



# Trabajo Fin de Grado

El Servicio Europeo de Acción Exterior y su relación con la acción de los Estados miembros: problemática, retos y posibilidades. El caso español.

Autor:

Alejandro Salesa Cotaina

Directora:

Ana Gascón Marcén

Facultad de Derecho

2014

## ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
Lista de abreviaturas .....	3
I. Introducción.....	4
II. La Unión Europea en la escena internacional: contexto general y retos.....	6
1. La Unión Europea como actor global.....	6
2. La política exterior de la Unión Europea: peculiaridades y retos.....	9
III. Modelo anterior al Tratado de Lisboa: especial referencia a la Política Exterior y de Seguridad Común.....	12
1. Anotaciones previas.....	12
2. El desarrollo histórico de la PESC hasta el Tratado de Lisboa.....	15
3. Principios, procedimiento y funcionamiento de la PESC.....	20
IV. El Tratado de Lisboa: la redefinición del modelo institucional.....	24
1. Problemática general: las relaciones exteriores de la Unión Europea... ..	24
2. Los principios de la reforma del Tratado de Lisboa.....	26
3. El Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.....	29
V. El Servicio Europeo de Acción Exterior.....	36
1. El proceso de creación del SEAE: la negociación.....	36
2. Decisión 2010/427/UE.....	42
2.1. Naturaleza jurídica del SEAE.....	42
2.2. Ámbito de actuación: cometidos y cooperación.....	45
2.3. Organización e instrumentos.....	51
3. Revisión de la Decisión 2010/427/UE .....	55
VI. Conclusiones.....	58
Bibliografía.....	64
Anexo I. Organigrama del SEAE.	

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

<i>AR</i>	Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad/Vicepresidente de la Comisión
<i>EEMM</i>	Estados miembros
<i>EEUU</i>	Estados Unidos de América
<i>JAI</i>	Asuntos de Justicia e Interior
<i>PE</i>	Parlamento Europeo
<i>PESC</i>	Política Exterior y de Seguridad Común
<i>SEAE</i>	Servicio Europeo de Acción Exterior
<i>TJCE</i>	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
<i>TJUE</i>	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
<i>TFUE</i>	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
<i>TUE</i>	Tratado de la Unión Europea
<i>UE</i>	Unión Europea
<i>URSS</i>	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

## I. INTRODUCCIÓN.

El Servicio Europeo de Acción Exterior (en adelante, SEAE) surge como manifestación de unas determinadas necesidades que han de ser resueltas; esto es, la acción exterior de la Unión Europea (en adelante, UE) padece de falta de coherencia, unidad y eficacia, disfunciones estructurales que le impiden tomar una posición de liderazgo en asuntos de interés global. En este sentido, las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa suponen la configuración de un nuevo modelo que pretende mitigar las posibles disfunciones que presenta la Unión en su acción exterior, con el fin de que ésta halle un puesto relevante como actor global.

No obstante lo anterior, hay que relativizar en cierto sentido esta afirmación pues todavía no se disponen de los elementos de juicio suficientes como para aseverar con rotundidad si es, en verdad, aproximado a la realidad que se ha producido una redefinición sustancial de los elementos que componen la acción exterior de la Unión. Y, en estos extremos, si tales cambios disponen de la profundidad suficiente como para constituir una auténtica novedad respecto de la estructura e instrumentos a disposición de la UE para conducir su política exterior. No se van a hacer más precisiones en este instante pues, en realidad, habrá tiempo de comentar las carencias que la Unión ha demostrado a lo largo de su historia para afrontar los retos que plantea la política internacional, sin embargo, conviene determinar el camino sobre el que discurrirán las reflexiones posteriores.

Del mismo modo, resulta apropiado a estos efectos explicar con cierto detenimiento la evolución del proyecto de creación del SEAE hasta su puesta definitiva en marcha así como los detalles de los procesos decisarios; esto es así, porque las peculiaridades de dicho proceso influyen de manera muy notable en la configuración final del Servicio, aportando determinados matices que condicionan su actividad. Finalmente, es una exigencia ineludible orientar el sentido de estas reflexiones hacia las implicaciones que la creación del SEAE haya podido tener respecto de la acción exterior de los Estados miembros (en adelante, EEMM).

Así pues, el SEAE constituye una auténtica innovación desde el punto de vista del proceso de integración europea, cuestión que indudablemente justifica el interés demostrado por aquel en este análisis. Pero, además, se trata de una reforma operada en un ámbito de actuación de la UE que se caracteriza por su complejidad y, sobre todo,

por sus peculiaridades. En efecto, las relaciones exteriores de la Unión están presididas por una lógica distinta que influye en la dinámica que las inspira y, concretamente, de un elemento que viene a servirles de vehículo. En este sentido, aquellas implicaciones respecto de la acción exterior de los EEMM, también han motivado la inclinación hacia el tratamiento de esta cuestión. En realidad, estos son un elemento esencial del proceso de integración europea pues son la base sobre la que dicho proceso se sustenta y, además, el SEAE supone la introducción de un instrumento diplomático que se asemeja a los servicios diplomáticos de los Estados nacionales.

No es de extrañar que haya surgido una importante polémica en torno a los mecanismos de relación internacional que ha experimentado la UE a lo largo de su evolución; el SEAE responde, en cierto sentido, a esa polémica. Este trabajo pretende contribuir al esclarecimiento de la misma, de modo que se aporta una perspectiva que busca completar los estudios precedentes. Es por eso que para la realización de este trabajo se ha recurrido a dichos estudios con el fin de encontrar los pasos correctos por los que orientar el tratamiento de la cuestión.

La investigación ha implicado a estudios doctrinales cuya autoría corresponde a profesores e investigadores de diversa procedencia que han planteado el debate tomando como referencia múltiples circunstancias. Ahora bien, aquellas explicaciones doctrinales resultan inservibles sin el conocimiento adecuado de las fuentes legales pues, al fin y al cabo, aportan el contenido efectivo al SEAE y condicionan sus principios objetivos y ámbito de actuación; esto es, se han manejado los textos normativos oportunos y los informes procedentes de las instituciones y demás órganos de la UE que han servido de base para la configuración del Servicio.

Asimismo, se ha intentado contar con la visión de miembros del servicio diplomático español que han contribuido, de una u otra forma, a la configuración del SEAE o que han tenido contacto directo con las relaciones exteriores de la UE. De esta manera, el trabajo de investigación que aquí se presenta ha aunado perspectivas procedentes del mundo puramente académico y de la realidad práctica con el fin de aportar un análisis completo y que sirva para comprender las consecuencias de la creación del SEAE para la acción exterior de la UE y, por supuesto, para la de los EEMM.

## **II. LA UNIÓN EUROPEA EN LA ESCENA INTERNACIONAL: CONTEXTO GENERAL Y RETOS.**

### **1. La Unión Europea como actor global.**

El SEAE desde el mismo momento en el que se plantea su creación y durante todo el proceso de negociación del que resultará su configuración final está presidido por una necesidad imperiosa. La UE tiene la obligación de constituirse como un actor internacional con auténtica capacidad de influencia global para la defensa de sus intereses. En este sentido, el SEAE junto con otras novedades introducidas por el Tratado de Lisboa pretende conseguir eso mismo, o al menos, dotar a la UE de los instrumentos necesarios para establecer una acción exterior coherente y eficaz que le permita responder a los retos planteados por la escena internacional actual.

Habrá tiempo para comentar cuáles son las innovaciones introducidas por esta última modificación de los Tratados; baste decir ahora, a los efectos de las cuestiones que se tratan en este instante, que existe una total redefinición del diseño institucional referente a la actuación de la Unión frente al exterior y ello responde a una realidad respecto de la que no se puede permanecer indiferente: la UE y los EEMM deben tomar conciencia de que están en franco declive en cuanto a su capacidad de influencia internacional, los puntos candentes de interés mundial se alejan de ellos y, en consecuencia, el futuro dibuja unos contornos que resultan realmente descorazonadores para los Estados europeos.

En efecto, el mundo y las relaciones internacionales han experimentado importantes transformaciones en las últimas décadas. Y, en resumen, los Estados europeos no disponen del perfil para responder a las vicisitudes del mundo actual ni, en un grado mucho mayor y preocupante, al panorama que se intuye en el futuro. De hecho, una amplia mayoría de la doctrina ha manifestado en reiteradas ocasiones que la UE no influye con auténtico peso específico en las relaciones internacionales a una escala global; si se observan con objetividad determinados datos, estas conclusiones no resultan en ningún caso descabelladas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> BERNAD Y ALVÁREZ DE EULATE, M., SALINAS ALCEGA, S. y ROBLES TIRADO, C. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Realizaciones, Informes y Ediciones Europa, Zaragoza, 2003, p. 52. En otro orden de cosas e incidiendo en la cuestión, el Prof. Maximiliano Bernad suele insistir en sus clases en las circunstancias que hacen de los países de Europa totalmente incapaces de competir en el mundo globalizado que se vislumbra en el horizonte y lo ilustra con una frase: “fuera de la UE hace mucho frío”. Más allá de que el sentido de estas palabras no requiere ser descubierto, considero

Desde el punto de vista geográfico el centro de intereses se traslada inevitablemente hasta el Océano Pacífico desde el Atlántico y por tanto existe una importante lejanía del continente respecto del mismo. Resulta también un hándicap digno de especial consideración el envejecimiento de la población de los EEMM y el déficit demográfico al que va estrechamente aparejado. Al mismo tiempo, existe una rica herencia de diversidad histórica e idiomática que sin ninguna duda implica un potencial enorme para el futuro de los Estados europeos; sin embargo, puede representar un obstáculo para alcanzar acciones comunes que defender en bloque frente al exterior. Así, los intereses nacionales de los EEMM son perfectamente legítimos desde el punto de vista democrático y, además, no puede olvidarse que éstos sirven de base al proceso de integración.

Resulta por tanto de la realidad que se ha descrito *supra* la UE supone el medio más apropiado para combatir esa situación de desventaja respecto del resto de actores internacionales o incluso el único si hablamos de otros EEMM cuya posición es más delicada pues esas deficiencias estructurales son mucho más acusadas.

No obstante lo anterior, pese a que desde estas líneas se reconozca que las posibilidades de los Estados europeos para participar con peso específico en los asuntos de política global sólo se podrán sustentar en el seno de la UE<sup>2</sup>, debemos cuestionarnos sobre si ello es en verdad posible en atención a la imagen de la UE en el mundo. Es decir, si en efecto la UE tiene suficiente credibilidad política como para que los actores que van a asumir el protagonismo en la escena internacional consideren que puede reclamar cierto liderazgo. En otro orden de cosas y probablemente debería considerarse en primer lugar, ya que lo anterior dependerá en gran medida de lo que se va a enunciar a continuación, si la UE dispone de los instrumentos necesarios para articular una

---

interesante hacer ciertas precisiones: el Prof. Josep Ibáñez recuerda que “el potencial europeo que muestran datos objetivos sobre riqueza, comercio, I+D+i, demografía, contribución a Naciones Unidas, etc. no es suficiente para representar un papel importante en la política mundial” (IBÁÑEZ, J., “La contribución de la Unión Europea a la gobernanza global durante la Presidencia Española” en SOBRINO HEREDIA, J. M. (dir.), GARCÍA SEGURA, C., MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. y PALAO MORENO, G., *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*, Escuela Diplomática, Madrid, 2011, p. 360)

<sup>2</sup> En consonancia con esta línea argumental, el Prof. Josep Ibáñez dice: “La apreciación de esta realidad cada vez más clamorosa deberá generar una voluntad política más decidida para que desde todos y cada uno de los Estados miembros se contribuya a reforzar la condición de potencia de la UE”; no obstante, es se ha de reconocer en todo caso la necesidad de que los Estados miembros tomen conciencia de las relevantes consecuencias de esta realidad y asumir una voluntad política mayor en este sentido (IBÁÑEZ, J., op. cit. nota 1, p. 361).

acción exterior propia y bien definida. Así como la necesidad de que esta no sea contradictoria con la que lleven a cabo cada uno de los 28 EEMM que la componen y, finalmente, si la UE en su conjunto será capaz de combatir y superar los defectos de los que adolecen aquellos Estados individualmente.

Los EEMM y la UE han demostrado en determinadas ocasiones un cierto inmovilismo a la hora de asumir pactos políticos cuya repercusión internacional es incontestable. Del mismo modo, también se ha pretendido y conseguido aportar una imagen de mayor unidad, cooperación y colaboración en determinadas materias en las que la Unión ha conseguido formar una voluntad propia a partir del consenso de las instituciones y los EEMM. En definitiva, si se busca una afirmación taxativa en cuanto a la capacidad de la Unión para definir su política en el seno de sus procesos institucionales, ésta no va a poder aportarse. Lo cierto es que la UE ha sido capaz de movilizarse y actuar con efectividad en la escena internacional constituyéndose como un actor con liderazgo efectivo; mientras que en otras ocasiones, en asuntos que representan temas especialmente delicados para los intereses de unos u otros, dicho acuerdo no ha sido posible<sup>3</sup>. Sin embargo, todo este balance responde a la propia lógica de la UE que, en realidad, se manifiesta en los procesos de decisión sobre materias internas.

Siguiendo esta línea argumental, la duda permanente recae sobre la UE. Ciento desconcierto afecta a propios y extraños en lo que a la capacidad de movilización de la voluntad de esta organización internacional se refiere. Y es que la Unión está lastrada por las enormes dificultades que supone conformar una única voluntad, requisito indispensable para una acción exterior idónea y aportar esa credibilidad frente a terceros Estados. Son precisamente esas disfunciones, como ya se adelantaba, las que pretende

---

<sup>3</sup> Ejemplos que pueden aportarse para clarificar el estado de la cuestión son los siguientes, a saber: en cuanto a aquellos asuntos en los que la UE no ha demostrado auténtica capacidad de acción en la escena internacional han sido supuestos de gestión de crisis. Efectivamente, se refieren a la gestión de crisis globales como las de Irak, Libia o Siria; lo cierto es que, en mayor o menor medida dado el caso concreto, se han demostrado por la Unión una falta de coordinación en la movilización de sus instrumentos de acción exterior. Una muestra significativa de esta diversidad de intereses y que tiene a España como protagonista alude al caso del reconocimiento de Kosovo como Estado independiente; en particular, la mayoría de EEMM de la UE han accedido a reconocer a Kosovo como tal, mientras que el Reino de España, entre otros (Grecia, Eslovaquia, Chipre y Rumanía), ha optado por lo contrario. Representa, por tanto, un ejemplo magnífico para ilustrar las dificultades que existen para alcanzar una posición consensuada en los asuntos de política global.

solventar las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa en esta materia, incluido el propio SEAE.

## **2. La política exterior de la Unión Europea: retos y peculiaridades.**

Se han de comenzar estas primeras líneas incidiendo en la idea de que la Unión Europea constituye una auténtica innovación en sí misma. En esta primera reflexión superficial, que responde a una finalidad meramente introductoria, resulta especialmente tentador rescatar aquellas palabras que definieron a la UE con una expresión que se ha hecho curiosamente famosa entre la doctrina: *O.P.N.I.* o, desentrañando el sentido que encierran dichas siglas: *objeto político no identificado*<sup>4</sup>.

Sin duda, esa expresión sencilla pero tan acertada como ingeniosa viene a descubrir una situación que representa, como se decía, una anomalía en el panorama de la política internacional. Un ejemplo de ello es que resulta especialmente complicado dotarla de una definición susceptible de responder con cierta solvencia a una simple pregunta: *¿Qué es la Unión Europea?*, y más si para ello nos fijamos en los sujetos clásicos de Derecho internacional. Es decir no puede decirse que sea una organización internacional en un sentido puro, y en ningún caso podemos considerar a la UE como un Estado soberano o, más bien, como una suerte de *súper-Estado*; en realidad y a modo de aproximación, estamos ante un ente político supranacional compuesto por Estados que han decidido ceder el ejercicio de competencias soberanas. Éste constituye el rasgo básico y fundamental que marca las peculiaridades de la Unión, tanto sus virtudes como sus defectos.

En respuesta, la doctrina ha decidido solventar el problema mediante una definición que pretende aunar todas estas consideraciones: organización internacional

---

<sup>4</sup> Así fue como Jacques Delors, primer presidente de la Comisión Europea (1985 a 1995), describió el proyecto de integración europea utilizando ese juego de palabras; como puede observarse, pese al evidente carácter irónico de la cita, resultan especialmente elocuentes los términos en los que se expresó el político francés, esto es: se trata de una organización internacional que nace de acuerdo con los mecanismos ortodoxos de Derecho Internacional Público pero que, en el proceso de evolución que ha experimentado a lo largo de su historia, ha trascendido con creces esa naturaleza primigenia hasta constituir un ente que dispone de voluntad y voz independiente y autónoma de los Estados que la componen, hasta el punto de constituirse como una organización internacional que se caracteriza por un alto nivel de integración derivado del ejercicio de competencias soberanas de los Estados miembros. Por otra parte, también resulta interesante referirse a otras palabras en clave de humor y que inciden en la naturaleza especial de la UE: “[...] O.V.N.I., un *unidentified object* cuya naturaleza no sabemos precisar, pero que sin embargo vuela” (AMATO, G., “L’originalità instituzionale dell’Unione europea” en PRETEROSSI, G. (ed.), *Un passato che passa? Germania e Italia tra memoria e prospettiva*, Fahrenheit, Roma, 2000, p.82).

de integración o actor *sui generis*. No obstante, más allá de estas cuestiones en cuanto a la naturaleza jurídica, la conclusión incontestable que centraliza toda reflexión incide en el carácter innovador de esta organización internacional.

Así las cosas, es cierto que se pueda pensar que se está descentrando el debate de lo que inicialmente se ha propuesto como objeto del presente trabajo; sin embargo, la realidad fundacional e institucional que se acaba de comentar va a incidir inexorablemente en las posibilidades de actuación de la UE frente al exterior.

En fin conectando directamente con lo que se ha tratado más arriba, la UE tiene la importante tarea de definir una política exterior propia y unívoca y que sea susceptible de englobar el interés de todos los EEMM, en orden a garantizar la participación de los Estados europeos en las cuestiones de interés global. En suma, el mayor problema que tiene la UE es poder construir lo que se ha venido en llamar el *interés europeo*, esto es, un interés común propio de la Unión que sea susceptible de exportarse en aquellos asuntos de política internacional que son especialmente delicados. Ha existido varias ocasiones en las que la UE ha experimentado dificultades nada desdeñables para alcanzar un acuerdo común sobre determinados asuntos de política internacional en las diversas situaciones en las que se ha tenido que manifestar y las muestras de desacuerdo que surgieron entre los distintos EEMM impiden que la UE se constituya como actor con verdadera capacidad internacional y son generadores de desconfianza frente al exterior.

La primera conclusión firme que se propone y que deberá tenerse bien presente durante el resto de este trabajo es que la naturaleza política del proceso de integración marca inevitablemente la definición de la acción exterior de la UE, el obstáculo hasta ahora infranqueable que imposibilita la formación del mencionado interés europeo<sup>5</sup>.

No es preciso un análisis exhaustivo de la realidad comunitaria para poder atisbar cuáles son las razones que motivan esa gran dificultad. En definitiva, el fenómeno de integración europea tiene que lidiar con el hecho de que se define a sí mismo como un proceso abierto a todos los Estados europeos, hasta el punto de que actualmente son 28 Estados soberanos y parece que no se va a quedar ahí. Por

---

<sup>5</sup>Vid. GUINEA LLORENTE, M., “Innovación diplomática: La naturaleza de la Unión Europea como actor internacional” en SOBRINO HEREDIA, J. M. (dir.), ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y PUREZA, J. M. (coords.) *Innovación y conocimiento*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 437-438.

consiguiente, los retos que introducen las sucesivas ampliaciones de la UE a lo largo del tiempo, en el momento de configurar una posible acción exterior común, aunque sea en sus elementos más básicos, se infiere algo complejo.

