marroquíes». *Cuadernos de Estrategia* (Madrid), 125 (marzo 2004). P. 142.

<sup>47</sup> *Ibid.* P. 141.

<sup>48</sup> Crespo MacLennan: *op. cit.* Pp. 138-139.

<sup>49</sup> *Ibid.* P. 139.

exterior en un único cargo. Este hubiera tenido unas competencias muy semejantes a las de la actual Alta Representante: hubiera sido también al mismo tiempo vicepresidente de la Comisión y hubiera dirigido un servicio de acción exterior. Este servicio, germen de una agencia diplomática europea, lo hubiera integrado personal de la Comisión, del Consejo y de las diplomacias de los Estados miembros, como ocurre en el actual SEAE.

De hecho, existe una clara semejanza entre el art. III-296 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y el art. 27 del TUE (Tratado de la Unión Europea) vigente. Como podemos observar, la única diferencia es la sustitución del término «ministro de Asuntos Exteriores de la Unión», que despertaba muchos recelos nacionalistas por parte de los Estados miembros, por el de «alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad»:

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa	Tratado de Lisboa
1. 1. El ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores, contribuirá con sus propuestas a elaborar la política exterior y de seguridad común y se encargará de ejecutar las decisiones europeas adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo	1. El <u>alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad</u> , que presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores, contribuirá con sus propuestas a elaborar la política exterior y de seguridad común y se encargará de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo.
2. El <u>ministro de Asuntos Exteriores</u> representará a la Unión en las materias concernientes a la política exterior y de seguridad común. Dirigirá el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales.	2. El <u>alto representante</u> representará a la Unión en materias concernientes a la política exterior y de seguridad común. Dirigirá el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales.
3. En el ejercicio de su mandato, el <u>ministro de Asuntos Exteriores de la Unión</u> se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por los funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión europea del Consejo, que se pronunciará a propuesta del <u>ministro de Asuntos Exteriores de la Unión</u> , previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión.	3. En el ejercicio de su mandato, el <u>alto representante</u> se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por los funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del <u>alto representante</u> , previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión.

Sería del ámbito exterior de donde vendrían algunos de los problemas que echarían atrás la ratificación de este texto. En efecto, desde los atentados del 11-S, la tensión política en Europa no había cesado de aumentar. A pesar de que la decisión de Estados Unidos de atacar Afganistán fue apoyada inicialmente por todos los miembros de la UE, con la llegada del siguiente hito de la «guerra contra el terror», la guerra de Iraq, estos iban a enfrentarse entre ellos resquebrajando la Unión y, al mismo tiempo, la relación transatlántica. Este rechazo a la guerra no nace solo del peso que la UE ha logrado a escala mundial a través del poder blando (lo que le aconseja a seguir por esta vía), sino también del hecho de que la propia construcción Europea surgió para evitar que hubiera más conflictos bélicos. Estados Unidos, por su parte, no hizo sino agravar la situación: el secretario de Estado de Defensa, Donald Rumsfeld, señalaba que la invasión de Iraq era apoyada por la nueva Europa, mientras que solo la vieja Europa se oponía a ella<sup>50</sup>. Los choques entre los Estados miembros, así como la oposición entre la opinión pública y los Gobiernos

\* Esta expresión no es más que un cambio de nombre que no presenta diferencias con el concepto de decisión previamente establecido en los tratados, de ahí que no lo hayamos señalado como diferencia. En Europa, síntesis de la legislación de la UE: «La Decisión», disponible en <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/114526\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114526_es.htm)>, (consultada el 9 de junio de 2010).

<sup>50</sup> BBC News: «Outrage at “old Europe” remarks». 23 de enero de 2003.

perjudicaron el proceso de ratificación del texto constitucional.

En cualquier caso, lo que la guerra de Iraq puso al descubierto fue que la UE no tenía una política exterior común porque sus miembros eran incapaces de ponerse de acuerdo sobre los principios e intereses que querían defender en el terreno internacional.

«El proceso de integración europea intenta idealmente, a largo plazo, que los distintos intereses nacionales de los Estados miembros en política exterior, de seguridad y defensa se combinen y sinteticen en un interés común»<sup>51</sup>. Un problema vital que presentaría este interés común colectivo sería que resultaría más difícil de entender para los ciudadanos europeos de lo que lo es el interés nacional de cada Estado miembro. Sin embargo, existen elementos que todos los europeos comparten y que están dispuestos a defender, por ejemplo, el bienestar económico y social de los europeos, la democracia, los derechos humanos, la integridad territorial de la UE, etc. No obstante, estos valores comunes no eliminan los diversos intereses nacionales, de ahí la dificultad de llevarlos a la práctica; más hoy que la UE se ha ampliado enormemente y es bastante menos homogénea.

En efecto, este conflicto se unía el rechazo a la ampliación que venía de hacerse y que todavía estaba por acabar. El pertenecer a una organización tan grande y poderosa no hacía sino alimentar el sentimiento de que era esencial salvaguardar el interés nacional.

A pesar de todo, la construcción europea salió adelante. En los momentos de crisis, nunca hay que olvidar las palabras de Ortega y Gasset:

Es gehört eben zur europäischen Kultur als ihr vielleicht charakteristischster Zug, daß<sup>52</sup> sie periodisch eine Krise durchmacht. Gerade das bedeutet aber, daß sie nicht, wie andere große geschichtliche Kulturen, eine verschlossene, auf immer kristallisierte Kultur ist. [...] Ihr Ruhm und ihre Kraft bestehen darin, daß sie stets bereit ist, über das, was sie war, hinauszugreifen, immer über sich selbst hinauszuwachsen. Die europäische Kultur ist eine immer fortdauernde Schöpfung. Sie ist keine Herberge, sondern ein Weg, der immer zum Gehen nötigt.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Jiménez Piernas, Carlos: *op. cit.* P. 145.

<sup>52</sup> De nuevo, hemos optado por mantener la ortografía original.

<sup>53</sup> *Quizá uno de los rasgos más característicos de la cultura europea es que, periódicamente, atraviesa una crisis. Precisamente eso significa que no es como otras grandes culturas históricas: cerrada y eternamente cristalizada. [...] Su gloria y su fuerza residen en que siempre está preparada para desprenderse de lo que antes fue para crecer más allá de sí misma. La cultura europea es una creación constante. No es una posada, sino un camino por el que hay que andar continuamente* (traducción de la autora). En Ortega y Gasset, José: «Gibt es ein europäisches Kulturbewußtsein?», ponencia pronunciada en Múnich el 23 de septiembre de 1953.

## 3. La diplomacia en la Unión Europea

«The independent conduct of foreign relations –through diplomacy among other means– is a key element of becoming, and being accepted as an independent sovereign State»<sup>54</sup>. Es por ello que los Estados son los actores principales del sistema internacional. Las organizaciones internacionales, por su parte, también pueden serlo, pero solo hasta cierto punto. Estas pueden realizar diversos actos propios de un Estado soberano tales como: concertar acuerdos y tratados, hacer de representantes en foros internacionales para asuntos de su competencia, ejercer de observadores, etc. Incluso, aunque esto no es lo habitual, pueden convertirse en miembros de otros organismos internacionales y aceptar la responsabilidad de sus propias acciones.

La representación es un elemento básico de la diplomacia. Desde la perspectiva del Estado, implica el envío y la recepción de representantes; mientras que desde el punto de vista de estos últimos, significa actuar en nombre de su Gobierno.

### 3.1. La diplomacia de la Unión Europea

La diplomacia de la UE normalmente se ha calificado de «diplomacy without a state»<sup>55</sup>. La UE ha ido adquiriendo poderes cada vez más amplios para conducirse como un Estado soberano en la escena internacional, superando a los que ostenta cualquier otra organización internacional. Sus ámbitos y sus métodos de actuación están limitados por las competencias que le han sido conferidas en los tratados.

Con el inicio de la construcción europea, los Estados miembros tuvieron que adaptar sus diplomacias a negociaciones constantes sobre asuntos ajenos a la práctica diplomática tradicional y más próximos a la política interna. No obstante, hasta ahora ni las Comunidades Europeas ni la UE han revolucionado el mundo de la diplomacia. En realidad, le han añadido otro estrato a la diplomacia tradicional, pero tienen el potencial para ser los precursores del cambio: «The innovative elements of the European Union have created “a hybrid diplomatic arena”. In addition to traditional bilateral and multilateral functions, Member State diplomats have become engaged in multiple layers of “polylateral”<sup>56</sup> diplomacy. There has been a considerable degree of convergence in diplomatic style and practice among Member States, at the same time as the Union as such is in the process of acquiring a diplomatic *persona*»<sup>57</sup>.

Otra de las novedades que han aportado es el establecimiento de una red de delegaciones en todo el planeta, algo que no ha sido superado por ninguna entidad supranacional (salvo, quizá, la Iglesia Católica en la Europa medieval).

Por último, la innovación más reciente de la UE en el campo de la diplomacia ha sido la creación del SEAE, una estructura de la que forman parte diplomáticos de los Estados miembros y personal de la UE. En cualquier caso, la UE constituye la excepción en un mundo en el que impera la diplomacia estatal.

---

<sup>54</sup> Roberts, Ivor (ed.): *Satow's Diplomatic Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2009. P. 399.

<sup>55</sup> Jönsson, Christer y Hall, Martin: *Essence of Diplomacy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005. P. 154.

<sup>56</sup> El «polilateralismo» se entiende como el hecho de establecer relaciones regulares entre actores oficiales (Estados, grupos de Estados u organizaciones internacionales) y actores no oficiales (empresas multinacionales, organizaciones no gubernamentales, personas, etc.).

<sup>57</sup> Jönsson, Christer y Hall, Martin: *op. cit.* P. 160.



Las obligaciones externas de las Comunidades Europeas (hoy UE) fueron incrementándose a medida que desarrollaron paulatinamente políticas comunes en nuevas esferas. Al mismo tiempo, también aumentaron las presiones externas para que prestaran atención a la forma en la que dichas políticas afectaban a los intereses de terceros Estados. En consecuencia, se hizo necesario que las Comunidades Europeas se convirtieran en un actor de la diplomacia en convivencia con las actividades diplomáticas de cada uno de sus Estados miembros. De esta forma, podemos afirmar que el papel diplomático de la Unión ha crecido en paralelo al carácter cambiante de la misma:

Since the 1950s the Community's external activity has expanded continuously. For many years that activity was focused on the economic field and in particular on commercial policy and development aid, but thanks to Community dynamics and to the establishment of the European Union with its Common Foreign and Security Policy, it has been gradually moving from being strictly economic in nature to increasingly involve the political and diplomatic spheres.<sup>58</sup>

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Comisión era el órgano más importante en el ámbito de la diplomacia debido a sus amplios poderes de iniciativa y de supervisión en la puesta en la ejecución de las decisiones de la UE. Esto fue lo que permitió que la UE avanzara más en el desarrollo de una personalidad diplomática de lo que lo han hecho muchas organizaciones intergubernamentales. Las que, con el Tratado de Lisboa, han pasado a llamarse delegaciones de la Unión eran antes delegaciones de la Comisión (si bien cooperaban con otras instituciones europeas).

El art. 221 del TFUE (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) resulta de especial interés a este respecto:

1. Las delegaciones de la Unión en terceros países y ante las organizaciones asumirán la representación de la Unión.
2. Las delegaciones de la Unión estarán bajo la autoridad del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Actuarán en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros.

### 3.1.1. Delegaciones de la Unión ante terceros Estados

La primera representación de la Comunidad en el exterior se remonta a 1954, cuando la CECA abrió una oficina en Washington D. C. En los setenta, la mayoría de las delegaciones de la Comisión estaban situadas en países ACP, lo que reflejaba el predominio del comercio y del desarrollo entre los intereses de la Comisión. No fue hasta los noventa que las delegaciones empezaron a proliferar en Estados fuera del marco ACP. A medida que crecía el número de delegaciones, también lo hacía el tamaño de estas y se fue confiriendo un mayor poder a los jefes de Delegación.

Inicialmente, la red de delegaciones de la Comisión estaba organizada de acuerdo con criterios geográficos. Este sistema resultaba ineficaz a la hora de gestionar cuestiones transversales, por ello, las direcciones generales se fusionaron en la Dirección general (DG) Relex (*Service commun des relations extérieures* [Servicio Común de Relaciones Exteriores]).

Hoy en día, en el art. 35 del TUE se establece que:

Las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Unión en los terceros países y en las conferencias internacionales, así como sus representaciones ante las organizaciones

---

<sup>58</sup> Galeote Quecedo, Gerardo y Becerril Atienza, Belén: «Towards a Common European Diplomacy? Analysis of the European Parliament Resolution on Establishing a Common Diplomacy (A5-0210/2000)». Madrid: Serie de Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Europeos, 2001. P. 4.

internacionales, cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las decisiones que establezcan posiciones o acciones de la Unión adoptadas en virtud del presente capítulo –capítulo 2: Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común–.

Intensificarán su cooperación intercambiando información y procediendo a valoraciones comunes [...].

Dado que ni las antiguas Comunidades Europeas ni la UE son Estados, no están autorizadas, en sentido estricto, a mantener relaciones diplomáticas ni a acreditar misiones diplomáticas ante terceros Estados. No obstante, a pesar de las dudas iniciales que suscitaron en el mundo de la diplomacia, la Comisión primero, y ahora la Unión tiene delegaciones en un gran número de terceros Estados. Estas, aunque frecuentemente adoptan la forma de misiones diplomáticas, no pueden desempeñar más que un reducido número de funciones diplomáticas y consulares. La mayoría de los poderes que les otorgaban los tratados estaban relacionados con el comercio, la asistencia a la adhesión y la ayuda al desarrollo; ahora también representan a la UE.

Sin embargo, los terceros Estados en los que la UE tiene delegaciones acreditan embajadores ante la UE que sí desarrollan las actividades diplomáticas habituales; algo semejante a la representación de los Estados miembros ante el Consejo de la Unión Europea a través del Comité de Representantes Permanentes (COREPER). El hecho de que la UE pueda enviar representantes y recibirlos le confiere una identidad diplomática.

La UE tiene alrededor de ciento veinte<sup>59</sup> delegaciones en terceros Estados. En consecuencia, está presente en aproximadamente ciento cincuenta países, es decir, hay delegaciones que abarcan varios países. Este es el caso de la Delegación de la UE para Barbados y el Caribe Oriental: con sede en Barbados, representa a la UE igualmente ante Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, y tres países y territorios de ultramar británicos (Anguila, las Islas Vírgenes Británicas y Montserrat).

A estas se añaden las delegaciones en territorios de terceros Estados: la Delegación de la UE para Hong Kong y Macao, y la Oficina Económica y Comercial en Taiwán<sup>60</sup>.

Además, la UE cuenta con delegaciones en Estados no reconocidos oficialmente por toda la comunidad internacional, como es el caso de la Oficina del Representante de la UE en Cisjordania, en la Franja de Gaza y ante la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo; y de la de Kosovo, donde la UE está representada por la Oficina de Enlace de la Comisión Europea, por el Representante Especial de la UE y por la EU Rule of Law Mission in Kosovo<sup>61</sup>.

Cuando un tercer Estado se incorpora a la UE, su delegación se convierte en la Representación de la Comisión Europea ante ese país. En la práctica se ha intentado que los Estados miembros de la UE compartieran instalaciones de acción exterior, ya con las de otro Estado miembro, ya con las de la UE. Más allá del ahorro económico que la cohabitación supone, facilita el intercambio de información y la coordinación de tácticas sobre el terreno, refuerza la seguridad y es fuente de sinergias. Sin embargo, por norma general, los Estados se han opuesto a esta medida porque la consideran una amenaza a su soberanía nacional.

---

<sup>59</sup> European Commission External Relations: «External Service – Delegations’ Websites», disponible en <[http://ec.europa.eu/external\\_relations/delegations/web\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/web_en.htm)>; y «Delegations to Third Countries», disponible en <[http://ec.europa.eu/external\\_relations/repdel/edelhrm/index.cfm?fuseaction=crepdel.europa&lang=EN](http://ec.europa.eu/external_relations/repdel/edelhrm/index.cfm?fuseaction=crepdel.europa&lang=EN)> (consultadas el 7 de junio de 2010).

<sup>60</sup> La UE apoya la política de «una sola China». En European Economic and Trade Office: «Taiwan and the EU», disponible en <[http://ec.europa.eu/delegations/taiwan/eu\\_taiwan/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/delegations/taiwan/eu_taiwan/index_en.htm)> (consultada el 7 de junio de 2010).

<sup>61</sup> The European Commission Liaison Office to Kosovo: «How Is The EU Represented in Kosovo?», disponible en <<http://www.delprn.ec.europa.eu/?cid=2,41>> (consultada el 7 de junio de 2010).



### 3.1.2. Delegaciones de la Unión ante organizaciones internacionales

El principal problema para la inclusión de las Comunidades Europeas/UE en organismos internacionales es que la mayoría de ellos se articulan en torno a tratados anteriores a la formación de la Comunidad Europea, por lo que permiten únicamente que los Estados sean miembros. Es por ello que la Comunidad empezó a ser admitida en organizaciones nuevas o que revisaban sus estatutos y solo cuando sus competencias se extendían al ámbito de la organización.

Ante las organizaciones internacionales podría decirse que la UE es «a “multilayered” international actor»<sup>62</sup>, es decir, para cada conferencia internacional, o bien se acuerda en el Consejo de la UE una acción conjunta, o bien se llega a una posición común a través de la negociación. Si un Estado miembro no pertenece a una organización internacional, tiene derecho a ser informado en las áreas de interés común.

En la actualidad, la UE cuenta con cinco<sup>63</sup> delegaciones ante organizaciones internacionales. Estas se hallan tanto en terceros Estados como en Estados miembros. Entre las primeras encontramos: la Delegación de la UE ante el Cuartel General de Naciones Unidas, situada en Nueva York, y la Delegación Permanente de la UE ante las Organizaciones Internacionales en Ginebra (la OMC y la segunda sede de las Naciones Unidas).

Respecto al segundo caso, hay tres delegaciones de la UE ante organizaciones internacionales situadas en Estados miembros. La primera de ellas es la Delegación de la UE ante la OCDE y ante la UNESCO<sup>64</sup>, situada en París. En Viena encontramos la Delegación de la UE ante la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa), ante el Acuerdo de Wassenaar sobre el Control de las Exportaciones de Armas Convencionales y de Bienes y Tecnologías de Doble Uso, ante el Grupo de Abastecedores Nucleares, ante la OPEP y ante la sede de Naciones Unidas y sus agencias en la capital austriaca. Por último, la delegación de Roma representa a la UE ante la Santa Sede; ante la Soberana Orden Militar y Hospitalaria de San Juan de Jerusalén, de Rodas y de Malta; y ante las Organizaciones de Naciones Unidas que están ubicadas en esta ciudad.

Puesto que las Naciones Unidas es la organización internacional por excelencia y que los Estados que se han integrado en la UE también son miembros de esta (pero no la UE porque únicamente los Estados soberanos pueden serlo), primero las Comunidades, y luego la UE, han demostrado su compromiso con un multilateralismo eficaz, cuyo núcleo sea una Organización de las Naciones Unidas fuerte. Desde la Cumbre de París de 1972, las Comunidades Europeas habían manifestado su deseo de actuar en la escena internacional conforme a la Carta de las Naciones Unidas. En 1994, Dick Leonard afirmó que:

A serious effort has been made for the twelve countries to speak with one voice in the international fora. Thus the Foreign Minister of the country holding the Presidency speaks on behalf of all the Member States in the general debate which opens every session of the United Nations each September. During the course of the year, the twelve ambassadors to the UN are in constant conclave and take a lot of trouble to ensure that all the EU countries vote together in divisions in the General Assembly.<sup>65</sup>

En sus contactos con otras organizaciones internacionales, el Tratado de Lisboa especifica que la acción exterior de la UE siempre actuará conforme al Derecho Internacional y a la Carta de las Naciones Unidas, colaborando con sus órganos, así como propiciando soluciones multilaterales dentro del marco de la misma. Ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Catherine Ashton declaró: «Regional organisations are building blocks for global governance, with a dual responsibility first, a responsibility to enhance security,

<sup>62</sup> Roberts, Ivor (ed.): op. cit. P. 411.

<sup>63</sup> European Commission External Relations: op. cit.

<sup>64</sup> Si bien el acrónimo en español es Onuecc, se han utilizado el de lengua inglesa por ser de uso más común.

<sup>65</sup> Leonard, Dick: *Guide to the European Union*. Londres: Hamish Hamilton Ltd. y *The Economist*, 1994. Pp. 213 y 214.

development and human rights in their own region, and second, to support UN efforts to promote these goals around the world [...]. In carrying out its tasks, it –refiriéndose al Consejo de Seguridad– can count on the full commitment and support of the EU».<sup>66</sup>

El procedimiento de los Estados miembros en las negociaciones de las Naciones Unidas es el siguiente: cuando la UE ha definido su punto de vista sobre un tema que forma parte del orden del día del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, los Estados miembros que participan en este en ese momento (siempre habrá un mínimo de dos) solicitan la presencia del Alto Representante para que defienda la posición de la UE. El Presidente del Consejo, por su parte, representará a la UE en las sesiones públicas del Consejo de Seguridad. En el art. 34 del TUE se establece que:

Los Estados miembros que también son miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se concertarán entre sí y tendrán cabalmente informados a los demás Estados miembros y al Alto Representante. Los Estados miembros que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad defenderán, en el desempeño de sus funciones, las posiciones e intereses de la Unión sin perjuicio de las responsabilidades que les incumban en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Aunque es prácticamente imposible que llegue a realizarse porque supondría una enorme pérdida de soberanía no solo para Francia y para el Reino Unido, sino también para la UE en su conjunto, se ha sugerido que estos dos países deberían reducir su presencia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a una que representara a la UE<sup>67</sup>.

Por su parte, la Carta de las Naciones Unidas permite que esta pueda solicitar la asistencia de la UE para ejecutar, con carácter de urgencia, misiones para el arreglo pacífico de controversias en caso de amenazas, quebrantamientos de la paz u otros actos de agresión.

## 3.2. La diplomacia de los Estados miembros

### 3.2.1. Culturas diplomáticas europeas

A pesar de la diversidad cultural del planeta, hay una reducida serie de elementos que son comunes a todos los seres humanos: este es el caso de determinadas formas de negociación<sup>68</sup>.

