

# EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR: GÉNESIS DE UNA DIPLOMACIA EUROPEA

MERCEDES GUINEA LLORENTE\*

- I. CONSIDERACIONES GENERALES.
- II. EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR EN EL TRATADO DE LISBOA.
- III. LA NEGOCIACIÓN POLÍTICA: UN LOGRO DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA.
- IV. EL DISEÑO POLÍTICO: UN NUEVO ORGANISMO EN EL PANORAMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA.
  1. CONCEPTUALIZACIÓN Y NATURALEZA POLÍTICA.
  2. FUNCIONES: ¿PARA HACER QUÉ?
  3. COMPOSICIÓN Y ESTATUTO DEL PERSONAL DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR.
  4. ORGANIZACIÓN.
    - A. La Administración Central.
    - B. Las Delegaciones de la Unión.
  5. EL SEAE Y LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO.
- V. CONCLUSIONES: ALGUNOS DESAFÍOS QUE ESPERAN AL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR.

## I. CONSIDERACIONES GENERALES

El 26 de julio de 2010 el Consejo de Asuntos Generales de la Unión Europea adoptaba la Decisión de creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), servicio que comenzaba a ver la luz a partir del 1 de diciembre de

---

\* Profesora Titular Interina de Relaciones Internacionales. Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales), Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Campus de Somosaguas, Universidad Complutense de Madrid, España.

2010 con los primeros nombramientos<sup>1</sup>. El 1 de enero de 2011 devenía efectiva la transferencia de personal de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo, con lo que el SEAE iniciaba su andadura<sup>2</sup>. Este nuevo órgano se crea por el Tratado de Lisboa con la finalidad de reforzar la política exterior de la Unión Europea dotándole de unidad, coherencia y eficacia. Forma parte de una profunda reforma del conjunto de las instituciones encargadas de la Política Exterior europea, en lo que ha sido visto como un proceso de institucionalización de la diplomacia europea<sup>3</sup>.

Se ponía así fin a una larga negociación, que culminaba con la aprobación de la propuesta de la Alta Representante Catherine Ashton, y en el cual la Presidencia española del primer semestre de 2010 ha tenido un protagonismo relevante pero discreto. Esta negociación también ofrecería otra ocasión para visualizar los nuevos equilibrios entre instituciones que el Tratado de Lisboa entraña, con el Parlamento Europeo jugando un papel preponderante.

A nuestro juicio, resulta fundamental comenzar a estudiar esta nueva institución *sui-generis*, aunque se trate de un primer análisis, su naturaleza, características, potencialidades y desafíos. Un examen que sólo puede ser provisional hasta que la institución entre en funcionamiento y comience a producir resultados. Este estudio abordará los temas que consideramos más relevantes desde el punto de vista político, sin ánimo de exhaustividad, desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales.

## II. EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR EN EL TRATADO DE LISBOA

El Tratado de Lisboa, firmado en esta ciudad el 13 de diciembre de 2007<sup>4</sup>, recoge en el apartado 3º del artículo 27 la creación de un servicio

---

<sup>1</sup> Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, *DO L 201*, de 3.8.2010, p. 30.

<sup>2</sup> Para finales de 2011 se espera que un total de 1643 funcionarios y agentes hayan sido transferidos al SEAE. *Vid.* "A new step in the setting-up of the EEAS: Transfer of staff on 1 January 2011", *Press Release IP/10/1769*, 21 December 2010.

<sup>3</sup> KEUKELEIRE, S., SMITH, M. y VANHOONACKER, S., "The Emerging EU System of Diplomacy: How Fit for Purpose?", *The Diplomatic System of the European Union: Evolution, Change and Challenges*, Policy Paper nº 1, March 2010, p. 3.

<sup>4</sup> Versiones consolidadas del TUE y del TFUE, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 01.12.2009, publicadas en el *DOUE C83* de 30.03.2010.

uropeo de acción exterior. Se trata, en gran medida, de una evolución natural del proceso de integración europea, que presentaba demandas en materia de representación exterior y requería de la emergencia de un servicio profesional para apoyar y desarrollar la política exterior europea<sup>5</sup>.