En el transcurso de una ponencia, un diplomático español, que había estado destinado en los Balcanes durante el conflicto, decía lo siguiente: “Europa tiene demasiada historia”. En efecto, este podría ser un buen resumen. Pese a que se puede afirmar que existe un cierto sentimiento europeo, éste es demasiado débil en comparación con las peculiaridades de cada uno de los Estados que componen la UE, los cuales asimismo tienen sus propios intereses nacionales y política exterior, que en numerosas ocasiones entrará en conflicto con la del resto de los EEMM. En consecuencia, la imposibilidad de estructurar un interés común europeo se debe a que es preciso que los intereses nacionales de los Estados en el exterior lleguen a confluir; sin embargo, para que esto fuera factible se exige que tales intereses, aunque diversos, presentaran un cierto rastro de homogeneidad y la realidad de las cosas manifiesta que la voluntad política de los Estados en determinadas ocasiones no se orienta por ese camino.

Los términos en los que se expresan los párrafos precedentes describen un panorama especialmente pesimista y seguramente sea así, sin embargo, es interesante comenzar a estudiar los retos y aspiraciones que asume la UE para el futuro en cuanto a su participación en la política global. La necesidad de arbitrar soluciones efectivas a los problemas de visibilidad de la UE en el exterior y reclamar su lugar en la escena internacional resulta imprescindible, es por eso que presentar un escenario que parece de pesimista no resulta excesivamente gravoso para desempeñar de forma adecuada esta tarea. Más bien al contrario; es decir, identificar los puntos débiles de la acción exterior de la UE para conocer cuál es el sentido del marco organizativo e institucional introducido por el Tratado de Lisboa resulta ineludible. Ahora bien, pese a que estos argumentos lleguen a aceptarse, lo cierto es que se puede culpar al contenido de la situación aquí descrita de obviar aquellos ámbitos en los que la UE ha actuado con efectivo liderazgo en su acción exterior. Tal vez el mejor ejemplo de ello consiste en la ayuda al desarrollo y el sistema de relaciones internacionales que se ha constituido en torno a él, configurándose como el medio de presencia exterior más importante de la Unión.

En realidad, la UE en cuanto que primer contribuyente mundial en ayuda al desarrollo goza de una auténtica imagen como actor global propiamente dicho, al igual que en otros ámbitos de su política exterior. Sin embargo, en la situación internacional actual no parece suficiente y las deficiencias anteriormente aludidas siguen ahí. En resumen, se asume el compromiso político de reforzar los instrumentos a disposición de la UE para responder a los objetivos definidos más arriba; por consiguiente, corresponderá a los apartados siguientes de este trabajo analizar las características de los instrumentos y mecanismos de relación exterior que supongan una novedad y en qué medida representan una verdadera oportunidad para superar las ya aludidas deficiencias.

### **III. EL MODELO ANTERIOR AL TRATADO DE LISBOA: ESPECIAL REFERENCIA A LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN.**

#### **1. Anotaciones previas.**

El Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. En él se configura un sistema de acción exterior que implica un antes y un después en cuanto a las relaciones exteriores de la UE, o por lo menos, se introducen una serie de modificaciones que lo que pretendían era, precisamente, eso mismo. En efecto, el SEAE se circscribe en esta reforma con la intención de mejorar los mecanismos institucionales para convertir a la Unión en un actor con una presencia internacional relevante y, en el mejor de los casos, asumir un papel de liderazgo en los asuntos de política internacional<sup>6</sup>.

Uno de los principios fundamentales de la ciencia jurídica es que aquello que es objeto de reforma legal responde a una concreta circunstancia. Ésta es, en definitiva, que lo que existe previamente no satisface los objetivos que originalmente inspiraban el sentido de la norma. Y, en ese sentido, la redefinición de los elementos existentes y la introducción de otros nuevos asumen esos objetivos con la voluntad de hacerlos tuyos. En el seno de la UE, los rasgos tan peculiares del legislador encargado de construir el

---

<sup>6</sup> Pese a que luego pueda aportarse un comentario más exhaustivo al respecto, conviene hacer una serie de precisiones en torno a la historia institucional de la UE que da origen a la formulación del SEAE y, también, del Alto Representante. El malogrado *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, comúnmente conocido como Tratado Constitucional, preveía la creación de un cuerpo diplomático puramente europeo con la aspiración de que asumiese la representación en el exterior de la UE. Además, se pensó en la posibilidad de dotar a la UE de un Ministro de Asuntos Exteriores. *Vid. GUTIERREZ ESPADA, C., “El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿sólo una hermosa fachada para la inanidad?” en Cuadernos Europeos de Deusto, Núm. 44/2011, Bilbao, pp. 63 – 92, p. 65.*

contenido jurídico de los Tratados acentúan todavía más la orientación del Derecho a la satisfacción de determinados fines políticos. La pluralidad de actores implicados así como los intereses que están en juego determinan esa complejidad y, así, la negociación representa el medio idóneo (o probablemente, el único método posible) para aunar todos aquellos.

Siguiendo esta línea argumental, el concreto ámbito de las relaciones exteriores demuestra, a su vez, características peculiares que la diferencian de forma manifiesta del resto de políticas o ámbitos de actuación de la UE. Hasta el punto de que se podría realizar la afirmación aventurada pero, del mismo modo, con cierta razón, de que se trata de un mundo aparte dentro de la realidad comunitaria. Como se decía, existen razones que permiten incidir en esta idea con cierta solvencia: si se acude a la antigua estructura en pilares, la política exterior permanece, en solitario, basándose en una conceptualización puramente intergubernamental; no es necesario hacer un análisis exhaustivo para llegar a la conclusión de que esto determinará importantes implicaciones en cuanto a su definición y ejecución.

En fin, la Política Exterior y de Seguridad Común (en adelante, PESC) surge con la finalidad de buscar y, por ende, asegurar un papel para las Comunidades Europeas de entonces en la escena internacional. Ahora bien, antes desarrollar un mejor comentario en cuanto a la evolución de la PESC dentro de la compleja estructura de la Unión, los objetivos con los que se proyectó, así como el grado en que aquellos se han cumplimentado, es necesario hacer una exposición de las vicisitudes que posibilitaron aquellas pretensiones. Las expectativas de relación internacional de la UE como un actor propiamente dicho se comienzan a desarrollar con la nueva configuración geopolítica del mundo tras la caída del muro de Berlín. Y la realidad es que antes todas estas pretensiones no tenían sentido. La polaridad del mundo en torno a dos bloques antagónicos durante la Guerra Fría limitaba las posibilidades diplomáticas de los Estados europeos. Es decir, éstos se alineaban de parte de uno de los consabidos bandos de modo que su capacidad de acción exterior se encontraba efectivamente limitada en tanto en cuanto seguían las directrices marcadas por los EEUU o la URSS respectivamente.

En definitiva, los Estados europeos representaban un papel manifiestamente secundario en cuanto a su participación en los asuntos globales tras el liderazgo asumido por los Estados protagonistas de un globo terráqueo bipolar.

Las palabras dedicadas a estos precedentes deben ser puestos en valor para la comprensión adecuada de la manera en que ha variado la escena internacional. En cierto modo, cambió sustancialmente la percepción que los Estados europeos tenían de sí mismos y dejan de ser mera comparsa para tener auténticas posibilidades de asumir funciones relevantes en el nuevo *status quo* internacional. Así, el final de la Guerra Fría y la caída del muro de Berlín implica la ruptura de la bipolaridad del sistema internacional y la consecuencia directa e inmediata de ello es la siguiente, a saber: surge una escena internacional multipolar. Los Estados europeos reclaman ejercer una labor relevante como actores internacionales dentro del nuevo panorama global; es precisamente siguiendo esta orientación de pensamiento lo que inspira a las Comunidades Europeas para comenzar a plantear un compromiso político entre sus miembros para dibujar una suerte de acción exterior común.

En definitiva, el proyecto político se origina como consecuencia de un hecho incontestable: el fin de la Guerra Fría y el surgimiento de un nuevo orden mundial. La reunificación de Alemania y un cambio de mentalidad o, más bien, de percepción. Se abre una nueva vía para la configuración de nuevos interlocutores en el plano europeo e internacional y, por consiguiente, la constitución de un diálogo político; esto es, las relaciones diplomáticas del continente europeo se agilizan, y en algunos casos se reactivan o simplemente se crean<sup>7</sup>.

Ahora bien, pese a todo, lo cierto es que existe una percepción generalizada entre la doctrina de que PESC no ha obtenido resultados satisfactorios en cuanto a los objetivos planteados en un principio<sup>8</sup>. Pese a que todavía no se han aportado elementos

---

<sup>7</sup> En este sentido, resultaría interesante a efectos de completar la información aquí contenida sobre el contexto histórico que inspira la creación de la PESC y su antecedente inmediato acudir a las siguientes obras: BERNAD Y ALVÁREZ DE EULATE, M., SALINAS ALCEGA, S. y ROBLES TIRADO, C., op. cit., nota 1; HELWIG, N., “EU Foreign Policy and the High Representative’s Capability-Expectations Gap: A question of political will”. *European Foreign Affairs Review* 18, no. 2, Kluwer Law International, Países Bajos, 2013; así como SOBRINO HEREDIA, J. M. (dir.), GARCÍA SEGURA, C., MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. y PALAO MORENO, G., *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*, Escuela Diplomática, Madrid, 2011.

<sup>8</sup> Con interés didáctico se aportan ejemplos de opiniones autorizadas entre la doctrina que se expresan precisamente en este sentido. Por un lado, el investigador Niklas Helwig incide en la idea de que la capacidad de actuación de la PESC ha sido limitada puesto que la capacidad de acuerdo, sus recursos y los instrumentos a su disposición no han sido suficientes para conseguir aquello que se había previsto

de crítica suficiente sobre la PESC como para saber si esa estimación sobre las bondades o maldades de esta política es más o menos correcta, puede resultar una forma de aproximación adecuada para su conocimiento. Es decir, se trata de una afirmación que, al menos por el momento, se sitúa en términos provisionales que podrán ser objeto de confirmación posterior en atención a la reflexión que se aporte.

No obstante lo anterior, se partiría de la hipótesis de que la PESC no funciona correctamente o, mejor dicho, conforme a las previsiones con las que originalmente se concibió. Esto es, a grandes rasgos, no ha demostrado efectividad en cuanto al fin de constituir a la UE como un actor global con auténtica capacidad de influencia internacional. Todo esto serviría de fundamento a la reflexión que se presentaba al comienzo de estas líneas; es decir, la insatisfacción existente respecto de la PESC a lo largo de la historia de su funcionamiento, habría fundamentado la reforma profunda de la estructura de relación exterior a través del Tratado de Lisboa. En este punto inicial, resulta aventurado expresarse en términos tan tajantes; si bien conforme se avance en el tratamiento de las implicaciones fácticas de la PESC sobre la acción exterior de la Unión, se estará en posición de confirmar o desmentir dicha hipótesis.

## **2. El desarrollo histórico de la PESC hasta el Tratado de Lisboa.**

La realidad es que es preciso realizar, como se decía, un repaso de la historia del funcionamiento de la PESC y sus antecedentes para identificar cuáles han sido las disfunciones que tanto preocupan a la doctrina. También será interesante analizar en qué medida el SEAE ha servido para ajustar las carencias del sistema de acción exterior de la UE y sobre todo, si efectivamente, durante el relativo breve periodo de tiempo en el que el Servicio lleva en funcionamiento ha servido a tales finalidades.

Por lo tanto, como se apuntaba hasta ahora, tras el acontecimiento que supone caída del muro de Berlín surge, en cierto modo, la voluntad política de intentar convertir a la UE en un actor global, esto es, en un agente con auténtica capacidad de influencia

---

(HELWIG, N., op. cit., nota 7, pp.235-236). Además el Prof. Josep Ibáñez afirma que los instrumentos existentes antes del Tratado de Lisboa resultaron incapaces de afianzar la posición de la UE como actor global (IBÁÑEZ, J., op. cit., nota 1); también, el Prof. Alberto Herrero en el desarrollo de la ponencia de la XXX Academia Europea de Jaca, titulada: *Últimos desarrollos y algunas reflexiones acerca de la cooperación en el seno de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa*, afirmó esto mismo. Del mismo modo, saliendo del mundo académico, el diplomático Enrique Mora (y que, entre otras labores, fue Jefe de Gabinete del Alto Representante cuando dicho cargo recayó en D. Javier Solana) durante el transcurso de una ponencia sobre la PESC indicaba que la percepción de la misma era generalizadamente negativa. En fin, existen suficientes opiniones como para afirmar que existe cierto consenso entre la doctrina sobre los resultados verdaderamente limitados que ha aportado la PESC.

en los asuntos de política internacional, de forma que la UE sea capaz de mostrar su interés en todos los temas globales y que éste sea tenido en cuenta en los foros internacionales. Reclamar, en definitiva, su cota de participación en la política internacional.

Resulta imprescindible, desde esta perspectiva, hacer un repaso al camino que ha ido atravesando la PESC desde el mismo momento en que se crea, además de su antecedente más inmediato. Es el primer paso para comprender las razones que motivan la reforma introducida por el Tratado de Lisboa en el sentido en el que se produce; de la misma manera, se podrán empezar a descubrir los elementos que han motivado las premisas sobre las que se articulan los instrumentos a través de los cuales se pretende encauzar la acción exterior de la UE. Así pues, en 1975 fue presentado al Consejo Europeo el Informe Tindemans sobre la consecución de la “unión europea”; no obstante, un año antes, en 1974, el Consejo Europeo había pedido a Biesheuvel, Marjolin y Dell un informe sobre las instituciones europeas, que se presentaría en 1979. Emilio Colombo y Hans-Dietrich Genscher hicieron una propuesta en materia de Cooperación Política Europea, precedente de la PESC. Muchas otras propuestas florecieron en estos años, hasta que, como es reconocido por la generalidad de la doctrina, el Consejo Europeo de junio de 1983 dio un paso decisivo al adoptar en Stuttgart la *Declaración solemne sobre la Unión Europea*. Este es el contexto institucional en el que surge la política exterior de la UE sobre la base de informes y diversas declaraciones solemnes carentes de vinculatoriedad jurídica pero de un contenido político de gran calado.

El Acta Única Europea, que entró en vigor el 1 de julio de 1987, incorporó a la Cooperación política europea a la realidad comunitaria; por lo que podemos ver el origen de la PESC en el mencionado Tratado a través de esta denominación anterior. Valorada muy positivamente por una parte importante de la doctrina, tal y como dice el Prof. Maximiliano Bernad: “[el Acta Única Europea] que incorporó un magnífico esquema de una cooperación política europea, en materia de política exterior, de competencia nacional”<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup>BERNAD Y ALVÁREZ DE EULATE, M., SALINAS ALCEGA, S. y ROBLES TIRADO, C., op. cit., nota 1.

Por su parte, el Tratado de Maastricht, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, crea una estructura en pilares, los cuales eran los siguientes, a saber: el primero de ellos, el denominado pilar *comunitario* estaba integrado por el acervo de las tres Comunidades Europeas; el segundo y el tercero, eran los denominados pilares *intergubernamentales* pues se trataban de materias que no habían resultado objeto de integración, dichos pilares estaban dedicados respectivamente a la denominada Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y a los Asuntos de Justicia e Interior (JAI). En estos dos pilares, el sistema no era el comunitario, sino el intergubernamental cuyas características e implicaciones se ofrecerán *infra*. Aunque se preveían ciertas medidas que el Prof. Bernad calificó “de acompañamiento comunitario”<sup>10</sup>, así como determinados procedimientos que pudieran haber operado como vasos comunicantes que favorecieran una hipotética comunitarización. Se observa, en efecto, que la PESC se introduce con su actual denominación en el mencionado Tratado.

En consonancia con las modificaciones operadas en el dicho Tratado, se crea asimismo el cargo del Secretario General del Consejo/Alto Representante para la PESC cuyas funciones y responsabilidades son especialmente interesantes para comprender la naturaleza de los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa. Por otra parte, pese a que JAI no es relevante a los efectos del presente análisis, baste decir que los EEMM optaron por comunitarizar progresivamente aquellas materias que estaban contenidas en dicho pilar; circunstancia que no ha ocurrido con la PESC. Por consiguiente, es necesario detenerse brevemente en las razones que han marcado estas diferencias sustanciales en el devenir de ambos pilares. Sin embargo, será mejor reservar los comentarios a este respecto cuando el desarrollo argumental de las tesis defendidas en este trabajo se encuentre en un punto más elaborado.

Ahora bien, es conveniente adelantar que seguramente el fundamento se halle en una suerte de principio de utilidad, es decir, en aquello en que los EEMM han considerado que la integración resultaba adecuada para la consecución de sus objetivos, éstos la han asumido. En consecuencia, seguramente los EEMM tengan la percepción generalizada de que una mayor integración en PESC no sirva para satisfacer sus intereses en el exterior o no van a conseguir ese *plus* que se espera a través de la integración y que ha impulsado todo el proceso.

---

<sup>10</sup>*Ibidem.*

En relación con lo anterior, será el Tratado de Ámsterdam el encargado de operar la integración de la mayor parte del pilar intergubernamental de JAI dentro de los procesos puramente comunitarios. Más allá de estas cuestiones que se ha decidido sacar a colación con el mero interés de contextualizar la discusión, no se llevaron a cabo modificaciones de gran calado en cuanto a lo que ocupa al centro de intereses de este trabajo. No obstante, lo cierto es que si se produjo una leve reforma en el ámbito de la PESC; en atención a la rigidez que caracterizaba la regla de la unanimidad en el proceso decisorio propio de la misma, y el inmovilismo que, en cierto sentido, esto llegó a occasionar. Se decidió relajar estas exigencias para conseguir agilizar el diálogo y favorecer el consenso, con el fin básico de alcanzar compromisos políticos respecto de asuntos globales que exportar al exterior.

No obstante, la efectividad de la reforma de los mecanismos de decisión que establece el Tratado de Ámsterdam es realmente discutible; de hecho, el sistema permanece inalterado también durante el proceso de negociación que dio lugar al Tratado de Niza que entró en vigor el 1 de febrero de 2003.

Desde esta perspectiva, aunque no se producen variaciones institucionales en un sentido estricto, sí que debe resaltarse que el objetivo fundamental de este Tratado incide necesariamente en las posibilidades de configurar una acción exterior inclusiva de los intereses de los EEMM. En fin, el Tratado de Niza surge con la voluntad de enfrentar convenientemente los retos de la *gran ampliación*<sup>11</sup> y, en consecuencia, adaptar sus mecanismos de decisión y estructuras respecto del proyecto de ampliación más ambicioso que la UE hubo de afrontar durante su historia, o al menos por el momento.

---

<sup>11</sup> La importancia de este hecho es digna de comentario desde diversas perspectivas. El 1 de mayo de 2004 se formaliza la Quinta Ampliación y a la que concurrieron 10 Estados que actualmente son miembros de la UE; son los siguientes, a saber: República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta y Polonia. La trascendencia de este fenómeno opera en una doble dimensión: por un lado, no sólo se refiere a la cantidad de países implicados en el proceso, con todo lo que eso conlleva; en segundo lugar, supone la superación definitiva de la división espiritual que caracterizó al continente europeo durante la Guerra Fría. Significa que la Unión refleja, como una parte más de la conclusión del conflicto en el conjunto de Europa, la integración de los antiguos Estados alineados en torno al eje soviético; es decir, como ya se comentaba *supra*, la constatación definitiva y manifiesta de que las relaciones internacionales han cambiado sustancialmente. Es por eso que se denominó como la *Ampliación hacia el Este de Europa*, como muestra plausible del trascendente significado de la misma dentro de la historia de la UE e incluso del propio continente; que se continuaría en años los años posteriores.