Estilo diplomático que es patrimonio común de los expertos más antiguos en Relaciones Internacionales, aunque no sean ya los únicos, que homologa las diplomacias de países de muy distintas culturas, puesto que la función diplomática, y en ello va su riesgo y su relevancia, se nutre tanto de los principios generales que rigen la función pública, como de las normas y usos internacionales que no solo condicionan su organización y ejercicio, sino que imprimen su carácter representativo.<sup>69</sup>

No obstante, al igual que ocurre en la política, las diplomacias de las grandes potencias tienen elementos teóricos y prácticos propios determinados por la identidad cultural, por las tradiciones o por necesidades particulares. En cualquier caso, es importante subrayar que este es un tema muy complejo que no invita ni a la generalización ni a la simplificación. Además, tampoco es estable, sino que sufre variaciones con el paso del tiempo.

<sup>66</sup> UN News Centre: «European foreign policy chief reaffirms commitment to strong UN». 8 de febrero de 2011.

<sup>67</sup> Berridge, G. R.: *Diplomacy: Theory and Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005. P. 162.

<sup>68</sup> Nicolson, Harold: *Diplomatie*. Neuchâtel: Editions de la Baconnière, 1945. P. 109.

<sup>69</sup> Armengod López, Ramón : «Prólogo» en Togo Sánchez, Luis Eugenio y Neila Hernández, José Luis: *La Escuela Diplomática: cincuenta años de servicio al Estado (1942-1992)*. Madrid: Escuela Diplomática, 1993. P. 23.

Aún así, hay autores que insisten en marcar diferencias en los caracteres de las diplomacias nacionales, lo que es de especial interés para los negociadores que se enfrentan a diversas culturas. Con las reservas del caso, vamos a describir brevemente lo que se dice de estas desemejanzas en el ejercicio de la función diplomática.

La diplomacia británica tiene un marcado carácter liberal y es optimista por naturaleza. Su secreto está en que enfocan las negociaciones como si se tratara de relaciones comerciales: se caracteriza por la moderación, por el juego limpio, por el sentido común a la hora de interpretar la política de su Gobierno y por la idea preconcebida de arreglo y solución mediante la adopción de un compromiso.

Sus principales virtudes son el código de caballería, la objetividad y el espíritu humanitario, sin olvidar el interés nacional. En consecuencia, la diplomacia británica pasa de los fines idealistas que declara en un primer momento a unos más realistas, centrados en el beneficio propio, según se aproxima el final de las negociaciones. La diplomacia británica tiende a abordar cada cosa a su tiempo, por tanto, no suele anticipar acontecimientos.

Los diplomáticos británicos, que no buscan airear sus cualidades intelectuales, suelen estar extraordinariamente bien informados (ese carácter comercial al que aludíamos anteriormente les hace desconfiar de todo aquello que puede resultar sorprendente, exagerado o sensacionalista) y, por norma, carecen de imaginación y de iniciativa. Son poco comunicativos, apáticos y lentos, dicho de otro modo, prefieren la inactividad al error<sup>70</sup>. No obstante, esto se torna en una ventaja ya que son capaces de permanecer impávidos en los momentos de crisis. Los diplomáticos británicos son valientes y suaves, lo que les permite actuar con firmeza y con tacto.

Por otro lado, tienen problemas a la hora de tratar con consideración a su propia opinión pública. Sin embargo, saben conseguir y mantener la confianza de los Gobiernos extranjeros.

Hasta el inicio del proceso de integración europea, la diplomacia francesa estaba marcada por la temible amenaza alemana, lo que le imprimía tensión y rigidez. Entre los rasgos de la cultura diplomática francesa se encuentran la lógica, una cierta tendencia jurídica, un realismo extremo, la importancia de la honestidad y el temor ante toda posible emoción política, lo que les hace ser muy partidarios del secreto diplomático. Los diplomáticos franceses poseen el don de la persuasión, que se acompaña de la precisión y de la valoración del honor. Al contrario que los británicos, los franceses están tan convencidos de su superioridad intelectual y cultural que tienen dificultades a la hora de ocultar la impaciencia que les provocan los *bárbaros*<sup>71</sup>. Esta falta de indulgencia hace que la diplomacia francesa sea, a menudo, ineficaz<sup>72</sup>.

Como en el resto de los casos, la defensa del interés nacional es el objetivo principal para los diplomáticos franceses. La diferencia del caso francés radica en que, en ocasiones, esta focalización les impide ver más allá y comprender los móviles de las otras naciones.

---

<sup>70</sup> Nicolson, Harold: *op. cit.* Pp. 112-113 y 123.

<sup>71</sup> *Ibid.* P. 130.

<sup>72</sup> *Loc. cit.*

La diplomacia francesa ha sabido extender al resto de diplomacias: el establecimiento de misiones residentes, el buen uso del secreto diplomático, el protocolo y el sistema de precedencias<sup>73</sup>, y la profesionalización de la diplomacia (reclutamiento, formación, rangos, etc.). Este hecho, unido al peso de Francia en el sistema internacional, hace que su sistema de diplomacia haya permanecido en el centro de la red diplomática mundial desde el final de la Primera Guerra Mundial<sup>74</sup>.

Por su parte, la diplomacia alemana se basa en una concepción heroica o guerrera que se traduce en el terreno de la política exterior y en el de la diplomacia de dos maneras distintas: de un lado, encontramos la convicción de que la fuerza y la intimidación constituyen los instrumentos principales de toda negociación; de otro, la teoría que establece que las razones y las necesidades nacionales se sitúan por encima de las individuales. La unión de ambas da lugar a una política de poder.

Siguiendo un estilo que podríamos calificar de militar, la antítesis de la diplomacia británica, la alemana suele adoptar la forma de diplomacia repentina (con todos los riesgos que esta implica). En esta manera de hacer diplomacia, la sorpresa es una prueba de fuerza que origina problemas, los cuales, a su vez, aumentarán las ocasiones de actuar por intimidación.

Por su parte, la diplomacia italiana, que hunde sus raíces en las tradiciones de los Estados italianos del Renacimiento, combina las pretensiones de una gran potencia con los modos de actuar de un pequeño Estado. Se fundamenta en la versatilidad, la fugacidad y en la acción incesante. Esta última no implica, sin embargo, una continuidad en las alianzas, sino que los amigos y los enemigos son intercambiables. Su meta es garantizar la importancia que su fuerza física no puede asegurarle a través de la negociación; por ello, se trata de un modo de actuar opuesto al alemán.

La estrategia italiana consiste en crear, en un primer momento, un desequilibrio entre Italia y el país con el que desean entablar negociaciones para, acto seguido, presentar una oferta de «buena vecindad». De esta forma, antes de comenzar las negociaciones, los diplomáticos italianos se dedican a crear una hostilidad en la opinión pública italiana. Esta va unida a una política de irritación dirigida contra el país con el que se va a negociar y a una reivindicación que no se espera obtener (y que tampoco se desea), que los italianos abandonarán posteriormente siempre que el otro país les compense de otra forma. Si, durante el transcurso de las negociaciones, el acuerdo parece difícil de alcanzar, se hace entender a la delegación extranjera que estas mismas negociaciones se podrían llevar a cabo con otro Estado. En ocasiones, los diplomáticos italianos han llegado a establecer negociaciones paralelas con dos partes enfrentadas. Por esta manera de actuar, se suele tachar a la diplomacia italiana de ilegítima<sup>75</sup>.

Los polacos conciben la negociación como un proceso conjunto de resolución de problemas en el que las dos partes son igualmente responsables de que se llegue a un acuerdo. Su estilo negociador puede parecer, a primera vista, competitivo o de confrontación.

Los negociadores polacos son pacientes y persistentes: llevan a cabo negociaciones excesivamente lentas con el propósito de agotar a la otra parte y conseguir que le haga concesiones, mientras que ellos no tienden a hacer lo mismo.

---

<sup>73</sup> Se entiende por «precedencia» la preferencia en el lugar de orden y en el rango que se ha de seguir cuando se encuentran los agentes diplomáticos de varios Estados, esto es, el derecho a ocupar durante una ceremonia, un cortejo, una comida o similar el lugar que entre todos se considera como el mejor y más honroso.

<sup>74</sup> Berridge, G. R.: *op. cit.* P. 114.

<sup>75</sup> Nicolson, Harold: *op. cit.* P. 132.

Saben valorar las relaciones de larga duración y tratan de alcanzar acuerdos en que ambas partes salgan ganando. Es por ello que, aunque los negociadores polacos no suelen compartir información, lo harán cuando quieran ganarse la confianza de la otra parte. Los objetivos que pretenden conseguir pueden ser a corto o a largo plazo, pero constantemente buscarán el beneficio de la mayoría.

Por último, los diplomáticos españoles son formados en tanto que «funcionarios del Estado, representantes de un pueblo y ciudadanos del mundo»<sup>76</sup>. Se les insta igualmente a que sean prudentes, evitando así realizar afirmaciones categóricas que puedan comprometerles de cara al futuro, y a que sepan escuchar a la otra parte, con la esperanza de que ella misma se delate. La cautela ha de evitar que «corran» hacia los problemas, pues, en ocasiones, la espera hace que los estos desaparezcan. Esta cualidad debe también servir en la toma de decisiones: «la *decisión lenta*, en su maduración, debe ser *firme* y, si es posible, *rápida en su ejecución*»<sup>77</sup>.

Asimismo, han de estar imbuidos de un sentimiento patriótico a toda prueba:

La ausencia de su tierra durante largos años; la convivencia con gentes de otros países; los hábitos que, naturalmente, ha de adquirir, diferentes de los vernáculos, y su alejamiento del vivir diario de su ambiente natal, en nada han de influir en el amor profundo que debe profesar a su Patria.

Si sufre –cual es humano– la influencia adjetiva de esos medios extraños, no cabe que aminore el orgullo que sienta por su origen [...].<sup>78</sup>

Este patriotismo también implica un conocimiento profundo de nuestro país, sin el cual no tiene sentido su labor de representación ante otro Estado o ante una organización internacional.

Para los españoles, la diplomacia se entiende como una actividad que implica todos los aspectos de la vida del funcionario, del que se requieren aptitudes, conocimientos técnicos, valores morales, ética profesional y entrega personal: «Su vida entera ajustarla a una *corrección* impoluta: pensar que en todo instante, aun en aquellos que juzga pertenecen más totalmente a su vida particular, no pierde el carácter de Representante de su Patria»<sup>79</sup> ya que «cuanto hace o dice repercute necesariamente, no solo en los intereses que representa, sino en la opinión que, de la totalidad de sus compatriotas, pueden formar los extraños»<sup>80</sup>. De ahí que se les recomienda que sean negociadores imperturbables que no den mala fama a su país por culpa de un mal gesto o de una expresión airada, salvo cuando los agravios sean muy graves, ante lo que se recomienda serenidad.

En cuanto a los sistemas de formación y acceso a la carrera diplomática de los Estados miembros de la UE, estos son muy diversos. Mientras que en el modelo nórdico-anglosajón tiene un marcado carácter práctico, en el resto de Europa prevalece el método de acceso por concurso/oposición que es seguido de unas prácticas. Este último es el caso de nuestro país. La práctica diplomática española se encuadra dentro de la tradición de las administraciones mediterráneas, primando así, en general, la instrucción sobre la idoneidad.

---

<sup>76</sup> Armengod López, Ramón: *op. cit.* P. 26.

<sup>77</sup> De Erice y O'Shea, José Sebastián: *Derecho Diplomático* (tomo I). Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1954. P. 534.

<sup>78</sup> *Ibíd.* P. 518.

<sup>79</sup> *Ibíd.* P. 524.

<sup>80</sup> *Loc. cit.*

### 3.2.2. Cooperación entre embajadas y consulados de los Estados miembros

«Diplomats [...] had come to recognise that they had professional interests that united them as diplomats, as well as political and commercial interests that divided them as, say, Englishmen or Frenchmen»<sup>81</sup>.

Sin lugar a dudas, la PESC y la PESD han fomentado tanto los contactos entre los diplomáticos de los Estados miembros como estos y la Comisión. Al mismo tiempo, estos funcionarios ya nos son los únicos en informar a sus respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores del desarrollo de una misión.

Si bien el art. 6 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas permite que dos o más Estados acrediten un único embajador ante un Estado receptor, los Estados miembros no lo han puesto en práctica muy a menudo. No obstante, es habitual que, cuando un Estado miembro retira su representación diplomática de un tercer país, los otros miembros de la UE asuman la protección de los intereses de ese Estado en ese país (si todos los Estados miembros rompieran relaciones con un país, entonces se buscaría a un tercer Estado para esta tarea).

Este deseo de salvaguardia de intereses entronca con el concepto de ciudadanía europea que se recoge en el art. 20.2, del TFUE (y que se ha recomendado que figure en los nuevos pasaportes expedidos en la UE<sup>82</sup>), que establece el derecho de los ciudadanos de la Unión:

c) de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

Muchos ciudadanos europeos desconocen que gozan de este derecho<sup>83</sup>. Generalmente, la «protección» se refiere a asistencia en caso de evacuación urgente, muerte, accidente, enfermedad, arresto o robo de pasaporte. Cuestiones más delicadas, tales como quejas por maltrato o peticiones de perdón, son abordadas en coordinación con el Estado miembro del cual el ciudadano europeo es nacional. En cualquier caso, aunque no ha habido problemas en la práctica<sup>84</sup>, no hay que olvidar que un tercer país puede rechazar la representación de un individuo por parte de un Estado del que este no es nacional.

Antes de que un Estado miembro preste asistencia a un ciudadano europeo de otro, debe haber obtenido la autorización del Estado miembro del que es nacional el que la requiere. Este país es el encargado de reembolsar los gastos al Estado que ha ayudado a su nacional, aunque esto rara vez se aplica<sup>85</sup>. Esta cantidad puede facilitarla el Estado mismo o exigírsela a su nacional.

El 23 de marzo de 2011, la Comisión manifestó su voluntad de reforzar el derecho de los ciudadanos europeos nacionales de un Estado no acreditado en el tercer país en cuestión a una protección y asistencia consulares por parte de cualquier embajada o consulado. Tal decisión vino motivada por las situaciones de emergencia vividas en los últimos meses:

---

<sup>81</sup> Berridge, G. R.: *op. cit.* P. 112.

<sup>82</sup> Comisión Europea, Dirección General de Justicia: «El papel de la UE en la protección consular», disponible en <<http://ec.europa.eu/consularprotection/documentsView?tab=5&resetRightMenu=true>> (consultada el 25 de marzo de 2011).

<sup>83</sup> Roberts, Ivor (ed.): *op. cit.* P. 410 S. P.: «Protection consulaire, garantir les droits des Européens». *Bulletin Quotidien Europe*. 24 de marzo de 2011.

<sup>84</sup> Roberts, Ivor (ed.): *op. cit.* P. 410

<sup>85</sup> S. P.: *op. cit.*



Recent major crises affected a considerable number of EU citizens in third countries (for instance in Libya, Egypt and Bahrain after the democratic uprisings in spring 2011; Japan after the earthquake in March 2011; Haiti after the earthquake in January 2010; Iceland's volcanic ash cloud in spring 2010) and showed the need for consular protection regardless of an EU citizen's nationality. More than 100,000 EU citizens were present in these third countries when the crises occurred. In the current circumstances it appears particularly relevant to further reinforce the effectiveness of the right of EU citizens to be assisted in third countries for their different needs.<sup>86</sup>

Al mismo tiempo, el sistema presentaba ciertas deficiencias ya que la legislación consular cambia de un Estado miembro a otro y, por consiguiente, el nivel de protección y de compensación financiera es variable.

Las medidas que se tomarán en los próximos doce meses van dirigidas a la clarificación de los límites de dicha protección consular y su correspondiente compensación financiera, a la optimización de recursos en momentos de crisis y a mejorar la coordinación y la cooperación en materia de protección consular. Su finalidad es «to ensure equal assistance of unrepresented EU citizens and encourage Member States to assume an even more proactive role during crises in which their own nationals are not involved»<sup>87</sup>.

### 3.3. Valoración crítica de la antigua diplomacia dual de la Unión Europea

Es bien sabido que a pesar de los esfuerzos que se vienen realizando desde que el Tratado de Maastricht estableció las bases de la Política Exterior y de Seguridad Común, la Unión no ha logrado hablar al mundo con una sola voz, ni asumir un papel político sólido en la escena internacional. Como ha señalado la doctrina existe un verdadero *capability-expectations gap*, un abismo entre las expectativas que se habían creado y las capacidades reales del sistema jurídico institucional.<sup>88</sup>

Con la PESC, los Estados miembros cedieron a una parte importante de su libertad diplomática a la acción común, pero esto se hizo sin apenas compartir recursos y sin supranacionalidad. El carácter intergubernamental de la PESC retrasa la toma de decisiones y dificulta la consecución del acuerdo unánime por parte de los Estados miembros.

Además del enfrentamiento en el plano interestatal, también se han producido fricciones entre el Comisario RELEX, el Consejo y el Alto Representante de la PESC, y entre este y la Presidencia rotativa. Es por ello que el Tratado de Lisboa quiere cambiar la dualidad –que, como hemos señalado, se subdivide en dos: UE-Estados miembros y Comisión-Consejo– por coherencia, aunque se mantiene la unanimidad en el voto del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros como queda reflejado en el artículo 24.1 del TUE:

La Política Exterior y de Seguridad Común se regirá por reglas y procedimientos específicos. La definirán y aplicarán el Consejo Europeo y el Consejo, que deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa. Queda excluida la adopción de actos legislativos. La Política Exterior y de Seguridad Común será ejecutada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y por los Estados miembros, de conformidad con los Tratados [...].

---

<sup>86</sup> European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Consular protection for EU citizens in third countries: State of play and way forward. Bruselas, 23 de marzo de 2011.

<sup>87</sup> *Loc. cit.*

<sup>88</sup> Becerril Atienza, Belén: «Un paso más hacia una diplomacia común europea» en Sorroza Blanco, Alicia (coord.): *Presidencia española. Retos en una nueva Unión Europea*. Madrid: Instituto de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, Fundación Alternativas y Fundación Real Instituto Elcano, 2010. P.143.

Por un lado, para eliminar la dualidad Comisión-Consejo se han reunido en una misma persona la dirección de la PESC y de las relaciones exteriores de la Comisión: la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Vicepresidenta de la Comisión y Comisaria Encargada de las Relaciones Exteriores.

Por otro, el Tratado de Lisboa propone la creación del SEAE con vistas a reducir la dualidad UE-Estados miembros. Algunos europarlamentarios sugirieron la subordinación del SEAE a la Comisión, pero esto hubiera hecho desaparecer su independencia y el «doble sombrero» de la Alta Representante. En conjunto, el SEAE sería el elemento que más favorecería la coherencia al incorporar representantes del Consejo, de la Comisión y de los Estados miembros.

Sin embargo, estas ideas del Tratado de Lisboa no eran nuevas: la idea de una diplomacia común europea ya se encontraba en iniciativas del Consejo y de la Comisión; en resoluciones del Parlamento Europeo (destacando la resolución «Sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea», a la cual nos referiremos a continuación); y la Convención encargada de redactar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en 2003 siguió profundizando en esta idea. Estas propuestas han quedado plasmadas en el Tratado de Lisboa, que trata de conseguir que la UE ocupe el puesto que le corresponde en la escena internacional: «As separate Nation States they are now condemned to play a constricted role in the world; together they can achieve more, not only collectively but for each nation unit individually. This is certain to be more even true in the future, as other previously relatively backward countries move forward to fulfil their own potential»<sup>89</sup>.

En el año 2000, el Parlamento Europeo adoptó una resolución, apoyada por la gran mayoría de sus miembros, «Sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea» de la que fue ponente el eurodiputado Gerardo Galeote:

We could say that there is already a common European diplomacy because there is a European political entity whose positions are represented at international level by delegations and officials that defend its interests. However, it is a diplomacy without *diplomats*, without appropriately regulated *embassies*, and without sufficient co-ordination with the diplomatic services of the Member States. Given the importance of the activities, we need to improve these aspects, progressing towards a true common European diplomacy, which should be compatible with the diplomacies of the Member States.<sup>90</sup>

Esta resolución tenía por objetivo corregir y perfeccionar el modo en el que se ejercía la acción exterior y se articulaba en torno a tres propuestas: mejora de la formación, mayor coordinación UE-Estados miembros en terceros Estados y reforma de las delegaciones de la Comisión.

La primera de ellas venía motivada por las deficiencias que se habían venido observando, especialmente en la movilidad de los funcionarios comunitarios dedicados a la acción exterior y en su escasa preparación diplomática. Además, se aspiraba a vincularlos más con los diplomáticos nacionales a fin de que estos pudieran también incorporarse al servicio exterior comunitario. Este hecho implicaba, si no se lograba crear una Escuela Diplomática Europea, la concertación de los planes de estudios y las formas de acceso a la carrera diplomática.

Esta mayor coordinación UE-Estados miembros en el ámbito de la formación facilitaría las relaciones entre las delegaciones de la Comisión y las embajadas y consulados de los Estados miembros:

---

<sup>89</sup> Leonard, Dick: *op. cit.* P. 237.

<sup>90</sup> Galeote Quecedo, Gerardo y Becerril Atienza, Belén: *op. cit.* P. 15.



The aim of this resolution is not to increase the Union's powers in external matters, but rather to propose measures that will rationalise and improve the way in which this important external activity is carried out. Of course the objective is not to establish a single European diplomacy that will replace national diplomacy with Community diplomacy, but rather to provide the European Union with genuine professional and suitably regulated external services, so that it can exert its powers effectively and in close co-ordination with the diplomatic services of the Member States.<sup>91</sup>

La cooperación informal entre las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros ha ido creciendo en paralelo a la cooperación política europea y a la PESC. En la práctica, la Comisión también está involucrada en esta colaboración que consiste en la celebración regular de reuniones, en la coordinación de las actividades diplomáticas con el Gobierno anfitrión y en el intercambio de información, que también se envía a los Estados miembros y a la UPPAR gracias al COREU.

Para acabar igualmente con la dualidad de la UE, se proponía que las delegaciones de la Comisión pasaran a ser delegaciones de la Comunidad (finalmente, delegaciones de la Unión en el Tratado de Lisboa) sin alterar el papel de la Comisión más que en el refuerzo de los lazos de esta con el Consejo y con el Parlamento.

A la vez que acabar con la dualidad, el Tratado de Lisboa también quiere garantizar la continuidad en la esfera exterior. En consecuencia, se establece un Presidente estable del Consejo Europeo y un Alto Representante, para que sea siempre la misma persona la que presida el Consejo de Asuntos Exteriores.

Una vez examinados los problemas que ha planteado esta diplomacia dual, cabe, no obstante, preguntarse ¿por qué son necesarios tanto una política exterior común como el SEAE?: «In the late eighteenth century, Edmund Burke –político anglo-irlandés– described the once mighty Spain as ‘a whale stranded upon the coast of Europe’. If sufficient will is not shown to develop the European Union over the coming decades some future historian may sadly liken Europe to a whale stranded upon the coast of Asia»<sup>92</sup>. Efectivamente, en un mundo globalizado en el que las potencias emergentes, entre ellas, las que forman el grupo de los BRIC, van ganando terreno se hace indispensable aumentar la visibilidad de la UE en terceros Estados y en las organizaciones internacionales. Tan importante tarea está en manos de las delegaciones de la Unión.