El origen de esta innovación se encuentra en la Convención Europea, que redactó la propuesta de Tratado Constitucional que posteriormente adoptaría la Conferencia Intergubernamental<sup>6</sup>. Lanzado con un alto grado de consenso por el Grupo VII “Acción Exterior”, recibiría el impulso del plácet francoalemán, en una contribución donde se proponía la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores y de este Servicio como medio para reforzar la institucionalidad de la Política Exterior Europea<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Ya en el año 2000 el Parlamento Europeo aprobó una Resolución en la cual llamaba la atención sobre las limitaciones de la representación de la política exterior europea en sus ámbitos comunitario e intergubernamental y proponía una serie de medidas para reforzar la coherencia y la eficacia. PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea*, 5 de septiembre de 2000, (A5-0210/2000). En relación a esta cuestión véase: DUKE, S., “Preparing for European Diplomacy?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 5, 2002, pp. 849-870.

<sup>6</sup> La Convención Europea desarrollaría sus trabajos entre 2002 y 2003. Como órgano de preparación de la reforma de los Tratados tendría numerosas singularidades, la más importante de todas ellas sería la de incorporar junto a los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, también a los de sus Parlamentos Nacionales, de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo. En relación a los trabajos y debates de la Convención, véase: BORRELL, J., CARNERO, C., y LÓPEZ GARRIDO, D., *Construyendo la Constitución Europea. Crónica política de la Convención*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2003; DAUVERGNE, A., *L'Europe en otage? Histoire secrète de la Convention*, Saint-Simon, Paris, 2004; KILJUNEN, K., *The European Constitution in the Making*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2004; LAMASSOURE, A., *Histoire secrète de la Convention européenne*, Albin Michel, Paris, 2004; MÉNDEZ DE VIGO, I., *El rompecabezas. Así redactamos la Constitución Europea*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005; NORMAN, P., *The Accidental Constitution. The Making of Europe's Constitutional Treaty*, EuroComment, Brussels, 2005. Para un análisis político de su naturaleza, funcionamiento y aportaciones al modelo político europeo, véase: GUINEA LLORENTE, M., *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004): Convención Europea y Tratado-Constitución*, Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones, Madrid, 2007.

<sup>7</sup> El Informe del Grupo afirma expresamente que esta innovación gozó de un “*amplio consenso*” entre sus miembros. CONVENCION EUROPEA, *Informe Final del Grupo VII “Acción Exterior”*, 16 de diciembre de 2002, (CONV 459/02), p. 6. Los Ministros de Exteriores francés y alemán, Villepin y Fischer, firmaron conjuntamente la contribución a la Convención en que se proponía por primera vez las figuras del Representante especial o Ministro, caracterizado por el doble sombrero de Alto Representante del Consejo y Comi-

Por tanto, ambas instituciones Ministro-Alto Representante y SEAE, aparecen desde sus orígenes ligadas, tanto por su finalidad política, como por la intención de fusionar los pilares intergubernamental y comunitario de la acción exterior europea. En la propuesta francoalemana, que desarrolla más lo dispuesto por el Grupo de Trabajo, el SEAE sería el germen de la futura diplomacia europea, habría de apoyar al Ministro en sus funciones de formular y ejecutar la política exterior europea y trabajar en estrecha relación con las diplomacias de los Estados miembros<sup>8</sup>.

La propia Convención daría una gran importancia a la contribución de esta institución para la política exterior europea. Por ello pide expresamente al Consejo Europeo-Conferencia Intergubernamental que aborde “a la mayor brevedad” su creación<sup>9</sup>. Y la CIG recogió el guante: adoptó una Declaración encomendando al Alto Representante, la Comisión y los Estados miembros que dieran comienzo a los trabajos de estudio y lanzamiento del SEAE inmediatamente después de la firma del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*<sup>10</sup>. Esta tarea sería emprendida por Javier Solana, pero habría de suspenderse como consecuencia de la fallida ratificación de la Constitución Europea<sup>11</sup>.

En el rescate que el Tratado de Lisboa hace de los contenidos de la Constitución Europea, el artículo relativo al SEAE se trasladaría sin ninguna modificación de contenido al artículo 27 del Tratado de la Unión Europea<sup>12</sup>. Inclu-

---

sario de Relaciones Exteriores, y del Servicio de Acción Exterior. Dominique de VILLEPIN y Joschka FISCHER, *Contribución francoalemana sobre la arquitectura institucional de la Unión*, Contribución nº 162, 16 de enero de 2003 (CONV 489/02).

<sup>8</sup> Dominique de VILLEPIN y Joschka FISCHER, *Contribución francoalemana sobre la arquitectura...*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>9</sup> CONVENCIÓN EUROPEA, *Informe de la Presidencia de la Convención al Presidente del Consejo Europeo*, 18 de julio de 2003, (CONV 851/03), pto 11.