Dicha ampliación supuso la incorporación al proceso de integración de un amplio abanico de intereses nacionales que adicionar a los ya existentes. Si ya la cantidad de Estados que ingresan representa un intenso problema desde el punto de vista que se acaba de señalar, las peculiaridades de estos países abren paso a una polémica mucho mayor en torno a la capacidad de la UE de aunar en su seno intereses nacionales de naturaleza tan diversa como los de los EEMM que la componen<sup>12</sup>. Los diez países que se incorporan en el año 2004 presentan diferencias históricas que deben tenerse en cuenta para comprender las dificultades que encuentra la acción exterior de la Unión para definir una postura común. La trayectoria política de aquellos Estados durante el siglo XX añade elementos de divergencia que se continúan posteriormente con la incorporación de Rumania y Bulgaria, primero, y Croacia, después. Por consiguiente, como ya se pretendía apuntar, con el Tratado de Niza no se produce ninguna modificación jurídica que influya directamente en la agilización del proceso de decisión en el ámbito de acción exterior; sin embargo, prepara el contexto comunitario para asumir las consecuencias derivadas de una ampliación a semejante nivel. Al fin y al cabo, es una circunstancia fáctica que para bien o para mal influye en la construcción del interés común, una necesidad ineludible para crear una acción exterior adecuada.

En resumen, dicho interés común debe consistir en la identificación de los elementos comunes de los intereses nacionales de cada uno de los EEMM. Esto era complicado antes de 2004, cuando eran quince; tornó todavía más complejo entonces cuando tales intereses nacionales aumentaron y se diversificaron hasta veinticinco. Luego la conclusión evidente es que ahora, con veintiocho EEMM, la situación no se habrá simplificado por sí misma, sino siguiendo la lógica expuesta, todo lo contrario.

Es cierto que se acaba de abrir un receso en cuanto al tratamiento de los procesos decisarios de la PESC y las consecuencias que plantea respecto a la presencia exterior de la UE en la escena internacional. En efecto, ahora mismo se continuará con la línea expositiva seguida hasta el momento, pero antes una conclusión que sirva de cierre. Se puede establecer una suerte de regla aritmética en torno a esta cuestión. Cuanto más Estados formen parte de la Unión más complicado será configurar una acción exterior para la UE; por ende, las dimensiones que adopta el proceso de integración en lo que al número de países participantes se refiere, es un factor muy a tener en cuenta. Y no sólo

---

<sup>12</sup> *Vid. GUINEA LLORENTE, M., op. cit., nota 5, pp. 440-441.*

se está hablando de cuestiones únicamente relacionadas con un elemento cuantitativo sino, además, cualitativos. Es decir, la pregunta que se podría plantear a continuación es qué ocurriría si la ampliación se orientase hacia Estados con peculiaridades que resultan difícilmente salvables. Ello no significa que desde estas líneas se perfilte una argumentación contraria a una potencial ampliación en el futuro, sin embargo, deben tenerse en cuenta sus implicaciones en la política comunitaria en general, y en la acción exterior, en particular.

Esta es una polémica que ya se adelantaba más arriba y se ha creído conveniente tratarla cuanto antes para comprender los postulados que, de principio, determinan el funcionamiento de la PESC. Probablemente en la base de las deficiencias que han sido identificadas por la doctrina, se encuentra precisamente este debate: una amplia amalgama de intereses nacionales que cada uno de los EEMM quiere defender en el seno de la PESC, con la finalidad de que estos no queden olvidados bajo la identificación de unos objetivos exteriores comunes. Lo que, a lo mejor, consideran un obstáculo para su acción exterior nacional. Así pues, una vez hechas las precedentes aseveraciones, se procederá a intentar explicar en qué ha consistido y consiste la PESC por la relevancia capital que implica respecto de la acción exterior de la UE y como se verá, aunque ya pueda intuirse, para el SEAE.

### **3. Principios, procedimiento y funcionamiento de la PESC.**

Con carácter previo a una exposición exhaustiva del proceso de toma de decisiones en qué consiste la PESC, así como los productos resultantes del propio funcionamiento de la misma, es necesario hacer ciertas precisiones en torno a los principios inspiradores de la misma, que deberán analizarse en consonancia con el panorama descrito con anterioridad. En realidad, la filosofía que preside la actividad en este ámbito se aproxima a los métodos de trabajo que operan en el seno de las organizaciones internacionales clásicas, basadas en la cooperación.

En ese estado de cosas, resulta imprescindible tratar los aspectos esenciales del régimen jurídico existente antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa; en consecuencia, en la adopción de los actos normativos, son el Consejo y el Consejo Europeo quienes, en tanto en cuanto son las instituciones encargadas de representar a los Gobiernos de los Estados, asumen el protagonismo en el ámbito de la PESC. De esta manera, en cuanto al primero de ellos, se ocupa de desarrollar las estrategias comunes

mediante la adopción de acciones comunes y de posiciones comunes; mientras que el segundo asume la definición y determinación tanto de las orientaciones generales como de las estrategias comunes.

Para la adopción de estas decisiones, se establecía como regla general la unanimidad lo cual resulta coherente con la filosofía de cooperación intergubernamental que, como se ha señalado, preside la actuación de la UE en este ámbito. En relación con esta cuestión el Tratado de Ámsterdam introducía novedades como la sumisión de las acciones y posiciones comunes a las mismas normas para su adopción o la existencia de diversos mecanismos que matizan la exigencia de unanimidad, pudiendo citarse a este respecto los siguientes; a saber:

La denominada abstención constructiva, al señalar que la abstención de un Estado miembro en la votación no impide la adopción de una decisión que deba adoptarse por unanimidad, pero permite a ese Estado no participar en la misma. Para ello dicho Estado deberá acompañar su abstención de una declaración formal en ese sentido, como consecuencia de la cual esa decisión será vinculante para la Unión pero no obligará a ese Estado para su aplicación. Lo que no significa que éste se exonere de toda obligación respecto de dicha decisión, puesto que el respeto al principio de solidaridad le impone un deber consistente en abstenerse de cualquier acción que pudiera obstaculizar la acción la acción de la UE. En realidad, la abstención constructiva no garantiza una adopción más ágil de acuerdos, aunque pudiera ser que sí, pero en todo caso significa minar la percepción de unidad en el seno de la PESC lo que sin duda, podría resultar contraproducente.

Por otro lado, el establecimiento de ciertas decisiones cuya adopción se somete a la mayoría cualificada (acciones comunes, posiciones comunes o cualquier otra decisión basada en una estrategia común, así como cualquier otra decisión por la que se aplique una estrategia común). Una mayoría cualificada que, por otra parte, era reforzada; es decir, exigía de un mayor grado de acuerdo entre los EEMM. Además se recogía la posibilidad de que no se procediese a la votación de una decisión que pudiera adoptarse por mayoría cualificada; para ello era necesario que un Estado miembro declarase que, por motivos importantes y explícitos de política internacional, tenía la intención de oponerse a la adopción de esa decisión, en cuyo caso el Consejo, por mayoría

cualificada, podía pedir la remisión de ese asunto al Consejo Europeo para que se decidiese por unanimidad.

En cuanto a la ejecución de las decisiones adoptadas en el marco de la PESC la responsabilidad correspondía a la Presidencia del Consejo, asistida por el Secretario General del Consejo/Alto Representante para la PESC y, en su caso, por el Estado que fuese a ejercer la Presidencia siguiente, quedando la Comisión plenamente asociada al ejercicio de esa tarea.

Respecto a la Comisión debe señalarse en primer lugar la referencia con carácter general a su plena asociación a los trabajos en este ámbito, sin concretar la forma que debía revestir esa asociación; referencia que se repite en relación con las funciones de la Presidencia en lo que respecta a la representación de la Unión y a la ejecución de las disposiciones adoptadas en el marco de la PESC. La Comisión conservaba la facultad de iniciativa legislativa, si bien su ejercicio difería significativamente de la iniciativa que le corresponde en la política general de la Unión; en primer lugar porque la Comisión se encontraba en pie de igualdad con los EEMM. Ahora bien, es preciso señalar que rara vez la Comisión ha ejercido esa posibilidad en el marco de la PESC. Por otra parte, es resaltable la capacidad del Consejo para incitar el ejercicio por la Comisión de su facultad de iniciativa legislativa en el sentido concreto referido a la ejecución de acciones comunes.

Igualmente se atribuyen a la Comisión en este ámbito otras competencias, como la de pedir a la Presidencia reuniones extraordinarias y urgentes del Consejo para casos que requieran una decisión rápida, en un plazo especialmente breve que incluso podría reducirse en caso de necesidad absoluta. Por último, debe apuntarse que se reserva a la Comisión un espacio de actividad en la negociación de acuerdos con terceros Estados u otras organizaciones internacionales en el ámbito de la PESC, que por otra parte difiere sustancialmente del que dicha institución tiene asignado por los Tratados respecto de la vertiente exterior que tengan las competencias asignadas a la Comisión; ya que la negociación corresponde a la Presidencia, previa autorización del Consejo por unanimidad, limitándose la Comisión a asistir a la Presidencia.

Por su parte, el papel del Parlamento Europeo (en adelante, PE) es todavía más reducido, centrándose principalmente a una función genérica de consulta sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la PESC, cuya activación está en manos

de la Presidencia, que además, junto a la Comisión, asume la obligación de mantener al PE regularmente informado sobre el desarrollo de esta política. Junto a esta función el Tratado incluía también unos instrumentos ligeros de control por parte del PE en este ámbito, consistentes en la posibilidad de dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo y en la realización de un debate anual sobre los progresos realizados en el desarrollo de la PESC.

Finalmente, otro aspecto a tener muy en cuenta en lo que al funcionamiento de la PESC se refiere es el hecho de que se trata de un ámbito de actuación que se ha extraído del marco jurisdiccional del entonces Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante, TJCE). Es decir, como ya se ha apuntado, la intervención de las instituciones difiere considerablemente dentro de la PESC respecto de lo que se denominó pilar comunitario. El papel que desempeña el TJCE es una consecuencia más derivada de la naturaleza básicamente internacional que caracteriza a la PESC; por consiguiente, se excluye por los Tratados cualquier posibilidad de que el TJCE fuera competente para interpretar o intervenir en la aplicación de las normas emanadas en este campo<sup>13</sup>.

Como se ha expresado en reiteradas ocasiones a lo largo del presente trabajo, la PESC ha suscitado una percepción generalizadamente negativa<sup>14</sup> y ello se debe a que tal vez no exista una voluntad política de acuerdo entre los Gobiernos de los EEMM; además los instrumentos que están a disposición de la UE y los EEMM, dentro de aquella, en el ámbito de la acción exterior en general, y en el seno de la PESC en particular, suscitan dudas en cuanto a su operatividad<sup>15</sup>.

Se ha pretendido explicar de la mejor manera posible las implicaciones de la PESC en lo que a la acción exterior de la UE. Es posible que no se haya dedicado el detenimiento que el tratamiento de esta cuestión exige, sin embargo, a los efectos de comprender el objeto de análisis, el SEAE, resulta suficiente. Esto es así, porque se han descrito las deficiencias de las que adolecen los mecanismos de decisión de la PESC y

---

<sup>13</sup> La formulación actual en el Tratado de Lisboa, sobre la participación del actual Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), queda de la siguiente manera. El art. 24.1 TUE, en su segundo párrafo *in fine*, dispone: “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendrá competencia respecto de estas disposiciones [...]. Por lo tanto, se mantienen las previsiones jurídicas que evitan la intromisión del TJUE en el ámbito de la PESC.

<sup>14</sup> Desde aquí se remite a las notas precedentes en las que se ofrecían los ejemplos doctrinales oportunos como muestra de la consideración de la PESC.

<sup>15</sup> *Vid.* HELWIG, N., op. cit., nota 7.

las dificultades que surgen al tiempo de definir una posible posición común respecto de un tema de interés global. No sólo se han presentado las razones que motivan cierto inmovilismo desde un punto de vista simplemente procedural, en tanto en cuanto la regla general es la unanimidad, y por tanto existe una evidente dificultad para alcanzar el acuerdo entre EEMM. Sino que, por otro lado, también se han mostrado los fundamentos que subyacen en el hecho de que la PESC siga respondiendo a un espíritu más bien de cooperación.

#### **IV. EL TRATADO DE LISBOA: LA REDEFINICIÓN DEL MODELO INSTITUCIONAL.**

##### **1. Problemática general: las relaciones exteriores de la Unión.**

En definitiva, la PESC constituye una de las vertientes de la acción exterior de la UE pero no es la única. A su vez, la Comisión en el ejercicio de las competencias atribuidas conforme a los Tratados, tiene un amplio papel en cuanto al diseño y la ejecución de la acción exterior de la UE. De hecho, las actividades por las que la UE goza de una mayor visibilidad y presencia frente al exterior se circunscriben a los ámbitos de operatividad reservados a la Comisión, ejecutados a través de sus Direcciones Generales. Es decir, la Unión ha conseguido construir una imagen como actor con capacidad internacional a través de determinadas políticas que son efectivamente desarrolladas por la Comisión.

Así, particularmente son dignas de mención: DG de Comercio, DG de desarrollo y cooperación (DEVCO), DG sobre la Ampliación, DG de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO)<sup>16</sup>; a las que habría que añadir, con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la DG de Relaciones Exteriores<sup>17</sup>. En cierto sentido, estos ámbitos han canalizado la actuación de la Unión con terceros países lo que ha podido

---

<sup>16</sup> Con intención de clarificar el estudio de la cuestión, se aportan algunos ejemplos que se refieran a alguno de estos ámbitos de actuación en los que la UE es considerada como un actor internacional propiamente dicho. En este sentido, pueden mencionarse la ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo tal y como se decía más arriba; además, la política comercial ha supuesto la configuración de la UE como un socio internacional de relevancia para terceros países y ha tenido como resultado numerosos e importantes acuerdos de esta naturaleza con países procedentes de todo el mundo. También, es digna de mención la actuación exterior de la UE en cuanto a la política de vecindad y la política de ampliación respectivamente. En definitiva, en todos estos campos se vislumbra una consideración de la UE como actor trascendente en el sistema internacional; no obstante, la evolución histórica de las propias Comunidades Europeas influye de forma determinante en la realidad institucional, puesto que, los ámbitos de actuación aludidos, surgen antes que la idea de que la Unión pueda configurar su propia acción exterior y es por eso que se separan de este último ámbito. Así, todos aquellos gozan de sustantividad propia más allá de su influencia en las relaciones exteriores de la Unión.

<sup>17</sup>*Vid. GUTIERREZ ESPADA, C., op. cit., nota 6, pp. 63 – 92.*

generar cierta idea de política exterior emanada de las instituciones comunitarias, como un actor internacional *sui generis*.

En resumidas cuentas, este era el esquema general que servía de vehículo de las relaciones exteriores de la Unión. En efecto, se trata de un esquema especialmente complejo como consecuencia precisamente de su indefinición. La problemática general del sistema es que, dicho esquema, consta de dos vertientes que responden a lógicas diversas en cuanto al elemento inspirador que define su proyección internacional<sup>18</sup>; así se manifiesta una cierta descoordinación e incoherencia entre los distintos estamentos de la UE que, como se ha pretendido apuntar hasta ahora, diseñan su propia proyección exterior.

Así pues, en este contexto, se inscribe la vocación reformadora del Tratado de Lisboa. En realidad, dicho Tratado supone la reconstrucción del aparato institucional dedicado a la acción exterior de la Unión. De ahí la importante magnitud de las transformaciones operadas, que conllevan la redefinición de figuras existentes y la reorganización, o si se prefiere la racionalización u ordenamiento, de los recursos ya precedentes; del mismo modo, se aporta un órgano adicional cuyo papel en la acción exterior de la UE suscitó dudas en cuanto a su oportunidad y verdadera capacidad de acción.

Es obvio que, como no podía ser de otra manera, dicho órgano resulta ser el SEAE. Naturalmente, las consecuencias que se derivan de la necesidad de encontrar un hueco a un nuevo órgano serán de indudable calado; se trata de dotar de contenido a un órgano llamado a desempeñar, al menos en cuanto al espacio reservado nominalmente en el Tratado, funciones relevantes en el sistema institucional. De este modo, los tiras y aflojas entre las instituciones y los EEMM están asegurados pues unos y otros actúan durante el proceso de negociación en orden a garantizar su parcela de protagonismo.

No obstante lo anterior, no es el momento de adelantar acontecimientos pues todas las vicisitudes acaecidas durante el proceso de negociación serán comentadas

---

<sup>18</sup> En resumidas cuentas, tal y como expresa el diplomático Alfonso Dastis: “[la] separación entre PESC y el resto de los ámbitos de la acción exterior se vislumbra también en el hecho de que la PESC está reguladamente íntegramente en el TUE, y no en el TFUE como el resto de la acción exterior, y, lo que es más importante, sigue presidida por la unanimidad y la práctica ausencia de control jurisdiccional” (DASTIS, A. “La diplomacia europea tras el Tratado de Lisboa” en SOBRINO HEREDIA, J. M. (dir.), ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y PUREZA, J. M. (coords.) *Innovación y conocimiento*, Marcial Pons, 2010, Madrid, p. 405).

cuando así se requiera. En ese estado de cosas, el establecimiento del SEAE junto con otras novedades, como la creación de la figura del Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad (en adelante, AR) se circunscriben dentro del ya reiterado espíritu transformador del Tratado de Lisboa. Esta última, es una novedad relativa puesto que se trata de una denominación conocida en la historia de las relaciones exteriores de la UE; de alguna manera, significa la remodelación y el refuerzo del cargo de Alto Representante para la PESC presente previamente.

Teniendo en cuenta la información que se acaba de ofrecer y con la intención de introducir una serie de reflexiones en torno al estado actual de tales instrumentos, se pone de manifiesto la exigencia ineludible de comentar prolíjamente los aspectos fácticos y las circunstancias que han rodeado la creación del SEAE, con carácter previo a la consideración de las características del Servicio y el balance que pueda aportarse tras este breve periodo de tiempo en funcionamiento.

## **2. Los principios de la reforma del Tratado de Lisboa.**

Por lo tanto, la modificación de los planteamientos que inspiran la acción exterior de la UE se centra en la responsabilidad asumida por el Tratado de ahondar en la configuración de una “acción coherente y eficaz”<sup>19</sup>. Es preciso señalar que estos son adjetivos que se han empleado con asiduidad a lo largo de todo el proceso de creación del SEAE y que se plasman en los instrumentos legales y en los estudios doctrinales que han aparecido con posterioridad.

Adelantando el camino por el que discurrirán las reflexiones finales del análisis que se propone desde estas líneas, se debe decir que estos son los parámetros sobre los que habrá que orientar la valoración de la actividad del Servicio pues estos son, a grandes rasgos, las carencias que pretende llenar dentro del sistema institucional. Y es que la UE es consciente de la importancia que tiene configurar una acción exterior que reúna estas características en tanto en cuanto es fundamental para relacionarse con los interlocutores internacionales. Por eso mismo, se asume el compromiso de dotar a la

---

<sup>19</sup> En este sentido se expresa el diplomático Alfonso Dastis en su valoración del SEAE desde el punto de vista de las implicaciones que representa para la configuración de la acción exterior de la UE. De esta manera, completa esa valoración afirmando que: “Uno de los objetivos principales del TL [Tratado de Lisboa] [...] es dotar a la Unión de los medios necesarios para desarrollar una acción exterior más coherente y eficaz, que le permita desplegar su potencial como actor global” (DASTIS, A., op. cit., nota 18, p. 404).

Unión de unos instrumentos diplomáticos adecuados que sean susceptibles de cumplir tales objetivos, buscando una mayor representatividad de la UE a nivel global.

La clave del debate es que el modelo existente con anterioridad al Tratado de Lisboa generaba importantes disfunciones dado que existía una excesiva disgregación de la acción exterior de la UE entre las instituciones y resultaba perjudicial proyectar esa imagen frente al exterior. Por consiguiente, la aplicación de las novedades del Tratado pretende contribuir a la configuración de una acción exterior que defina una voz única y firme que exportar en los asuntos de naturaleza global. Este es, efectivamente, el desideratum al que responde el nuevo modelo.

Por eso mismo, es fundamental incidir en la idea de los fundamentos fácticos que sirven de base a la redefinición del aparato institucional encargado de canalizar la actuación de la Unión frente al exterior; ya que, a partir de este método, se pueden identificar la problemática propia del modelo institucional anterior y la finalidad a la que responde básicamente el SEAE. Por tanto, es preciso dibujar los contornos generales que sirven de contexto para el desarrollo del Servicio a través de la exposición de las necesidades institucionales que pretende satisfacer; posteriormente, cuando se traten los aspectos organizativos y funcionales del SEAE con la debida profusión, se dispondrá de una posición privilegiada para comprender los postulados que le sirven de base.