---

<sup>91</sup> Galeote Quevedo, Gerardo y Becerril Atienza, Belén: *op. cit.* P. 16.

<sup>92</sup> Leonard, Dick: *op. cit.* P. 237.

## 4. La integración en política exterior hoy: el Servicio Europeo de Acción Exterior

En el presente capítulo recorreremos la breve «historia» del SEAE, desde su tímida mención en el Tratado de Lisboa hasta la Decisión del Consejo que establece su organización y su funcionamiento.

Urgía poner en marcha el SEAE para aplicar cuanto antes las disposiciones de dicho tratado. De forma oficial, el SEAE inició su actividad el 1 de diciembre de 2010, fecha del primer aniversario de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. De manera efectiva, el SEAE entró en funcionamiento el 1 de enero de 2011.

### 4.1. El artículo 27 del Tratado de la Unión Europea

El art. 27 del TUE, que constituye la piedra angular del presente trabajo, dice textualmente:

1. El alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores, contribuirá con sus propuestas a elaborar la política exterior y de seguridad común y se encargará de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo.
2. El alto representante representará a la Unión en materias concernientes a la política exterior y de seguridad común. Dirigirá el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales.
3. En el ejercicio de su mandato, el alto representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por los funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del alto representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión.

El Tratado de Lisboa representa un avance importante para la acción exterior europea en relación con el Tratado de Niza. Ante el fracaso del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, se decidió impulsar un formato de tratado clásico que introdujera enmiendas al TUE y al Tratado de la Comunidad Europea (TCE), que ahora pasaría a llamarse Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). Resulta llamativo que, mientras que la PESC está regulada íntegramente por el primero, el resto de la acción exterior lo está por el segundo, aunque ambas tienen igual valor<sup>93</sup>.

Dos declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa, la n.º 13 y la n.º 14, relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común, también resultan de especial interés:

---

<sup>93</sup> Entrevista a Alfonso Dastis Quecedo, subdirector general de Asuntos Institucionales de la Unión Europea y presidente de la Asociación de Diplomáticos Españoles, 8 de junio de 2010.

#### -Declaración n.º 13:

La Conferencia destaca que las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común, como la creación del cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la creación de un servicio europeo de acción exterior, se entenderán sin perjuicio de las responsabilidades de los Estados miembros, en su estado actual, para la formulación y dirección de su política exterior y sin perjuicio de su representación nacional en terceros países y organizaciones internacionales.

La Conferencia recuerda asimismo que las disposiciones por las que se rige la Política Común de Seguridad y Defensa se entienden sin menoscabo del carácter específico de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros.

Pone de relieve que la Unión Europea y sus Estados miembros seguirán vinculados por las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, por la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad y de sus Estados miembros de mantener la paz y la seguridad internacionales

#### -Declaración n.º 14:

... la Conferencia subraya que las disposiciones referentes a la Política Exterior y de Seguridad Común, incluido lo relativo al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y al Servicio Europeo de Acción Exterior, no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su política exterior, su servicio diplomático nacional, sus relaciones con terceros países y su participación en organizaciones internacionales, incluida la pertenencia de un Estado miembro al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La Conferencia observa por otro lado que las disposiciones correspondientes a la Política Exterior y de Seguridad Común no confieren nuevos poderes de iniciativa de decisiones a la Comisión ni amplían la función del Parlamento Europeo [...].

## 4.2. Pasos previos a la propuesta de la Alta Representante

La Declaración n.º 15 relativa al artículo 27 del TUE insta a iniciar los trabajos para la creación del SEAE:

La Conferencia declara que, en cuanto se haya firmado<sup>94</sup> el Tratado de Lisboa, el Secretario General del Consejo, el alto representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, la Comisión y los Estados miembros deberían comenzar los trabajos preparatorios relativos al Servicio Europeo de Acción Exterior.

En consecuencia, se comenzaron dichos trabajos aunque no podría adoptarse ninguna decisión hasta que entrara en vigor el Tratado de Lisboa.

### 4.2.1. Informe del Parlamento Europeo sobre los aspectos institucionales relativos a la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior

El 20 de octubre de 2009, la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo presentó un informe sobre el futuro SEAE. En él se explica que el SEAE representa la extensión del acervo comunitario a la esfera de las relaciones exteriores de la UE y es el resultado de tres innovaciones introducidas por el Tratado de Lisboa: la elección de un presidente estable del Consejo Europeo, el nombramiento del alto representante<sup>95</sup> y la concesión explícita de personalidad jurídica a la Unión.

<sup>94</sup> El Tratado de Lisboa fue firmado por representantes de los Veintisiete el 13 de diciembre de 2007 en la ciudad que le da nombre.

<sup>95</sup> En aras de una mayor ligereza expresiva, utilizamos la denominación «alto representante/Alta Representante» para referirnos brevemente a la figura de alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, vicepresidente de la Comisión y comisario encargado de Relaciones Exteriores.

En dicho informe se recuerda que el Parlamento pidió, en anteriores ocasiones, la constitución de un servicio diplomático europeo común<sup>96</sup>. En esta línea, se estipula que el SEAE es un servicio sui generis en los ámbitos organizativo y presupuestario que debería, en aras de una absoluta transparencia, integrarse en la estructura administrativa de la Comisión.

En cuanto a las delegaciones, que serían competencia del SEAE, sugiere la creación de delegaciones en foros multilaterales que aún no cuentan con una (como es el caso de la OTAN o de la OSCE).

Se insiste de nuevo en la fundación de una Escuela Diplomática Europea<sup>97</sup>, la cual cooperaría con las instituciones análogas de los Estados miembros. Asimismo, se buscaba imponer que el SEAE fuera un destino obligatorio para los diplomáticos de los Estados miembros. La meta era crear una unión dentro del SEAE y una cultura diplomática europea común.

Con vistas a la consecución de un acuerdo político rápidamente, el Parlamento solicita al alto representante que tenga presente este informe en la elaboración del proyecto de decisión sobre la organización y el funcionamiento del SEAE. Al mismo tiempo, dicho acuerdo garantizaría que al SEAE se le asignaran los recursos financieros necesarios.

#### 4.2.2. El Informe de la Presidencia al Consejo Europeo sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior

La Presidencia sueca del Consejo Europeo emitió un informe el 23 de octubre de 2009 que recoge el resultado de los trabajos preparatorios referentes al SEAE de la Presidencia rotatoria, de los Estados miembros, de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo. Este documento adopta la forma de directrices del Consejo Europeo y quiere orientar al alto representante en su propuesta de decisión, como finalmente ocurrió.

De este informe queremos destacar varios elementos. En lo que se refiere al estatuto jurídico del SEAE: «Debería ser un servicio de categoría sui generis, independiente de la Comisión y de la Secretaría del Consejo. Debería tener autonomía en cuanto a su presupuesto administrativo y la gestión de su personal». De ahí que se señale la necesidad de adaptar el Reglamento Financiero y el Estatuto de los Funcionarios.

En el ámbito del reparto de competencias, es preciso subrayar determinados aspectos. En primer lugar, se establece que la ampliación se mantendrá como competencia de la Comisión. De este modo, las secciones geográficas del SEAE que se ocupen de los países candidatos lo harán desde la perspectiva de la política exterior general. En segundo lugar, las políticas de desarrollo y de comercio seguirán siendo responsabilidad de la Comisión. En tercer lugar, se recomienda que el SEAE participe en el ciclo de programación de los instrumentos financieros en cooperación con la Comisión con vistas a que este servicio desempeñe un papel relevante en el proceso decisorio estratégico.

En cuanto a las delegaciones, el Informe de la Presidencia insta a la rápida actuación del alto representante para que puedan ejercer, con la mayor brevedad, la representación de la Unión que antes desempeñaba la Presidencia rotatoria:

---

<sup>96</sup> Recuérdese la resolución «Sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea» a la que aludimos en el capítulo III.

<sup>97</sup> *Vid.* el apartado «3. Valoración crítica de la antigua diplomacia dual de la Unión Europea» en el capítulo III.

El alto representante debería establecer con carácter prioritario un plan de trabajo y un marco cronológico para la mejora de capacidades de las delegaciones de la UE, en estrecha cooperación con las próximas presidencias. Ello permitiría a las delegaciones de la UE asumir cuanto antes el cometido y las funciones que actualmente desempeña la Presidencia rotatoria en materia de coordinación local y representación de la Unión. Debería concederse especial atención a la pronta mejora de capacidades de las delegaciones allí donde –por razones políticas u operativas– revistan especial importancia las necesidades de coordinación y eficiencia de la actuación exterior.

El informe termina fijando un cronograma para los próximos años. La primera fase se extendía desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa hasta la «Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior». El acontecimiento principal de la misma era la presentación, por parte del alto representante, del «Proyecto de Decisión del Consejo por el que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior» antes de finales de abril de 2010 (se produjo el 25 de marzo).

La segunda y tercera fases se refieren a los procedimientos de revisión. La segunda, en la que nos encontramos actualmente, comprende el período entre la adopción de la Decisión del Consejo y el informe sobre el SEAE de 2012 (posteriormente retrasado a 2013). Se espera que el SEAE empiece a funcionar a pleno rendimiento durante esta etapa. La tercera fase, en 2014, podrá traer consigo una revisión de la Decisión del Consejo.

#### 4.2.3. El Marco de Referencia sobre el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y el Servicio Europeo de Acción Exterior

Sin ninguna duda, lo más importante que recoge este documento redactado por la Secretaría General del Consejo de la UE es la elección de Catherine Ashton como Alta Representante el 19 de noviembre de 2009. Esta fue elegida por una mayoría cualificada del Consejo Europeo, refrendada por el Parlamento Europeo y por la Comisión.

#### 4.2.4. La Decisión del Consejo Europeo adoptada con el acuerdo del Presidente de la Comisión de 1 de diciembre de 2009 por la que se nombra a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad

El Consejo Europeo, ya presidido por Herman van Rompuy, procedió al nombramiento de la Alta Representante. La Declaración n.º 12 relativa al artículo 18 del Tratado de la Unión Europea especificaba que el nombramiento de este cargo habría de coincidir con la fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa; si bien, su mandato comenzaría en noviembre de 2009 y finalizaría al mismo tiempo que el de la siguiente Comisión, es decir, en 2014.

### 4.3. La propuesta de la Alta Representante

Desde el primer día, la Alta Representante manifestó su interés por la puesta en marcha el SEAE: «... setting up the External Action Service, which I will then head, will be my main priority for the coming weeks and months»<sup>98</sup>. La creación del SEAE es una tarea que reviste una gran complejidad puesto que requiere la coordinación de las tres principales instituciones europeas. Tanto para optimizar el trabajo conjunto de las instituciones como para apoyar su labor, la Alta Representante creó un Comité de Dirección del que formaron parte: en primer lugar, los principales responsables de la administración, de los servicios

<sup>98</sup> Ashton, Catherine: Written statement, based on remarks to the Foreign Affairs Committee of the European Parliament. Bruselas, 2 de diciembre de 2009.

jurídicos y de las estructuras de relaciones exteriores de la Comisión Europea y de la Secretaría General del Consejo; y, en segundo lugar, los miembros del COREPER. A su vez, este Comité de Dirección de la Alta Representante trabajó en paralelo con el COREPER y con la Comisión. Su misión consistió en combinar y reunir los resultados del trabajo de los tres grupos en un informe final.

#### 4.3.1. Proyecto de Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior

El 25 de marzo de 2010, la Alta Representante presentó al Consejo de la UE una propuesta sobre la organización y el funcionamiento del SEAE acompañada de una exposición de motivos. Este Proyecto de Decisión, que califica al SEAE de organismo funcionalmente autónomo de la UE, contenía dos documentos adjuntos sobre las modificaciones que habían de realizarse en los reglamentos financieros y de personal debido a la creación de este servicio. Este proyecto tuvo muy en cuenta las consultas realizadas por la Alta Representante a los Estados miembros, a la Comisión y al Parlamento Europeo en los meses anteriores a su publicación.

En la exposición de motivos, se afirma que el Tratado de Lisboa pretende mejorar lo que ya se ha conseguido en lo que respecta a la construcción de un mundo más seguro, estable y próspero para los ciudadanos europeos mediante una mayor coherencia en la política exterior de la UE. Al mismo tiempo, persigue un amplio abanico de objetivos en el ámbito exterior, lo que contribuirá a aumentar la influencia política y económica de la UE en el mundo. En el art. 21 del TUE se ofrece una descripción detallada sobre esta acción exterior:

1. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional.

La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.

2. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

- a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;
- b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho Internacional;
- c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;
- d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;
- e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;
- f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;
- g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y
- h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral y en una buena gobernanza mundial.



[...] La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre estos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto.

En el Consejo de Asuntos Generales de 26 de abril de 2010, se llegó a un acuerdo político sobre el Proyecto de Decisión de marzo. Este sirvió de base para la consulta al Parlamento Europeo.

#### 4.3.2. El Informe Brok

Obtener el dictamen favorable por parte del Parlamento Europeo era indispensable para proceder a la redacción de una decisión sobre la organización y el funcionamiento del SEAE. Por este motivo, el Parlamento Europeo elaboró un informe –que recibe el nombre de su ponente, el eurodiputado alemán Elmar Brok– sobre el Proyecto de Decisión de marzo de 2010. En los debates en el seno de la cámara sobre el SEAE, este eurodiputado afirmó que el SEAE permitiría que la UE fuera «a global player instead of a payer»<sup>99</sup>.

Aunque la consulta al Parlamento Europeo era solo formal, sus miembros negociaron algunos cambios del Proyecto de Decisión de marzo de 2010. Entre ellos, consiguieron que sea el comisario de Ampliación, de Desarrollo o de Ayuda Humanitaria (y no un funcionario como, por ejemplo, el Secretario General Ejecutivo) el que represente al SEAE ante el Parlamento en ausencia de la Alta Representante. Por otro lado, se pospuso a 2013 la valoración de la organización y funcionamiento del SEAE por parte de la Alta Representante.

Catherine Ashton agradeció los apuntes que el Parlamento hizo al Proyecto de Decisión. Finalmente, el Informe Brok fue adoptado por una amplia mayoría parlamentaria<sup>100</sup> el 8 de julio de 2010.

### 4.4. La Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior

La «Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior» asienta definitivamente las bases del SEAE y sirve para dirigir su puesta en marcha. Es, por tanto, el documento más importante sobre este servicio. Alcanzar esta decisión era el primer objetivo esencial de la Alta Representante, ahora dedicará el resto de su mandato al desarrollo de la misma.

Aunque se trata de un texto acordado durante la Presidencia española<sup>101</sup>, fue posteriormente aprobado en el Consejo de Asuntos Generales celebrado en Bruselas el 26 de julio de 2010, fecha en la que este documento entró en vigor. Se trata de un documento de consenso puesto que se basa en el «Proyecto de Decisión del Consejo de 25 de marzo de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior», el dictamen del Parlamento Europeo, la aprobación de la Comisión y, evidentemente, el TUE. La Alta Representante, el Consejo de la UE, la Comisión y los Estados miembros son los responsables de que se aplique lo estipulado en esta decisión.

<sup>99</sup> European Parliament: «Plenary sesión 5-8 July 2010», disponible en <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=IM-PRESS&reference=20100625FCS76850>> (consultada el 27 de marzo de 2011).

<sup>100</sup> *Loc. cit.*

<sup>101</sup> Entrevista a Enrique González Sánchez, embajador en Misión Especial para Relaciones con Instituciones de la Unión Europea en el marco de la Secretaría de Estado para la Unión Europea, 17 de febrero de 2011.



A pesar de que se había creído que con el SEAE nacería una nueva institución europea, lo cierto es que la decisión lo define como «organismo de la Unión funcionalmente autónomo»<sup>102</sup>. Este organismo tendrá la capacidad jurídica que necesita para llevar a cabo sus funciones y alcanzar sus objetivos.

La misión principal del SEAE es servir de herramienta a su dirigente, el alto representante, en la ejecución de su mandato de dirección de la PESC (y, por ende, de la Política Común de Seguridad y Defensa<sup>103</sup>) y de coordinación global de la acción exterior de la UE. En sus funciones en el Consejo de la UE, el SEAE respalda la actividad del alto representante en tanto que presidente del Consejo de Asuntos Exteriores sin perjuicio de las labores habituales de la Secretaría General. En las que lleva a cabo en la Comisión, el SEAE asiste al alto representante, en su calidad de vicepresidente y comisario encargado de Relaciones Exteriores, en todas aquellas tareas que incumben a dicha institución en el área de las relaciones exteriores y en su coherencia general sin que este hecho afecte a los cometidos normales de los servicios de la Comisión.

Una de las tareas más relevantes del SEAE es velar por la coherencia de las relaciones exteriores que llevan a cabo los distintos actores desde las instituciones europeas y desde los Estados miembros, y hacer que esta sea acorde con las demás políticas de la UE. Este servicio también ha de buscar el cumplimiento de determinados objetivos establecidos en el art. 21 (2) del TUE, que recogimos en un apartado anterior del presente capítulo, y el art. 208 del TFUE:

1. La política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. Las políticas de cooperación para el desarrollo de la Unión y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente.

El objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza. La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo.

2. La Unión y los Estados miembros representarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que han acordado en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes.

En todo caso, es importante señalar que el carácter interinstitucional del SEAE no implica la transferencia de competencias de una entidad a otra. Es así que, por ejemplo, los servicios de la Comisión y el SEAE se consultarán sobre todos los asuntos de la acción exterior de la UE, salvo en aquellos referentes a la PCSD, que es competencia del Consejo. No obstante, el SEAE participará en los trabajos preparatorios que la Comisión deba efectuar en este ámbito.

Una vez adoptada la Decisión del Consejo, el SEAE no podía empezar a funcionar hasta que no se hubieran modificado el Estatuto de Personal y el Reglamento Financiero ni se hubiera acordado un presupuesto de puesta en marcha con cargo a 2010. La aceptación de dichos cambios por parte del Parlamento Europeo tuvo lugar el 20 de octubre de 2010 y, finalmente, fueron aprobados por el Consejo el 17 de noviembre de 2010.

En primer lugar, la reforma del Estatuto de Personal designaba al alto representante como autoridad contratante y, lo más importante, convertía a este organismo funcionalmente autónomo en un servicio sui generis en el sentido en que, para los asuntos relativos a su personal, el SEAE es una institución. Asimismo, permitía la igualdad entre los funcionarios provenientes de las instituciones europeas y establecía la proporción de los mismos. El Parlamento Europeo insistió en que estos últimos, cuando se encontraran destinados en el SEAE, actuaran conforme a los intereses de la Unión y gozaran de independencia respecto de sus gobiernos nacionales.

---

<sup>102</sup> Consejo de la Unión Europea: Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Bruselas, 26 de julio de 2010.

<sup>103</sup> Con el Tratado de Lisboa, la PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa) pasa a denominarse PCSD (Política Común de Seguridad y Defensa), lo que responde a un voluntarismo en reforzar esta política y, en general, la PESC.

En segundo lugar, las enmiendas al Reglamento Financiero igualmente establecían que este nuevo organismo sería un servicio sui generis. En este caso, el SEAE es reconocido como una institución en lo que se refiere a la gestión de su presupuesto administrativo.

En tercer lugar, se debía proveer al SEAE con los medios presupuestarios necesarios para la contratación de altos directivos y para cubrir los 80 puestos<sup>104</sup> en delegaciones que antes corrían a cargo de la presidencia semestral, así como para hacer frente a los gastos de comunicación y de administración financiera y de personal. La dotación económica para este presupuesto de puesta en marcha fue de 9,5 millones de euros<sup>105</sup>. Esta cantidad vino determinada por la estimación de gastos e ingresos que el Alto Representante expidió a la Comisión en el mes de agosto de 2010.

## 4.5. Análisis evolutivo de los proyectos del SEAE desde el Tratado de Lisboa hasta la Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010

Tras haber introducido cada uno de los hitos más importantes de la creación del SEAE, nos disponemos ahora a compararlos y a contrastarlos. Nuestro propósito es entender el porqué del actual SEAE.

Para comenzar, desde el primer momento, se dispuso que el SEAE no sería una nueva institución europea. El Parlamento Europeo, en su primer informe en octubre de 2009, abogaba por que el SEAE, como servicio sui generis, formara parte de la organización administrativa y presupuestaria de la Comisión. El Informe de la Presidencia y el posterior Marco de Referencia sugirieron también que fuera un servicio sui generis, pero independiente de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo y autónomo en cuanto a su presupuesto administrativo y al nombramiento de su personal. En el Proyecto de Decisión y en la Decisión del Consejo se definió como organismo de la Unión funcionalmente autónomo (respecto a la Comisión y a la Secretaría General del Consejo), salvo en cuestiones de presupuesto administrativo y de personal en las que debe considerarse una institución.

En los debates del Proyecto de Propuesta en el Parlamento Europeo, se decidió que el control sobre los programas externos de cooperación, desarrollo y vecindad seguiría siendo responsabilidad de la Comisión. Esto se oponía a la propuesta de Catherine Ashton y reduce el poder de su servicio. Del mismo modo, se decidió que el SEAE no controlaría su presupuesto de funcionamiento, que entraría dentro de la sección del presupuesto de la Comisión.

Igualmente, se han producido transformaciones en su organigrama interno. Si comparamos la plantilla de personal de diciembre de 2010, de carácter provisional, con la de febrero de 2011, observamos que el Departamento de Seguridad adquiere subdepartamentos. Además, la Dirección General para América se divide en dos secciones: Norteamérica y Caribe, y Latinoamérica. La antigua Dirección General para Rusia, Vecindad Oriental y los Balcanes Occidentales pasa a llamarse Dirección General para Europa y Asia Central. Esta se ramifica desde entonces en Europa Occidental, Balcanes Occidentales y Turquía, de un lado; y Rusia, Asociación Oriental<sup>106</sup>, Asia Central, Cooperación Regional y OSCE, de otro. Por el contrario, la Dirección General para Oriente Medio y Vecindad Meridional cambia su nombre por el de Dirección General para el Norte de África, Oriente Medio, la Península Arábiga, Irán e Iraq y simplifica su estructura.

No se aprecian demasiadas modificaciones del organigrama de febrero al de marzo de 2011. Surge una nueva división en la Dirección General de América para los asuntos regionales. Esto nos recuerda

<sup>104</sup> Europa, Press Releases RAPID: «European External Action Service (EAS) – adoption of final legal acts». 25 de octubre de 2010.