<sup>10</sup> Declaración relativa al artículo III-296, *Declaración nº 24 relativa a disposiciones de la Constitución incluida por el Acta Final anexa al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, 29 de octubre de 2009, DO C 310, de 16.12.2004.

<sup>11</sup> El estado de la reflexión sobre el SEAE conducida por el Alto Representante Javier Solana y desarrollada conjuntamente con la Comisión y los Estados miembros se recogería en un Informe dirigido al Consejo Europeo. SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Informe de situación sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior dirigido al Consejo Europeo*, Bruselas, 9 de junio de 2005, (9956/05).

<sup>12</sup> En relación a la génesis y aprobación del Tratado de Lisboa, que introduce las principales innovaciones del Tratado Constitucional rechazado en el marco de los actuales Tratados, véase: ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M., *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Tecnos, Madrid, 2010.

so se trasladaría la Declaración anexa incoando los trabajos de estudio y constitución nada más firmarse el Tratado de Lisboa<sup>13</sup>. Se retomaría el trabajo una vez más y se volvería a abandonar como consecuencia del referéndum de ratificación negativo en Irlanda. Reflejo del clima de recelo que presidió la renegociación de Lisboa, también se introduciría una nueva Declaración, que podríamos calificar de “defensiva” donde se afirma que la creación del SEAE no afectará a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias de cada Estado miembro en relación a su política exterior, ni a sus relaciones con terceros países, ni a su participación en Organizaciones internacionales<sup>14</sup>. Preventivamente, esta Declaración busca evitar que la creación del SEAE pueda causar un *spill-over*, esto es, la expansión de la competencia europea a ámbitos que son de competencia nacional.

El artículo 27.3 del TUE, introducido por el Tratado de Lisboa resulta un tanto lacónico en la regulación que hace del SEAE<sup>15</sup>. Recoge aquéllas funciones y características que pensó la contribución francoalemana: su misión es apoyar al Alto Representante y está llamado a trabajar en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros. Se regula también su composición: 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”. Por último, se recoge el procedimiento de aprobación de la Decisión que ha de regular su organización y funcionamiento, que examinaremos en el próximo epígrafe.

Esta reorganización de la institucionalidad europea en materia de política exterior ha sido vista por la doctrina de diferente manera. Para unos es el resultado de un *spill-over* de ámbitos exteriores de tipo comercial,

---

<sup>13</sup> Declaración relativa al artículo 27 del Tratado de la Unión Europea, *Declaración n° 15 aneja al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa*, 13 de diciembre de 2007.

<sup>14</sup> Declaración relativa a la política exterior y de seguridad común, *Declaración n° 14 aneja al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa*, 13 de diciembre de 2007.

<sup>15</sup> Un análisis de la regulación del SEAE en el Tratado puede encontrarse en: 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. IV Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales, Lisboa, 23, 24 y 25 de noviembre de 2009*, Marcial Pons y AEPDIRI, Madrid, 2010, pp. 403-417; RESLOW, N. y VANHOONACKER, S., “The European External Action Service: Living Forwards by Understanding Backwards”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 15, n° 1, 2010, pp. 1-18.

económico y asistencial a la voluntad de extenderse a áreas de “Alta Política”<sup>16</sup>. Otros autores llamaron la atención sobre la dificultad de ponerla en marcha, sobre todo, el problema de integrar administraciones con una cultura tan diferente como el Consejo y la Comisión y el cómo lograr dinámicas de cooperación entre este Servicio y los sistemas nacionales<sup>17</sup>. D. Thym, por su parte, valora el SEAE de una forma mucho más positiva al entender que contribuirá a la emergencia de una “mente única” en política exterior<sup>18</sup>.

Entre nosotros, Barbé y Mestres pusieron la luz sobre el problema de que las Delegaciones de la UE pudieran desenvolverse como verdaderas Embajadas o, lo que es lo mismo, que el SEAE lograra convertirse en un Ministerio de Asuntos Exteriores<sup>19</sup>. Gutiérrez Espada y Cervell saludaron la innovación institucional como “un avance desde consideraciones de una burocracia eficaz”, poniendo el énfasis en la utilidad de que la AR cuente con fuentes propias de información, función que hoy cumplen las Embajadas de los Estados miembros<sup>20</sup>. Aldecoa, por su parte, subrayó la utilidad de la innovación del SEAE en la contribución a la diplomacia común europea, constituida por la sinergia entre este cuerpo y las diplomacias nacionales cuando ejecutan la política exterior común<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> HOCKING, B. y SPENCE, D., “Towards a European Diplomatic System?”, *Clingendael Discussion Papers on Diplomacy*, 2005, p. 2.