Durante la evolución de lo que podría definirse como política exterior de la Unión, a la luz de los argumentos aportados hasta ahora, se ha manifestado constantemente que adolece de coherencia en cuanto a su actuación en el escenario internacional<sup>20</sup>. Las novedades operadas en este sentido siguen la trayectoria establecida en el art. 21. 3 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE) en su párrafo segundo, en el que se estable una suerte de principio de coherencia que ha de servir como presupuesto para toda acción de la UE orientada al exterior.

En efecto, el tenor literal de este precepto se expresa directamente en este sentido, dirigiendo un mandato expreso a las instituciones: “La Unión velará por

---

<sup>20</sup> Para conocer más acerca de la búsqueda de coherencia dentro de la política exterior de la UE, *vid.* FERNÁNDEZ ARRIBAS, G. “El Servicio Europeo de Acción Exterior: un paso más hacia la coherencia en la acción exterior de la Unión Europea” en SOBRINO HEREDIA, J. M. (dir.), GARCÍA SEGURA, C., MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. y PALAO MORENO, G., *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*, Escuela Diplomática, Madrid, 2011, pp. 401 – 405.

mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos 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 al efecto*<sup>21</sup>. Se ha añadido el énfasis en estas últimas palabras del artículo citado, para demostrar la doble obligación contenida en el mismo. Es decir, además de exigir que las instituciones encargadas de la acción exterior de la Unión deban velar, en su propio ámbito de actuación, por la consecución del ideal de coherencia, se les insta a que tal resultado se obtenga a través de la cooperación entre ellas; esto es, se reconoce que este es el medio adecuado para el cumplimiento de la coherencia, constituyéndose como un auténtico deber que vincula a las instituciones mencionadas en el antedicho precepto.

Si bien es cierto que se trata de un mandato genérico en cuanto a su formulación legal, es especialmente significativo que se haya introducido como una cuestión de Derecho primario. La misión de dotar de contenido concreto al aludido deber de cooperación dependerá, en gran medida, del compromiso institucional que los actores encargados de definir la política exterior, decidan finalmente asumir. No obstante, esta previsión puede ser vista como un comienzo esperanzador en lo que a la satisfacción del principio de coherencia se refiere y un paso más hacia la coordinación efectiva de los instrumentos existentes.

En definitiva, el Tratado de Lisboa establece una serie de mecanismos que pretenden agilizar la coordinación y la cooperación entre los distintos niveles de los que dispone la Unión, con capacidad de influir en el exterior. A estos objetivos estratégicos se encaminan tanto la creación del AR como el establecimiento del SEAE, y ambas figuras discurrirán de la mano para el desempeño de sus funciones, orientadas a la constitución de una acción exterior coherente, única y eficaz<sup>21</sup>.

Por todo ello, se pone fin a la Presidencia semestral en el ámbito exterior, eliminando así la falta de continuidad que este régimen conllevaba. Se crea la figura del AR que representa a la Unión y preside de manera estable el Consejo de Asuntos

---

<sup>21</sup> Desde esta perspectiva otra muestra de la importancia que desempeñan estos parámetros en la definición de la acción exterior de la UE en los preceptos contenidos en el Tratado de Lisboa. Junto con el artículo antes aludido (el art. 21.3 TUE), se puede mencionar el art. 26. 2, en su párrafo segundo: “El Consejo y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad *velarán por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión*” [énfasis añadido].

Exteriores; y, por otra parte, ejercerá el cargo de Vicepresidente de la Comisión para la acción exterior.

Resulta obvio que se derivaran importantes consecuencias de la concentración, en una sola persona de las responsabilidades en materia de acción exterior del Consejo y de la Comisión; todas las consecuencias potenciales que se puedan derivar de esta circunstancia se comentarán con la debida atención en su momento. Baste decir ahora que también tendrá relevantes efectos sobre el ámbito de acción del SEAE en tanto en cuanto desempeña una función de apoyo a favor del AR para el ejercicio del mandato atribuido por el Tratado<sup>22</sup>. Por supuesto, se establece la creación del SEAE. Y, por último, se reúnen en el Título V del TUE los principios y objetivos comunes a los diferentes ámbitos de la acción exterior, incluida la PESC<sup>23</sup>.

Como puede observarse existe una relación estrecha entre el AR y el SEAE, de modo que el estudio del segundo de estos elementos está conectado con el primero dado que, además, estará sometido a su autoridad. Por lo tanto, en atención a la ligazón sistemática existente entre ambos agentes, una breve exposición en torno al papel que el Tratado reserva a la figura del AR no es una cuestión baladí pues, en cierto modo, contextualiza el ámbito de actuación del SEAE. Por lo tanto, todas aquellas referencias vagas que se han hecho en líneas precedentes sobre la posición institucional que ha de ocupar entre los actores encargados de dirigir la acción exterior de la Unión, deben ser concretadas en este punto. Se abre, consecuentemente con estos argumentos, la oportunidad de dotar de verdadero contenido a tales comentarios; para ello, es imprescindible recurrir a los correspondientes preceptos del Tratado de Lisboa.

### **3. El Alto Representante para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad.**

En este sentido, el artículo 18 TUE es, sin ninguna duda, aquel que ha de tomarse como apoyo básico y fundamental para todas las consideraciones que puedan verterse en torno a esta figura; si bien es cierto que el art. 27 TUE también deberá estudiarse con detenimiento, éste se refiere exclusivamente a ordenar jurídicamente una

---

<sup>22</sup> Así lo establece en su tenor literal el art. 27.3 TUE: “En el ejercicio de su mandato el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior”. Esta es una leve referencia que debe servir para contextualizar, desde el principio, la estrecha relación existente entre el AR y el SEAE y que ha de presidir la actuación del Servicio.

<sup>23</sup> Vid. DASTIS, A., op. cit., nota 18, p. 404.

de las concretas funciones que se definen genéricamente en el precepto aludido en primer lugar. Ahora bien, no se pretende relegar a un segundo plano la relevancia de éste último sino todo lo contrario; de hecho, como podrá observarse próximamente, se erige como la base legal para la creación del SEAE. En realidad, para conseguir un correcto conocimiento de cuál es el mandato encomendado al AR es preciso llevar a cabo una lectura conjunta de ambos preceptos pues constituyen la férrea base jurídica que sirve de sustento a la actuación del mismo.

Esto es, la base jurídica del AR en el Tratado de Lisboa la constituyen indudablemente los arts. 18 y 27 TUE; si bien es cierto que existen una serie de referencias desperdigadas en distintos preceptos del Tratado que pretenden complementar las disposiciones generales sobre el régimen jurídico de esta figura<sup>24</sup>. Tales referencias vienen a cerrar la cota de participación que corresponde al AR en el complejo sistema institucional encargado de dotar de efectividad a la acción exterior de la UE. Es decir, en realidad, pretenden reafirmar su presencia a todos los niveles para que no quede relegado a una presencia meramente testimonial en los procesos de toma de decisiones. En definitiva, parece más una garantía de su competencia, con el fin de no quedar sepultado bajo los aparatos institucionales de la Comisión y el Consejo, que una adición significativa de nuevas competencias<sup>25</sup>. Más bien, se trata de la definición de determinadas funciones que sirven de concreción del mandato genérico contenido en los arts. 18 y 27 TUE, y desempeñarlo así de forma efectiva.

Así pues, el art. 18 TUE asigna una serie de funciones al puesto de AR con la manifiesta voluntad de conseguir mayor coherencia en la acción exterior de la Unión. Se busca la centralización en una sola persona de las responsabilidades en materia de política exterior para asegurar la satisfacción de las deficiencias propias de la UE que limitan su capacidad de actuar a nivel internacional. En consecuencia con todos estos

<sup>24</sup> Ejemplos de previsiones legales que contienen alguna referencia al AR, son los siguientes; a saber: el propio art. 21 TUE que define los principios y los objetivos generales de la acción exterior de la Unión, en su párrafo tercero alude a la AR junto al Consejo y la Comisión en orden a la consecución de coherencia; así como el art. 26.2 TUE. Además, del art. 22.2 TUE que reitera la competencia del AR para presentar propuestas al Consejo en el ámbito de la PESC. Referencias a la participación de la AR en la PESC contenidas en el art. 24 TUE; asimismo, el art. 26.3 TUE incide en la labor de ejecución que ha desempeñar el AR en el ámbito de la PESC. Otras muestras: art. 30, 31, 32, 33, 34 TUE y un largo etc.

<sup>25</sup> Vid. VAÑÓ, R., “Catherine Ashton: ¿Alta Representante de un actor global? Por una crítica constructiva” en SOBRINO HEREDIA, J. M. (dir.), GARCÍA SEGURA, C., MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. y PALAO MORENO, G., *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*, Escuela Diplomática, Madrid, 2011, pp. 379 – 387.

presupuestos, el aludido precepto confiere al AR la Presidencia permanente del Consejo de Asuntos Exteriores<sup>26</sup>; de manera que, correlativamente, se acaba con la Presidencia rotatoria en materia de Asuntos Exteriores y se garantiza la continuidad en la actividad exterior de la Unión. Anteriormente, esa representación se hallaba fragmentada con cada cambio de presidencia y ello comprometía significativamente la coherencia y la unidad de la acción de la UE en el escenario internacional.

Asimismo, el AR está al frente de la PESC por lo que se mantiene fiel a la función originaria con la que se pensó su creación en el Tratado de Maastricht y que se ha descrito más arriba. Indudablemente, esto implica una evidente continuidad respecto del modelo anterior; si bien es cierto que pueden apreciarse diferencias notables conforme al potencial atribuido al AR en el Tratado de Lisboa. En realidad, se produce una redefinición de su papel dentro de la misma, de manera que disfruta de una mayor influencia en cuanto a la determinación de las decisiones que finalmente adopten los EEMM en el seno de la PESC. En definitiva, bajo el nuevo diseño, el AR dispone de la oportunidad de participar con mayor ímpetu y responder en verdad a los retos que inspiraron la reformulación del cargo. Esto es así en tanto en cuanto tiene atribuido un derecho de iniciativa en el marco de la PESC y la ejecuta como mandatario del Consejo<sup>27</sup>.

Finalmente, se completa la asignación de funciones al AR mediante la atribución de un papel relevante en el seno de la Comisión; todo ello, con la manifiesta intención de arbitrar una mejor coordinación entre el Consejo y la Comisión de modo que exista una figura que sirva de puente entre ambas instituciones. Es interesante rescatar la dicción literal del art. 18.4 TUE por los términos en los que éste se expresa: “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 [...].”.

Puede observarse que mientras que en los apartados anteriores se limita a enunciar el mandato que se le atribuye y/o la descripción escueta de sus funciones

---

<sup>26</sup> Art. 18.3 TUE.

<sup>27</sup> Art. 18.2 TUE.

respecto de dicho cargo, en lo que a las responsabilidades como miembro de la Comisión se refiere, la formulación es más exhaustiva. Así, se le atribuye la Comisaría de Asuntos Exteriores, con lo que se le hace máximo responsable de la dirección y ejecución de la vertiente internacional de las competencias atribuidas por los Tratados a la Comisión. Adicionalmente y con implicaciones muy significativas, se le nombra Vicepresidente de la misma.

Resulta al menos curioso que en el mismo precepto en el que se establece la condición de Vicepresidente de la Comisión, se le encomiendan una serie de mandatos adicionales que acaban de perfilar las competencias atribuidas como tal. Así pues se establece que el AR ha de velar por la coherencia de la acción exterior de la Unión y, en ese mismo sentido, se le encarga, dentro de la Comisión, una labor de coordinación de los demás aspectos de la acción exterior.

Es probable que la articulación de este precepto siga una línea lógica en tanto en cuanto define la responsabilidad inherente al cargo de Vicepresidente de la Comisión en su lectura conjunta con la asunción de la Comisaría de Asuntos Exteriores; por eso se hace un desarrollo legal relativamente prolífico en cuanto a la importancia que esa condición supone dentro del esquema organizativo de la institución. En otro orden de cosas, como se ha expuesto *supra*, hay Comisarías que tienen una relevante presencia internacional pero que no se han integrado dentro de la Comisaría de Asuntos Exteriores cuya dirección asume la AR. Por consiguiente, si se pretende que éste último consiga la consecución del ansiado objetivo de aportar coherencia a la acción exterior de la Unión, es preciso que se refuerce su presencia en el seno de la Comisión con una cierta posición privilegiada. De este modo, disfruta de instrumentos propios que, al menos potencialmente, le puedan servir para dirigir una auténtica coordinación entre los diversos campos de acción en los que la Comisión se relaciona con el exterior. Ámbitos en los que, por otra parte, la UE dispone de verdadera capacidad para desplegar su influencia como actor internacional.

En conclusión, se manifiesta expresamente el propósito al que responde el AR en tanto que innovación institucional introducida por el Tratado de Lisboa como garante de la coherencia; es por eso que se alude de forma específica al deber de coordinación *entre* instituciones y *dentro* de las propias instituciones, que ya se anunciaba en

términos generales cuando se hablaba de los principios que deben ilustrar la acción exterior de la UE. Se ha intentado explicar el porqué se ha introducido precisamente la previsión concreta de coherencia y coordinación en el apartado del precepto que atribuye al AR la condición de Vicepresidente de la Comisión. La reflexión que se ha ofrecido como resultado es que, seguramente, ello responda a que esa labor de coordinación se lleve a cabo como una manifestación de su condición de personal de la Comisión, es decir, como garantía de coherencia desde *dentro* de la aludida institución.

Sin embargo, se trata de una previsión parcial en cuanto que se refiere únicamente a una porción de su mandato, puesto que la función de coordinar los distintos estamentos de la actuación exterior de la UE sólo es posible en tanto en cuanto dispone de la categoría de presidente del Consejo de Asuntos Exteriores. Esto es, el resultado querido de aportar la deseada coherencia *entre* las instituciones es un objetivo susceptible de ser alcanzado a través de la presencia del AR en ambas. Por lo tanto, la configuración del cargo de AR como un actor que se caracteriza por portar un *doble sombrero*<sup>28</sup>(o incluso *triple*)<sup>29</sup>en tanto que asume la dirección de la actuación en el escenario internacional de la Comisión y el Consejo, le atribuye una posición de liderazgo en la acción exterior de la UE. O, al menos, debería ser así por el mandato encomendado al AR en atención al art. 18 TUE que se acaba de describir y las observaciones hechas al respecto.

En cuanto al segundo de los preceptos que se ha propuesto para analizar la figura del AR, esto es, el art. 27 TUE, es obligado mencionar que se refiere a una de las funciones concretas que le asigna el mandato general contenido en el art. 18 TUE recientemente expuesto. Aquel precepto, como se había empezado a apuntar, se refiere

---

<sup>28</sup> Esta es una denominación que se corresponde con la iniciativa franco-alemana que sirvió de orientación para la configuración definitiva del puesto de AR. Siguiendo esta postura, se crea una unión personal que aúna en un único elemento la responsabilidad relativa a la Comisaría de Asuntos Exteriores y la Presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores; configurando el compromiso final de los EEMM en torno a la figura del AR. En realidad, se utiliza el término en lengua inglesa: *double hat*. Vid. HELWIG, N., op. cit., nota 7, p. 239.

<sup>29</sup> Otra parte de la doctrina ha considerado que se trata realmente de una suerte de sombrero de tres picos o, más bien, de una *triple-hatted position* adicionando el mandato referente a la PESC. Vid. BLOCKMANS, S. y HILLION, C. (editors) *EEAS 2.0: A legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organization and functioning of the European External Action Service*, Swedish Institute for European Policy Studies, European University Studies, Bruselas, 2013, p. 8. Esta concepción es realmente interesante y se hará referencia a ella con cierta extensión cuando se hable de las funciones del SEAE; por el momento, se continuará la explicación tomando como referencia el sombrero más sencillo: el de dos picos.

exclusivamente a uno de los cargos del doble sombrero que está llamado a llevar el AR. En efecto, se menciona expresamente el cometido referido a la asunción de la Presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores y su consecuente papel como director de la PESC.

Así, haciendo hincapié en esta argumentación, podría decirse que el art. 27 TUE es una manifestación concreta del art. 18, de modo que el segundo es el que posibilita el primero en tanto en cuanto crea la figura del AR y lo dota de un determinado contenido que formula de forma específica su presencia y papel en una de las instituciones de las que ha de formar parte<sup>30</sup>. En puridad, el aludido art. 27 se refiere en exclusiva a los poderes que asume el AR dentro de la PESC, completando el art. 18.2. No obstante lo anterior, el precepto hace alusión directa a la condición del mismo como Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores<sup>31</sup>.

Podría verse un deseo del legislador europeo por vincular más estrechamente la condición antes aludida con la dirección y ejecución de la PESC; sin embargo, la postura que parece más acorde con la literalidad del precepto es que se trata de una ligazón que es connatural a la propia naturaleza de la PESC en tanto en cuanto el protagonismo del Consejo y del Consejo Europeo es evidente. Para cerrar finalmente esta cuestión, la AR es brazo ejecutor de la PESC que es diseñada por el Consejo y por tanto la interrelación existente entre ambos es manifiesta y en este sentido, hay una lógica comprensible que subyace en la precisión contenida en el art. 27.1 TUE.

En otro orden de cosas, lo cierto es que no se ha engañado a nadie cuando se han hecho las correspondientes aseveraciones sobre el robustecimiento de la responsabilidad de la AR en el ámbito de la PESC, y es obligado insistir en este planteamiento. Desde esta perspectiva, se ha previsto que el AR, en el ejercicio de su cargo, asuma una posición central en cuanto a la ejecución e, incluso, conducción de la PESC y seguramente sea esa la aspiración del Tratado.

---

<sup>30</sup>Vid. BLOCKMANS, S. y HILLION, C, op. cit., nota 29, pp. 8 – 9.

<sup>31</sup> La dicción literal del art. 27.1 TUE es la siguiente, a saber: “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” [énfasis añadido].

Así el art. 27.2 TUE<sup>32</sup> hace atribuciones de responsabilidad nada desdeñables en dicho ámbito ya que, por un lado, supone la asunción por parte de la AR de la representación de la Unión en el ámbito de la PESC. Por otro, se le encarga expresamente la dirección del diálogo político con terceros países y organizaciones internacionales; en estrecha conexión con lo primero, se precisa que realizará tales cometidos en nombre de la UE. Consecuentemente con ello, podría verse que lo segundo es una consecuencia de lo primero ya que podrá dirigirse al resto de interlocutores internacionales y entablar las conversaciones de índole político que correspondan actuando con poder real en tanto en cuanto asuma la representación de la UE. Correlativamente, se erige un tótem de representatividad y visibilidad porque, en definitiva, todos aquellos interlocutores que deseen relacionarse con la Unión deberán dirigirse al AR pues así lo dispone el Tratado.

Del mismo modo, reservar al AR la dirección de las posibles negociaciones o el diálogo con otros actores internacionales podría resultar la revelación de determinada intención. Esto es, dotar al AR de capacidad efectiva por medio de un diseño jurídico de sus competencias que no se vea estrechado por la potencia de las instituciones o, al menos, tratar de minimizarlo reservando cotos concretos de actividad. Definitivamente, es fundamental para que el AR cuaje en el aparato institucional encargado de elaborar la política exterior de la UE y, del mismo modo, garantizar que los actores internacionales con los que haya de relacionarse reconozcan en esta figura un interlocutor con verdadera influencia y poder de actuación.

La valoración que puede ofrecerse sobre el conjunto del art. 27 TUE es bien sencilla en cuanto que ya se adelantó en párrafos precedentes. Se trata de constituir un catalizador que agilice el diálogo entre los EEMM, ayude a centrar el debate y, consecuentemente, aporte soluciones a los temas que resulten más peliagudos. Es decir, permita adoptar decisiones con mayor facilidad y, así, dinamizar el funcionamiento de la PESC.