<sup>105</sup> *Loc. cit.*

<sup>106</sup> Esta asociación busca promocionar las relaciones entre la UE y Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán.

la configuración inicial de esta dirección general y seguramente se debe a que, pese a la diversidad del continente americano, hay temas panamericanos. De hecho, todas las direcciones generales geográficas cuentan con un departamento de este tipo.

El Informe de octubre del Parlamento Europeo requería que todo el personal del SEAE tuviera el mismo carácter, ya fuera temporal o permanente, acogidos todos al Estatuto de los Funcionarios de la UE. No obstante, la situación cambia a partir del Informe de la Presidencia y, así, en la Decisión del Consejo de julio de 2010 se establece que los funcionarios europeos, sujetos al Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea, son empleados permanentes; mientras que los diplomáticos de los Estados miembros son contratados como agentes temporales y se rigen por el Régimen aplicable a Otros Agentes de la Unión.

Respecto al sistema de rotaciones del personal, el Proyecto de Decisión era más claro al especificar que estas se producirían, en general, cada cuatro años, mientras que en la Decisión del Consejo de julio de 2010 se hace una referencia más vaga indicando que todos los miembros del personal del SEAE trabajarán periódicamente en delegaciones.

En lo referente a las delegaciones, el Proyecto de Decisión señalaba que la decisión de abrir una sería adoptada por el alto representante tras haber consultado al Consejo y a la Comisión, mientras que la de cerrarla requeriría el común acuerdo de los tres. Esta asimetría desaparece en la Decisión, lo que supone un retroceso del poder del SEAE ya que, tanto para la apertura como para la clausura de una delegación, será necesario que el alto representante consiga el acuerdo del Consejo y de la Comisión.

Por último, y enlazando con el siguiente apartado, en la Decisión del Consejo se retrasa, de 2012 a 2013, la elaboración del informe sobre el funcionamiento y la organización del SEAE por parte de la Alta Representante. Esta nueva fecha –la anterior había sido determinada en el Informe de la Presidencia de octubre de 2009 y mantenida en el Proyecto de Decisión– se fijó en los debates parlamentarios de julio de 2010. En cualquier caso, se mantiene el año (2014) para poder modificar la Decisión del Consejo.

## 4.6. Y una mirada hacia el futuro

El SEAE es un organismo con vocación de excelencia: los procedimientos de revisión y, por ende, de mejora se han puesto en marcha desde el primer momento. Prueba de ello es que, a lo largo de 2011, la estructura del SEAE podrá ser modificada, entre otras razones, para facilitar la adaptación de personal transferido desde la Secretaría General del Consejo y desde la Comisión. Igualmente, antes de que acabe este primer año del SEAE, la Alta Representante se compromete a presentar un informe a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeos sobre el funcionamiento de este servicio. En dicho informe prestará especial atención a la marcha de las delegaciones y de los instrumentos de la acción exterior.

Hacia mediados de 2013, está previsto que la Alta Representante presente un informe sobre la organización y el funcionamiento del SEAE. En él, se analizarán especialmente (y, llegado el caso, se corregirán): la cuestión del equilibrio geográfico y de género, y el trato justo de los funcionarios diplomáticos en misión en el SEAE por parte de los Estados miembros. Dicha evaluación podrá incluir propuestas para la revisión de la Decisión del Consejo. En ese caso, esta institución examinará el texto antes de comienzos de 2014 y las enmiendas se adoptarán, a más tardar, a finales de ese año.

Más adelante, puede que algún día el SEAE desaparezca para dejar paso a otras estructuras de mayor integración, como, por ejemplo, un Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión. Al fin y al cabo, pese a la relevancia que le concedemos en este trabajo al SEAE, es necesario que este sea solo una etapa más en el proceso de la construcción de la Europa política, en particular, y de la integración europea, en general:

Nous ne pouvons pas nous arrêter quand autour de nous le monde entier est en mouvement. Ai-je assez fait comprendre que la Communauté que nous avons créée n'a pas sa fin en elle-même ? Elle est un processus de transformation qui continue, celui dont nos formes de vie nationales sont issues au cours d'une phase antérieure de l'histoire. Comme nos provinces hier, aujourd'hui nos peuples doivent apprendre à vivre ensemble sous de règles et des institutions communes librement consenties s'ils veulent atteindre les dimensions nécessaires à leur progrès et garder la maîtrise de leur destin. Les nations souveraines du passé ne sont plus le cadre où peuvent se résoudre les problèmes du présent. Et la Communauté elle-même n'est qu'une étape vers des formes d'organisation du monde de demain.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> *No podemos detenernos cuando a nuestro alrededor el mundo entero está en movimiento. ¿Me he hecho entender lo suficiente cuando he dicho que la Comunidad que hemos creado no es un fin en sí misma? Es un proceso de transformación que continúa, aquel del que surgieron, en una fase anterior de la historia, nuestras formas de vida nacionales. Al igual que nuestras provincias de ayer, hoy nuestros pueblos deben aprender a vivir juntos con arreglo a normas y a instituciones comunes libremente aceptadas si quieren alcanzar las dimensiones que necesita su progreso y conservar las riendas de su destino. Las naciones soberanas del pasado ya no son el marco donde pueden resolverse los problemas del presente. Y la Comunidad misma no es más que una etapa hacia las formas de organización del mundo de mañana* (traducción de la autora). En Monnet, Jean: *Mémoires*. París: Arthème Fayard, 1976. Pp. 616 y 617.

## 5. El Servicio Europeo de Acción Exterior: una visión detallada

Tras haber analizado el marco legal desde el que se establece el SEAE, procedemos a estudiar en profundidad cada uno de sus componentes. Nuestro objetivo es mostrar este servicio desde todos sus ángulos a fin de explicar su funcionamiento de modo exhaustivo. En consecuencia, el texto de referencia del presente capítulo es la «Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior».

Aunque el Tratado de Lisboa apenas hace una escueta mención de este servicio, se trata de una de las mayores novedades de la UE en las últimas décadas. El SEAE constituye uno de los elementos más importantes que dicho tratado aporta a la construcción europea:

Se ha señalado que si el Tratado de Maastricht es el texto que preparó la Unión Económica y Monetaria y permitió el establecimiento del euro, y el de Niza creó nuevas reglas de juego para una Europa ampliada, el Tratado de Lisboa tiene como principal objetivo sentar las bases para que la UE pueda convertirse en un actor global y asumir el peso político que no tiene, a pesar de ser el mayor mercado único del mundo y la principal potencia económica junto a Estados Unidos y a China.<sup>108</sup>

Un SEAE eficaz es esencial para que no solo la Alta Representante, sino también los Estados miembros y la Comisión puedan alcanzar los objetivos estratégicos que se establecen en el Tratado de Lisboa. Es por ello que el SEAE contará con los medios de los que disponen tanto las instituciones de la UE como los Estados miembros. Este servirá para reforzar el papel de la UE en la escena internacional y le permitirá proyectar sus intereses y sus valores de un modo más efectivo.

Si bien es cierto que el mayor protagonismo político que el Tratado de Lisboa aspira a conferir a la UE se refleja de manera más visible en la creación de las figuras del Presidente estable del Consejo Europeo y del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el SEAE será el principal instrumento internacional de la UE cuando esté completamente constituido y en plena actividad. Esto se debe a que el SEAE permitirá ejecutar las decisiones del Consejo de forma más eficaz y coherente al haberse superado los obstáculos que suponía la dicotomía entre la Comisión y la Secretaría General del Consejo, que fue el mayor problema al que hubo de enfrentarse el ex alto representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común, y secretario general del Consejo de la UE, Javier Solana.

### 5.1. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Vicepresidente de la Comisión y Comisario encargado de Relaciones Exteriores

En la reunión informal del Consejo Europeo que tuvo lugar el 19 de noviembre de 2009 se designó a la británica Catherine Ashton como alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, vicepresidenta de la Comisión y comisaria encargada de Relaciones Exteriores. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, Catherine Ashton, que desde 2008 había sido la comisaria de Comercio, iniciaba una tarea sin precedentes en la historia de Europa al asumir el cargo de alta representante de la UE para la PESC. Por un lado, se situaba al frente de la PESC y de la PCSD en un momento de gran confusión internacional. Por otro, comenzaba el ejercicio de sus funciones con un

<sup>108</sup> Fernández-Arias Míñesa, Carlos: «Hacia una diplomacia común. El Servicio Europeo de Acción Exterior». *Política exterior* (Madrid), XXIV/133 (enero-febrero 2010). P. 22.

conjunto de instrumentos que pocos ministros de Asuntos Exteriores han tenido a su disposición, tanto por su poder real como por su potencial:

The emergence of the EU as a global actor has been impressive [...]. To illustrate the point, the total number of European diplomatic staff worldwide (EU plus national officials) is more than 40,000 diplomats in 1,500 missions.<sup>109</sup>

Aparte del difícil contexto internacional, el mayor reto para la Alta Representante lo constituyó una de las principales novedades que introduce el Tratado de Lisboa: la creación de una auténtica diplomacia de la UE, el SEAE. Su puesta en marcha, por tanto, fue la máxima prioridad de su primer año de mandato, el cual durará hasta 2014. Este constituirá su principal herramienta de trabajo, a través de la cual podrá lograr sus objetivos.

Aunque podríamos llegar a pensar que la Alta Representante es quien tiene una mayor visibilidad en la escena internacional, tanto el presidente estable del Consejo Europeo, el belga Herman Van Rompuy, como el presidente de la Comisión, el portugués José Manuel Durão Barroso, tendrán una mayor importancia y jerarquía que Catherine Ashton. De esta forma, a pesar de que la puesta en marcha del SEAE corrió a cargo de la Alta Representante, ella debe buscar el apoyo del Presidente de la Comisión, quien también quiere controlar este servicio, principalmente a través del presupuesto<sup>110</sup>.

Respecto al cargo de Alto Representante, el art. 18 del TUE establece lo siguiente:

1. El Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.
2. El Alto Representante estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa.
3. El Alto Representante presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores.
4. El Alto Representante será uno de los Vicepresidentes de la Comisión. Velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. En el ejercicio de estas responsabilidades dentro de la Comisión, y exclusivamente por lo que respecta a las mismas, el Alto Representante estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión en la medida en que ello sea compatible con los apartados 2 y 3.

Si bien lo más habitual es referirse al «doble sombrero» de la Alta Representante porque ostenta cargos de dos instituciones europeas, en realidad, como se establece en este artículo, la Alta Representante tiene un mandato triple<sup>111</sup>: dirigir la PESC –y, por extensión, la PCSD–, presidir el Consejo de Asuntos Exteriores y, en calidad de comisaria encargada de las Relaciones Exteriores, ser uno de los Vicepresidentes de la Comisión. La coherencia en el diseño y en la implementación de políticas se garantiza al hacer coincidir en la misma persona los cargos de Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y de Vicepresidente de la Comisión y Comisario encargado de las Relaciones Exteriores.

---

<sup>109</sup> Bomberg, Elisabeth y Stubb, Alexander: *The European Union: How Does It Work?* Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 197.

<sup>110</sup> Serbeto, Enrique: «La guerra por la diplomacia europea», *ABC*. 7 de marzo de 2010.

<sup>111</sup> Entrevista a Alfonso Dastis Quecedo, subdirector general de Asuntos Institucionales de la Unión Europea y presidente de la Asociación de Diplomáticos Españoles, 8 de junio de 2010.



Es así que Catherine Ashton asume, en primer lugar, todas las funciones que venía desempeñando Javier Solana en tanto que alto representante para la PESC y, en segundo lugar, sucede a Benita Ferrero-Waldner<sup>112</sup> en la cartera de Relaciones Exteriores. A su vez, como primera Vicepresidenta, ostenta el segundo cargo de mayor en importancia en el Colegio de Comisarios.

En tercer lugar, la Alta Representante y Vicepresidenta de la Comisión es quien estará a la cabeza del Consejo de Asuntos Exteriores. No obstante, el ministro de Asuntos Exteriores del país que tenga la Presidencia rotatoria del Consejo de la UE estará al frente del Consejo de Asuntos Generales, lo que facilita la coordinación con el resto de Consejos.

En consecuencia, deja de existir el papel director de las presidencias del Consejo de la UE en los Consejos de ministros de Asuntos Exteriores, así como en los órganos preparatorios de este y en los diversos grupos de trabajo que se encargan de asuntos relacionados con la acción exterior. Entre las principales obligaciones de este Consejo de Asuntos Exteriores se encuentran: impulsar y supervisar la política exterior de la UE y preparar las decisiones adoptadas por los jefes de Estado y de Gobierno en las reuniones del Consejo Europeo.

La coherencia en el plano exterior también se consigue a través del nombramiento de un presidente estable del Consejo Europeo, que da lugar a una continuidad y a un rigor mayores en la planificación de estrategias y de prioridades. Sin duda, esto pone fin al tópico: «Si quiero hablar con Europa, ¿a quién tengo que llamar?» al que alude la siguiente cita:

One of the ongoing problems with the development of a European policy has been the lack of focus and leadership. Not only does the presidency of the Council of Ministers change every six months, but until relatively recently there was no one in EU institutions who could act as an authoritative focal point for discussions with other countries. [...] This presented a problem for any non-EU governments who wanted to negotiate or do business with the EU, summed up nicely in the (sadly apocryphal) question posed by former US Secretary of State Henry Kissinger, 'When I want to speak to Europe, whom do I call?'

An attempt was made to address the problem with institutional changes made under the Treaty of Amsterdam, by which a Policy Planning and Early Warning Unit (PPEWU) was set up in Brussels to help the EU anticipate foreign crises.<sup>113</sup>

La Alta Representante tendrá igualmente un papel en las cooperaciones reforzadas, a las que nos referíamos en el capítulo II. Respecto a la formación de una cooperación reforzada, el TFUE en su art. 329 señala que:

1. Los Estados miembros que deseen establecer entre sí una cooperación reforzada en cualquiera de los ámbitos contemplados en los Tratados, con excepción de los ámbitos de competencia exclusiva y de la política exterior y de seguridad común, dirigirán a la Comisión una solicitud, en la que precisarán el ámbito de aplicación y los objetivos de la cooperación reforzada prevista.
2. La solicitud de los Estados miembros que deseen establecer entre sí una cooperación reforzada en el marco de la política exterior y de seguridad común se dirigirá al Consejo. Será transmitida al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, para que este dictamine acerca de la coherencia de la cooperación reforzada prevista con la política exterior y de seguridad común de la Unión, así como a la Comisión para que ésta dictamine, en particular, sobre la coherencia de la cooperación reforzada prevista con las demás políticas de la Unión. Se transmitirá asimismo al Parlamento Europeo a título informativo.

La autorización de llevar a cabo una cooperación reforzada se concederá mediante decisión del Consejo que se pronunciará por unanimidad.

<sup>112</sup> Comisaria austríaca de 2004 a 2009. Fue la comisaria encargada de Relaciones Exteriores y Política Europea de Vecindad hasta el nombramiento de la Alta Representante, momento en el que pasó a ocuparse del Comercio y de la Oficina de Cooperación EuropeAid, además de continuar a cargo de la Política Europea de Vecindad.

<sup>113</sup> McCormick, John: *The European Union, Politics and Policies*. Cambridge (Massachusetts): Westview Press, 2004. P. 335.



El art. 331.2 se refiere a la unión de Estados miembros a cooperaciones reforzadas ya creadas:

Todo Estado miembro que desee participar en una cooperación reforzada ya existente en el marco de la política exterior y de seguridad común lo notificará al Consejo, al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y a la Comisión.

El Consejo confirmará la participación del Estado miembro de que se trate, previa consulta al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y después de comprobar, en su caso, que cumple las condiciones de participación. El Consejo, a propuesta del Alto Representante, podrá adoptar asimismo las medidas transitorias necesarias para la aplicación de los actos ya adoptados en el marco de la cooperación reforzada. No obstante, si el Consejo estima que no se cumplen las condiciones de participación, indicará las disposiciones necesarias para ello y establecerá un plazo para reconsiderar la solicitud de participación.

A efectos del presente apartado, el Consejo se pronunciará por unanimidad y de conformidad con el artículo 330<sup>114</sup>.

En su primera comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, el 2 de diciembre de 2009, Catherine Ashton afirmaba que se disponía a garantizar una mayor consistencia entre los diferentes aspectos de la PESC y otras áreas políticas a fin de que la UE se convierta en un actor global más competente, coherente y estratégico, la meta del Tratado de Lisboa. A continuación, recogemos algunas de sus declaraciones:

I accept this position and will do everything in my power to fulfill its promise. I will faithfully represent the Member States of the European Union and its citizens. I look forward to working with the President of the European Council and the President of the Commission, as well as the foreign ministers of the 27 Member States. I will continue to work with my colleagues in the Commission, of which I will be Vice President. And I come before you in the European Parliament with the promise that I will work with you and communicate with you in an open and pragmatic manner.

[...] The first thing I can promise is that as I move forward there will be continuity in the EU foreign policy and in our dealings with our global partners. I must pay tribute to the tireless work over many years of both Javier Solana and Benita Ferrero-Waldner.<sup>115</sup>

Para cerrar este epígrafe, nos parece adecuado ofrecer la opinión que tiene Catherine Ashton sobre la diplomacia de la UE. *Grosso modo*, es partícipe de las preocupaciones por el peso de la UE en la escena internacional, por las relaciones de la Unión con sus ciudadanos y con sus socios internacionales, y aprueba el poder blando que hasta ahora esta ha venido desarrollando:

The reputation of the EU in the world is a good one, based on our strong values of freedom and democracy, the rule of law, and respect for human rights. We already speak with conviction and clarity on the major challenges that face us, be they climate change or fighting poverty, conflict or terrorism. [...] Still, we remain accused of not punching our weight politically. My job is to make our voice stronger and unified. [...] I believe that a lot can be achieved with quiet diplomacy. We need people who can listen as well as talk, and who can work behind the scenes as well as in the glare of the spotlight. What we also need is concerted action to achieve our goals. [...] It –refiriéndose al SEAE– should offer our citizens added value to what their countries already do, and give our partners around the world a trusted and reliable ally on European issues. It should be a foreign service for the 21<sup>st</sup> century. [...] We must communicate our policy to European citizens, and they in turn should make their voices heard to us<sup>116</sup>.

<sup>114</sup> En dicho artículo se establece que, si bien todos los miembros del Consejo pueden participar en sus deliberaciones, solo los representantes de los Estados miembros que conforman la cooperación reforzada tienen derecho a voto. Luego, la unanimidad será la de los Estados de la cooperación reforzada.

<sup>115</sup> Ashton, Catherine: Written statement, based on remarks to the Foreign Affairs Committee of the European Parliament. Bruselas, 2 de diciembre de 2009.

<sup>116</sup> *Íd.*: «Quiet diplomacy will get our voice heard». *The Times*. 17 de diciembre de 2009.

## 5.2. Estructura del SEAE

La estructura de este organismo funcionalmente autónomo se divide en dos planos diferenciados: una administración central en Bruselas y numerosas delegaciones de la Unión en terceros países y ante organizaciones internacionales.

El primero, la administración central, se articula en varias direcciones generales. Estas se ocuparán de secciones geográficas (la mayoría) o multilaterales, administrativas y de respuesta en caso de crisis. Al igual que entre el SEAE y las instituciones de la Unión, una total coordinación entre estas distintas direcciones generales está garantizada.

Respecto al primer tipo de dirección general, cabe decir que las de naturaleza geográfica han conseguido el objetivo de abarcar todos los países y regiones del mundo. Las de carácter multilateral están especializadas en diferentes temas, como la no proliferación y el desarme, los derechos humanos y la democracia, etc. En la medida en la que sea necesario, estos departamentos colaborarán con la Secretaría General del Consejo y con los servicios oportunos de la Comisión.

Por su parte, la Dirección General de Asuntos Administrativos, Personal, Presupuesto, Seguridad y Sistemas de Comunicación e Información está bajo el mando del Secretario General ejecutivo.

Por último, la Capacidad de Planteamiento y Ejecución, la Dirección de Planificación de la Gestión de Crisis, el Estado Mayor y el Centro de Situación de la Unión Europea están bajo las órdenes de la Alta Representante. Su función es asistirle en la dirección de la PESC.

Aparte de las direcciones generales, la administración central del SEAE cuenta con diversos servicios. Uno de ellos está dedicado a la planificación de la política estratégica. Otro se ocupa de las cuestiones jurídicas en estrecha relación con los Servicios Jurídicos del Consejo y de la Comisión. Por último, existe una serie de servicios encargados de relaciones interinstitucionales, de información y diplomacia pública, de auditoría e inspecciones internas, y de protección de datos.

En lo relativo a la estructura de la Unión en el exterior, la decisión de inaugurar o clausurar una delegación la tomará la Alta Representante con el consentimiento de la Comisión y del Consejo. El alto representante se encargará de tramitar los acuerdos necesarios con la organización internacional, el país anfitrión o el tercer país ante el cual se encuentra acreditada la delegación. Además, el Alto Representante tomará las medidas necesarias para garantizar que los Estados anfitriones concedan privilegios e inmunidades equivalentes a los recogidos en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 18 de abril de 1961 a las delegaciones de la Unión, a su personal y a sus bienes<sup>117</sup>.

El secretario general ejecutivo del SEAE será el encargado de evaluar periódicamente la labor de cada delegación por medio de auditorías financieras y administrativas. Para ello podrá solicitar la asistencia de los servicios pertinentes de la Comisión. Al mismo tiempo, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) ejercerá sus competencias.

Con la puesta en marcha del Tratado de Lisboa, las Delegaciones de la UE –las antiguas Delegaciones de la Comisión Europea–, mantendrán sus competencias y funcionarán como órganos periféricos, como una especie de embajadas, de la administración central de Bruselas. A su vez, dado que la Unión Europea y el Euratom se encuentran dentro del mismo marco institucional y en aras de garantizar la coherencia entre

---

<sup>117</sup> Gambia, Vanuatu e Islas Salomón no son signatarios de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 18 de abril de 1961; sin embargo, la UE tiene una delegación en su territorio. Su condición de países ACP justifica este hecho.

sus relaciones exteriores, las delegaciones de la Unión asumen la representación del Euratom en terceros países y en organizaciones internacionales.

Como señala Alfonso Dastis<sup>118</sup>, el mero cambio de nombre de las delegaciones de la Comisión a delegaciones de la Unión sin la previa adaptación de las delegaciones al SEAE hizo que, hasta que las delegaciones se incorporaron a su nueva institución, la Comisión asumiera funciones que hasta entonces eran compartidas con los Estados miembros. Esto trae consigo otro problema: la representación de los Estados miembros no va a estar totalmente integrada en estas delegaciones que no han evolucionado. Como explicamos en el capítulo III<sup>119</sup>, en el caso de las delegaciones ante organizaciones internacionales conformadas únicamente por Estados, la representación de la UE la seguirá ejerciendo la Presidencia rotatoria hasta que estas modifiquen su reglamento; si no se hiciera así, la delegación ya no tendría la condición de miembro, sino solo de observador.