<sup>17</sup> HILL, Ch., “A Foreign Minister without a Foreign Ministry - or with too many?”, *CFSP Forum*, vol. 1, nº 1, July 2003, pp. 1-2.

<sup>18</sup> THYM, D., “Reforming Europe’s Common Foreign and Security Policy”, *European Law Journal*, vol. 10, nº 1, January 2004, pp. 5-22.

<sup>19</sup> BARBÉ, E. y MESTRES, L., “The New EU’s External Action: A significant step forward towards the EU’s single voice?”, *Observatorio de Política Exterior Europea*, Working Paper, nº 56, febrero de 2004, p. 5.

<sup>20</sup> GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M.J., *La adaptación al tratado de Lisboa (2007) del sistema institucional decisorio de la Unión, su acción exterior y personalidad jurídica*, Comares, Granada, 2010, pp. 70-80.

<sup>21</sup> ALDECOA LUZARRAGA, F., “La diplomacia común europea: un instrumento para una política exterior alternativa”, en: VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M. y SALINAS DE FRÍAS, A. (Coords.), *Soberanía del Estado y Derecho Internacional: homenaje al profesor José Antonio Carrillo Salcedo*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2005, Vol. I, pp. 119-136.

### III. LA NEGOCIACIÓN POLÍTICA: UN LOGRO DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

El propio Tratado de Lisboa dispone en el artículo 27.3 del TUE el procedimiento de creación del SEAE:

“La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión”.

La negociación real para crear el Servicio Europeo de Acción Exterior no se inició hasta el mes de octubre de 2009, cuando ya se atisbaba con claridad que el Tratado de Lisboa entraría en vigor en los próximos meses, tras despejarse el horizonte de las ratificaciones<sup>22</sup>.

Sobre la base de los trabajos anteriores y tras una nueva ronda de consultas, la Presidencia sueca presentaría un Informe con los consensos de los Estados miembros en relación al futuro Servicio<sup>23</sup>. Esas líneas directrices se ofrecían como orientaciones al futuro Alto Representante para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad en su labor de redactar la propuesta de Decisión del Consejo. Se recogían unos consensos básicos que ya

---

<sup>22</sup> Tras pactar con los Estados miembros una serie de excepciones a la aplicación del Tratado de Lisboa, la República de Irlanda volvía a celebrar un referéndum de ratificación el 2 de octubre de 2009. Finalmente, con una participación del 59% del electorado, un 67,13 % de los votantes se pronunciaba a favor. Polonia y la República Checa, que quedaban por terminar sus procesos de ratificación, lo hicieron en los días siguientes.

<sup>23</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Informe de la Presidencia al Consejo Europeo sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior*, Bruselas, 23 de octubre de 2009, (14930/09). Este Informe retomaba y desarrollaba los debates y discusiones conducidos por la Presidencia eslovena del primer semestre de 2008, que avanzó los trabajos para la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, justo antes del referéndum negativo irlandés. Respecto a los consensos básicos sobre el SEAE, véase: CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Informe de situación de la Presidencia al Consejo Europeo. Preparativos para la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Bruselas, 13 de junio de 2008, (10650/08), pp. 9-10. Un análisis en profundidad del Informe de la Presidencia sueca puede encontrarse en: PÉREZ BERNÁRDEZ, C., “Un órgano *in statu nascendi*: el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) Post-Lisboa”, en, SOBRINO HEREDIA, J.M. (Dir.), ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y PUREZA, J.M. (Coords.), *Innovación y conocimiento...*, op. cit., pp. 457-469.

se habían anticipado en el primer informe de Solana: una administración autónoma tanto del Consejo como de la Comisión, con la función de apoyar no sólo al AR sino a todas las instituciones de la acción exterior; las Direcciones del Consejo y Comisión a integrarse; el estatus de los diplomáticos de los Estados miembros como agentes temporales y la organización interna del SEAE.