---

<sup>32</sup> Art. 27.2 TUE: “El Alto Representante 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” [énfasis añadido].

Finalmente, la lectura conjunta de los arts. 27 y 18 TUE diseña un sistema funcional a favor del AR que supone la manifestación de una pretensión inequívoca: integrar todos los aspectos de la acción exterior. Con un evidente interés, que dicho cargo aporte coherencia y unidad a la acción exterior de la UE más allá de la multiplicidad de actores e instrumentos disponibles<sup>33</sup>. Sin embargo, las apreciaciones sobre los resultados del AR en el alcance de todas estas aspiraciones sólo pueden ser valoradas en conjunto con la estructura y funcionamiento que asuma el SEAE. Así pues, el art. 27. 3 TUE dispone que el AR se apoyará para el ejercicio de su mandato en el SEAE. Por tanto, llega el momento de exponer con plenitud todos los aspectos que incumben a dicho órgano pues no puede olvidarse que éste ha sido nombrado el protagonista de esta historia y de momento había quedado relegado a un segundo plano. En fin, respecto de la incidencia que el SEAE tiene en el AR, hay que considerar que la función de asistencia que aquel presta a éste supone que el propio Servicio centraliza, junto con el AR, la representación de las dos instituciones de las que emana fundamentalmente la acción exterior de la UE: Comisión y Consejo.

## V. EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR.

### 1. El proceso de creación del SEAE: la negociación.

Recapitulando con todo lo tratado hasta ahora, para permitir al AR desempeñar su tarea de aportar coherencia y eficacia a la acción exterior de la UE, además de ponerle un pie en cada una de las dos instituciones involucradas en la actuación de la Unión a nivel internacional y reforzar su papel en la PESC; se le asiste a través del SEAE<sup>34</sup>. En primer lugar, resulta conveniente plantear la breve historia que ha experimentado un órgano como el SEAE, cuya creación ha sido realmente reciente, de manera que todavía se encuentra en una etapa juvenil de su desarrollo.

Pues bien, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, Catherine Ashton (nacional de Reino Unido)<sup>35</sup> es designada, conforme al art. 18.1 TUE<sup>36</sup>, para

---

<sup>33</sup>*Vid. BLOCKMANS, S. y HILLION, C. (editors), op. cit., nota 29, p. 9.*

<sup>34</sup>*Vid. DASTIS, A., op. cit., nota 18, p. 404.*

<sup>35</sup> Desde que Catherine Ashton tomó posesión de su cargo como AR ha recibido críticas procedentes de varios frentes y que no se asocian exclusivamente con las actividades que ha desempeñado como tal, sino simplemente por su propio perfil profesional. Se le ha acusado de que no dispone de experiencia en temas internacionales puesto que en el transcurrir de su trayectoria profesional no ha desempeñado cargos relacionados con las relaciones exteriores; lo cierto es que no ha ejercido mandatos de relevancia política en este ámbito concreto. Todas estas consideraciones en torno a la desconfianza de la designación de la

desempeñar el cargo de AR. En consecuencia y en cumplimiento del contenido de dicho Tratado, en julio de 2010 se crea el SEAE. A partir de este instante, una vez solventada la cuestión tendente a la aprobación de un instrumento jurídico que determine la base normativa del SEAE, se procede al nombramiento del equipo directivo del SEAE, produciéndose éste, efectivamente, en diciembre de 2010. Finalmente, el SEAE entra en funcionamiento en enero de 2011.

En el párrafo precedente se han descrito, de forma casi telegráfica, los acontecimientos más resaltantes que permitieron, desde el punto de vista organizativo, poner en funcionamiento el SEAE. Apenas diez líneas han servido para proyectar las vías sobre las que discurre el funcionamiento del Servicio, circunstancia que podría llevar a pensar que, en la práctica, el proceso se caracterizó por su sencillez; sin embargo, esa sería una percepción errónea pues no podría ser más al contrario.

De esta manera, el punto de partida del que orientar este comentario es incluso previo al propio Tratado de Lisboa. En efecto, las primeras previsiones que contienen una referencia a un cuerpo que busca centralizar una suerte de “diplomacia común europea” se producen en el año 2000<sup>37</sup>. No obstante lo anterior, no se puede dejar pasar la oportunidad de hablar plenamente de las previsiones existentes en el Tratado Constitucional (2004) tal y como se había aludido *supra*. En efecto, en dicho Tratado se ponderó la posibilidad de incluir como una de sus previsiones la creación de un cuerpo diplomático europeo; aunque lo cierto es que no llegó siquiera a incluirse en el Tratado Constitucional ya que fue descartado en los trabajos previos. Asimismo se incluyó la constitución de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores con la manifiesta intención de centralizar la representación de la acción exterior de la Unión<sup>38</sup>.

---

AR han tenido su reflejo en trabajos doctrinales entre los que se puede señalar: VAÑÓ, R., op. cit., nota 25, pp. 379 – 387; BLOCKMANS, S. y HILLION, C. (editors), op. cit., nota 29; o bien, GUTIERREZ ESPADA, C., op. cit., nota 6; entre otros muchos ejemplos.

<sup>36</sup> El art. 18.1 TUE es el que establece el procedimiento a seguir para la elección de la persona que ejercerá el cargo de AR; de este modo, la literalidad del precepto establece: “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”.

<sup>37</sup> En este sentido, el Prof. Gutiérrez Espada insiste en el hecho de que el SEAE tiene su antecedente en una Resolución del Parlamento Europeo que data del año 2000 [Resolución, de 5 de septiembre de 2000, sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea (A5-0210/2000)]. *Vid.* GUTIERREZ ESPADA, C., op. cit., nota 6, p. 65.

<sup>38</sup> *Ibidem.*

El Tratado Constitucional resultó un verdadero fracaso en la historia institucional de la UE, así como de las previsiones que éste contenía. Así los trabajos preparatorios del Proyecto por el que se instituye una Constitución para Europa se suspendieron y, sobre la base del mismo, surge el Tratado de Lisboa<sup>39</sup>. Pues bien, se reanudó la negociación y, como resultado de las mismas, se introducen las modificaciones que se han comentado hasta el momento; con la inclusión definitiva de aquella especie de cuerpo diplomático que centraliza la actividad de la Unión frente en la escena internacional: el SEAE<sup>40</sup>.

En otro orden de cosas, es preciso comentar determinados detalles del propio proceso de negociación del que resulta la organización y funcionamiento del SEAE. El primero de los aspectos al que hay que aludir es el precepto que sirve de base legal al Servicio. Así pues, el Tratado dispone que la organización y funcionamiento del SEAE se establecerá mediante Decisión del Consejo; asimismo, contiene un mandato expresamente dirigido al AR cuyos términos alcanzan la elaboración de la propuesta de Decisión que será, posteriormente, objeto de aprobación por el Consejo<sup>41</sup>. Es decir, puede identificar una responsabilidad legislativa conforme a la cual, el AR, tenía atribuido un protagonismo indudable en cuanto a la creación del Servicio propiamente

---

<sup>39</sup> En cuanto al fracaso del Tratado Constitucional, es casi un deber mencionar los resultados negativos en los *referenda* de Francia y Países Bajos. Su trascendencia reside en el hecho de que la negativa expresada por dichos Estados supone la manifestación de la falta de nexo identitario con un pueblo vinculado al mismísimo origen la UE. En conclusión, esto puede servir de lección a tener en cuenta respecto de la evolución del proceso de integración; desde esta perspectiva puede servir la reflexión que en su día hacia el Prof. Bernad cuando se comenzaban los trabajos preparatorios del Tratado Constitucional (*Vid.* BERNAD Y ALVÁREZ DE EULATE, M., SALINAS ALCEGA, S. y ROBLES TIRADO, C., op. cit., nota 1, pp. 47 – 49).

<sup>40</sup> El SEAE representa una total innovación en lo que a las relaciones diplomáticas se refiere. Anteriormente o, más bien, hasta ahora se considera que los Estados soberanos son los únicos actores internacionales que disponen de servicios diplomáticos pues, en definitiva, se supone un atributo exclusivo del Estado-nación. La UE es, desde muchas perspectivas, un sujeto innovador desde el punto de vista diplomático; de este modo, la creación del SEAE supone un acercamiento de la Unión hacia la configuración de una acción exterior que se desenvuelve a partir de instrumentos diplomáticos tradicionales a modo de un Estado soberano. De hecho, otras organizaciones internacionales disponen de representación ante otras organizaciones o Estados pero su ambición es más limitada y su alcance más reducido. Sin embargo, en ningún caso podrá configurar un cuerpo diplomático que ejerza las mismas funciones que los servicios diplomáticos de cualquier Estado-nación pues la Unión, como actor internacional, no responde a los mismos postulados fundamentales. En efecto, el art. 21 TUE establece los principios conforme a los que la UE debe orientar su acción exterior y que responde a una base distinta. *Vid.* RASMUSSEN, S. B., “El establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior y la Unión Europea como actor diplomático entre la utopía antidiplomática y la estatalidad: un movimiento limitado hacia Westfalia” en SOBRINO HEREDIA, J. M. (dir.), GARCÍA SEGURA, C., MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. y PALAO MORENO, G., *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*, Escuela Diplomática, Madrid, 2011, pp. 389 – 392.

<sup>41</sup> Art. 27.3 *in fine* TUE.

dicho; si bien es cierto que con el deber de consulta al PE y previa aprobación de la Comisión<sup>42</sup>.

Pues bien, la aludida responsabilidad legislativa de la AR tiene un alcance muy significativo en tanto en cuanto la disposición establecida en el Tratado de Lisboa no aporta gran cosa respecto al contenido definitivo que fuera a adoptar finalmente la Decisión del Consejo. Subyacía en el fondo de este precepto un desafío de dimensiones salomónicas para el AR. En efecto, la escueta y breve previsión se reducía a un deber de elaborar una propuesta de Decisión que presentar al Consejo<sup>43</sup>; cuyo tenor literal ofrecía pocas pistas en cuanto a la configuración final del Servicio, esto es, las funciones y estructura que ésta fuera, en fin, a adoptar.

Es decir, en puridad, era ella misma la que debía asumir la tarea de crear el SEAE, lo que consecuentemente implicaba concentrar en una sola persona un gran margen de decisión<sup>44</sup>. Por tanto, durante todo el proceso de negociación debía demostrar suficiente capacidad política como para manejar las presiones procedentes de los distintos actores que estaban llamados a asumir el protagonismo dentro del SEAE. Todo ello no sólo porque deba dotar de contenido al Servicio sino que además tenía que situarlo dentro del esquema institucional<sup>45</sup>. Por lo tanto, existía gran dificultad a la hora de plantear las necesidades, funciones y estructura en orden a garantizar una ponderación adecuada de los intereses en juego y cumplir con el mandato encomendado.

Ahora bien, naturalmente, todas las consideraciones vertidas sobre los retos que debió hacer frente la AR para elaborar una propuesta factible permiten inferir las dificultades existentes para poner en práctica la totalidad de las fases del proceso. Como ha podido observarse, el Tratado no le ha facilitado su labor en atención a la falta de directrices; sino además “porque puedan permanecer resistencias del pasado inspiradas en egoísmos institucionales”<sup>46</sup>. En definitiva, la AR tenía que demostrar habilidad para

---

<sup>42</sup>*Ibídem*.

<sup>43</sup>*Vid. BLOCKMANS, S. y HILLION, C. (editors), op. cit., nota 29, p. 1 – 3.*

<sup>44</sup> En cuanto a la concentración de poder en la sola persona de la AR se ha escrito largo y tendido, sin embargo, resulta interesante comentar una concreta perspectiva que lo relaciona con la creación del SEAE. Así pues la condición de Presidenta del Consejo de Asuntos Exteriores unida a la iniciativa legislativa que se le atribuye en el mandato de la PESC podría haber supuesto una orientación concreta en la formulación del SEAE. No obstante, tal y como se observará, esto no ha sido así. *Vid. HELWIG, N., op. cit., nota 7, p. 240.*

<sup>45</sup>*Ibídem*.

<sup>46</sup>*Vid. DASTIS, A., op. cit., nota 18, p. 405.*

integrar todos los elementos que han formado parte de la acción exterior de la UE; así como, definir el papel de cada una de las instituciones y de los EEMM dentro del SEAE, lo que aseguraba, a todas luces, la tensión en el seno del proceso<sup>47</sup>.

En fin, la AR tuvo que hacer frente al recelo que la creación del SEAE despertó en los EEMM en tanto en cuanto éstos mostraron cierto recelo en el sentido de que el SEAE pudiera comprometer la acción exterior nacional de cada uno de ellos. Es decir, la preocupación de los EEMM se centra en el hecho de que el SEAE pudiera suponer la negación de sus competencias para la definición de su política exterior<sup>48</sup>. En definitiva, el interés de aquellos reside en la reafirmación de su soberanía en materia de relaciones exteriores, lo que muestra de manera evidente la manifiesta intención por parte de los EEMM de mantener sus competencias en este ámbito. Por lo tanto, se trata de un campo respecto del cual no existe una voluntad política de una integración más profunda y de ahí que surjan los recelos expuesto en cuanto a la creación del SEAE<sup>49</sup>.

Así, las dificultades surgen ya en la propia negociación del Tratado de Lisboa, de manera que tanto la creación del SEAE como la AR implican una solución que hiere menos sensibilidades entre los líderes políticos nacionales. Resultan, por consiguiente, el resultado de un compromiso entre aquellos Estados que se mostraban partidarios de una mayor integración y otros que no estaban de acuerdo con ahondar en las competencias de la Comisión en el ámbito de la PESC; es decir, los Estados grandes y que tienen una presencia internacional referente niegan la oportunidad de comunitarizar la PESC<sup>50</sup>.

Por otro lado, durante todo el proceso de creación del Servicio ha tenido que lidiar asimismo con las pretensiones de la Comisión y del PE; de modo que la primera quería garantizar para sí misma la preservación de sus competencias en materia de relaciones exteriores pues veía en el SEAE un competidor que pretendía monopolizar la actuación exterior de la UE y recelaba de él ya que no quería perder su protagonismo<sup>51</sup>. Por consiguiente, parte fundamental de las dificultades de la AR provienen del

---

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> Con el fin de mostrar estas reticencias de forma evidente, hay que rescatar la Declaración núm. 14 aprobada en el seno de la Conferencia Intergubernamental de Lisboa, según la cual: “[...] las disposiciones referentes 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 [...]. *Vid.* GUTIERREZ ESPADA, C., op. cit., nota 6, p. 66.

<sup>49</sup> *Vid.* HELWIG, N., op. cit., nota 15, p. 237.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> *Vid.* GUTIERREZ ESPADA, C., op. cit., nota 6, p. 69.

fervoroso egoísmo institucional que demuestra la Comisión buscando extraer del ámbito de competencia del SEAE funciones que anteriormente eran ejercidas por la Comisaría RELEX<sup>52</sup>.

Por su parte, el PE ha demostrado cierto despotismo en cuanto a los poderes que efectivamente tenía encomendados llevando a cabo una interpretación jurídica muy extensiva del contenido de las potestades de control financiero y de personal<sup>53</sup>. Por tanto, a través de competencias que inciden tangencialmente en la PESC y que no le atribuyen de ningún tipo de influencia en la formulación sustantiva de actos normativos procedentes de la misma<sup>54</sup>, ha reclamado una cuota de participación en el proceso de creación del Servicio que en ningún caso le corresponde.

En conclusión, con cierta asiduidad, se culpabiliza a los EEMM del inmovilismo institucional que se produce en la realidad del proceso de integración, en general, y en el ámbito de las relaciones exteriores, en particular. Sin embargo, son esas demostraciones las que llevan a reflexionar sobre la necesidad de distribuir la aludida culpa y reafirmar la exigencia de facilitar la confluencia entre los intereses de las instituciones y los EEMM<sup>55</sup>. Reclamando el esfuerzo de todos, abandonando visiones parciales basadas en aspiraciones institucionales o estatales egoístas, buscando siempre aquello que convenga a la consecución de los objetivos de la UE. Así la virtualidad del SEAE como órgano capaz de llevar a efecto las pretensiones de una acción exterior coherente y

---

<sup>52</sup> De este modo, el primero de los reveses que vendría a sufrir el SEAE en cuanto a la definición de su futuro ámbito de actuación procedió del entonces Presidente de la Comisión, Durao Barroso. El Prof. Gutiérrez Espada afirma que el mensaje que aquel transmitió con la reestructuración de las Comisarías era el siguiente: “La Comisión no estaba dispuesta a renunciar a sus competencias en materia de política exterior en beneficio del SEAE. Quería, en definitiva, seguir desempeñando también el futuro su propio papel en estos temas”. *Vid. GUTIERREZ ESPADA, C.*, op. cit., nota 6, p. 70.

<sup>53</sup> Efectivamente, el PE exigió que la AR lo incluyera en las conversaciones de las que resultaría la formulación legal del SEAE y, para ello, empleó medios de presión que podrían haber perjudicado la totalidad del proceso. Así pues, las competencias que el PE tenía atribuidas en materia de presupuesto han servido como una amenaza de bloquear la aprobación final del Servicio sino se le permitía participar en el proceso de negociación. *Vid. LÓPEZ MEDEL, S.* “El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿En qué punto nos encontramos de las negociaciones? Estrategias y diferentes visiones” en SOBRINO HEREDIA, J. M. (dir.), GARCÍA SEGURA, C., MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. y PALAO MORENO, G., *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*, Escuela Diplomática, Madrid, 2011, p. 421.

<sup>54</sup> En fin, el Tratado excluye la participación del PE en asuntos de política exterior (art. 24 TUE) y el art. 27. 3 TUE únicamente establece una obligación de consulta previa al Parlamento, es decir, por mucho que pueda extenderse el contenido de un deber de consulta, éste no puede constituir una influencia tan marcada en un acto de este ámbito. *Vid. HELWIG, N.*, op. cit., nota 7, p. 243.

<sup>55</sup> “Pero para ello todos los actores implicados deben hacer gala de contención y de sentido participativo, evitar un enfoque de suma cero y sustituirlo por uno de suma positiva”; este es el contexto que exige el diplomático Alfonso Dastis para constituir un órgano como el SEAE, que podría resultar un arma diplomática a favor de la UE de extraordinario valor para la consecución de sus objetivos en el exterior. *Vid. DASTIS, A.*, op. cit., nota 18, p. 405.

eficaz únicamente podrá prosperar si todos los agentes encargados de dotar de contenido al mismo aportan las garantías oportunas para una actuación efectiva del Servicio<sup>56</sup>.

## **2. Decisión 2010/427/UE.**

### **2.1. Naturaleza jurídica del SEAE.**

Todos los trabajos preparatorios que se han explicado con anterioridad cristalizaron definitivamente en una propuesta de Decisión<sup>57</sup> del AR que sería objeto de aprobación por el Consejo, tras limar determinadas asperezas que todavía no eran aceptables conforme a las pretensiones que los actores de la negociación habían manifestado a lo largo del proceso. Ahora bien, apenas hay diferencias en cuanto a la propuesta y el texto definitivo de la Decisión aprobado por el Consejo conforme al procedimiento establecido en el art. 27. 3 TUE, como ya se ha descrito *supra*.

Pues bien, el 26 de julio de 2010 se aprueba por el Consejo la Decisión 2010/427/UE por la que se establece la organización y funcionamiento del SEAE (en adelante, Decisión 2010/427/UE). Esta es la base fundamental sobre la que realizar cualquier comentario en torno al SEAE en tanto en cuanto constituye el texto legal que concreta la previsión genérica contenida en el precepto antes aludido, creando, sobre una disposición verdaderamente escueta, la completa formulación jurídica de un órgano de la Unión que supone una auténtica novedad desde el punto de vista institucional<sup>58</sup>.