Cada delegación estará dirigida por un jefe de Delegación. Este es el representante de la Unión en la organización internacional o el país o países ante los que esté acreditada la delegación, lo que le confiere la potestad para ser parte en actuaciones judiciales. Las delegaciones de la UE habrán de responder a las necesidades del Consejo Europeo, del Consejo de la UE, de la Comisión y del Parlamento Europeo en lo que se refiere a los contactos oficiales que dicha delegación mantenga con un tercer Estado o con una organización internacional.

El jefe de Delegación, por medio de su «doble sombrero», tendrá autoridad sobre todo el personal de la delegación, sea cual sea su procedencia institucional, y sobre todas las actividades que se lleven a cabo, velando especialmente por la coordinación de las mismas.

El jefe de Delegación es responsable ante el alto representante. Recibe órdenes tanto de este como del SEAE en general. Asimismo, la Comisión podrá, en virtud de las facultades que le atribuyen los tratados, impartir instrucciones a las delegaciones, las cuales también serán realizadas bajo la responsabilidad del jefe de Delegación.

El personal de la delegación estará formado tanto por personal del SEAE como por personal de la Comisión encargado del presupuesto y de cualesquiera políticas de la Unión no cubiertas por el mandato del SEAE. No obstante, la Comisión puede subdelegar en el jefe de Delegación (debido a su doble sombrero) la ejecución de los créditos de los proyectos de la Unión en el/los tercer/os países que sean competencia de la delegación en cuestión.

El Alto Representante se hará cargo de que los empleados del SEAE tengan un alto grado de movilidad. Por regla general, todos ellos serán destinados periódicamente a delegaciones. A este respecto, es preciso apuntar que la movilidad no es tan frecuente entre los cargos directivos y, en general, en la administración central del SEAE como lo es en la estructura externa del SEAE.

### 5.3. Organigrama y personal del SEAE

La gestión del SEAE corre a cargo de un secretario general ejecutivo bajo la autoridad del alto representante. Su labor consiste en representar al SEAE y garantizar su buen funcionamiento, lo que comprende trámites administrativos y presupuestarios.

---

<sup>118</sup> Entrevista a Alfonso Dastis Quecedo.

<sup>119</sup> *Vid.* «1.2. Delegaciones de la Unión ante organizaciones internacionales».

Este secretario general ejecutivo es asistido por dos secretarios generales adjuntos, uno para Asuntos Políticos y otro para Asuntos Interinstitucionales. El secretario general ejecutivo y los secretarios generales adjuntos se encargan de la dirección del SEAE, así como de asegurar una coordinación eficaz entre todos los departamentos de su administración central y entre estos y las delegaciones de la UE.

Los tres secretarios, junto con el jefe operativo y el alto representante conforman la junta directiva. El director general de Respuesta a Crisis y Coordinación de Operaciones asistirá a las reuniones de dicha junta cuando las circunstancias así lo exijan.

Los primeros en ocupar los puestos de responsabilidad en el SEAE fueron:

- Jefe operativo: el funcionario europeo irlandés David O'Sullivan.
- Secretario general ejecutivo: el diplomático francés Pierre Vimont.
- Secretaria general adjunta para Asuntos Políticos: la alemana Helga Schmid.
- Secretario general adjunto para Asuntos Interinstitucionales: el polaco Maciej Popowski.
- Director general de Respuesta ante Crisis y Coordinación de Operaciones: el italiano Agostino Miozzo.
- Presidente del Comité Político y de Seguridad (CPS): el embajador sueco Olof Skoog.
- Director general para Asia: el rumano Viorel Isticioaia-Budura.
- Director general para África: el inglés Nicholas Westcott.
- Director general para Europa y Asia Central: el antiguo ministro de Asuntos Exteriores eslovaco Miroslav Laják.
- Director General para el Norte de África, Oriente Medio, la Península Arábiga, Irán e Iraq: el funcionario europeo francés Hugues Mingarelli.
- Director General para América: el sueco Christian Leffler.
- Director general para Asuntos Globales y Multilaterales<sup>120</sup>.

En lo relativo al presupuesto, la Alta Representante es la encargada de nombrar un director general del Presupuesto y de la Administración Interna del SEAE. Este está bajo su autoridad directa y no se subordina al secretario general ejecutivo, como lo hace el resto de la Dirección General de Asuntos Administrativos, Personal, Presupuesto, Seguridad y Sistemas de Comunicación e Información.

El personal del SEAE se compone de funcionarios de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo, y otros agentes de la UE, incluidos los miembros de los servicios diplomáticos de los Veintisiete, nombrados en calidad de agentes temporales.

El 9 de junio de 2010 la Comisión adoptó un proyecto de propuesta por el que modifica el Estatuto de los Funcionarios debido a la creación del SEAE. Los aspectos más destacables de este son: en primer lugar, que los candidatos de los servicios diplomáticos nacionales, aunque estarán en igualdad de condiciones con el personal de la UE, serán contratados como agentes temporales (como se establecía en el «Proyecto de Decisión del Consejo por el que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior»); y, en segundo lugar, que sus contratos podrán ser renovados por más de seis años, superando así el límite actual<sup>121</sup>. Este personal se somete al Régimen aplicable a Otros Agentes de la Unión. Llegado el caso, el SEAE podría también emplear en comisión de servicio a un número limitado de

<sup>120</sup> A fecha de entrega del presente trabajo, este puesto se encontraba vacante.

<sup>121</sup> Europa, Press Releases RAPID: «La Comisión dispone medidas para cubrir los puestos del Servicio Europeo de Acción Exterior». 9 de junio de 2010.

expertos nacionales, los cuales estarían sujetos a un régimen similar al de los expertos temporales de la Secretaría General del Consejo.

En lo relativo a su personal, el SEAE es una institución en la que el alto representante es la autoridad contratante. En este sentido, el alto representante, o la persona en la que delegue, es quien fija los procedimientos de elección del personal, se acoja este al Estatuto de los funcionarios de la UE o al Régimen aplicable a Otros Agentes de la Unión. Representantes tanto de los Estados miembros<sup>122</sup> como de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo podrán participar en el proceso de selección para las vacantes en el SEAE hasta el 30 de junio de 2013. Después de esa fecha, todos los funcionarios y agentes de la UE podrán presentarse como candidatos.

En el art. 6 (8) de la Decisión 2010/427/UE se establece que: «... los procedimientos de selección del personal del SEAE, que se llevará a cabo por un procedimiento transparente basado en los méritos, con el objetivo de contar con los servicios de un personal con el máximo nivel de capacidad, eficacia e integridad, garantizando un equilibrio geográfico adecuado y un reparto equitativo entre hombres y mujeres». La actual ocupación de puestos del SEAE se basa fundamentalmente en los méritos, relegando el equilibrio geográfico y de género a un segundo plano.

Así lo anunció Catherine Asthon en la reunión informal de ministros de Asuntos Exteriores organizada por Miguel Ángel Moratinos en Córdoba los días 5 y 6 de marzo de 2010. En ella se puso de manifiesto el conflicto entre unas instituciones enfrentadas unas con otras por el control de lo que se piensa que será el organismo más prestigioso de los que forman la UE. Lo primero que le pidieron los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros a la Alta Representante es que hubiera un equilibrio geográfico en el nombramiento de los cargos más importantes. De esto puede extraerse que todos los Gobiernos esperan que dichos puestos sean cubiertos por funcionarios nacionales de su confianza.

La Alta Representante intentó calmar los ánimos asegurando que, al final, todos los Estados miembros estarán representados. Además, ante sus presiones por colocar en el SEAE a sus nacionales, les aconsejó lo siguiente: «Envíenme gente brillante y tendrán el puesto»<sup>123</sup>; lo que quiere decir que, en esta fase transitoria, imperará la selección por criterios de excelencia.

«El personal del SEAE ejercerá sus funciones y se conducirá teniendo presentes únicamente los intereses de la Unión»<sup>124</sup>. El SEAE no solicitará ni aceptará instrucciones de ningún Gobierno, organización o persona distintos de su Alto Representante y, del mismo modo, su personal rechazará cualquier tipo de remuneración exterior.

En el año siguiente a la entrada en vigor de la Decisión del Consejo de 26 de julio, la Alta Representante tomará las medidas necesarias para proporcionar una formación común al heterogéneo personal del SEAE. Esta se basará, principalmente, en las prácticas y estructuras ya existentes tanto en los ámbitos nacionales como en el de la UE.

Antes hemos señalado brevemente que los funcionarios de la Unión y los agentes temporales procedentes de los servicios diplomáticos de los Estados miembros tienen los mismos derechos y obligaciones. Igualmente, reciben un trato idéntico en lo que se refiere al acceso a un determinado puesto y a la asignación de tareas.

---

<sup>122</sup> Para más información sobre el proceso de selección de los diplomáticos de los Estados miembros, con especial atención al caso español, *vid.* «2. Los españoles en el SEAE» en el capítulo VI.

<sup>123</sup> Serbeto, Enrique: *op. cit.*

<sup>124</sup> Consejo de la Unión Europea: Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Bruselas, 26 de julio de 2010.

Si bien la Presidencia del CPS está a cargo de un miembro del SEAE designado por la Alta Representante, el resto de órganos preparatorios del Consejo se rige según el Anexo II a la Decisión del Consejo de 1 de diciembre de 2009:

La presidencia de los órganos preparatorios del Consejo de Asuntos Exteriores de las categorías 1 a 4 [...] se organizará así:

1. Categoría 1 (órganos preparatorios en el sector de comercio y desarrollo): Estos órganos los presidirá la presidencia semestral.
2. Categoría 2 (órganos preparatorios geográficos): Estos órganos preparatorios los presidirá un representante del alto representante.
3. Categoría 3 (órganos preparatorios horizontales, principalmente PESC): Estos órganos preparatorios los presidirá un representante del alto representante, exceptuados los siguientes órganos preparatorios, que presidirá la presidencia semestral:
  - Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores (Relex);
  - Grupo «Terrorismo» (Aspectos Internacionales) (COTER);
  - Grupo «Aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo» (COCOP);
  - Grupo «Asuntos Consulares» (COCON);
  - Grupo «Derecho Internacional Público» (COJUR); y
  - Grupo «Derecho del Mar» (COMAR).
4. Categoría 4 (órganos preparatorios relacionados con la PESD): Los órganos preparatorios relacionados con la PESD serán presididos por un representante del alto representante.

El alto representante y la presidencia semestral cooperarán estrechamente para garantizar la coherencia entre todos los órganos preparatorios del Consejo de Asuntos Exteriores.

Para las categorías 3 y 4, la Presidencia semestral seguirá presidiendo los órganos preparatorios durante un período transitorio de un máximo de seis meses a partir de la adopción de la Decisión del Consejo sobre la organización y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Para los órganos preparatorios de la categoría 2, este período transitorio será de un máximo de 12 meses.

[...]

El Comité Militar (CMUE) y el Grupo del Comité Militar (GCMUE) los seguirá presidiendo una presidencia elegida, como estipula el Anexo III, tal y como era el caso antes de la entrada en vigor de la presente Decisión.

Cuando esté funcionando a pleno rendimiento, la plantilla de funcionarios de categoría administrador<sup>125</sup> del SEAE estará conformada por al menos un 30 % de personal proveniente de los servicios diplomáticos de los Estados miembros y un 60 %, como mínimo, de funcionarios permanentes de la UE<sup>126</sup>. Han de hacerse dos anotaciones a estas cifras: la primera, los expertos nacionales en comisión de servicio no se computarán en el 30 % correspondiente al personal de los Estados miembros; la segunda, los miembros de los servicios diplomáticos europeos que se hayan convertido en funcionarios permanentes de la Unión se computarán dentro del 60 % de los funcionarios de la Unión. Cada año, en el marco del procedimiento presupuestario, se decidirá el número de funcionarios y agentes del SEAE, lo que se plasmará en la plantilla de personal.

<sup>125</sup> Los administradores son un tipo de funcionario titular de la función pública de la UE. Sus principales cometidos son elaborar políticas, aplicar la legislación de la UE y realizar análisis y labores de asesoría. En EPSO: «Categorías de personal», disponible en <[http://europa.eu/epso/discover/careers/staff\\_categories/index\\_es.htm](http://europa.eu/epso/discover/careers/staff_categories/index_es.htm)> (consultada el 5 de marzo de 2011).

<sup>126</sup> Consejo de la Unión Europea: *op. cit.*



## 5.4. Presupuesto del SEAE

El SEAE ejercerá sus competencias en materia presupuestaria de acuerdo con el Reglamento Financiero aplicable al Presupuesto General de la UE y dentro los límites impuestos por los fondos que se le asignen. El SEAE se compromete a cooperar con la autoridad presupuestaria (el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE) y el Tribunal de Cuentas.

En el trabajo conjunto entre la Comisión y el SEAE, en la que profundizaremos más adelante, se halla el porqué de la compleja situación presupuestaria de este servicio: mientras que el SEAE es una institución en lo que concierne a su presupuesto administrativo, lo que implica que cuenta con su propia sección en el presupuesto de la Unión y con su apartado en el informe anual del Tribunal de Cuentas, al que debe responder; su presupuesto de funcionamiento (programas de asistencia financiera y ayuda al desarrollo principalmente) se encuadra dentro del marco presupuestario de la Comisión.

El nexo entre el SEAE y la Comisión también queda patente en que tendrán el mismo auditor interno al menos hasta 2013 y en que el SEAE seguirá el mismo procedimiento de gestión de su presupuesto administrativo que la Comisión. No obstante, el alto representante es el encargado de adoptar las normas internas para dirigir las líneas presupuestarias de carácter administrativo, tarea en la que se ve apoyado por el director general del Presupuesto y de la Administración Interna.

El SEAE ha de cumplir con el art. 34 del TFUE, el cual le obliga a elaborar, antes del 1 de julio, un estado de previsiones de sus gastos para el ejercicio presupuestario siguiente. Para ello, el Alto Representante ha de consultar a los Comisarios de Vecindad y de Desarrollo. Además, la Comisión recoge estas previsiones en un proyecto de presupuesto que puede contener previsiones divergentes y que comprende no solo los gastos, sino también los ingresos.

La transparencia presupuestaria se garantiza gracias a un documento de trabajo, remitido a la autoridad presupuestaria junto con el proyecto de presupuesto general de la UE, en el que se muestra el conjunto de gastos relacionados con la acción exterior de la Unión.

En el Presupuesto de la Unión Europea para 2011, solo se dedica un 6 % a la labor de la UE en tanto que actor global<sup>127</sup>. Este 6 % se traduce en 8800 millones de euros, de los cuales, una gran parte se destinan a cooperación al desarrollo. A pesar de que ha habido un pequeño aumento respecto a 2010, este porcentaje se encuentra entre los más bajos del presupuesto y es comparable al que se destina a gastos administrativos.

## 5.5. Cuestiones de seguridad del SEAE

El Alto Representante ha de asegurarse de que se adopten las normas pertinentes, inspiradas en las normas de seguridad del Consejo de la UE, para la protección de su personal, sus bienes materiales y su información. A ellas deberá someterse no solo el personal del SEAE, sino también todos los trabajadores de las delegaciones. El sistema de seguridad del SEAE contará con la asistencia de los Estados miembros, de la Comisión y de la Oficina de Seguridad de la Secretaría General del Consejo.

En lo relativo al acceso a la información y protección de datos, tienen aplicación las mismas normas que siguen las instituciones de la Unión. El secretario general ejecutivo es el encargado de organizar los archivos del servicio. Igualmente, se velará por la transparencia.

---

<sup>127</sup> European Commission: Beyond the Crisis, towards New Goals. EU Budget 2011. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.



## 5.6. Transferencia departamental de las instituciones europeas al SEAE

En el Anexo de la «Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior» se incluye una lista que recoge todos los servicios de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo que pasan a formar parte del SEAE, lo que ha traído consigo modificaciones en el Presupuesto General de la Unión para 2011 y en el Reglamento Financiero y de Personal. Esta transferencia se hace con vistas a evitar una duplicación no solo de costes, sino también de funciones de las diferentes secciones del SEAE en la Comisión o en la Secretaría General del Consejo que impidiera desarrollar una acción exterior coherente y única. Esta acción supone la entrada efectiva en funcionamiento del SEAE, fundado el 1 de diciembre de 2010 para que coincidiera con el primer aniversario de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Todos los funcionarios y agentes temporales que ocupen un puesto en dichas unidades se convertirán en personal del SEAE; lo mismo ocurrirá con los expertos nacionales en comisión de servicio (previo consentimiento de sus Estados miembros) y con los agentes contractuales y locales que en ellas trabajen. A cada funcionario que se incorpore al SEAE de este modo se le asignará un puesto acorde con su grado y con su grupo de funciones. Asimismo, los procesos de contratación para puestos que se transfieren al SEAE que se estuvieran realizando en el momento de entrada en vigor de la Decisión del Consejo de 26 de julio se concluyeron bajo la autoridad de la Alta Representante.

En lo que concierne a los expertos nacionales en comisión de servicio, se hace necesario indicar que, al expirar su contrato, las funciones que desempeñen se transformarán en puestos para agentes temporales. Esto se producirá siempre que el experto en cuestión ejerza una función propia del personal de nivel administrador y que el puesto esté disponible de acuerdo con el organigrama de personal.

Como es habitual, las transferencias se obraron el 1 de enero de 2011. Respecto a estas cesiones y a la incorporación de diplomáticos de los Estados miembros, la Alta Representante manifestó:

The service will mark a new beginning for European foreign and security policy as we bring together and streamline all of the Union's existing resources, staff and instruments. We will also receive a fresh injection of talent and skills as we incorporate Member States' diplomats into our team. This combination of staff and resources will be more than the sum of its parts: we will be able to find synergies and develop new ideas, which will enhance our ability to act more creatively and decisively in an increasingly challenging world.<sup>128</sup>

A pesar de las reticencias de la Comisión –que, en un primer momento, intentó evitar que la mayor parte de su personal se integrara en el SEAE<sup>129</sup>–, además de las delegaciones, pasan a manos del SEAE la DG RELEX y la DG Desarrollo y Relaciones con los Países ACP. A continuación, profundizamos en cada una de estas unidades.

Todos los puestos jerárquicos de la antigua DG RELEX, junto con su personal de apoyo adscrito, fueron transferidos al SEAE. No ocurrió lo mismo con los empleados responsables de la gestión de los instrumentos financieros ni con los encargados del pago de sueldos y complementos al personal de las delegaciones<sup>130</sup>.

<sup>128</sup> Europa, Press Releases RAPID: «A new step in the setting-up of the EEAS: Transfer of staff on 1 January 2011». 21 de diciembre de 2010.

<sup>129</sup> Entrevista a Alfonso Dastis Quecedo.

<sup>130</sup> Se refiere al personal de la Comisión que trabaja en las delegaciones ya que, como citamos con anterioridad, el personal del SEAE únicamente acepta remuneraciones por parte de este organismo.

Además de la Unidad Especial «Asociación Oriental» y de la Unidad RELEX-01, encargada de las labores de auditoría, se han incorporado al SEAE direcciones geográficas, multilaterales y temáticas, de información y coordinación, y relacionadas con la gestión de crisis.

Ante tremendos cambios, DG RELEX ha dejado de existir como tal. Los departamentos y el personal que no se han integrado en el SEAE se han convertido en el Servicio de Instrumentos de Política Exterior. A la cabeza de este se sitúa el alto representante en tanto que comisario encargado de Relaciones Exteriores.

En cuanto al Servicio Exterior, que se incluía dentro de la Dirección K, únicamente el personal responsable de la aplicación de los instrumentos financieros seguirá bajo la autoridad de la Comisión. Los jefes y subjefes de delegación, y su personal de apoyo más directo, así como todas las secciones o células políticas, administrativas y de información y diplomacia pública, al igual que su personal se ceden al SEAE.

Del mismo modo que en los casos precedentes, todos los altos cargos y su personal de apoyo más inmediato de la DG Desarrollo y Relaciones con los Países ACP, así como algunas direcciones y unidades geográficas y de programación forman ahora parte del SEAE. Las secciones de esta DG que no se han unido al SEAE se han fusionado con la DG EuropeAid para formar la DG Desarrollo y Cooperación EuropeAid.

En lo que se refiere a la Secretaría General del Consejo, se transfieren la Dirección General E, de carácter geográfico y temático, y con dos oficinas de enlace; así como la PCSD y las estructuras de gestión de crisis (a excepción de parte de personal del Centro Conjunto de Situaciones para el Análisis de Inteligencia). Igualmente, pasan al SEAE los funcionarios en comisión de servicios con Representantes Especiales de la UE<sup>131</sup> y en misiones de la PCSD.

En esta tabla (en la que no se incluyen los agentes temporales), resumimos el traspaso de personal de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo<sup>132</sup>:

Sede central de la DG Relex	Delegaciones de la DG Relex	DG Desarrollo y Relaciones con los Países ACP	Secretaría General del Consejo	TOTAL
585	436	93	411	1525

Es evidente que este traspaso de departamentos y de personal implica también poner bienes inmuebles a disposición del SEAE. Las condiciones en las que se produce esta cesión son acordadas entre la Alta Representante y, según corresponda, la Comisión o la Secretaría General del Consejo. En cualquier caso, en un primer momento, las oficinas de la administración central del SEAE estarán en edificios del Consejo y de la Comisión ya existentes.

<sup>131</sup> Los Representantes Especiales de la UE ayudan al alto representante a llevar a cabo los objetivos de la PESC, aumentando así la relevancia de la UE como actor del sistema internacional. Su principal función es salvaguardar los intereses de la UE y promocionar sus políticas en regiones y países en conflicto. Asimismo, colaboran en el establecimiento de la paz, de la estabilidad y del imperio de la ley. En Consejo de la Unión Europea: «EU Special Representatives», disponible en <<http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=263&lang=Es>> (consultada el 5 de marzo de 2011).

<sup>132</sup> Europa, Press Releases RAPID: «A new step in the setting-up of the EEAS: Transfer of staff on 1 January 2011». 21 de diciembre de 2010.

## 5.7. Interacción del SEAE dentro del aparato organizativo de la UE

### 5.7.1. Ámbito general

Pese a que el deber fundamental del SEAE es asistir al alto representante, respaldará a todas las instituciones, las agencias y los órganos de la Unión en materia de política exterior a fin de garantizar la coherencia de la acción de la Unión en este ámbito. En especial, apoyará la labor del presidente del Consejo Europeo, la de la Secretaría General del Consejo de la UE, la del Parlamento Europeo y la de la Comisión y su presidente. A su vez, dichas instituciones, agencias y órganos colaborarán con el SEAE, con el que podrán establecer acuerdos, y con su alto representante. En consecuencia, sería lógico pensar que, a fin de que la acción del SEAE respalde la de estas instituciones, debe contar con una estructura, unos medios y un alcance ambiciosos, algo que no siempre han respaldado ni las instituciones europeas ni los Estados miembros.