En las mismas fechas el Parlamento Europeo aprobaba también una Resolución sobre la naturaleza y el funcionamiento del SEAE, que planteaba una importante diferencia<sup>24</sup>. Mientras que el Consejo Europeo se ratificaba en la idea del primer informe de Solana de crear un servicio autónomo del resto de las instituciones, el Parlamento insistía en que debía insertarse en la Comisión, a fin de garantizarse para sí control político sobre este nuevo organismo.

En estas y otras Resoluciones, el Parlamento dejaba bien claro su voluntad de jugar un papel más relevante que el que preveía la letra del Tratado en la aprobación de la Decisión de creación del SEAE<sup>25</sup>. Para apoyar esta pretensión se basaba en los nuevos poderes que le otorga el Tratado de Lisboa, fundamentalmente la codecisión, tanto en la aprobación del presupuesto necesario para constituir el SEAE, como en la reforma del Estatuto de la Función Pública europea también imprescindible para poner en marcha este nuevo órgano.

El 19 de noviembre de 2009, el Consejo Europeo en una Cumbre extraordinaria nombraba a la laborista británica Catherine Ashton como Alta Representante para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad<sup>26</sup>. La primera de sus misiones era poner en marcha el SEAE, que es la adminis-

---

<sup>24</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre los aspectos institucionales relativos a la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior*, Estrasburgo, 22 de octubre de 2009 (A7-0041/2009). Esta Resolución sigue la línea ya trazada por otra aprobada cuatro años antes sobre el mismo tema. PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre los aspectos institucionales relativos a la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior*, Estrasburgo, 24 de mayo de 2005, (A6-0320/2005).

<sup>25</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional en la Unión Europea*, Estrasburgo, 7 de mayo de 2009, (A6-0142/2009).

<sup>26</sup> Ese acuerdo político se traduciría en decisión jurídica nada más producirse la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Véase: *Decisión (2009/880/UE) del Consejo Europeo adoptada con el acuerdo del Presidente de la Comisión de 1 de diciembre de 2009 por la que se nombra a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*, DO L 315, de 2.12.2009, p. 49



tración que le va a permitir desarrollar sus funciones de “triple sombrero”, ya que su función principal es la de asistir al Alto Representante<sup>27</sup>. La tarea de convertir el SEAE de un concepto en una realidad se convertía en el principal desafío de Catherine Ashton. Para enfrentarlo constituía un grupo de trece personalidades, procedentes de las instituciones con competencias en materia de política exterior con el objeto de contar con su asesoría y conocimiento técnico en la redacción de la propuesta.

Tomando como referente las orientaciones aprobadas por el Consejo Europeo en octubre, la Sra. Ashton consultaría numerosas veces a los Estados miembros, a la Comisión e, incluso, al Parlamento Europeo. En la conducción de los debates en el seno del Consejo de Asuntos Generales y el COREPER le resultaría de gran utilidad la ayuda y complicidad de la Presidencia española, competente para arbitrar la negociación en tanto que responsable de presidir el Consejo de Asuntos Generales<sup>28</sup>. Finalmente, la Alta Representante presentaba el Proyecto de Decisión el 25 de marzo de 2010<sup>29</sup>. Si bien el Parlamento Europeo iba a plantear objeciones desde el principio, la decisión finalmente aprobada en julio no se aparta en sus ejes fundamentales de la propuesta inicial de Ashton<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> No puede olvidarse que el Tratado de Lisboa dispone que el nuevo Alto Representante desempeñe las funciones que ejercían tres personas con anterioridad a este marco jurídico: el Alto Representante para la PESC, el Comisario de Relaciones Exteriores pero también el antiguo papel de la Presidencia rotatoria en tanto que Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores.

<sup>28</sup> Entre los Estados miembros se discutió informalmente sobre la organización y el funcionamiento del SEAE en el Gymnich celebrado en Córdoba los días 5 y 6 de marzo, al cual asistió Ashton y también en el seno de un almuerzo de los Ministros de Asuntos Europeos, el 16 de marzo. Por su parte, el COREPER dedicó varias reuniones entre enero y marzo a ir profundizando los debates y avanzando nuevas líneas de acuerdo. El resultado de estas discusiones puede encontrarse en: CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Informe de la Presidencia sobre la situación de los debates en relación con el Servicio Europeo de Acción Exterior*, Bruselas, 19 de marzo de 2010, (7713/10).

<sup>29</sup> ALTA REPRESENTANTE DE ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *Proyecto de Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior*, Bruselas, 25 de marzo de 2010, (8029/10).