No obstante lo anterior, el primer paso que ha de guiar el análisis completo de la Decisión 2010/427/UE debe circunscribirse a consideraciones propiamente formales y las consecuencias que hayan de derivarse de las mismas. En este sentido, la inclusión del art. 27.3 TUE en los apartados del TUE, referidos a la ordenación jurídica de la PESC, exige hacer los comentarios oportunos en cuanto a la naturaleza del acto normativo que establece la organización y funcionamiento del SEAE<sup>59</sup>. Esto es así, porque la posición del precepto en la sistemática del Tratado de Lisboa admite dudas en cuanto a la propia naturaleza de la Decisión, cuestión que influye de forma esencial,

---

<sup>56</sup> Como diría el Alto Representante para la PESC, Javier Solana, esto sólo será posible en caso de que “la Comisión y los EEMM con más experiencia en política exterior se crean de verdad el servicio y lo asuman como propio”. *Vid. GUTIERREZ ESPADA, C., op. cit., nota 6, p. 68.*

<sup>57</sup> *Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior*, de 25 de marzo de 2010.

<sup>58</sup> Ya se ha comentado esta vicisitud con anterioridad, pero resulta apropiado rescatar la cita que se propuso en ese momento para comprender plenamente este fenómeno: *Vid. BLOCKMANS, S. y HILLION, C., op. cit., nota 29, p.1 – 3.*

<sup>59</sup> *Vid. DASTIS, A., op. cit., nota 18, p. 405.*

también, en la naturaleza del propio órgano y las funciones en cuya virtud está llamado a desempeñar<sup>60</sup>.

Pues bien, el sentido de estas palabras viene a incidir en la idea de que, al menos formalmente, la Decisión es un acto de PESC lo que podría llevar a considerar, sobre la base de un argumento sistemático, que el SEAE es una criatura de la PESC<sup>61</sup>. Para nada esta era la voluntad del legislador comunitario, pues limitar el mandato del Servicio al ámbito exclusivo de la PESC sería abiertamente contrario a la concepción que habría presidido la introducción del mismo dentro del Tratado de Lisboa<sup>62</sup>. Es decir, la propia lógica que inspira la creación del SEAE lleva a descartar plenamente todas estas cábala ya que acotar en un grado tan marcado su ámbito de actuación habría representado una frontera casi infranqueable; es por eso, que el SEAE requería, desde el principio, de una visión horizontal para el cumplimiento de sus fines y ámbito de actuación amplio e incluyente de todos los aspectos de la actuación de la Unión frente al exterior.

Desde esta perspectiva, lo cierto es que las implicaciones del fenómeno al que se están dedicando estas líneas adoptan más sentido si se orienta desde otro punto de vista. Por tanto, el foco de atención que se enciende reside verdaderamente en el procedimiento aplicable para la adopción de la norma cuyo objeto es dotar de efectivo contenido al SEAE. Si bien es cierto que el art. 27. 3 TUE no responde a los presupuestos del procedimiento de decisión establecido por el Tratado en el seno de la PESC, en cuanto que aporta una participación significativa a las instituciones en comparación con la que tradicionalmente se les atribuye en los procedimientos propios de la PESC<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> En realidad, esta es una polémica superada y cuya trascendencia es ahora mismo mínima sin embargo puede resultar interesante comentarla para aportar luz al proceso de creación del Servicio que se ha podido comprobar no estuvo exenta de obstáculos. El *quid* de la cuestión residía en lo siguiente: en tanto en cuanto el art. 27. 3 TUE se sitúa dentro de la PESC, si el SEAE exclusivamente ejercería su competencia en este ámbito. Ahora bien, todas las dudas se disiparon una vez que se mostró la dirección por la que discurrían los trabajos para la adopción de la Decisión. *Vid.* DASTIS, A., op. cit., nota 18, p. 406.

<sup>61</sup> “[...] the EEEAS Decision is a CFSP act, which in turn would suggest that the service is conceived as a CFSP creature”. *Vid.* BLOCKMANS, S. y HILLION, C., op. cit., nota 29, p. 2.

<sup>62</sup> Ya se ha comentado con la suficiente profundidad *supra*, pero, ahora que se está inmerso en el estudio de la Decisión 2010/427/UE, resultaría significativo evidenciar como tales objetivos han sido incorporados a la misma de forma manifiesta. De este modo, los *Considerandos* (2) y (3) de la aludida Decisión insisten en la labor de asistencia y apoyo que el Servicio debe prestar al AR; por lo tanto, se hace responsable al SEAE, de forma indiscutible, de la consecución de los fines que a aquella figura se encomiendan, como garante de la coherencia y la cooperación en la acción exterior de la UE.

<sup>63</sup> Los arts. 24 y 31 TUE son buena muestra de ello.

Por otra parte, ello plantea ciertos problemas interpretativos respecto del art. 40 TUE debido que, en dicho precepto, se establece una cláusula “murallas chinas” entre la PESC y el resto de la acción exterior de la UE para proteger recíprocamente los procedimientos y atribuciones de uno respecto de la otra<sup>64</sup>. Y, entonces, resultaría discutible que mediante un acto de la PESC pudiera afectarse competencias que han sido asumidas por la Comisión a lo largo del proceso de integración; esto, definitivamente, zanja cualquier comentario en torno a la naturaleza del acto normativo ya que, indiscutiblemente, se trata ante una norma de la Unión<sup>65</sup>.

Así pues, la conclusión que se propone al respecto discurría por un determinado interés en excluir la participación de determinadas instituciones en la configuración del SEAE. De esta manera, es probable que la intención que entrará en juego en estos extremos fuera sustraer la elaboración de la Decisión al ámbito del procedimiento de codecisión respecto de un ámbito que no se halla plenamente comunitarizado y que tiene una fuerte vertiente intergubernamental y además de su sometimiento a la regla de unanimidad; seguramente, esta fuera una solución intermedia<sup>66</sup>.

En otro orden de cosas, se puede observar la preocupación de asegurar la independencia del SEAE respecto del resto de instituciones; en efecto, dedica una formulación relativamente extensa en cuanto a las previsiones que existen en este sentido, por afirmar la autonomía del Servicio. De este modo, se dispone que el SEAE debe configurarse como un organismo funcionalmente autónomo<sup>67</sup> e independiente de la Secretaría General del Consejo y la Comisión<sup>68</sup>. De la formulación del SEAE en estos términos pueden extraerse varias conclusiones en torno al poder efectivo que pueda desempeñar para la consecución de sus objetivos: por un lado, se observa la definición del mismo como un cuerpo independiente del resto de actores que participan de la acción exterior de la UE, precisamente con el fin querido de evitar presiones y visiones

---

<sup>64</sup> *Vid.* DASTIS, A., op. cit., nota 18, p. 406.

<sup>65</sup> Además, siguiendo la dirección de los argumentos aportados hasta el momento, la Decisión no se publica como un acto de la PESC, sino como un acto normativo de la UE. De hecho, la norma adopta la siguiente estructura: Decisión 2010/427/UE [énfasis añadido], lo que demuestra la voluntad del legislador europeo de que el SEAE desempeñe su actuación desde una visión amplia. *Vid.* BLOCKMANS, S. y HILLION, C., op. cit., nota 29, p. 2.

<sup>66</sup> De hecho, se debe recordar aquello que se mencionó supra en torno a la Declaración núm. 14 sobre el SEAE, que muestra lo sensible que la puesta en marcha del Servicio resultaba para los EEMM; en la que los Estados reafirmaban sus competencias nacionales en materia de relaciones exteriores.

<sup>67</sup> Luego no es una institución y por tanto, de esta definición como órgano, se derivan consecuencias trascendentes en cuanto a la regulación del personal y financieras. Así lo establece el *Considerando* (8) de la Decisión.

<sup>68</sup> Art. 1.2 Decisión 2010/427/UE.

parciales en cuanto a la ejecución de los instrumentos de relación exterior que se le atribuyan<sup>69</sup>.

A continuación, se somete al SEAE a la autoridad del AR<sup>70</sup>. Esto resulta coherente con la formulación del Servicio presente en el Tratado por las razones ya aludidas de que se trata del órgano de apoyo del mismo; ahora bien, esta previsión exige ciertas matizaciones en torno a su autonomía. La autonomía organizativa queda en entredicho pues está sometido a la dirección del AR, lo que plantea ciertas dudas en cuanto al papel definitivo que puedan desempeñar tanto la Comisión como el Consejo. Realmente, el AR es un miembro de ambas instituciones y conforme a esa condición éstas puedan influir en la actuación del SEAE viciando la pretendida autonomía. Sin embargo, por eso mismo se le sitúa bajo la autoridad del AR, para que disponga de la neutralidad suficiente para desempeñar sus funciones en la consecución de la cooperación interinstitucional así como centralizar la actuación exterior de la UE en un único órgano independiente. En efecto, como ya ha podido observarse, lo que verdaderamente dota al SEAE de autonomía e independencia respecto de los servicios de la Comisión y del Consejo es la autonomía funcional de la que goza<sup>71</sup>; esto es, el SEAE opera por sí mismo en la ejecución de su mandato y para ello, se le atribuye de capacidad jurídica “para desempeñar sus cometidos y alcanzar sus objetivos”<sup>72</sup>.

## 2.2. Ámbito de actuación: cometidos y cooperación.

Hasta ahora, se ha presentado el SEAE a través de una serie de aspectos que operan en el prisma de la virtualidad y la discusión teórica. Por eso mismo llega el momento de desplazar, por fin, el centro de atención a las posibilidades de acción material que se han conferido al SEAE. Para conseguir ofrecer un análisis exhaustivo de la capacidad de acción del Servicio, se intentará definir una suerte de ámbito de actuación al que está circunscrito el SEAE en el desempeño de su actividad.

Para ello, es ineludible referirse con calma y análisis profundo a las funciones que han sido asignadas al SEAE, pues la ordenación jurídica de las mismas será la que

---

<sup>69</sup> Esto seguramente responda a una vicisitud, que se omitió intencionadamente en su momento, acaecida durante el proceso de negociación. Tanto la Comisión como el PE hubieran deseado que el SEAE se hubiera integrado en el diseño institucional de la UE como un órgano dependiente de aquella; sin embargo, ello no era posible en el sentido de que desempeña funciones en el ámbito de la PESC y, por ende, algo inaceptable para los EEMM. *Vid.* GUTIERREZ ESPADA, C., op. cit., nota 6, p. 68.

<sup>70</sup> Art. 1.3 Decisión 2010/427/UE.

<sup>71</sup> *Vid.* BLOCKMANS, S. y HILLION, C., op. cit., nota 29, p. 2.

<sup>72</sup> Art. 1.2 *in fine* Decisión 2010/427/UE.

determine el grado de confianza que los EEMM y las instituciones han depositado realmente en el Servicio. En efecto, la estructuración de las funciones del SEAE es lo que determina *a priori* la capacidad de acción del mismo pues una formulación más o menos ambiciosa de las mismas determinará su cuota de participación en la actividad de la UE y, por tanto, si se quiere que asuma cierta responsabilidad en el diseño institucional de la Unión.

La primera de las funciones que se asignan al SEAE es apoyar a la AR en el ejercicio de su mandato<sup>73</sup>; de este modo, esta previsión de Derecho primario constituye la base de los desarrollos normativos posteriores y es, asimismo, una pista del camino que ha de seguir la configuración de funciones del SEAE ya que, necesariamente, han de ser coherentes con el mandato del AR. En efecto, el art. 2.1 Decisión 2010/427/UE funde en su seno el contenido de los cometidos asignados a la figura del AR, puesto que, en tanto en cuanto se concibe el Servicio como su órgano de apoyo, se le atribuye un papel fundamental en la ejecución del mismo. Y, todas estas precisiones, responden a un presupuesto del que no se puede permanecer indiferente: tanto la figura de la AR como el SEAE surgen con el fin de integrar todos los aspectos de la acción exterior de la UE aportando coherencia y unidad, más allá de la multiplicidad de actores e instrumentos de relación exterior que están a disposición de la Unión y que, sin duda, adicionan un importante valor de complejidad<sup>74</sup>.

En efecto, como puede observarse del tenor literal de los distintos apartados en los que se divide el precepto, se han establecido una serie de deberes cuya finalidad esencial reside en la asistencia y apoyo del AR, en la ejecución de cada una de las condiciones institucionales que reúne bajo su mandato. Por un lado, el SEAE ha de servir de vehículo para la ejecución de la PESC en el sentido de que, respecto de todas las potestades que la formulación del Tratado de Lisboa atribuye al AR, el Servicio adopta el mismo protagonismo que le corresponde a éste<sup>75</sup>.

Del mismo modo, el SEAE debe asistir al AR en cuanto a su calidad de Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores<sup>76</sup>; así como respecto a la condición de

---

<sup>73</sup> Art. 27. 3 TUE.

<sup>74</sup> Vid. HELWIG, N., op. cit., nota 7, p. 246.

<sup>75</sup> Art. 2.1.1 Decisión 2010/427/UE; el cual reproduce la misma formulación que recoge el art. 27. 1 TUE, de manera que se atribuye al SEAE un papel muy relevante en el seno de la PESC como asistente de la AR.

<sup>76</sup> Art. 2.1.2 Decisión 2010/427/UE.

Vicepresidente de la Comisión y encargado de lo que antes era la Comisaría de Relaciones Exteriores. Respecto de este último cometido, la definición legal sigue el esquema que se había explicado en lo que a las funciones relativas a la PESC se refiere, aquí el Servicio asume, a través de la asistencia, la misma relevancia que a la AR pues se hace compartir su responsabilidad<sup>77</sup>.

En realidad se definen los cometidos del SEAE a través de la AR, lo que implica necesariamente una definición excesivamente amplia y poco taxativa de las verdaderas funciones y capacidad de acción del Servicio. En definitiva, no es complicado aventurar que la fortaleza de las previsiones contenidas en el art. 2 Decisión 2010/427/UE es relativa porque no se apuntalan de forma rigurosa los términos en los que se puede desarrollar la acción del SEAE. Una conclusión evidente que se puede adelantar en este momento, es que hacer depender de esta manera el radio de los cometidos del SEAE respecto de la figura del AR, implica que numerosos agentes externos entran en juego para definir el coto de participación que va a corresponder al SEAE en las relaciones exteriores de la Unión; asimismo los instrumentos con los que se completen dichos mandatos también incidirán enormemente en la capacidad de influencia del Servicio.

Esta visión se demuestra con la lectura del art. 2 en su conjunto, el cual, también, hace depender las funciones del SEAE respecto del resto de instituciones a través de disposiciones que establecen el ámbito de actividad del mismo sobre un sentido negativo; es decir, el SEAE encuentra limitado su mandato en todo aquello que corresponda a la Comisión o al Consejo según las atribuciones competenciales que, en su favor, contenga el Tratado<sup>78</sup>. Se encuentra, de nuevo, una disposición que está sujeta a demasiadas interpretaciones porque no está del todo claro hasta donde llegan las limitaciones del Servicio, de manera que las instituciones podrían aprovechar esta regulación para preservar para sí mismas determinadas actividades utilizando una interpretación extensiva de sus competencias.

---

<sup>77</sup> Art. 2.1.3 Decisión 2010/427/UE; que, a su vez, es una reproducción literal del mandato contenido en el art. 18. 4 TUE que instituye a la AR como miembro de la Comisión, exigiéndole, precisamente, los mismos objetivos.

<sup>78</sup> El art. 2.1.2 Decisión 2010/427/UE indica: “[...] sin perjuicio de los *cometidos normales* de la Secretaría General del Consejo”; mientras que el art. 2.1.3 determina, por su parte: “[...] sin perjuicio de los *cometidos normales* de los servicios de la Comisión” [énfasis añadido]. Luego la dificultad reside en la definición de los parámetros de normalidad [énfasis añadido]. Vid. BLOCKMANS, S. y HILLION, C., op. cit., nota 29, p. 9 – 11.

En otro orden de cosas, tampoco es posible determinar con seguridad el contenido concreto de los deberes de asistencia y apoyo previstos en los artículos precedentes; ni tampoco si, en cada uno de ellos, el grado de participación que puede asumir el SEAE es el mismo pues el lenguaje jurídico<sup>79</sup> empleado en cada apartado es distinto. En este estado de acontecimientos, ha de entrar en escena otro de deber de asistencia que se exige al Servicio pero, esta vez, en favor del resto de instituciones<sup>80</sup>. Así pues, en cuanto a este último deber de asistencia, se puede decir que se trataría de una mera obligación de traslado de información en general en aras a facilitar la preparación de los trabajos que emanan de dichas instituciones. Por otra parte, los deberes mencionados en primer lugar implican una actitud más proactiva por parte del Servicio y están dotados de sustantividad propia.

Lo que está claro es que se pretende constituir al SEAE y, por ende, a la AR como órganos centralizadores de la acción exterior de la UE en todas sus vertientes; es decir, ejecutan y llevan a cabo, en las medidas de sus posibilidades, de forma unitaria la PESC y la manifestación exterior de las competencias de la Comisión. Todo ello debido a que la formulación de los distintos cometidos que se encomiendan a la AR y, correlativamente, al SEAE no están jerarquizados en ningún caso, de modo que han de dedicarse a ellos sin primar en importancia ninguno de ellos y con el mismo grado de profundidad<sup>81</sup>.

Ahora bien, para la realización de los cometidos que se acaban de describir y para la obtención de resultados respecto a los presupuestos de coherencia y unidad en la acción exterior de la Unión, se introducen importantes previsiones en torno a la cooperación interinstitucional y con los servicios diplomáticos de los EEMM. De hecho, el art. 27. 3 TUE adelanta una suerte de obligación de cooperación que ha de seguir esa dirección<sup>82</sup>; por lo tanto, la Decisión 2010/427/UE incluye una serie de disposiciones que se introducen precisamente con esa intención, crear un sistema de relaciones entre los distintos actores que satisfaga aquella previsión.

---

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> Art. 2.2 Decisión 2010/427/UE; establece que el SEAE “*asistirá* al Presidente del Consejo Europeo, al Presidente de la Comisión y a la Comisión en el ejercicio de sus respectivas funciones en el ámbito de las relaciones exteriores” [énfasis añadido].

<sup>81</sup> *Vid.* DASTIS, A., op. cit., nota 18, p. 406.

<sup>82</sup> Art. 27. 3 TUE: “[...] Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por 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. [...]”.

El primero de los preceptos que sirven para constituir el esquema de cooperación y colaboración es el art. 3 Decisión 2010/247/UE. Éste determina una serie de deberes de conducta que implica un conjunto de consideraciones procedimentales cuyo ámbito de aplicación es amplio, particularmente, en atención al número de actores participantes. Por otra parte, la ansiada cooperación ha intentado conseguirse a través de la propia conformación del Servicio en términos del personal que se ha integrado en el mismo, con el fin de darle operatividad real.

Por consiguiente, existe un deber de información y consulta recíproca que vincula a la Comisión y al SEAE en lo que a actividades y asuntos de política exterior se refiere<sup>83</sup>; además, dicho deber se completa con una previsión que resulta fundamental a estos efectos y desde la perspectiva de introducir al SEAE en el aparato institucional y asegurar su participación. Se garantiza la participación activa del Servicio en los trabajos preparatorios de la Comisión tendentes a la elaboración de los actos que tengan repercusión exterior<sup>84</sup>. No obstante lo anterior, existe una disposición previa que se expresa en términos más generales implicando a más agentes de la acción exterior de la UE<sup>85</sup>, en contraste con el deber concreto y activo que se ha comentado en primera instancia. Lo cierto es que la obligación de cooperación genérica puede adoptar un sentido más profundo y consistente e incluso más concreto, en cuanto a determinados temas o asuntos, a través de un acuerdo institucional con el SEAE<sup>86</sup>.

Finalmente y con una relevancia muy notable desde el punto de vista institucional, existen disposiciones expresas que aluden a un cierto deber de colaboración y proporción de información con otras instituciones y organismos de la Unión; en este sentido, resulta especialmente destacable, la obligación de apoyo y cooperación que existe respecto del PE desde una perspectiva orientada al control político que lleva a cabo esta institución. Asimismo es interesante aludir al control financiero y presupuestario que debe presidir la actuación de la UE; y por ello, ha de cooperar con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)<sup>87</sup>.

---

<sup>83</sup> Art. 3.2 Decisión 2010/427/UE.