En líneas generales, conforme al artículo 21 (3) del TUE: «La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción y entre estos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto».

En lo que se refiere a cuestiones más precisas, las delegaciones de la Unión habrán de atender las necesidades de las instituciones europeas –en especial, las del Parlamento Europeo– en sus contactos con organizaciones internacionales o terceros Estados. En todos los asuntos relacionados con la acción exterior de la Unión, salvo en aquellos propios de la PCSD, el SEAE y la Comisión se consultarán mutuamente. De este modo, cuando la Comisión dé instrucciones a una delegación, remitirá una copia de las mismas al SEAE.

Además, cada año el alto representante presentará un informe al Parlamento y al Consejo sobre la ocupación de puestos en el SEAE por los funcionarios de los servicios diplomáticos de los Estados miembros y los funcionarios permanentes de la UE. De hecho, el Parlamento continuará desempeñando su papel en la esfera de la acción exterior como se recoge en el art. 36 del TUE:

El alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad consultará periódicamente al Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la política exterior y de seguridad común y de la política común de seguridad y defensa y le informará de la evolución de dichas políticas. Velará por que se tengan debidamente en cuenta las opiniones del Parlamento Europeo. Los representantes especiales podrán estar asociados a la información al Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo podrá dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo y al alto representante. Dos veces al año procederá a un debate sobre los progresos realizados en el desarrollo de la política exterior y de seguridad, incluida la política común de seguridad y defensa.

Asimismo, el SEAE cooperará con la OLAF prestando a sus agentes la asistencia pertinente para el cumplimiento de su misión. Por otro último, el alto representante (o la persona que actúe en su nombre) asumirá el papel de apoyo que venía desarrollando la Secretaría General del Consejo respecto a la Agencia Europea de Defensa, al Centro de Satélites de la UE, al Instituto de Estudios de Seguridad de la UE y a la Escuela Europea de Seguridad y Defensa.

## 5.7.2. Colaboración entre el SEAE y la Comisión en materia de instrumentos de la Acción Exterior

«La gestión de los programas de cooperación exterior de la Unión será responsabilidad de la Comisión, sin perjuicio de las respectivas funciones que desempeñan esta última y el SEAE en la programación»<sup>133</sup>. En efecto, el Alto Representante coordina globalmente la acción exterior de la UE, prestando especial atención a su unidad, su coherencia y su eficacia. El Alto Representante lleva a cabo esta misión fundamentalmente a través de los siguientes instrumentos de la ayuda exterior: el Instrumento de Cooperación al Desarrollo, el Fondo Europeo de Desarrollo, el Instrumento para la Democracia y los Derechos Humanos, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, el Instrumento de Cooperación con los Países Industrializados, el Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear y el Instrumento de Estabilidad.

Durante la programación, la planificación y la ejecución de los instrumentos que venimos de enumerar, el alto representante y el SEAE trabajarán con los servicios oportunos de la Comisión. El SEAE contribuye a la planificación y a la gestión de dichos instrumentos teniendo en cuenta sus respectivos objetivos políticos. En lo relativo al ciclo de programación, el SEAE prepara las decisiones de la Comisión relativas a los documentos y programas nacionales y regionales, así como la dotación por país con vistas a determinar la dotación financiera total por región. No obstante, la preparación de las propuestas de decisión seguirá los procedimientos de la Comisión. Dichas propuestas se transmitirán a la Comisión para su adopción.

A continuación, analizamos estos instrumentos con más detalle. En primer lugar, los servicios pertinentes del SEAE y de la Comisión dirigidos por el comisario de Desarrollo elaborarán las propuestas relativas al Fondo Europeo de Desarrollo y al Instrumento de Cooperación al Desarrollo. En segundo lugar, las propuestas del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación serán elaboradas por el SEAE y la Comisión bajo la autoridad del comisario encargado de la Política Europea de Vecindad.

En cambio, la Comisión tendrá preponderancia en todos los programas temáticos, excepto el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, el Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear y, en algunas ocasiones, el Instrumento de Estabilidad. Así es que el comisario de Desarrollo será quien oriente a los servicios de la Comisión a este respecto y, antes de su presentación ante el Colegio de Comisarios, buscará el acuerdo del alto representante y, cuando sea necesario, de otros comisarios.

La situación se invierte en lo que respecta al presupuesto de la PCSD, al Instrumento de Estabilidad (aunque no en todos los casos), al Instrumento de Cooperación con los Países Industrializados, a las misiones de observación electoral y a las acciones de comunicación y diplomacia pública, que son responsabilidad del alto representante. Este, en calidad de vicepresidente de la Comisión, dirigirá la ejecución financiera de los mismos por parte de la Comisión. Para facilitar esta tarea, el servicio de la Comisión encargado de esta actuación se encontrará situado en el mismo lugar que el SEAE.

## 5.8. Cooperación entre el SEAE y los Estados miembros

En lo que a cuestiones de personal se refiere, los Estados miembros asegurarán la reincorporación inmediata de sus funcionarios al término de sus servicios como agentes temporales del SEAE. El período de misión en el SEAE solamente podrá ser superior a ocho años, y por un máximo de dos<sup>134</sup>, cuando las circunstancias o el interés de las funciones desempeñadas por el funcionario así lo impongan. Al mismo

<sup>133</sup> Consejo de la Unión Europea: *op. cit*

<sup>134</sup> *Ibid.*

tiempo, al igual que ocurre con los funcionarios europeos de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo, dichos funcionarios diplomáticos podrán postular a puestos en su institución de origen en las mismas condiciones que los candidatos internos.

En lo que respecta a las delegaciones de la Unión, estas colaborarán estrechamente con los servicios diplomáticos de los Estados miembros. Además, las delegaciones, a petición del Estado miembro del que se trate y regidas por el principio de neutralidad de recursos, apoyarán las relaciones diplomáticas de este Estado miembro y prestarán protección consular a los ciudadanos de la Unión<sup>135</sup>.

Así pues, los Estados miembros pueden seguir desempeñando el papel diplomático característico de los Estados soberanos. Un ejemplo claro de ello es la decisión unilateral de Francia de establecer relaciones diplomáticas con el Consejo Nacional de Transición de Bengasi (Libia) antes de que la UE lo reconociera como un interlocutor político válido y aconsejara a sus Estados miembros hacer lo mismo. De este modo, queda claro que las delegaciones de la Unión buscan complementar las redes de embajadas y consulados de los Estados, no sustituirlas. En conclusión, el SEAE tiene un importante compromiso de colaboración con los servicios diplomáticos nacionales.

---

<sup>135</sup> A esta cooperación entre las delegaciones de la Unión, se une la cooperación entre los servicios diplomáticos de los Estados miembros que abordábamos en el apartado «2.2. Cooperación entre embajadas y consulados de los Estados miembros» del capítulo III.

## 6. España y el Servicio Europeo de Acción Exterior

En este último capítulo, buscamos dar un enfoque práctico al trabajo a través del caso de España: las reformas que trae consigo la puesta en marcha del SEAE y la incorporación de españoles a este servicio. En este sentido, los españoles han obtenido puestos de responsabilidad en importantes delegaciones de la Unión. Además, gracias al sistema de rotaciones, el futuro se presenta prometedor.

En el resto de Estados miembros, el SEAE implicará más o menos los mismos cambios que en España. Aparte de los aspectos formales, el SEAE afectará a la visión que los Estados miembros tienen de la UE y resultará positivo para su posición dentro de la misma<sup>136</sup>.

### 6.1. Modificaciones necesarias para la adaptación y su impacto

En líneas generales, podemos decir que el SEAE impulsará la participación de diplomáticos españoles en concursos para ocupar las vacantes que hay en las delegaciones de la UE a la vez que se incrementará su presencia en Bruselas. España, al igual que otros Estados miembros, tratará de conseguir que sus temas sean tenidos en cuenta en la UE. Asimismo, buscará fomentar las relaciones con aquellos Estados con los que mantiene escasas relaciones<sup>137</sup>. Si bien anteponer los intereses españoles a los de la UE podría ser criticable en un organismo que representa a la UE, es lo que el resto de Estados miembros está tratando de hacer al intentar situar a sus funcionarios de confianza en los puestos clave del SEAE.

Nos preocupamos por cómo quedaría España en este servicio y consultamos a Alfonso Dastis<sup>138</sup> al respecto. Para él, el deseo de los Estados miembros a colocar a sus nacionales en el SEAE es algo lógico y que puede servir de acicate para presentar a los buenos candidatos que hay en todos ellos. Es por ello que los Estados miembros tienen que entenderlo como un proceso competitivo en el que la valía de sus candidatos va a ser comparada y contrastada con la del resto de candidatos de los Veintisiete y tienen, por tanto, que estar a la altura. En un primer momento, no van a tener importancia las cuotas geográficas, por lo que el peso que tenga cada Estado miembro va a depender de los candidatos que presenten.

Por parte de la UE, lo importante es que se sepan conjugar los dos principios: mérito y capacidad, por un lado; y equilibrio geográfico y de género, por otro. Sin embargo, no descarta que al principio se produzcan episodios de malestar si hay un país que sale claramente favorecido.

Respecto al número de nuevos efectivos que reclamaría el SEAE, aunque se han barajado cifras tan grandes como tres mil o seis mil nuevos efectivos, en realidad, hay unos cuatrocientos treinta puestos para repartir entre los Veintisiete<sup>139</sup>. Como cabía esperar, esta enorme disminución no ha resultado del agrado de los Estados miembros, que ven reducida tanto su presencia en el SEAE como el número de nacionales que pueden colocar. Esto podría hacer tambalearse todo el proyecto si los Estados miembros no se sienten identificados con el proyecto del SEAE, lo interpretan como una maniobra burocrática de la Comisión<sup>140</sup>

---

<sup>136</sup> Entrevista a Enrique González Sánchez, embajador en Misión Especial para Relaciones con Instituciones de la Unión Europea en el marco de la Secretaría de Estado para la Unión Europea, 29 de marzo de 2010.

<sup>137</sup> *Loc. cit.*

<sup>138</sup> Entrevista a Alfonso Dastis Quecedo, subdirector general de Asuntos Institucionales de la Unión Europea y presidente de la Asociación de Diplomáticos Españoles, 8 de junio de 2010.

<sup>139</sup> *Loc. cit.*

<sup>140</sup> Ramírez, María: «Cinco españoles en el primer reparto de las nuevas embajadas de la UE». *El Mundo*. 15 de septiembre de 2010.

y deciden no cooperar con las delegaciones de la UE. De hecho, los Estados miembros creen que este descenso solo servirá para entorpecer los trabajos de representación, de coordinación y de negociación que hasta ahora venían desarrollando las embajadas y los consulados de la Presidencia semestral.

En todo caso, si nos atenemos a las declaraciones del Vicepresidente para Relaciones Interinstitucionales y Administración de la Comisión, al contrario de lo que pueda parecer, la Comisión no tiene un afán de acaparar puestos: «La creación de ese nuevo servicio diplomático representa una oportunidad enorme para la UE. Nuestro objetivo es garantizar que los puestos del SEAE se cubran de la forma más eficiente, transparente y justa posible, de conformidad con los objetivos del Tratado. Es vital garantizar la adecuada representación y el equilibrio geográfico entre los servicios diplomáticos nacionales y, para ello, hemos propuesto una serie de medidas»<sup>141</sup>.

Para tratar de paliar este déficit de puestos libres para los Estados miembros, la modificación del Estatuto de los Funcionarios realizado por la Comisión debido a la creación del SEAE establece que, hasta el 30 de junio de 2013<sup>142</sup>, la Alta Representante podrá hacer que sus diplomáticos tengan prioridad de acceso en igualdad de cualificaciones.

Lo que es más, como señalábamos en el capítulo V, está estipulado que los funcionarios de los servicios diplomáticos de los Estados miembros han de representar entre el 30 y el 40 % del personal de nivel administrador del SEAE<sup>143</sup>. Este dato se ve mejorado cuando se tiene en cuenta que aquellos diplomáticos que se hayan convertido en funcionarios permanentes de la UE se contabilizarán dentro del cupo correspondiente a la plantilla de la UE.

La entrada mayoritaria actual de diplomáticos en el SEAE no solo se está haciendo para cumplir con la cuota del 30 %, sino también porque se trata del personal más adecuado para gestionar las competencias en materia de PESC de las delegaciones. Esto se justifica por dos razones: en primer lugar, la Comisión no controlaba esta política; y, en segundo lugar, la Secretaría General del Consejo dispone de una plantilla reducida. A modo de ejemplo, de los veintinueve nombramientos en jefaturas de delegación fruto del ejercicio de rotación de 2010, son trece los diplomáticos nacionales y dieciséis los funcionarios europeos; en el caso de nuestro país, como abordaremos en el último apartado de este capítulo, de los cinco candidatos españoles que lograron obtener un puesto de directivo en las delegaciones, tres eran diplomáticos nacionales y dos, funcionarios de la Comisión<sup>144</sup>.

En el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación no se producirán variaciones. No obstante, aumentarán los contactos informales entre este y la UE<sup>145</sup>.

A nivel de la UE, se espera que el SEAE traiga consigo unas consecuencias semejantes a las del Espacio Schengen o al de la moneda única<sup>146</sup>. Estas se dejarán sentir en varios ámbitos.

---

<sup>141</sup> Europa, Press Releases RAPID: «La Comisión dispone medidas para cubrir los puestos del Servicio Europeo de Acción Exterior». 9 de junio de 2010.

<sup>142</sup> *Loc. cit.*

<sup>143</sup> Consejo de la Unión Europea: Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Bruselas, 26 de julio de 2010.

<sup>144</sup> Ramírez, María: *op. cit.*

<sup>145</sup> Entrevista a Enrique González Sánchez, 29 de marzo de 2010.

<sup>146</sup> Martínez de Villarreal Baena, José Antonio: «El Servicio Europeo de Acción Exterior y la formación de los funcionarios diplomáticos» en Sorroza Blanco, Alicia (coord.): *Presidencia española. Retos en una nueva Unión Europea*. Madrid: Instituto de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, Fundación Alternativas y Fundación Real Instituto Elcano, 2010. P.141.



En primer lugar, el SEAE traerá consecuencias en la selección y formación de diplomáticos europeos. Como ya apuntábamos en el tercer capítulo, en la actualidad, no existe una Escuela Diplomática Europea propiamente dicha y su creación no parece probable a corto plazo. Es por ello que las escuelas, academias e institutos diplomáticos de cada Estado miembro habrán de adaptar sus programas con el objetivo de preparar a un mayor número de diplomáticos nacionales a fin de que estén capacitados para cubrir los puestos de las representaciones diplomáticas de la Unión Europea (teniendo en cuenta que las embajadas bilaterales seguirán existiendo al mismo tiempo).

Es igualmente indispensable conciliar los sistemas de acceso a la carrera diplomática de los veintisiete Estados miembros con vistas a que los diplomáticos de reciente formación tengan un perfil profesional y una motivación europeísta similares. Este hecho mejorará las relaciones entre las instituciones de la UE y sus miembros en terceros Estados, al igual que entre estos países entre sí, y quizá acabe fomentando el uso compartido de instalaciones.

En segundo lugar, en el plano político, con la implementación del SEAE, queda abierto el debate, e incluso el temor, sobre el futuro papel de las diplomacias nacionales. Si se tienen en cuenta las declaraciones de la Alta Representante sobre la necesidad de contar con la colaboración y con la total aceptación por parte de los Estados miembros en cada paso que se dé en la construcción del SEAE, se puede deducir que no parece que la intención del SEAE sea sustituir aspectos soberanos de los Estados miembros<sup>147</sup>.

Sin embargo, el que haya una política exterior única es algo completamente distinto. Es por ello que, de momento e inspirándose en la Europa *à petit pas* de Jean Monnet, Europa se contenta con proveerse de un instrumento de política exterior más eficaz que no sustituirá, sino que completará, a los de cada país.

En una entrevista mantenida con el embajador Enrique González Sánchez<sup>148</sup>, se confirmaron las afirmaciones que realizó Carlos Fernández-Arias en su artículo sobre el SEAE en las que se sostenía que el nivel de esperanzas depositado en el mismo era distinto en función del Estado miembro de que se tratase<sup>149</sup>. En líneas generales, podemos distinguir entre la postura común de los países pequeños y la de los grandes.

Los primeros quieren un SEAE ambicioso y fuerte en lo que a servicios consulares se refiere puesto que no disponen de los medios suficientes para tener una red consular importante. Además, aspiran a que este integre todos los aspectos de la acción exterior de la UE, asegurando, de este modo, la coherencia de la política exterior de la UE.

Por su parte, los segundos –entre los que se encuentra España– no están tan interesados por el aspecto consular, más bien quieren mantener sus competencias en ese ámbito. Prefieren que el SEAE no vaya más allá de las atribuciones habituales de la PESC y la PCSD.

No obstante, es necesario precisar que la obligación de protección de los ciudadanos europeos por las delegaciones de la UE choca con el hecho de que estas no puedan asumir tan fácilmente las actividades consulares porque esto implica la aplicación del Derecho nacional<sup>150</sup>. Frente a los recelos de algunos Estados miembros a las funciones consulares de las delegaciones de la UE, estas solamente respaldarán las relaciones diplomáticas de los Estados miembros a petición de los mismos y sin que genere un coste

---

<sup>147</sup> Fernández-Arias Minuesa, Carlos: «Hacia una diplomacia común. El Servicio Europeo de Acción Exterior». *Política Exterior* (Madrid), XXIV/133 (enero-febrero 2010). P. 26.

<sup>148</sup> Entrevista a Enrique González Sánchez, 29 de marzo de 2010.

<sup>149</sup> Fernández-Arias Minuesa, Carlos: *op. cit.* P. 26.

<sup>150</sup> Entrevista a Alfonso Dastis Quecedo.

adicional. Los términos de la ayuda diplomática y consular de las delegaciones a los Estados miembros quedan recogidos en el art. 5 (10) de la «Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior»:

Las delegaciones de la Unión [...] apoyarán a los Estados miembros, a petición de estos, en sus relaciones diplomáticas y en su función de protección consular a los ciudadanos de la Unión en países terceros, basándose en la neutralidad en lo que se refiere a los recursos.

## 6.2. Los españoles en el Servicio Europeo de Acción Exterior

En una entrevista posterior con el embajador Enrique González Sánchez<sup>151</sup> nos informamos sobre cómo funcionaba el proceso de selección de diplomáticos españoles para el SEAE. Todos los miembros del servicio diplomático pueden acceder presentando su candidatura a las diferentes convocatorias que se van abriendo.

Este proceso consta, hasta el momento, de tres fases. En primer lugar, se realiza una preselección en función del currículum vitae y de la carta de motivación presentados. Esta etapa puede incluir, para los altos cargos, una entrevista de preselección en Bruselas o por vía telefónica o videoconferencia. Esta es la fase en la que la mayoría de los candidatos son descartados. En función del currículum y de la carta, entre ocho y diez candidatos pasan a la segunda fase: la entrevista en Bruselas, en la que varias preguntas giran en torno a las relaciones entre la UE y el país en que se encuentra la delegación en cuestión. Finalmente, la autoridad investida del poder del nombramiento (la Alta Representante, para los puestos superiores, o los responsables del SEAE, para el resto) elige entre dos o tres candidatos.

En la actualidad, la ausencia de representación española en la dirección interna del SEAE –en la que Suecia, Francia y Reino Unido tienen preponderancia<sup>152</sup>–, contrasta con su amplia presencia en la estructura externa del SEAE. De las treinta y dos vacantes en puestos directivos en delegaciones del ejercicio de rotación de 2010 (tres de las cuales quedaron sin cubrir por no haber candidatos aptos), España consiguió las jefaturas de delegación de Argentina, Guinea-Bisáu, Namibia y Angola, así como la jefatura adjunta de China. A estos cinco nuevos cargos, cifra que no fue conseguida por ninguna otra nacionalidad<sup>153</sup>, se suma el resto de personal español que ya se encuentra al frente de delegaciones, como es el caso de Rusia y de Colombia. Por otra parte, en línea con el aumento generalizado de españoles en organizaciones internacionales, el número de nuestros nacionales en la UE se ha visto incrementado<sup>154</sup>.

Todavía no sabemos si habrá un español entre los altos directivos del SEAE ya que el puesto de director general para Asuntos Globales y Multilaterales sigue vacante. No obstante, hay que recordar que «España salió muy bien parada en el exterior y era muy difícil lograr lo mismo en el interior porque las pretensiones que tenían otros países de colocar gente fuera, y no lo lograron, tenían que ser compensadas»<sup>155</sup>. En cualquier caso, es muy probable que la falta de presencia española en el núcleo duro de la diplomacia europea no se mantenga en el futuro: «... los que están fuera entrarán dentro. Y habrá rotación y algunos llegarán a esa dirección»<sup>156</sup>.

<sup>151</sup> Entrevista a Enrique González Sánchez, embajador en Misión Especial para Relaciones con Instituciones de la Unión Europea en el marco de la Secretaría de Estado para la Unión Europea, 17 de febrero de 2011.

<sup>152</sup> *Vid.* el apartado «Organigrama y personal del SEAE» en el capítulo V.

<sup>153</sup> Ramírez, María: *op. cit.*

<sup>154</sup> Ayllón, Luis: «Miguel Ángel Moratinos: "Aprendí mucho de Zapatero, es un gran estadista"». *ABC*. 31 de enero de 2011.

<sup>155</sup> *Loc. cit.*

<sup>156</sup> *Loc. cit.*

Asimismo, es preciso recordar una vez más que, en este momento inicial, la Alta Representante está eligiendo a los miembros de su equipo directivo por méritos, sin que se busque alcanzar el equilibrio de géneros y de nacionalidades que tanto se tiene en cuenta en la política de contratación de la UE<sup>157</sup>. Se espera que, tras esta etapa no exenta de tensiones, cada país tenga una representación en armonía con su población, su peso como Estado miembro, sus capacidades y su historia. A España le corresponderá entonces en torno al 8-10 % de los puestos del SEAE, porcentaje que se aproxima a la presencia que tenemos actualmente en las instituciones<sup>158</sup>.

En conjunto, nuestro país está demostrando que es un socio activo de la UE y que está decidido a colaborar con todas las reformas que esta quiera llevar a cabo. Esta buena disposición se debe, sencillamente, a que cree en la integración europea. Que desee que sus funcionarios estén entre los miembros del SEAE es tan solo una forma de manifestar su interés por este proyecto. Además, no lo hace única y exclusivamente por la defensa de su propio interés nacional, sino porque piensa que este pasa siempre por Europa, como viene ocurriendo desde hace siglos. España, una vez más, manifiesta su firme compromiso con la UE.