<sup>30</sup> Desde el momento en que se conoció la presentación de la propuesta de Ashton, los dos ponentes del Parlamento Europeo, Sres. Brok y Verhofstadt hicieron público un “non-paper” con su modelo para el SEAE, donde subrayan especialmente los principios para el control parlamentario del SEAE. BROK, E., y VERHOFSTADT, G., *Non-Paper EEAS*, 18 March 2003. Este documento fue posteriormente adaptado y vuelto a presentar el 20 de abril

La negociación fue larga y difícil, desarrollándose en el marco de un “Cuadrángulo”, que reunía a los representantes de las instituciones con voz y voto en la Decisión<sup>31</sup>. Formaron parte de este “Cuadrángulo” la Sra. Ashton como mediadora y facilitadora, defendiendo y adaptando su propuesta; la Presidencia española, representada por el Ministro Moratinos y el Secretario de Estado López Garrido, en nombre del Consejo de Asuntos Generales, encargado de aprobar la Decisión; el Comisario de Asuntos Institucionales Sefcovic por la Comisión; y tres eurodiputados representando al Parlamento Europeo<sup>32</sup>. En el proceso de ir acercando posiciones resultó fundamental el papel de la Presidencia española en la asistencia a Lady Ashton en las labores de mediación para encontrar un consenso entre las posiciones enfrentadas<sup>33</sup>. Finalmente, el acuerdo político se lograba en una reunión del “Cuadrángulo” en Madrid, el 21 de junio de 2010, cuando la Presidencia española lograba convencer a los representantes del Parlamento Europeo de que no podían ejercer más poderes de los que pedían respecto al SEAE<sup>34</sup>.

En el marco de la negociación cada una de las instituciones trató de defender sus posiciones e intereses<sup>35</sup>. En el seno del Consejo, las discusio-

---

de 2010. En relación a la negociación sobre la constitución del SEAE, véase: ALDECOA LUZARRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M., “Nace la diplomacia común de la UE”, *Política Exterior*, nº 136, julio/agosto 2010, pp. 62-75.

<sup>31</sup> El “Cuadrángulo” se reunió seis veces entre el 14 de abril y el 21 de junio, cuando finalmente se alcanzó el acuerdo político en Madrid.

<sup>32</sup> Estos tres eurodiputados fueron Elmar Brok, por el Grupo del Partido Popular Europeo y en calidad de Presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores; Guy Verhofstadt, por la Alianza de los Liberales y Demócratas europeos, y por su condición de coponente del Informe sobre el SEAE y miembro de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Roberto Gualtieri, como representante de los Socialistas y Reformistas y en tanto que experto en temas presupuestarios.

<sup>33</sup> En los medios de comunicación y análisis españoles ha pasado desapercibido el papel decisivo de la Presidencia española, no así para otros. Véase: LEFEVRE, M. y HILLION, Ch., “The European Service for External Action: Towards a Common Diplomacy?”, *SIEPS, European Policy Analysis*, nº 6, June, 2010, p. 4.

<sup>34</sup> *Statement of the European Parliament, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, the Council and the Commission on the European External Action Service*, Quadrilateral Meeting, Madrid, 21 June 2010 (IP/10/771).

<sup>35</sup> Las posiciones de las distintas instituciones fueron expuestas en una conferencia por Diego López Garrido en el marco del Encuentro de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo “El Servicio Europeo de Acción Exterior: la diplomacia común europea”, celebrado entre el 6 y el 8 de septiembre de 2010.

nes entre Estados miembros versaron sobre una cuota mínima de cada uno en el Servicio, impulsada sobre todo por los Estados medianos y pequeños, y sobre la posibilidad de que el SEAE desempeñara labores consulares, a lo que se oponía el Reino Unido. El Consejo internamente llegó a un acuerdo político sobre la propuesta de Catherine Ashton el 26 de abril de 2010<sup>36</sup>. Si, como acertadamente se escribió, el clima político y las Declaraciones que se añadieron al Acta Final de Lisboa eran “la crónica anunciada de la complejidad de los debates y la dificultad de la decisión”<sup>37</sup> sobre la puesta en marcha del SEAE, ha sorprendido la rapidez con que los Estados miembros lograron ponerse de acuerdo en el seno del Consejo, justo al mes de la presentación de la propuesta. Sabiendo que el Reino Unido era quien estaba detrás de esa Declaración, posiblemente haya ayudado a encontrar consensos tanto el clima electoral que vivía este país como el hecho de que la AR fuera británica<sup>38</sup>.