<sup>84</sup> *Ibídem*.

<sup>85</sup> El art. 3.1 Decisión 2010/427/UE establece un deber de colaboración del SEAE con los servicios diplomáticos de los EEMM, así como la Secretaría General del Consejo y con los servicios de la Comisión.

<sup>86</sup> Art. 3.3 decisión 2010/427/UE.

<sup>87</sup> Art. 3.4 Decisión 2010/427/UE, así como el *Considerando* (7) de la misma.

Por otro lado, una gran parte de la cooperación y colaboración institucional se produce en seno de la propia estructura del Servicio; esto es así, porque se previó la trasmisión de los servicios de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, por lo que el diálogo entre las mencionadas instituciones y el SEAE ha de ser constante, aún hoy, para que la organización de la estructura del SEAE fuera pacífica y respondiera con efectividad a los objetivos planteados. No es descabellado pensar que las conversaciones y los contactos con el Consejo y la Comisión serán constantes y que no estarán presididos por una excesiva tensión que dificulte el intercambio de experiencias pues, al fin y al cabo, los servicios que ahora integran el SEAE formaban parte de la estructura de los anteriores<sup>88</sup>.

Además, el personal que ha conformado el SEAE procede tanto de los servicios de la Comisión como de los servicios diplomáticos de los EEMM. Específicamente, un tercio del SEAE debe proceder de los servicios diplomáticos de los EEMM y al menos un 60% de los puestos deben ser cubiertos por funcionarios permanentes de la UE<sup>89</sup>; puede observarse que la integración de profesionales procedentes de dichas fuentes facilita en grado sumo la cooperación con los servicios respectivos de los que proceden pues conocen de primera mano el funcionamiento de los mismos y así, el intercambio de información recíproca se puede presumir que será fluida y agilizará la relación entre los actores encargados de la acción exterior. Otra consecuencia realmente interesante es que se implica de lleno a los EEMM en la acción exterior ya que se les permite participar con peso específico a través de su personal diplomático, lo que podría suponer una vinculación entre los Estados y el SEAE y, por consiguiente, facilitar un impulso a la actividad de este último.

En conclusión, la cooperación se erige como una garantía de coherencia, es decir, se configura como un órgano garante de la coherencia de la acción exterior de la UE y, a su vez, como actor situado en una posición intermedia. En fin, se busca, precisamente, la colaboración estrecha y eficaz sirva de base a la coherencia; esto es, se crea un binomio coherencia-cooperación, como manifestación concreta de los principios contenidos en el art. 21. 3 TUE. En efecto, el *Considerando* (2) de la Decisión 2010/427/UE, como se ha indicado *supra*, así lo determina de forma directa; por lo

---

<sup>88</sup> La valoración que el Prof. Gutiérrez propone en este sentido es la siguiente, a saber: “la coherencia en las posiciones y decisiones de la Unión en política exterior debe ser el resultado natural”. *Vid. GUTIERREZ ESPADA, C., op. cit., nota 6, p. 78.*

<sup>89</sup> Art. 6.9 Decisión 2010/427/UE.

tanto, se reconoce expresamente la necesidad de que el SEAE sirva de interlocutor y garante de la cooperación entre el Consejo y la Comisión en aras a la consecución del principio de coherencia<sup>90</sup>.

### **2.3. Organización e instrumentos.**

Para desarrollar las funciones que se han encomendado al SEAE y para la consecución adecuada de sus fines, es necesario constituir una estructura que sea susceptible de responder con solvencia a las circunstancias que surjan en el ejercicio de su mandato. Es decir, la estructura del Servicio en sí misma constituye la primera de las herramientas con las que cuenta para el desarrollo de sus actividades; en efecto, el esquema organizativo puede dividirse en torno a departamentos bien definidos tal y como establece el Tratado de Lisboa que, al igual que el resto de los aspectos definidos en el TUE, resulta una previsión muy sucinta que requiere un desarrollo normativo profundo. Estos son: una administración central y las delegaciones de la UE<sup>91</sup> en el exterior.

Pues bien, en cuanto a aquellos aspectos que componen la administración central, el primero de los rasgos que es preciso comentar es que, en cierto modo, el AR dispone de personalidades sobre las que apoyar su actuación y que sirven para ordenar y dirigir la actuación del SEAE. En efecto, se establece que la gestión del SEAE corresponde a un Secretario General Ejecutivo situado bajo la autoridad de la Alta Representante; en resumidas cuentas, este cargo se erige como coordinador y director de los aspectos institucionales del SEAE de modo que asume, entre sus finalidades, la obligación de asegurar el buen funcionamiento del Servicio a través de la coordinación efectiva entre los servicios de la administración central y las delegaciones de Unión<sup>92</sup>. Éste, a su vez, está asistido por dos Secretarios Generales Adjuntos que deben aliviar el trabajo que desempeña el Secretario General Ejecutivo en cuanto a las funciones tendentes a la coordinación institucional del Servicio dentro del aparato institucional que lo componen<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup>*Vid. BLOCKMANS, S. y HILLION, C, op. cit., nota 29, p. 16.*

<sup>91</sup> Frente al silencio presente en el art. 27. 3 TUE, el art 1.4 Decisión 2010/427/UE establece una previsión que adelanta el desarrollo normativo posterior del art. 4 de dicha Decisión. *Vid. Anexo I: Organigrama del SEAE.*

<sup>92</sup> Art. 4.1 Decisión 2010/427/UE.

<sup>93</sup> Art. 4.2 Decisión 2010/427/UE.

Ahora bien, las figuras que se han descrito hasta el momento no agotan la organización interna del SEAE, de hecho existe una completa estructuración de sus servicios que subyacen en la denominación general. En realidad, para desarrollar las funciones amplias de apoyo el SEAE presenta una estructura realmente apropiada para ejercer su función en el diseño institucional. Coherente con estas necesidades, la Decisión 2010/427/UE dispone la creación de una serie de direcciones generales que comprenden secciones geográficas así como secciones multilaterales y temáticas<sup>94</sup>. Vienen a poner de manifiesto la exigencia de que el SEAE esté presente en los ámbitos de acción exterior de la UE; esto es así, porque la acción del Servicio se arbitre con un alcance geográfico y material extenso, especialmente en vista del objetivo declarado de asegurar la coherencia y la coordinación de toda la acción exterior de la Unión<sup>95</sup>.

El SEAE debe conducir la relación bilateral con terceros Estados y para ello, ha de contar con una base geográfica sólida y exhaustiva, con secciones presentes en todos los Estados. Tales secciones sirven como punto de encuentro de todos los aspectos de las relaciones bilaterales, actuando como instrumentos de coordinación básicos<sup>96</sup>. En definitiva, cuenta con un conjunto de capacidades temáticas y horizontales que se ocupan principalmente de asuntos multilaterales y que apoyan a las secciones geográficas<sup>97</sup>. Desde esta perspectiva, constituye una verdadera innovación desde diversos puntos de vista en tanto en cuanto supone desplegar un aparato de representación exterior en terceros Estados aproximándose a los medios diplomáticos tradicionales empleados en la escena internacional<sup>98</sup>. Efectivamente, ahí reside la gran novedad que implican estas delegaciones que han dejado de representar exclusivamente a la Comisión para centralizar la representación de la Unión en su conjunto<sup>99</sup>.

---

<sup>94</sup> Art. 4.3 Decisión 2010/427/UE.

<sup>95</sup> *Vid.* DASTIS, A., op. cit., nota 18, p. 408.

<sup>96</sup> Para ello se ha constituido una red especialmente nutrida que abarca 139 delegaciones y oficinas por todo el mundo, lo que pretende garantizar la representatividad de la UE así como su visibilidad frente al exterior.

<sup>97</sup> *Ibídem*.

<sup>98</sup> *Vid.* BLOCKMANS, S. y HILLION, C., op. cit., nota 29, p. 32; de hecho, el art. 5.5 Decisión 2010/427/UE prevé la posibilidad de que el AR formalice los acuerdos pertinentes con los Estados en cuestión y organizaciones internacionales para que se reconozca a las delegaciones de la UE el estatus propio de las relaciones diplomáticas con arreglo al Convenio de Viena de 18 de abril de 1961.

<sup>99</sup> Así lo determina el art. 221.1 TFUE, cuestión que significa un reto importante pues se produce un cambio de naturaleza. *Vid.* GUTIERREZ ESPADA, C., op. cit., nota 6, p. 78.

En otro orden de cosas, más allá del poder que reside en la AR representa para abrir y cerrar las delegaciones de la Unión<sup>100</sup>, hay una serie de aspectos que es importante comentar desde el punto de vista de la dinámica que preside el funcionamiento de las mismas.

Entre ellas, la presencia fundamental de un Jefe de Delegación que recibe instrucciones del AR y de la administración central del SEAE así como de la Comisión<sup>101</sup>, el cual asume la gestión global de la labor de la delegación y garantiza la coordinación de todas las acciones de la UE<sup>102</sup>. Desempeña una labor tan relevante dentro de las mismas ya que resulta coherente con los poderes con los que ha sido investido por la Decisión, pues se le atribuye la facultad de representar a la UE frente al Estado que se encuentre acreditado<sup>103</sup>; con todas sus consecuencias.

En segundo lugar, existe una estrecha cooperación con los servicios diplomáticos de los EEMM a través de estas delegaciones concretando los deberes que, de forma genérica, se establecían en el art. 3 Decisión 2010/427/UE; esto es, se establece una obligación de información que opera recíprocamente<sup>104</sup>. Desde esta perspectiva, la cooperación entre estos agentes de relaciones exteriores se materializa con toda su fuerza en la posibilidad de que las delegaciones de la UE ofrezcan apoyo diplomático y consular a los ciudadanos de la Unión en terceros Estados bajo una serie de condicionantes establecidos en los art. 35, párrafo tercero, y 20 TUE<sup>105</sup>.

Por otra parte, es oportuno hacer ciertas menciones en cuanto a la composición del personal desde la perspectiva estrictamente española. En este sentido, la relación del Reino de España y la AR respecto de la configuración del organigrama del Servicio

---

<sup>100</sup> Ahora bien, ese poder se ha relativizado en cierta medida por la participación que en el proceso de la toma de decisiones que en este extremo se atribuye a las instituciones pues se exige el acuerdo del Consejo y de la Comisión. Por lo tanto, impera el deber de llegar a un acuerdo común en cuanto a las necesidades de la acción exterior y, una vez más, el AR tiene que conseguir aunar los intereses de unos y otros para que esa decisión final sea conforme para los actores implicados. *Vid. Art. 5.1 Decisión 2010/427/UE.*

<sup>101</sup> Art. 5.3 Decisión 2010/427/UE. En particular, el hecho de que la Comisión pueda impartir instrucciones al Jefe de Delegación responde a la lógica de representación de la UE en su conjunto, sobre todo referida a la dimensión exterior de las competencias de la Comisión que no han sido transferidas al SEAE (comercio, ayuda humanitaria, ect.). *Vid. BLOCKMANS, S. y HILLION, C., op. cit., nota 29, p. 34.*

<sup>102</sup> Art. 5. 2, párrafo segundo, Decisión 2010/427/UE.

<sup>103</sup> Art. 5.8 Decisión 2010/427/UE.

<sup>104</sup> Art. 5.9 Decisión 2010/427/UE.

<sup>105</sup> Art. 5.10 Decisión 2010/427/UE. Ahora bien, lo cierto es que esto despertó cierta polémica entre los EEMM, pues aquellos Estados que disponen de servicios diplomáticos fuertes y bien provistos dudaban de la idoneidad de esta previsión mientras que aquellos estados cuyos recursos diplomáticos son más limitados la veían con buenos ojos. *Vid. GUTIERREZ ESPADA, C., op. cit., nota 6, p. 85 – 86.*

estuvo marcada por ciertas tiraneces, motivadas por la exclusión que, en un principio, se produjo en perjuicio de los diplomáticos españoles de los puestos de relevancia de la cúpula del SEAE. Finalmente, tras varias conversaciones que mediaron entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y la AR, el hasta entonces embajador de España en Moscú, D. Luis Fernández de la Peña, fue designado como director general para Europa y Asia Central; no obstante, resulta curiosa la resistencia de la AR para incluir a España en los puestos de responsabilidad del SEAE, si se tiene en cuenta que es un Estado especialmente activo en política exterior.

En otro orden de cosas, pese a que se halla hecho un diseño en cuanto a la estructura y organización del SEAE que se puede aproximar a la consecución de sus objetivos en política exterior, la delimitación de las funciones que corresponden al Servicio en lo que a políticas concretas se refiere ha planteado una complejidad digna de mención. La razón que motiva esta afirmación se sustenta en la insistencia de la Comisión en preservar para sí dichas políticas concretas<sup>106</sup>. De entrada, el art. 9 Decisión 2010/427/UE, que regula la participación del SEAE en estos temas únicamente facilita de la introducción del mismo respecto de cuestiones meramente procedimentales excluyéndole de los aspectos sustantivos de su definición<sup>107</sup>.

En este sentido, el único resquicio existente en favor del SEAE juega sobre la base de la responsabilidad del AR respecto de estos instrumentos en tanto en cuanto el art. 9.2 de la Decisión dispone la obligación de garantía de la unidad, la coherencia y eficacia de la acción exterior a través de la coordinación de la política general dentro de la cual se circunscriben estos instrumentos. Sin embargo, puede observarse, por la lectura conjunta del precepto, que las posibilidades en esta ámbito y utilizando esta base jurídica son especialmente limitadas<sup>108</sup>. Finalmente, el art. 9.3 de la Decisión constituye, de nuevo, una especialización del deber de cooperación interinstitucional que le vincula a la Comisión referido a la planificación de estos instrumentos; limitado, conforme a esta formulación, a la preparación del trabajo de la Comisión.

---

<sup>106</sup> Vid. DASTIS, A., op. cit., nota 18, pp. 408 - 409.

<sup>107</sup> Art. 9.1 Decisión 2010/427/UE.

<sup>108</sup> Todo ello debido a que el *Considerando* (4) Decisión 2010/427/UE implica una verdadera declaración de intenciones en este sentido en tanto en cuanto se vincula la participación del SEAE a la consecución del principio de coherencia, de índole meramente programática. Vid. BLOCKMANS, S. y HILLION, C., op. cit., nota 29, pp. 53 – 54.

Por consiguiente, una determinación más ambiciosa de la participación del SEAE en la acción exterior de la UE, pasaría por aportarle mayor relevancia en cuanto al diseño de los instrumentos antes aludidos. Así, se constituiría un Servicio con auténtica influencia en la escena internacional, pero para eso la Comisión ha de dar un paso atrás y abandonar su posición de cierto egoísmo en cuanto al diseño de tales instrumentos pues influyen significativamente en la imagen de la Unión en el exterior<sup>109</sup>.

### **3. Revisión de la Decisión 2010/427/UE.**

En julio de 2013, Catherine Ashton presentó una propuesta de revisión de la Decisión 2010/427/UE por la que se establece la organización y el funcionamiento del SEAE<sup>110</sup>. En fin, la aludida revisión supone la materialización de un mandato contenido en la propia Decisión 2010/427/UE, en cuya virtud, la AR debía poner sobre la mesa una evaluación de la organización y funcionamiento del Servicio tras este breve periodo en funcionamiento<sup>111</sup>.

En efecto, desde la puesta en marcha del SEAE en enero de 2011 hasta el momento actual, han transcurrido más de tres años. Durante este lapso temporal, el SEAE ha manifestado una serie de problemas y disfunciones que afectan tanto a su funcionamiento como organización y estructura; todos ellos inciden necesariamente en la consecución de los objetivos que se han definido *supra*; de este modo, la revisión de la AR responde a un fin determinado: identificar las principales carencias del Servicio en la cotidianeidad de su funcionamiento en aras a corregir tales disfunciones y arbitrar, en su caso, las modificaciones oportunas en orden a la consecución de los principios que inspiraron la creación del SEAE y, por ende, las novedades introducidas en el Tratado de Lisboa.

Ahora bien, se ha podido identificar una problemática que no se circunscribe puramente a las propias circunstancias que son connaturales al desarrollo de un nuevo órgano y su adaptación a la lógica de los procesos de decisión a los que pasa a formar parte. La realidad es que se suscitan otras líneas de reflexión que se preocupan por las tiranteces surgidas por la composición del SEAE en términos de personal, además de las

---

<sup>109</sup> Vid. DASTIS, A., op. cit., nota 18, pp. 408 - 409.

<sup>110</sup> European External Action Service, *EEAS Review*, Julio de 2013.

<sup>111</sup> Art. 13.2 Decisión 2010/427/UE.

dificultades surgidas respecto de la inclusión de un instrumento como el SEAE en el seno del Derecho Internacional<sup>112</sup>; o bien, la determinación de las prioridades que inspiran al Servicio para el establecimiento de relaciones con determinados actores internacionales<sup>113</sup>.

Así, la primera de las cuestiones que puede resaltarse en este sentido se refiere a la excesiva rigidez con la que se ha concebido la estructura del Servicio; a este fenómeno han contribuido una serie de factores que han de tenerse en consideración. En resumidas cuentas, es probable que las características del personal que pasó a formar parte del SEAE no hayan contribuido a aportar flexibilidad al funcionamiento del mismo. Sin embargo, el factor que sustancialmente motiva esta vicisitud es la estricta división del Servicio en áreas geográficas, así como la amplia presencia de Direcciones Generales y áreas multilaterales. Todo ello tiene como consecuencia directa que se dificulte el desarrollo de funciones transversales de modo que la revisión de la AR contempla la posibilidad de combinar puestos de diferentes áreas geográficas cubiertas por los mismos instrumentos políticos<sup>114</sup>.

En otro orden de cosas, es probable que el obstáculo más significativo que haya de enfrentar el SEAE para el desempeño de sus funciones se derive, de forma indirecta, de la posición institucional que ha de ocupar aquella figura a la que debe servir de apoyo; es decir, el AR. Existe todavía cierta confusión en torno a quién ejerce efectivamente la representación internacional de la Unión y, sobre todo, cuál es el papel que corresponde al AR dentro de la misma. El estado de cosas según el Tratado de Lisboa atribuye la aludida representación de la UE frente al exterior al Presidente del Consejo Europeo y al Presidente de la Comisión<sup>115</sup>; en definitiva, se trata de una múltiple representación que dificulta sobremanera la consecución de la coherencia, la unidad y la eficacia en la acción exterior de la UE. De este modo, la coordinación entre

---

<sup>112</sup> Esta reflexión se orienta en el sentido de lo comentado *supra* acerca de la vinculación histórica de los medios de relación diplomática a los Estados soberanos, y las implicaciones que, respecto de esa condición tradicional, supone la introducción del SEAE en el sistema de relaciones internacionales. *Vid.* RASMUSSEN, S. B., op. cit., nota 40, pp. 389 – 392.

<sup>113</sup> FERNÁNDEZ SOLA, N., “La reforma pendiente del Servicio Europeo de Acción Exterior y sus implicaciones en la Política de Seguridad de la Unión Europea”, *Revista del Real Instituto de Estudios Estratégicos* núm. 2/2013, p. 7.

<sup>114</sup> FERNÁNDEZ SOLA, N., op. cit., nota 113, pp. 7 – 8.

<sup>115</sup> En cuanto al primero de ellos, así lo prevén los art. 15.5 y 6 TUE; mientras que respecto del segundo, la disposición se encuentra en el art. 17.6 TUE

los actores antedichos deviene en una exigencia ineludible en orden a conseguir tales principios.

En realidad, se puede observar como la capacidad de actuación del AR es especialmente limitada en tanto en cuanto la posición que le reserva el Tratado de Lisboa dentro del diseño institucional de la UE es realmente delicada. Esto es así como consecuencia de la concentración de poderes en un solo cargo; es decir, una sola persona ha de desempeñar en exclusiva funciones de primer orden en el seno de los procesos decisarios de la Unión<sup>116</sup>. Se trata de un estado de cosas que dificulta sobremanera la actuación del AR en los distintos ámbitos de competencia.