---

<sup>157</sup> Vid. «3. Organigrama y personal del SEAE» en el capítulo V.

<sup>158</sup> Entrevista a Alfonso Dastis Quecedo.

# Conclusiones

Como hemos podido observar en el presente trabajo, la llegada de la primavera con el fin de la Segunda Guerra Mundial sirvió para derretir la nieve y los hielos de los sueños de una Europa unida acumulados durante siglos de invierno. Nació así el pequeño riachuelo al que nos referíamos en la introducción, que muchos querrían surcar. Hemos de decir que los pioneros de esta gran aventura, entre otros, Jean Monnet y Robert Schuman, supieron cambiar, desde el inicio de su travesía, el rumbo de esta balsa llamada *Europa* en lo económico y en lo político. En efecto, como contaban los relatos de navegantes de otros mares, más lejanos y más cercanos, la economía mundial –y, en especial, la europea– pedía a gritos la apertura de mercados exteriores a la vez que extensos mercados interiores; la liberalización del comercio, así como las uniones aduaneras (Benelux y GATT); una cooperación que permitiera la puesta en marcha de proyectos de producción industrial a gran escala y que sirviera para generar empleo; y un medio para acabar con los desequilibrios macroeconómicos, monetarios y financieros (FMI y Banco Mundial). También había historias de seguridad y defensa (OTAN), pero las que más gustaban eran las que tenían como final un mundo nuevo y más próspero (Consejo de Europa y Naciones Unidas).

Los marinos a bordo del *Europa* fueron casi tan osados como los exploradores de la Kon Tiki al aceptar renunciar progresiva y voluntariamente a las soberanías nacionales en favor de instituciones supranacionales. Atravesando las aguas a pocos nudos con vistas a no asustar a los sectores europeos más nacionalistas y escépticos, que les contemplaban desde las orillas, se dirigieron, tal vez, hacia el destino de una Europa federal. Hubiera sido más fácil quizá volver al proteccionismo, pero las incómodamente complejas fórmulas de bienestar económico eran tan eficaces que lo más atractivo y sensato era abrirse a los países vecinos y unirse a ellos.

Cuando las aguas de la unión económica eran más profundas, en 1992, afloró a la superficie un acuífero, el de la cooperación política. Desde la década de los cincuenta, este había seguido bajo tierra, tenaz y alimentado por las mismas fuentes al río del proceso de integración europea. Como de todos es sabido, la Europa política es la menos evolucionada en el ideal de integración ya que en ella priman los intereses nacionales de los Estados miembros, tiene un carácter intergubernamental a la par que una unanimidad obligada y carece de cesiones de soberanía, por ahora.

Parece increíble que desde que el *Europa* fue botado, hace ya más de seis décadas, se haya mantenido a flote durante tantas millas a pesar de las tempestades y que, de ser una barquita con seis remeros, se haya transformado en una nave con tripulantes de veintisiete puertos distintos, capaces de acordar orientaciones, principios, objetivos y acciones comunes. Nunca nadie lo hubiera imaginado cuando soltó amarras.

Para la elaboración del presente trabajo de investigación ha sido preciso consultar numerosas fuentes, relacionarlas y contrastarlas; escuchar la opinión de los expertos; comprender, interpretar y reflexionar; buscar nuevas ideas; solucionar los problemas; redactar, revisar y volver a redactar para, finalmente, llegar a unos resultados satisfactorios. Estos son los que recogemos a continuación en forma de conclusiones.

Del primer capítulo, «Los primeros intentos de una política exterior común», se puede deducir que las prematuras tentativas de integración en el terreno de la política y de la defensa fracasaron a causa de un precipitado y excesivo programa que exigía una cesión de soberanías demasiado amplia. Esto se estaba haciendo con una desaconsejable rapidez, pues la falta de recorrido en el proceso de integración europea hacía que ni los Gobiernos ni la opinión pública estuvieran preparados –y, por tanto, tuvieran una actitud favorable– para dar este gran salto adelante. Sin embargo, estas reticencias no frenaron la creciente

integración económica que sí estaba funcionando y que los Estados miembros no hubieran querido parar debido a los enormes beneficios que les reportaba.

No obstante, este desencanto inicial no habría de durar mucho puesto que, de costumbre, el poder económico va de la mano del poder político. En consecuencia, escasos años después, asistiríamos a «La llegada de la cooperación efectiva en materia de política exterior». La ventaja en esta ocasión es que se habían aprendido las lecciones del pasado y, para no tropezar dos veces con la misma piedra, se decidió empezar por reuniones, consultas y otros contactos de carácter intergubernamental, opción que se empleó igualmente en nuevos ámbitos. Después se prosiguió con estructuras más complejas, como la Política Exterior de Seguridad Común y su Alto Representante.

Por otro lado, la supranacionalidad que ya venía ejerciéndose en determinadas áreas continuó desarrollándose. Ambas corrientes formaban parte del mismo río, como simboliza la estructura en pilares del Tratado de Maastricht.

A esta necesidad evidente de colaboración a la que aludíamos anteriormente se sumó la constatación de que los Estados miembros de las Comunidades Europeas/Unión Europea eran (y son) partícipes de un interés común basado en una cultura, un conjunto de valores y un estilo de vida que todos comparten. De esta forma, aunque cada uno de ellos tenga un interés nacional distinto, la existencia de este interés común, de un lado, y el deseo de tener un poder político que sea acorde con su relevancia económica, de otro, hacen que los Estados miembros busquen la concertación en materia de política exterior.

Del tercer capítulo, «La diplomacia en la Unión Europea», podemos extraer que, del mismo modo que la Unión Europea y sus Estados miembros se han comprometido a actuar en el ámbito internacional respetando la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho Internacional, los diplomáticos de los Estados miembros tienen la obligación de proceder de manera conforme al interés común de la Unión, que es también el suyo. La defensa de la posición de la Unión no solo la refuerza en los foros multilaterales, sino que, al mismo tiempo, evita las luchas internas y la fragmentación en el seno de la misma. El plurilingüismo de la Unión Europea es una muestra de que *la unidad en la diversidad* es posible, por tanto, como se hace más patente en los capítulos restantes, las diplomacias de los Estados miembros y de la Unión Europea pueden establecer una provechosa convivencia simbiótica, ya que todos viajan en el mismo barco.

Un elemento esencial para favorecer esta reciprocidad en nuestros días es el Servicio Europeo de Acción Exterior, que se ha tratado en los capítulos cuarto y quinto, titulados «La integración en política exterior hoy: el Servicio Europeo de Acción Exterior» y «El Servicio Europeo de Acción Exterior: una visión detallada». Este organismo es la clave para que la UE siga desempeñando un papel trascendental en las relaciones internacionales del siglo XXI. Al igual que después de la Segunda Guerra Mundial Europa salió a flote gracias a la puesta en marcha del proceso de integración, ahora que el contexto multipolar parece cuestionar su liderazgo, es preciso que despliegue sus velas y se mantenga entre los líderes de la regata.

Asimismo, proyectado hacia el futuro, este servicio sería la base sobre la que se edificaría el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión Europea. Este puede parecer un punto en el horizonte, pero es allí hacia donde pusieron rumbo quienes construyeron el navío. Si no nos desviamos, llegaremos a él antes o después, cuando de una política exterior concertada de forma intergubernamental se haya pasado a una verdaderamente única, todo depende de la velocidad a la que singlemos. Por ahora, parece que con una única *capitana al mando*, la Alta Representante, el *Europa* va a ser más fácil de guiar.

Por último, solamente señalar que los veintisiete marineros que están a las órdenes de esta capitana están expectantes por saber cuáles van a ser las tareas que les van a ser encomendadas en el marco del Servicio Europeo de Acción Exterior, asunto que se aborda en el capítulo sexto: «España y el Servicio Europeo de Acción Exterior». Este organismo va a servir para completar la acción exterior de los Estados miembros, no busca sustituir a su Ministerio de Asuntos Exteriores, sino reforzar y potenciar las misiones que este lleve a cabo; popa y proa, todo es el mismo buque.

Para finalizar, solo quisiera constatar que, en estos momentos en los que escribo las últimas líneas del presente trabajo de investigación, el *Europa* ha arribado a la *terra incognita* del Servicio Europeo de Acción Exterior. No sabremos si el viaje ha merecido la pena hasta que hayamos pasado un tiempo en esta isla desierta y hayamos explorado todas las posibilidades que nos ofrece, lo cual nos llevará años. La ilusión –y, para algunos, el temor– de este nuevo mundo invita a los compañeros de travesía a trabajar juntos porque unidos combatirán las tormentas con una mayor efectividad y celebrarán con mayor satisfacción los éxitos de la navegación. En otras palabras, el Servicio Europeo de Acción Exterior representa un proyecto a largo plazo que se asemeja a otros que han servido para alimentar el caudal de la construcción europea.

En todo caso, el río, el proceso histórico de integración europea, que recorren nuestros veintisiete aventureros, los Estados miembros, aún tiene mucho curso por delante. De esta forma, tanto la isla, el Servicio Europeo de Acción Exterior, como la embarcación *Europa*, la Unión Europea, seguirán siendo objeto de estudio y análisis en las próximas décadas.



# Fuentes y bibliografía

## Fuentes

### a) Documentales:

- Alta Representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad: Proyecto de Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Bruselas, 25 de marzo de 2010.
- Ashton, Catherine: Written statement, based on remarks to the Foreign Affairs Committee of the European Parliament. Bruselas, 2 de diciembre de 2009.
- Churchill, Winston: Discurso pronunciado en la Universidad de Zúrich el 19 de septiembre de 1946.
- Consejo Europeo: Decisión del Consejo europeo adoptada con el acuerdo del Presidente de la Comisión de 1 de diciembre de 2009 por la que se nombra a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Bruselas, 1 de diciembre de 2009.
- Consejo de la Unión Europea: Decisión del Consejo de 1 de diciembre de 2009 por la que se establecen las normas de desarrollo de la Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, y de la presidencia de los órganos preparatorios del Consejo. Bruselas, 1 de diciembre de 2009.
- Consejo de la Unión Europea : Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Bruselas, 26 de julio de 2010.
- Council of the European Union: Council adopts final acts for European External Action Service. Bruselas, 17 de noviembre de 2010.
- Council of the European Union : Press release, 3010<sup>th</sup> Council meeting, General Affairs. Luxemburgo, 26 de abril de 2010.
- European Commission: Beyond the Crisis, towards New Goals. EU Budget 2011. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.
- European Commission : Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Consular protection for EU citizens in third countries: State of play and way forward. Bruselas, 23 de marzo de 2011.
- European External Action Service: Provisional Organization Structure of the European External Action Service. 21 de diciembre de 2010.
- European External Action Service: Organisation Chart of the EEAS. 17 de febrero de 2011.
- European External Action Service: Organisation Chart of the EEAS. 15 de marzo de 2011.
- Draft Treaty – Fouchet Plan. 2 de noviembre de 1961.
- Draft Treaty – Fouchet Plan II. 18 de enero de 1962.
- General Secretariat of the Council of the EU: Background: The High Representative for Foreign Affairs and Security Policy/ The European External Action Service. Noviembre de 2009.

- High Representative for Foreign Affairs and Security Policy Council: Corrigendum to the Proposal (Draft Council Decision Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service, 25<sup>th</sup> March 2010). Bruselas, 31 de marzo de 2010.
- Kohl, Helmut: Zehn-Punkte-Programm Kohls zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas. Discurso pronunciado ante el Bundestag el 28 de noviembre de 1989. Boletín de noviembre de 1989.
- Marshall, George: Discurso pronunciado en la Universidad de Harvard el 6 de junio de 1947.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de España: «Publicación que reproduce el texto de la Memoria Justificativa elaborada por la Secretaría General de Asuntos Europeos para el expediente de ratificación del Tratado de Niza». Madrid: Oficina de Información Diplomática, 2005.
- Ortega y Gasset, José: «Gibt es ein europäisches Kulturbewußtsein?», ponencia pronunciada en Múnich el 23 de septiembre de 1953.
- Parlamento Europeo: Informe sobre los aspectos institucionales relativos a la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior. 20 de octubre de 2009.
- Presidencia: Informe de la Presidencia al Consejo Europeo sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior. Bruselas, 23 de octubre de 2009.
- Schuman, Robert: Declaración en el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, 9 de mayo de 1950.
- Traité instituant la Communauté européenne de défense. París, 27 de mayo de 1952.
- Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 1997.
- Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. *Diario Oficial de la Unión Europea*. 16 de diciembre de mayo de 2004.
- Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. París, 18 de abril de 1951.
- Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*. 9 de mayo de 2008.
- Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*. 9 de mayo de 2008.
- Western European Union: Statement of the Presidency of the Permanent Council of the WEU on behalf of the High Contracting Parties to the Modified Brussels Treaty – Belgium, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Portugal, Spain and the United Kingdom. Bruselas, 31 de marzo de 2010.

## b) Orales

- Entrevista a Alfonso Dastis Quecedo, subdirector general de Asuntos Institucionales de la Unión Europea y presidente de la Asociación de Diplomáticos Españoles, 8 de junio de 2010.
- Entrevista a Enrique González Sánchez, embajador en Misión Especial para Relaciones con Instituciones de la Unión Europea en el marco de la Secretaría de Estado para la Unión Europea, 29 de marzo de 2010.
- Entrevista a Enrique González Sánchez, embajador en Misión Especial para Relaciones con Instituciones de la Unión Europea en el marco de la Secretaría de Estado para la Unión Europea, 17 de febrero de 2011.

## Bibliografía:

### a) Obras generales:

- Becerril Atienza, Belén; Bellido Barrionuevo, María; y Lozano Maneiro, Amparo: *Los principios de las instituciones y del derecho de la Unión Europea*. Madrid: Editorial Universitas, S. A.; 2009.
- Beneyto Pérez, José M<sup>a</sup> (dir.) y Maillo González-Orús, Jerónimo y Becerril Atienza, Belén (coords.): *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, tomo I: desarrollo histórico y caracteres básicos de la Unión Europea. Naturaleza, valores, principios y competencias*. Cizur Menor: Aranzadi, 2009.
- Beneyto Pérez, José María y Méndez de Vigo, Íñigo: *Liber amicorum Marcelino Oreja Aguirre*. Madrid: Universidad San Pablo-CEU, Instituto de Estudios Europeos; 2009.
- Berridge, G. R.: *Diplomacy: Theory and Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.
- Bomberg, Elisabeth y Stubb, Alexander: *The European Union: How Does It Work?* Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Bringas López, M<sup>a</sup> Jesús y Rodríguez Pajares, Emilio Jesús (dirs.): *50 años de la historia de la integración europea: 1951-2001*. Burgos: Universidad Popular para la Educación y la Cultura, 2001.
- Cahier, Philippe: *Derecho diplomático contemporáneo*. Madrid: Ediciones Rialp, S. A.; 1965.
- Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales (ed.): *II Jornadas de la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales (CEHRI). Cincuentenario de la Declaración Schuman (9 de mayo de 1950): El impulso de la idea de Europa y el proceso de integración*. Madrid: Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, 2002.
- De Erice y O'Shea, José Sebastián: *Derecho Diplomático* (tomo I). Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1954.
- Garaud, Marie-France y Séguin, Philippe: *De l'Europe en général et de la France en particulier*. Mesnil-sur-l'Estrée: Le Pré aux Clercs, 1992.
- Guerrina, Roberta: *Europe*. Londres: Editions Arnold, 2002.
- Jönsson, Christer y Hall, Martin: *Essence of Diplomacy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.
- Katz, Lothar: *Negotiating International Business: The Negotiator's Reference Guide to 50 Countries around the World*. Charleston: Booksurge, LLC; 2008.

- Lasok, Dominik y Bridge, John William: *Law and Institutions of the European Communities*. Londres: Butterworths, 1991.
- Leonard, Dick: *Guide to the European Union*. Londres: Hamish Hamilton Ltd y *The Economist*, 1994.
- Masclet, Jean-Claude: *L'Union politique de l'Europe*. París: Presses Universitaires de France, 1994.
- McCormick, John: *The European Union, Politics and Policies*. Cambridge (Massachusetts): Westview Press, 2004.
- Molina del Pozo, Carlos E: *El sistema institucional de la Comunidad Europea*. Móstoles: Grifol, S. A.; 1986.
- Monnet, Jean : *Mémoires*. París: Arthème Fayard, 1976.
- Nicolson, Harold: *Diplomatie*. Neuchâtel: Editions de la Baconnière, 1945.
- Pereira Castañares, Juan Carlos (coord.): *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Barcelona: Ariel, 2009.
- Raoux, Alain y Terrenoire, Alain: *L'Europe et Maastricht, le pour et le contre*. París: Le Cherche midi éditeur, 1992.
- Roberts, Ivor (ed.): *Satow's Diplomatic Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- De Schoutheete, Philippe: *La Coopération politique européenne*. París: Nathan, 1986.
- Tamames Gómez, Ramón y López Fernández, Mónica: *La Unión Europea*. Madrid: Alianza Editorial, 2002.
- Togores Sánchez, Luis Eugenio y Neila Hernández, José Luis: *La Escuela Diplomática: cincuenta años de servicio al Estado (1942-1992)*. Madrid: Escuela Diplomática, 1993.

b) Artículos:

- Aldecoa Luzarraga, Francisco y Guinea Llorente, Mercedes: «El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto». Real Instituto Elcano (Madrid), Documento de Trabajo n.º 9/2008 (20 de febrero de 2008).
- Ashton, Catherine: «Quiet diplomacy will get our voice heard». *The Times*. 17 de diciembre de 2009.
- Ayllón, Luis: «Miguel Ángel Moratinos: “Aprendí mucho de Zapatero, es un gran estadista”». *ABC*. 31 de enero de 2011.
- BBC News: «Outrage at “old Europe” remarks». 23 de enero de 2003.
- Becerril Atienza, Belén: «El proceso de construcción de la UE de París... a Niza (1950-2001)», versión posterior a la del capítulo del mismo título que publicó junto con Beneyto Pérez, José María en Martín de la Cierva, Ricardo y Pérez Sánchez, Guillermo (coords.): *Historia de la integración europea*. Barcelona: Ariel Estudios Europeos, 2001.
- Becerril Bustamante, Soledad: «España, al frente de la UE. La presidencia de la crisis». *Política Exterior* (Madrid), XXIV/135 (mayo-junio 2010).

- Europa, Press Releases RAPID: «A new step in the setting-up of the EEAS: Transfer of staff on 1 January 2011». 21 de diciembre de 2010.
- Europa, Press Releases RAPID : «European External Action Service (EAS) – adoption of final legal acts». 25 de octubre de 2010.
- Europa, Press Releases RAPID: «High Representative Catherine Ashton completes the EAS top management team». 29 de octubre de 2010.
- Europa, Press Releases RAPID : «La Comisión dispone medidas para cubrir los puestos del Servicio Europeo de Acción Exterior». 9 de junio de 2010.
- Fernández Liesa, Carlos R.: «La acción exterior europea en el Tratado de Lisboa». *Revista de las Cortes Generales* (Madrid), n.º 70-72 (2007).
- Fernández-Arias Minuesa, Carlos: «Hacia una diplomacia común. El Servicio Europeo de Acción Exterior». *Política Exterior* (Madrid), XXIV/133 (enero-febrero 2010).
- Galeote Quecedo, Gerardo y Becerril Atienza, Belén: «Towards a Common European Diplomacy? Analysis of the European Parliament Resolution on Establishing a Common Diplomacy (A5-0210/2000)». Madrid: Serie de Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Europeos, 2001.
- Jiménez Piernas, Carlos: «Dilemas de la PESC y de la política exterior española: el caso de las relaciones hispano-marroquíes». *Cuadernos de Estrategia* (Madrid), 125 (marzo 2004).
- Méndez de Vigo, Íñigo: «Lisboa, camino o posada». *ABC*. 1 de diciembre de 2009.
- Ramírez, María: «Cinco españoles en el primer reparto de las nuevas embajadas de la UE». *El Mundo*. 15 de septiembre de 2010.
- S. P.: «Protection consulaire, garantir les droits des Européens». *Bulletin Quotidien Europe*. 24 de marzo de 2011.
- Serbetto, Enrique: «La guerra por la diplomacia europea». *ABC*. 7 de marzo de 2010.
- UN News Centre: «European foreign policy chief reaffirms commitment to strong UN». 8 de febrero de 2011.

c) Tesis doctoral

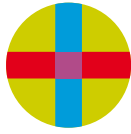
- Madrazo Rivas, Enrique Juan: *La evolución del papel de las instituciones comunitarias y de los procedimientos de decisión. Una interpretación desde el concepto de legitimidad*. Director: D. José Giménez y Martínez de Carvajal. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Estudios Internacionales; 1992.

## Recursos en línea:

- Comisión Europea: «Miembros de la Comisión presidida por José Manuel Barroso (2004-2009)», disponible en <[http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2004-2009/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/index_es.htm)> (consultada el 19 de marzo de 2011).
- Comisión Europea, Dirección General de Justicia: «El papel de la UE en la protección consular», disponible en <<http://ec.europa.eu/consularprotection/documentsView?tab=5&resetRightMenu=true>> (consultada el 25 de marzo de 2011).
- Consejo de la Unión Europea: «Asuntos Exteriores», disponible en <<http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=1848&lang=es>> (consultada el 5 de marzo de 2011).
- Consejo de la Unión Europea : «EU Special Representatives», disponible en <<http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=263&lang=Es>> (consultada el 5 de marzo de 2011).
- Delegation of the European Union to the Holy See, to the Order of Malta and to the UN Organisations in Rome: «How We Work With the UN Organisations in Rome», disponible en <[http://ec.europa.eu/delegations/delita/our\\_activities\\_in\\_rome/work\\_with\\_un\\_organisation.htm](http://ec.europa.eu/delegations/delita/our_activities_in_rome/work_with_un_organisation.htm)> (consultada el 7 de junio de 2010).
- Delegation of the European Union to the International Organisations in Vienna: «EU & Other International Organisations in Vienna», disponible en <[http://www.delvie.ec.europa.eu/en/eu\\_int/otherintorg.htm](http://www.delvie.ec.europa.eu/en/eu_int/otherintorg.htm)> (consultada el 7 de junio de 2010).
- Delegation of the European Union to the International Organisations in Vienna: «UN Agencies in Vienna», disponible en <[http://www.delvie.ec.europa.eu/en/eu\\_un/un\\_agencies\\_in\\_vienna.htm](http://www.delvie.ec.europa.eu/en/eu_un/un_agencies_in_vienna.htm)> (consultada el 7 de junio de 2010).
- Delegation of the European Union to the OECD and the UNESCO in Paris, disponible en <<http://ec.europa.eu/delegations/delpar/en/index.htm>> (consultada el 7 de junio de 2010).
- EPSO: «Categorías de personal», disponible en <[http://europa.eu/epso/discover/careers/staff\\_categories/index\\_es.htm](http://europa.eu/epso/discover/careers/staff_categories/index_es.htm)> (consultada el 5 de marzo de 2011).
- Europa, síntesis de la legislación de la UE: «El espacio y la cooperación Schengen», disponible en <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l33020\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_es.htm)> (consultada el 4 de junio de 2010).
- Europa, síntesis de la legislación de la UE: «La Decisión», disponible en <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/l14526\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l14526_es.htm)>, (consultada el 9 de junio de 2010).
- European Commission External Relations: «Delegations to Third Countries», disponible en <[http://ec.europa.eu/external\\_relations/repdel/edelhrm/index.cfm?fuseaction=crepdel.europa&lang=EN](http://ec.europa.eu/external_relations/repdel/edelhrm/index.cfm?fuseaction=crepdel.europa&lang=EN)> (consultada el 7 de junio de 2010).
- European Commission External Relations: «External Service – Delegations’ Websites», disponible en <[http://ec.europa.eu/external\\_relations/delegations/web\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/web_en.htm)> (consultada el 7 de junio de 2010).
- The European Commission Liaison Office to Kosovo: «How Is The EU Represented in Kosovo?», disponible en <<http://www.delprn.ec.europa.eu/?cid=2,41>> (consultada el 7 de junio de 2010).