Las posiciones encontradas entre el Consejo y la Comisión se debían fundamentalmente a la autonomía del Servicio y a la gestión de los fondos de la política exterior. La Comisión y el Parlamento Europeo inicialmente sostenían que el SEAE debía integrarse en la Comisión y depender presupuestariamente de ésta. Finalmente se logró su autonomía y que tenga el rango de *cuasi-institución*, lo que permite, entre otras cosas, que pueda asistir también al Presidente del Consejo Europeo. Respecto a la gestión de los fondos de la política exterior, el Consejo también consiguió que la programación estratégica pasara al SEAE, mientras que la gestión se quedara en la Comisión. En el proceso de selección y nombramiento de los Jefes de Delegación, cuya responsabilidad última recae en la AR, la Comisión obtuvo la capacidad de objeción sobre los candidatos de los Estados miembros en caso de incompetencia manifiesta<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Reunión del Consejo de Asuntos Generales*, Luxemburgo, 26 de abril de 2010, (8967/10), p. 8.

<sup>37</sup> GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J., *La adaptación al tratado de Lisboa (2007)...*, *op. cit.*, p. 79.

<sup>38</sup> El Reino Unido celebraba elecciones legislativas el 6 de mayo de 2010. Por tanto, la discusión sobre el SEAE coincidía con la campaña electoral. Cabe citar manifestaciones posteriores del Ministro de Asuntos Exteriores, el conservador D William Hague, afirmando que, si bien, inicialmente su partido era contrario a la creación del SEAE, el Gobierno se compromete ahora en trabajar por su éxito. HAGUE, W. (UK Foreign Secretary), “How the UK’s new Tory-led government sees its EU policy”, *Europe’s World*, n° 15, Summer 2010.

<sup>39</sup> Véase: “Draft Declaration of the High Representative with regard to the appointment procedure she intends to apply in the EEAS”, in: *Revised Draft Consolidated Version with latest amendments, Post-Quadriologue of 21 June 2010*, 13 July 2010, p. 26.

El Parlamento Europeo fue el actor institucional más combativo: los eurodiputados Brok y Verhofstadt en su “Non-Paper” habían trazado un listado amplio de propuestas maximalistas con la finalidad general de conseguir control político sobre el nuevo Servicio y, a través de éste, sobre la PESC. En las etapas finales de la negociación los eurodiputados se centraron en una serie de cuestiones centrales que pueden agruparse en torno a tres grandes temas.

Respecto al control político, la Sra. Ashton accedió a presentar una Declaración asumiendo responsabilidad política<sup>40</sup>. Se compromete a asistir regularmente al Parlamento Europeo con el objeto de dar cuentas de su gestión y, en caso de que se vea imposibilitada, a hacerse representar, o bien por la Presidencia de turno si se trata de un tema PESC, o por un comisario en caso de que sea un asunto comunitario. También aceptó que los Jefes de Delegación y los Representantes Especiales comparezcan ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo antes de su nombramiento, si bien es a efectos informativos, esto es, sin posibilidad de ser vetados.

La otra gran reivindicación del Parlamento Europeo atañía al control de los fondos del SEAE. Para ello, el líder liberal Sr Verhofstadt exigía que el presupuesto del Servicio se integrara en el de la Comisión. Finalmente, a instancias del eurodiputado Gualtieri, la delegación parlamentaria aceptó la autonomía en la rúbrica del presupuesto para el SEAE a cambio de la aceptación del compromiso de Ashton de someter el control del gasto a las reglas de la Comisión. La última gran pretensión del Parlamento era conseguir una cierta participación en las decisiones de política exterior a través del control del AR y del Servicio, tratando de ir más allá de la letra de los Tratados. La Sra. Ashton, en este aspecto, hizo una pequeña concesión al ampliar la capacidad del Parlamento en el acceso a los documentos, incluso los clasificados, si es necesario para el desarrollo de sus funciones. Consiguió también que se escucharan algunas de sus reivindicaciones en torno a la organización del SEAE, a lo que se comprometió Lady Ashton ante el pleno<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Esta Declaración fue presentada oralmente por Catherine Ashton ante el Parlamento Europeo y, posteriormente, publicada en el Diario Oficial de la UE. “Declaración de la Alta Representante sobre responsabilidad política. Adopción de una Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior” (2010/C 210/01), *DO C 210*, de 3.8.2010, p. 1; (Corrección de errores (210/C 217/09)).