No obstante lo anterior, la provisionalidad de esta revisión es más que palpable en tanto en cuanto la UE se encuentra inmersa en el proceso de renovación de sus puestos de responsabilidad y, por consiguiente, la elección de una nueva personalidad que deba asumir el puesto de AR es muy próxima en el tiempo, una vez se superen las vicisitudes que están sirviendo de obstáculo para la configuración final de la nueva Comisión<sup>117</sup>. Por consiguiente, habrá que adoptar una visión más próxima a la prudencia para valorar de forma conveniente el alcance de la revisión del SEAE elaborada por la actual AR; no se sabe todavía cuál será la orientación que el nuevo AR decidirá aportar al Servicio en el momento que tome posesión del cargo y, en consecuencia, tampoco se conocen las particulares preocupaciones que ocupen el centro de reflexión de éste. En definitiva, la reforma de la Decisión por la que se establece la organización y funcionamiento del SEAE dependerá en grado sumo de la persona que, en último término, asuma las responsabilidades propias del cargo de AR más allá del trabajo previo y el bagaje resultante de la actividad de la Sra. Ashton.

---

<sup>116</sup> BERGER, C. y ONDARZA von, N., “The Next High Representative and the EEAS: Reforming the EU Foreign Policy Structures”, *Stiftung Wissenschaft und Politik*, German Institute for International and Security Affairs, 2013, p. 2.

<sup>117</sup> En definitiva, hay que esperar a ver quién asumirá, próximamente, el cargo de AR; en este sentido, hay que incidir en las dificultades que el nuevo Presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, está sufriendo para la conformación de la Comisión conforme al principio de paridad de sexos. Lo curioso es que esta vicisitud no afecta al puesto de AR pues los candidatos que se han barajado son, por lo general, mujeres. Entre ellas, se podrían destacar a la Ministra de Asuntos Exteriores italiana Federica Mogherini; Kristalina Georgeva, actual Comisaria de Cooperación Internacional, Ayuda Humanitaria y respuesta a la crisis; y Elisabeth Guigou, presidenta de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Asamblea Nacional francesa. En un principio, la mejor posicionada era la Sra. Mogherini que presenta un bagaje notable en el ámbito de las relaciones exteriores, sin embargo, unas desafortunadas declaraciones en torno al caso de Ucrania han complicado su nombramiento.

En la misma línea de las consideraciones que se han hecho en párrafos precedentes, el Tribunal de Cuentas de la UE publicó recientemente un informe que pretende contener un balance sobre la actuación del SEAE durante estos años en funcionamiento<sup>118</sup>. Así, se ha dicho por parte de los responsables de este informe que el SEAE es un órgano operativo de la UE que aporta beneficios notables para la consecución de los objetivos definidos en el Tratado de Lisboa respecto de la acción exterior de la Unión; si bien se ha considerado que podría funcionar mejor con unas disposiciones financieras y administrativas más eficientes, y una cooperación más estrecha con los servicios diplomáticos de los Estados miembros<sup>119</sup>. En fin, tanto la revisión de la Decisión 2010/427/UE por parte de la Sra. Ashton como el informe sobre el establecimiento del SEAE publicado por el Tribunal de Cuentas de la UE sirven de base a la reflexión sobre el funcionamiento del Servicio y que, seguramente, marcan las pautas de una futura reforma legal de la propia Decisión que ordena el SEAE.

Finalmente, puede ofrecerse como conclusión en este sentido que el SEAE ha tenido que encontrar su propia ubicación dentro del sistema institucional de la UE, tarea que no ha sido del todo fácil como consecuencia de la existencia de determinadas competencias en materia exterior que permanecen en manos de otras instituciones, principalmente la Comisión. Además, esa misma circunstancia afecta de manera notable al AR quien ha de encontrar un espacio en el complejo entramado que conforma la estructura de la UE en el ámbito de la acción exterior<sup>120</sup>.

## VI. CONCLUSIONES.

Dentro de todo el nuevo diseño institucional, la figura del AR desempeña un papel central; desde esta perspectiva, se amplían sus posibilidades de actuación mediante el refuerzo de su posición dentro del sistema. No obstante, pese a la naturaleza de su cargo y las características de las funciones que le son encomendadas, la verdadera capacidad de acción y la amplitud de la misma dependerá en gran medida de la voluntad de los EEMM y las instituciones. Es decir, obviamente dependerá de que, aquellos que hasta el Tratado de Lisboa habían asumido el protagonismo de la acción exterior de la

---

<sup>118</sup> *The establishment of the European External Action Service. Special Report.* European Court of Auditors. 2014.

<sup>119</sup> En estos términos se ha expresado el miembro del Tribunal de Cuentas de la UE, Szabolcs Fazakas, responsable del informe sobre el SEAE.

<sup>120</sup> FERNÁNDEZ SOLA, N., op. cit., nota 111, p. 8

UE, permitan esa transición de poder. Y, por otra parte, tampoco puede olvidarse, se exige a la persona sobre la que recaiga esa responsabilidad decida reclamar su papel ante personalidades políticas del más alto nivel.

Siguiendo esta línea argumental, una posible conclusión sería decir que la reforma institucional que involucró al ARy por supuesto al SEAE no ha dado los frutos que se esperaban; es decir, se ha valorado que el modelo ha resultado insuficiente<sup>121</sup>. Se podrían ofrecer diversos tipos de respuesta; la primera posibilidad sería decir que se trata de una problemática que afecta exclusivamente a los aspectos institucionales del sistema de acción exterior. Este planteamiento descansa sobre argumentos relativos a las carencias de los actores a la hora de implementar el nuevo diseño institucional, o tal vez, las novedades institucionales no sean las apropiadas o no sean suficientes. Así, aceptando estas premisas, la solución se referiría a la revisión de las competencias y las funciones asignadas al SEAE y al AR.

Sin embargo, esta visión de las cosas haría caer en el reduccionismo pues impediría identificar las auténticas carencias que aquejan a la acción exterior de la Unión y tampoco permite hacer una valoración equilibrada de las consecuencias del Tratado de Lisboa. En este sentido, la posición que pretende defenderse desde estas líneas es que el diseño institucional del Tratado habilita mayores posibilidades de las que se han manifestado en la práctica del proceso; pero que, probablemente, ha habido cierta complicidad respecto a esa inactividad por los propios actores que habían de servir de vehículo a la acción exterior de la UE.

Esto es así, porque atendiendo a la formulación competencial que se ha dado a la figura de la AR ya le asegura su presencia en cada una de las instituciones con un papel *a priori* relevante en el proceso decisorio. Es decir, el cargo de AR ha sido consagrado con una serie de condiciones que le permitirían asumir una posición de efectivo liderazgo en cuanto a la dirección de las relaciones exteriores de la Unión, de modo que, en este sentido, un refuerzo de sus competencias propiciada por una modificación del Tratado, no aportaría una variación sustancial del estado de cosas. No reside ahí el *quid* de la cuestión. En realidad, el cargo de AR requiere que sea asumido por una

---

<sup>121</sup>Vid. HELWIG, N., op. cit., nota 7, p. 241.

personalidad política experimentada en el ámbito de las relaciones exteriores y con habilidad suficiente como para aunar los diversos intereses de las instituciones<sup>122</sup>.

No obstante lo anterior, pese a que existe un cierto déficit de liderazgo, en verdad existen obstáculos para que la figura del AR desempeñe efectivamente su mandato, precisamente como consecuencia de la definición del mismo; es decir, que aunque se disponga de una gran ambición y una personalidad política fuerte como para reclamar para sí mismo el liderazgo en la política exterior de la UE, lo cierto es que eso no sería del todo suficiente en orden a explotar en toda su extensión el mandato que le atribuye el Tratado de Lisboa.

Por lo tanto, no se propone una reforma de los Tratados pues no se considera estrictamente necesario; en efecto, las cosas cambiarían sustancialmente si se asume la valentía de designar un AR que cumpla las características que antes se han aludido pues sólo de esa manera será capaz de lidiar con los retos que plantean los asuntos de política internacional. Se trata de un puesto que exige una gran capacidad de liderazgo político y esas son las carencias que impiden que, actualmente, se lleven a sus últimas consecuencias el nuevo modelo de relación exterior. En definitiva, no es una disyuntiva que vaya a solucionarse con una reformulación del cargo o, al menos, no en su mayor parte.

En este sentido, el hecho de que la dirección de la PESC sea asumida por una personalidad del perfil del AR ha sido visto por los EEMM como algo no del todo deseable. Se debe a que el carácter institucionalizado de la figura del AR tiene como una de sus consecuencias directas la neutralidad en cuanto a la definición de las prioridades en la ejecución de la PESC. Esto es, los recelos se centran en la orientación de la misma a la consecución de ciertos objetivos que implican, necesariamente, el reforzamiento de ciertos intereses estratégicos de la Unión; y la polémica reside en que dichos intereses no coinciden siempre con los intereses de todos los EEMM.

Puede servir un ejemplo para explicar la relación del Estado español respecto del AR y el SEAE. Durante la Presidencia española, se optó por intentar potenciar las relaciones de la UE con Iberoamérica en tanto en cuanto constituyen unos socios

---

<sup>122</sup> Papel que la Sra. Ashton no ha sabido desempeñar por las circunstancias que se han comentado más arriba; tal vez Javier Solana habría representado una buena opción en atención a la naturaleza de los cargos que ha desempeñado a lo largo de su carrera así como su experiencia en este ámbito. *Vid. VAÑÓ, R., op. cit., nota 25, pp. 379 – 387..*

estratégicos fundamentales para España<sup>123</sup>. De hecho, se considera que, desde el punto de vista de la Unión, tales relaciones no son demasiado relevantes y se suelen relegar a un segundo o tercer plano. Aquí puede encontrarse, en cierto modo, una explicación del porqué no se ha profundizado en la integración de la PESC: según una suerte de principio de utilidad, que ya se presentaba *supra*, un Estado no puede renunciar a determinadas relaciones estratégicas que son básicas para la consecución de sus intereses a nivel internacional y que podrían quedar acallados bajo un supuesto interés común europeo, dentro del cual, no se sabe qué interés nacional sería el predominante.

Se ha dicho, por tanto, que el obstáculo que ha de salvar la acción exterior de la UE es la falta de compromiso político de los EEMM para profundizar en la integración en este ámbito. Sin embargo, sus argumentos son perfectamente legítimos y no se puede continuar el proceso contra la voluntad de los mismos pues implicaría desconocer los principios que han inspirado y dado vida al proceso de integración europea. De este modo, la institución que debería asumir el protagonismo para la definición de las prioridades estratégicas es, indudablemente, el Consejo Europeo en tanto en cuanto está compuesto por los Jefes de Estado y de Gobierno; asimismo tiene encomendado dar orientaciones generales e impulso a la UE luego es algo que se infiere inherente al mismo. Sobre la base de los mismos argumentos, ha de señalarse que los problemas de coherencia que han aquejado a la UE y motivaron la reforma institucional, deberían resolverse en el seno del Consejo Europeo pues resulta lógico con los principios que basan el funcionamiento de éste; si bien, con la estrecha colaboración del AR.

En otro orden de cosas, la creación y puesta en funcionamiento del SEAE responde a la necesidad de diseñar una acción exterior que sea susceptible de conseguir los objetivos de coherencia, unidad y efectividad. Lo cierto es que el SEAE carece el apoyo organizativo suficiente como constituir el auténtico brazo ejecutor de la actuación de la Unión frente al exterior debido a que la Comisión ha reservado para sí misma competencias esenciales para las relaciones exteriores de la UE, dentro de las cuales se ha minimizado la participación del Servicio. Desde esta perspectiva, los miembros del cuerpo diplomático del Estado español a los que se ha tenido acceso para la realización de este trabajo<sup>124</sup> han valorado muy positivamente la creación del SEAE, si bien,

---

<sup>123</sup>IBÁÑEZ, J., op. cit. nota 1, pp. 352 – 253.

<sup>124</sup> Entre ellos: D. Enrique Mora, cuyas opiniones han sido tenidas en cuenta encarecidamente para la realización de todo este análisis, D. Alfonso Dastis y D. Carlos Fernández Arias, que participó

reconociendo sus limitaciones. Desde el punto de vista esencialmente español, se ha visto con contento como el SEAE ha posibilitado la presencia de diplomáticos españoles en lugares a los que la acción exterior nacional no ha podido llegar dada la limitación de recursos presupuestarios<sup>125</sup>.

En definitiva, se ha afirmado que el SEAE constituye un germen de cuerpo diplomático muy interesante, con auténtico potencial para ejercer un papel relevante en la actuación de la UE frente al exterior. Es decir, el Servicio aporta los rasgos necesarios, en atención al espíritu que inspiró su creación y a la vista del primer periodo de funcionamiento, para centralizar la representación de la Unión frente a la exterior y dotarle de un medio diplomático idóneo para configurar a aquella como un actor internacional con verdadera capacidad de influencia. Sin embargo, eso no es posible a la vista de la configuración que le ha sido atribuida; esto es, no dispone de las competencias esenciales en el seno de las instituciones y de la confianza de la que precisa, como para servir de ejecutor de la política exterior.

Ahora bien, se puede decir que el SEAE ha conseguido hacerse con cierto control dentro de los mecanismos en cuyo seno se cuecen los actos y decisiones que materializan la acción de la UE. Los funcionarios del Servicio están presentes en todos los grupos de trabajo que tratan de alguna materia que incide en la vertiente exterior de la actividad de la Unión, con lo que se garantiza, en cierto sentido, la coherencia y unidad pues la perspectiva del Servicio está en la cotidianeidad de las labores de las instituciones.

En otro orden de cosas, las delegaciones de la UE en terceros Estados y organizaciones internacionales potencian significativamente la visibilidad de la Unión en la escena internacional y aumentan su capacidad de relación exterior. Se trata de un instrumento que se aproxima a los servicios diplomáticos del Estado-nación y ello sirve para potenciar la figura del “diplomático” europeo como herramienta para agilizar las conversaciones y el diálogo político con el resto de actores internacionales, y, de este modo, se ha podido erigir, como una pieza clave de la política exterior de la UE por

---

activamente en las negociaciones para la conformación el SEAE en cuanto que miembro del equipo de la Presidencia española, en cuyo seno se gestó el Servicio.

<sup>125</sup> De hecho, uno de los ejemplos que puede ofrecerse desde la práctica diplomática española se refiere al cierre de la representación diplomática española en Yemen para posteriormente, acordar con el SEAE la posibilidad de que un diplomático español se integre en la delegación de la UE en el mencionado Estado y servir a los intereses de España.

encima de la figura del AR. Así pues, se produce un fenómeno de asimilación del aludido “diplomático” europeo al papel de los diplomáticos nacionales aunque todavía existen importantes diferencias que derivan de la propia naturaleza del proceso de integración europea.

En fin, es necesaria una revisión de la Decisión 2010/427/UE por la que se establece el funcionamiento y organización del SEAE de modo que se profundice en la participación del Servicio en los centros de decisión, se refuerce la posición del mismo dentro de las instituciones y, finalmente, adoptar los mecanismos necesarios que faciliten la coordinación interinstitucional en aras a facilitar el trabajo del SEAE en su consecución de la coherencia en la acción exterior. Seguramente, estas modificaciones se limiten a una reforma legal que no involucre estrictamente a los Tratados; desde aquí, no se hará una aseveración en esos términos. Únicamente se reclama desde estas líneas una introducción del SEAE más relevante en los instrumentos que todavía permanecen en el acervo competencial de la Comisión. Si bien es cierto, que una visión más ambiciosa llevaría a pedir una paso atrás de ésta en favor del Servicio para que asumiera ciertas competencias que le permitirían ejercer una liderazgo notable en la acción exterior de la Unión.

En realidad el futuro del SEAE pasa por que la Comisión renuncie a una posición de excesivo protagonismo en este tema y que los EEMM con más experiencia, capacidad de acción e influencia en política exterior se impliquen de forma decisiva<sup>126</sup>. En definitiva, que los principales actores de la Unión crean en las posibilidades del Servicio y renuncien a ciertas visiones parciales, compartan sus múltiples experiencias, de modo que se constituya como una herramienta susceptible de constituir a la UE como un actor global con verdadera capacidad de influir en política internacional.

---

<sup>126</sup>Vid. GUTIERREZ ESPADA, C., op. cit., nota 6, p. 91.

## BIBLIOGRAFÍA

AMATO, G., “L’originalità instituzionale dell’Unione europea” en PRETEROSSI, G. (ed.), *Un passato che passa? Germania e Italia tra memoria e prospettiva*, Fahrenheit, Roma, 2000.

ASHTON, C., *European External Action Service, EEAS Review*, 2013.

BERGER, C. y ONDARZA von, N., “The Next High Representative and the EEAS: Reforming the EU Foreign Policy Structures”, *Stiftung Wissenschaft und Politik*, German Institute for International and Security Affairs, 2013.

BERNAD Y ALVÁREZ DE EULATE, M., SALINAS ALCEGA, S. y ROBLES TIRADO, C., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Realizaciones, Informes y Ediciones Europa, Zaragoza, 2003.

BLOCKMANS, S. y HILLION, C. (editors), *EEAS 2.0: A legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organization and functioning of the European External Action Service*, Swedish Institute for European Policy Studies, European University Studies, Bruselas, 2013.

DASTIS, A., “La diplomacia europea tras el Tratado de Lisboa” en SOBRINO HEREDIA, J. M. (dir.), ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y PUREZA, J. M. (coords.) *Innovación y conocimiento*, Marcial Pons, 2010, Madrid.

EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *The establishment of the European External Action Service. Special Report*, Publications Office of the European Union, 2014, Luxemburgo.

FERNÁNDEZ ARRIBAS, G., “El Servicio Europeo de Acción Exterior: un paso más hacia la coherencia en la acción exterior de la Unión Europea” en SOBRINO HEREDIA, J. M. (dir.), GARCÍA SEGURA, C., MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. y PALAO MORENO, G., *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*, Escuela Diplomática, Madrid, 2011.

FERNÁNDEZ SOLA, N., “La reforma pendiente del Servicio Europeo de Acción Exterior y sus implicaciones en la Política de Seguridad de la Unión Europea”, *Revista del Real Instituto de Estudios Estratégicos* núm. 2/2013.

FERNÁNDEZ SOLA, N., “Reasons for the current failure of the European Union as an international security actor” en BOENING, A., KREMER, J. F. y LOON van, A. (editors), *Global Power Europe – Vol. 1: Theoretical and institutional approaches to the EU’s external relations*, Springer, 2013, Londres.

GUINEA LLORENTE, M., “Innovación diplomática: La naturaleza de la Unión Europea como actor internacional” en SOBRINO HEREDIA, J. M. (dir.), ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y PUREZA, J. M. (coords.), *Innovación y conocimiento*, Marcial Pons, Madrid, 2010.

GUTIERREZ ESPADA, C., “El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿sólo una hermosa fachada para la inanidad?” en *Cuadernos Europeos de Deusto*, Núm. 44/2011, Bilbao.

HELWIG, N., “EU Foreign Policy and the High Representative’s Capability-Expectations Gap: A question of political will”. *European Foreign Affairs Review* 18, no. 2, Kluwer Law International, Países Bajos.

IBÁÑEZ, J., “La contribución de la Unión Europea a la gobernanza global durante la Presidencia Española” en SOBRINO HEREDIA, J. M. (dir.), GARCÍA SEGURA, C., MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. y PALAO MORENO, G., *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*, Escuela Diplomática, Madrid, 2011.

RASMUSSEN, S. B., “El establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior y la Unión Europea como actor diplomático entre la utopía antidiplomática y la estatalidad: un movimiento limitado hacia Westfalia” en SOBRINO HEREDIA, J. M. (dir.), GARCÍA SEGURA, C., MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. y PALAO MORENO, G., *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*, Escuela Diplomática, Madrid, 2011.

VAÑÓ, R., “Catherine Ashton: ¿Alta Representante de un actor global? Por una crítica constructiva” en SOBRINO HEREDIA, J. M. (dir.), GARCÍA SEGURA, C., MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. y PALAO MORENO, G., *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*, Escuela Diplomática, Madrid, 2011.