- European Economic and Trade Office: «Taiwan and the EU», disponible en <[http://ec.europa.eu/delegations/taiwan/eu\\_taiwan/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/delegations/taiwan/eu_taiwan/index_en.htm)> (consultada el 7 de junio de 2010).
- European External Action Service: «Structure and Organisation», disponible en <[http://eeas.europa.eu/background/organisation/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/background/organisation/index_en.htm)> (consultada el 27 de marzo de 2011).
- European Parliament: «Plenary sesión 5-8 July 2010», disponible en <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=IM-PRESS&reference=20100625FCS76850>> (consultada el 27 de marzo de 2011).
- Permanent Delegation of the European Union to the International Organisations in Geneva, disponible en <<http://www.delgva.ec.europa.eu/en/index.htm>> (consultada el 1 de junio de 2010).
- El portal de la Unión Europea: «Expiración del Tratado de la CECA», disponible en <[http://europa.eu/ecsc/index\\_es.htm](http://europa.eu/ecsc/index_es.htm)> (consultada el 27 de marzo de 2011).



CEU

*Instituto Universitario  
de Estudios Europeos*

*Universidad San Pablo*

## Boletín de Suscripción

Deseo recibir los próximos números de los Documentos de Trabajo de la Serie “*Unión Europea*” del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo:

Nombre y Apellidos .....

.....

Dirección .....

Población ..... C.P. .... País .....

Teléfono ..... Correo electrónico .....

Usted tiene derecho a acceder a la información que le concierne, recopilada en nuestro fichero de clientes, y cancelarla o rectificarla en el caso de ser errónea. A través del Instituto Universitario de Estudios Europeos podrá recibir información de su interés. Si no desea recibirla, le rogamos que nos lo haga saber mediante comunicación escrita con todos sus datos.

Si usted está interesado en adquirir ejemplares de alguno de los números ya publicados, sírvase ponerse en contacto con CEU Ediciones:

Teléfono: 91 514 05 73  
www.ceuediciones.es  
e-mail: ceuediciones@ceu.es

Instituto Universitario de Estudios Europeos  
Universidad CEU San Pablo  
Avda. del Valle 21, 28003 Madrid  
E-mail: [idee@ceu.es](mailto:idee@ceu.es)  
Tfno: 91 514 04 22 | Fax: 91 514 04 28  
[www.idee.ceu.es](http://www.idee.ceu.es)



# Números Publicados

## Serie Unión Europea

- Nº 1/2000 “La política monetaria única de la Unión Europea”  
Rafael Pampillón Olmedo
- Nº 2/2000 “Nacionalismo e integración”  
Leonardo Caruana de las Cagigas y Eduardo González Calleja
- Nº 1/2001 “Standard and Harmonize: Tax Arbitrage”  
Nohemi Boal Velasco y Mariano González Sánchez
- Nº 2/2001 “Alemania y la ampliación al este: convergencias y divergencias”  
José María Beneyto Pérez
- Nº 3/2001 “Towards a common European diplomacy? Analysis of the European Parliament resolution on establishing a common diplomacy (A5-0210/2000)”  
Belén Becerril Atienza y Gerardo Galeote Quecedo
- Nº 4/2001 “La Política de Inmigración en la Unión Europea”  
Patricia Argerey Vilar
- Nº 1/2002 “ALCA: Adiós al modelo de integración europea?”  
Mario Jaramillo Contreras
- Nº 2/2002 “La crisis de Oriente Medio: Palestina”  
Leonardo Caruana de las Cagigas
- Nº 3/2002 “El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros”  
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 4/2002 “La sociedad anónima europea”  
Manuel García Riestra
- Nº 5/2002 “Jerarquía y tipología normativa, procesos legislativos y separación de poderes en la Unión Europea: hacia un modelo más claro y transparente”  
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 6/2002 “Análisis de situación y opciones respecto a la posición de las Regiones en el ámbito de la UE. Especial atención al Comité de las Regiones”  
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 7/2002 “Die Festlegung einer genaueren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten”  
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 1/2003 “Un español en Europa. Una aproximación a Juan Luis Vives”  
José Peña González
- Nº 2/2003 “El mercado del arte y los obstáculos fiscales ¿Una asignatura pendiente en la Unión Europea?”  
Pablo Siegrist Ridruejo

- Nº 1/2004** “Evolución en el ámbito del pensamiento de las relaciones España-Europa”  
José Peña González
- Nº 2/2004** “La sociedad europea: un régimen fragmentario con intención armonizadora”  
Alfonso Martínez Echevarría y García de Dueñas
- Nº 3/2004** “Tres operaciones PESD: Bosnia i Herzegovina, Macedonia y República Democrática de Congo”  
Berta Carrión Ramírez
- Nº 4/2004** “Turquía: El largo camino hacia Europa”  
Delia Contreras
- Nº 5/2004** “En el horizonte de la tutela judicial efectiva, el TJCE supera la interpretación restrictiva de la legitimación activa mediante el uso de la cuestión prejudicial y la excepción de ilegalidad”  
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 1/2005** “The Biret cases: what effects do WTO dispute settlement rulings have in EU law?”  
Adrian Emch
- Nº 2/2005** “Las ofertas públicas de adquisición de títulos desde la perspectiva comunitaria en el marco de la creación de un espacio financiero integrado”  
José María Beneyto y José Puente
- Nº 3/2005** “Las regiones ultraperiféricas de la UE: evolución de las mismas como consecuencia de las políticas específicas aplicadas. Canarias como ejemplo”  
Carlota González Láynez
- Nº 24/2006** “El Imperio Otomano: ¿por tercera vez a las puertas de Viena?”  
Alejandra Arana
- Nº 25/2006** “Bioterrorismo: la amenaza latente”  
Ignacio Ibáñez Ferrándiz
- Nº 26/2006** “Inmigración y redefinición de la identidad europea”  
Diego Acosta Arcarazo
- Nº 27/2007** “Procesos de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones”  
Raquel Turienzo Carracedo
- Nº 28/2007** “El poder del derecho en el orden internacional. Estudio crítico de la aplicación de la norma democrática por el Consejo de Seguridad y la Unión Europea”  
Gaspar Atienza Becerril
- Nº 29/2008** “Iraqi Kurdistan: Past, Present and Future. A look at the history, the contemporary situation and the future for the Kurdish parts of Iraq”  
Egil Thorsås
- Nº 30/2008** “Los desafíos de la creciente presencia de China en el continente africano”  
Marisa Caroço Amaro
- Nº 31/2009** “La cooperación al desarrollo: un traje a medida para cada contexto. Las prioridades para la promoción de la buena gobernanza en terceros países: la Unión Europea, los Estados Unidos y la Organización de las Naciones Unidas”  
Anne Van Nistelroo

- Nº 32/2009 “Desafíos y oportunidades en las relaciones entre la Unión Europea y Turquía”  
Manuela Gambino
- Nº 33/2010 “Las relaciones trasatlánticas tras la crisis financiera internacional: oportunidades para la Presidencia Española”  
Román Escolano
- Nº 34/2010 “Los derechos fundamentales en los tratados europeos. Evolución y situación actual”  
Silvia Ortiz Herrera
- Nº 35/2010 “La Unión Europea ante los retos de la democratización en Cuba”  
Delia Contreras
- Nº 36/2010 “La asociación estratégica UE- Brasil. Retórica y pragmatismo en las relaciones Euro-Brasileñas”  
(Vol 1 y 2)  
Ana Isabel Rodríguez Iglesias
- Nº 37/2011 “China’s foreign policy: A European Perspective”  
Fernando Delage y Gracia Abad
- Nº 38/2011 “China’s Priorities and Strategy in China-EU Relations”  
Chen Zhimin, Dai Bingran, Zhongqi Pan and Ding Chun
- Nº 39/2011 “Motor or Brake for European Policies? Germany’s new role in the EU after the Lisbon-Judgment of its Federal Constitutional Court”  
Ingolf Pernice
- Nº 40/2011 “Back to Square One - the Past, Present and Future of the Simmenthal Mandate”  
Siniša Rodin
- Nº 41/2011 “Lisbon before the Courts: Comparative Perspectives”  
Mattias Wendel
- Nº 42/2011 “The Spanish Constitutional Court, European Law and the constitutional traditions common to the Member States (Art. 6.3 TUE). Lisbon and beyond”  
Antonio López – Pina
- Nº 43/2011 “Women in the Islamic Republic of Iran: The Paradox of less Rights and more Opportunities”  
Désirée Emilie Simonetti
- Nº 44/2011 “China and the Global Political Economy”  
Weiping Huang & Xinning Song
- Nº 45/2011 “Multilateralism and Soft Diplomacy”  
Juliet Lodge and Angela Carpenter
- Nº 46/2011 “FDI and Business Networks: The EU-China Foreign Direct Investment Relationship”  
Jeremy Clegg and Hinrich Voss
- Nº 47/2011 “China within the emerging Asian multilateralism and regionalism. As perceived through a comparison with the European Neighborhood Policy”  
Maria-Eugenia Bardaro & Frederik Ponjaert



- Nº 48/2011 “Multilateralism and global governance”  
Mario Telò
- Nº 49/2011 “EU-China: Bilateral Trade Relations and Business Cooperation”  
Enrique Fanjul
- Nº 50/2011 “Political Dialogue in EU-China Relations”.  
José María Beneyto, Alicia Sorroza, Inmaculada Hurtado y Justo Corti
- Nº 51/2011 “La Política Energética Exterior de la Unión Europea. Entre dependencia, seguridad de abastecimiento, mercado y geopolítica”.  
Marco Villa

## Serie Política de la Competencia

- Nº 1/2001 “El control de concentraciones en España: un nuevo marco legislativo para las empresas”  
José María Beneyto
- Nº 2/2001 “Análisis de los efectos económicos y sobre la competencia de la concentración Endesa-Iberdrola”  
Luis Atienza, Javier de Quinto y Richard Watt
- Nº 3/2001 “Empresas en Participación concentrativas y artículo 81 del Tratado CE: Dos años de aplicación del artículo 2(4) del Reglamento CE de control de las operaciones de concentración”  
Jerónimo Maíllo González-Orús
- Nº 1/2002 “Cinco años de aplicación de la Comunicación de 1996 relativa a la no imposición de multas o a la reducción de su importe en los asuntos relacionados con los acuerdos entre empresas”  
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 2/2002 “Leniency: la política de exoneración del pago de multas en derecho de la competencia”  
Santiago Illundaín Fontoya
- Nº 3/2002 “Dominancia vs. disminución sustancial de la competencia ¿cuál es el criterio más apropiado?: aspectos jurídicos”  
Mercedes García Pérez
- Nº 4/2002 “Test de dominancia vs. test de reducción de la competencia: aspectos económicos”  
Juan Briones Alonso
- Nº 5/2002 “Telecomunicaciones en España: situación actual y perspectivas”  
Bernardo Pérez de León Ponce
- Nº 6/2002 “El nuevo marco regulatorio europeo de las telecomunicaciones”  
Jerónimo González González y Beatriz Sanz Fernández-Vega
- Nº 1/2003 “Some Simple Graphical Interpretations of the Herfindahl-Hirshman Index and their Implications”  
Richard Watt y Javier De Quinto
- Nº 2/2003 “La Acción de Oro o las privatizaciones en un Mercado Único”  
Pablo Siegrist Ridruejo, Jesús Lavalle Merchán, Emilia Gargallo González
- Nº 3/2003 “El control comunitario de concentraciones de empresas y la invocación de intereses nacionales. Crítica del artículo 21.3 del Reglamento 4064/89”  
Pablo Berenguer O’Shea y Vanessa Pérez Lamas
- Nº 1/2004 “Los puntos de conexión en la Ley 1/2002 de 21 de febrero de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia”  
Lucana Estévez Mendoza
- Nº 2/2004 “Los impuestos autonómicos sobre los grandes establecimientos comerciales como ayuda de Estado ilícita ex art. 87 TCE”  
Francisco Marcos
- Nº 1/2005 “Servicios de Interés General y Artículo 86 del Tratado CE: Una Visión Evolutiva”  
Jerónimo Maíllo González-Orús

- Nº 2/2005** “La evaluación de los registros de morosos por el Tribunal de Defensa de la Competencia”  
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 3/2005** “El código de conducta en materia de fiscalidad de las empresas y su relación con el régimen comunitario de ayudas de Estado”  
Alfonso Lamadrid de Pablo
- Nº 18/2006** “Régimen sancionador y clemencia: comentarios al título quinto del anteproyecto de la ley de defensa de la competencia”  
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 19/2006** “Un nuevo marco institucional en la defensa de la competencia en España”  
Carlos Padrós Reig
- Nº 20/2006** “Las ayudas públicas y la actividad normativa de los poderes públicos en el anteproyecto de ley de defensa de la competencia de 2006”  
Juan Arpio Santacruz
- Nº 21/2006** “La intervención del Gobierno en el control de concentraciones económicas”  
Albert Sánchez Graells
- Nº 22/2006** “La descentralización administrativa de la aplicación del Derecho de la competencia en España”  
José Antonio Rodríguez Miguez
- Nº 23/2007** “Aplicación por los jueces nacionales de la legislación en materia de competencia en el Proyecto de Ley”  
Juan Manuel Fernández López
- Nº 24/2007** “El tratamiento de las restricciones públicas a la competencia”  
Francisco Marcos Fernández
- Nº 25/2008** “Merger Control in the Pharmaceutical Sector and the Innovation Market Assessment. European Analysis in Practice and differences with the American Approach”  
Teresa Lorca Morales
- Nº 26/2008** “Separación de actividades en el sector eléctrico”  
Joaquín M<sup>a</sup> Nebreda Pérez
- Nº 27/2008** “Arbitraje y defensa de la competencia”  
Antonio Creus Carreras y Josep Maria Juliá Insenser
- Nº 28/2008** “El procedimiento de control de concentraciones y la supervisión por organismos reguladores de las Ofertas Públicas de Adquisición”  
Francisco Marcos Fernández
- Nº 29/2009** “Intervención pública en momentos de crisis: el derecho de ayudas de Estado aplicado a la intervención pública directa en las empresas”  
Pedro Callol y Jorge Manzarbeitia
- Nº 30/2010** “Understanding China’s Competition Law & Policy: Merger Control as a Case Study”  
Jeronimo Maillo

## **Serie Economía Europea**

- Nº 1/2001 “Impacto económico de la inmigración de los Países de Europa Central y Oriental a la Unión Europea”  
M<sup>a</sup> del Mar Herrador Morale
- Nº 1/2002 “Análisis de la financiación de los Fondos Estructurales en el ámbito de la política regional de la Unión Europea durante el período 1994-1999”  
Cristina Isabel Dopacio
- Nº 2 /2002 “On capital structure in the small and medium enterprises: the spanish case”  
Francisco Sogorb Mira
- Nº 3 /2002 “European Union foreign direct investment flows to Mercosur economies: an analysis of the country-of-origin determinants“  
Martha Carro Fernández
- Nº 1/2004 “¿Es necesario reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento?”  
Ana Cristina Mingorance
- Nº 2/2004 “Perspectivas financieras 2007-2013: las nuevas prioridades de la Unión Europea y sus implicaciones en la política regional”  
Cristina Serrano Leal, Begoña Montoro de Zulueta y Enrique Viguera Rubio
- Nº 3/2004 “Stabilisation Policy in EMU: The Case for More Active Fiscal Policy”  
María Jesús Arroyo Fernández y Jorge Uxó González
- Nº 1/2005 “La negociación de las perspectivas financieras 2007-2013: Una historia de encuentros y desencuentros”  
Cristina Serrano Leal
- Nº 9/2006 “La cuestión agrícola en las negociaciones comerciales multilaterales”  
Ana Fernández-Ardavín Martínez y M<sup>a</sup> Ángeles Rodríguez Santos
- Nº 10/2007 “El modelo de desarrollo finlandés y su posible adaptación a los países del Este”  
Zane Butina
- Nº 11/2008 “La estrategia de Lisboa como respuesta de la UE a los retos de la globalización y al envejecimiento de su población”  
Miguel Moltó Calvo

## **Serie del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo**

- Nº 1/2003 “Papel de la UE en las recientes cumbres internacionales”  
Mónica Goded Salto
- Nº 1/2004 “La asociación Euro-Mediterránea: Un instrumento al servicio de la paz y la prosperidad”  
Jesús Antonio Núñez Villaverde
- Nº 2/2004 La retroalimentación en los sistemas de evaluación. Experiencias en la cooperación al desarrollo“  
José María Larrú Ramos
- Nº 3/2004 “Migraciones y desarrollo: propuestas institucionales y experiencias prácticas”  
Carlos Giménez, Alberto Acosta, Jaime Atienza, Gemma Aubarell, Xabier Aragall
- Nº 4/2004 “Responsabilidad social corporativa y PYMES”  
Amparo Merino de Diego
- Nº 1/2005 “La relación ONG-Empresa en el marco de la responsabilidad social de la empresa”  
Carmen Valor y Amparo Merino
- Nº 1/2008 “Dos modalidades de evaluación: evaluaciones de impacto aleatorias y evaluaciones participativas”  
Larrú Ramos, José María y Lugrís Llerandi, Jorge
- Nº 2/2008 “A system not fit for purpose? Reforms in the EU’s aid architecture and management and their implications for EU’s aid effectiveness”  
Grimm, Sven
- Nº 3/2008 “El fortalecimiento institucional de la sociedad civil: Principal desafío de la cooperación internacional”  
Daubón, Ramón E.
- Nº 4/2009 “La relación entre las instituciones y el desarrollo económico de las naciones”  
Teresa Lorca Bandeira, Pablo
- Nº 5/2009 “El desarrollo institucional en el contexto de la ineficacia de la ayuda oficial: valoración crítica y propuestas de acción”  
Bandeira, Pablo
- Nº 6/2009 “El fortalecimiento de capacidades y el apoyo al desarrollo desde las bases: la experiencia de RedAmérica”  
Rodrigo Villar
- Nº 7/2009 “Mind the GAP: addressing the “delivery challenge” in European Commission Development Cooperation”  
Bossuyt, Jean
- Nº 8/2009 “De la reforma política en nuevas democracias: aspectos sistémicos e institucionales y calidad de la democracia”  
Alcántara Sáez, Manuel; García Díez, Fátima
- Nº 9/2009 “Limitaciones metodológicas para el análisis de la Gobernabilidad”  
Fernández Trillo-Figueroa

- Nº 10/2009 “Fortalecimiento de la Sociedad civil para la acción pública y la gobernanza democrática en contextos de desarrollo”  
Delamaza, Gonzalo
- Nº 11/2010 “La gestión de la información en organizaciones de desarrollo Vol. 1 y Vol. 2”  
Rodríguez - Ariza Carlos
- Nº 12/2010 “¿ Más es mejor?”  
Larru, José María
- Nº 13/2010 “Civil society capacity building: An approach in Uganda”  
Groenendijk, Kees

## **Serie Arbitraje Internacional y Resolución Alternativa de Controversias**

- Nº 1/2007 “Towards a new paradigm in international arbitration. The Town Elder model revisited”  
David W. Rivkin
- Nº 2/2008 “Los árbitros y el poder para dictar condenas no pecuniarias”  
Ramos Muñoz, David
- Nº 3/2008 “La lucha contra las prerrogativas estatales en el arbitraje comercial internacional”  
Merino Merchán, José Fernando
- Nº 4/2009 “Due process and public policy in the international enforcement of class arbitration awards”  
Strong I. Stacie
- Nº 5/2009 “The permanent court of arbitration and the uncitral arbitration rules: current interaction and future prospectives”  
Grimmer, Sarah



**Resumen:** A pesar de lo que comúnmente se cree, la voluntad de una Europa unida en lo político, además de en lo económico, siempre estuvo en las mentes de quienes iniciaron el proceso de integración europea. El largo camino hacia esta unión política nunca ha sido fácil, pero una marcha constante primero a través de cumbres y, después, de tratados, ha dado lugar a una cierta cooperación y concertación en la materia.

Finalmente, la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior que se establece en el Tratado de Lisboa supone dar el paso definitivo para que la UE desarrolle una política exterior única, coherente y, por tanto, más efectiva. Gracias al SEAE, la UE reforzará su posición en la escena internacional.

El SEAE comenzó su andadura el 1 de diciembre de 2010. Cabe aquí recordar las palabras de Antonio Machado: “Caminante, no hay camino, se hace camino al andar”.

**Palabras clave:** Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), Alta Representante, Catherine Ashton, Delegaciones de la UE, relaciones exteriores de la UE, diplomacia, cooperación política.

**Abstract:** European integration was not achieved overnight. Despite common assumptions, it is a long-standing process with greater significance than mere economic harmonisation. In fact, political co-operation has followed its own path since the very beginning of the European integration process, and a rather narrow and tortuous path at that. Common foreign policy has made its own way after countless meetings and treaties.

Finally, the Treaty of Lisbon has laid the foundation for the creation of the European External Action Service. The EU wants to use the EEAS to establish coherent and effective international relations. Moreover, this service helps assure that the EU's voice is heard in an ever-changing international scene.

The EEAS was launched on 1st December 2010 and it has a long way to go. However, as Kafka said: “paths are made by walking”.

**Keywords:** European External Action Service (EEAS), High Representative, Catherine Ashton, EU Delegations, European external relations, diplomacy, political co-operation