<sup>41</sup> La Declaración leída por la AR ante el pleno, se recoge en las Actas y como Anexo a la Resolución legislativa del PE sobre el SEAE, pero no se publica en la Sección C del

Tras el acuerdo político de Madrid, el Parlamento Europeo aprobaba su dictamen consultivo, siendo positivo a la Decisión, el 8 de julio de 2010<sup>42</sup>. La Comisión, a su vez, daba su consentimiento el 20 de julio a la propuesta revisada de la AR, requisito procedimental exigido por el Tratado<sup>43</sup>. Quedaba así despejada la vía para la adopción formal por el Consejo de la Decisión sobre la organización y el funcionamiento del SEAE, lo que se producía finalmente el 26 de julio de 2010<sup>44</sup>.

La negociación sobre el SEAE ha constituido indudablemente una ocasión más para que el Parlamento muestre la nueva musculatura que le da el Tratado de Lisboa y, lo que es más, su voluntad de ejercer esos nuevos poderes incluso más allá de la letra de los Tratados. Era la única institución cuya opinión no era vinculante para la adopción de la Decisión; sin embargo, se ha impuesto como actor protagonista de la negociación, aprovechando la necesidad de su concurso en la aprobación de las otras decisiones que son necesarias para la constitución del Servicio, como son el Estatuto de Personal y el presupuesto.

---

Diario Oficial, como sí ocurre con la Declaración sobre Responsabilidad Política. Véase: “Statement given by the High Representative in the plenary of the European Parliament on the basic organisation of the EEAS central administration”, en: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2010, sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior y Posición del Parlamento Europeo aprobada el 8 de julio de 2010 con vistas a la adopción de la Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior*, (A7-0228/2010), Anexo.

<sup>42</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2010, sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior...*, *op. cit.*

<sup>43</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Acta de la Reunión*, 20 de julio de 2010, (PV(2010) 1927), p. 14; COMISIÓN EUROPEA, *Decisión de la Comisión sobre el consentimiento de la Comisión a una propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior*, Bruselas, 20 de julio de 2010, (C(2010) 4999 final).

<sup>44</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Reunión del Consejo de Asuntos Generales*, Bruselas, 26 de julio de 2010, (12550/10), p. 11.

#### IV. EL DISEÑO POLÍTICO: UN NUEVO “ORGANISMO” EN EL PANORAMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Visto el proceso de diseño político del SEAE, abordaremos ahora el análisis de la Decisión por la cual se establece su organización y funcionamiento<sup>45</sup>. En algunos casos, necesitaremos también hacer referencia a las Declaraciones y compromisos políticos presentados por la AR Ashton para entender la naturaleza de las relaciones establecidas. La puesta en marcha del SEAE se entiende como un proceso escalonado con distintas fases, en las cuales se producirá la evaluación de su funcionamiento que puede llevar a la necesidad de introducir algunos cambios. Por ello, esta Decisión es preciso entenderla como una primera aproximación que, salvo en sus fundamentos básicos anclados en el Tratado, podría ser enmendada en una revisión, que podría no estar muy lejana.

Como se establece en su artículo 13, la Decisión entra en vigor en la fecha de su adopción, esto es, el 26 de julio. Desde entonces han debido comenzar los trabajos para su aplicación y puesta en marcha. Las autoridades políticas manifestaron su intención de que el SEAE pudiera estar operativo a partir del 1 de diciembre de 2010, para lo cual aprobaron dos decisiones legislativas previas imprescindibles. La reforma del Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea y el régimen aplicable a los otros agentes de la Unión da cabida a las especificidades del personal del SEAE<sup>46</sup>. Por su parte, la revisión del Reglamento financiero aplicable al Presupuesto General era precisa para reconocer al SEAE como institución a efectos de la gestión presupuestaria y otorgar al Director General del Presupuesto y los Jefes de Delegación competencias en materia de ejecución de pagos<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Un buen estudio sobre los desafíos que esperan al SEAE y cómo ha de organizarse para darles respuesta es el elaborado por Crowe, que fue asesor de Solana en el Consejo: CROWE, B., “The European External Action Service: Roadmap for Success”, *Chatham House Report*, May 2010.

<sup>46</sup> Reglamento (UE, Euratom) n.º 1080/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de las Comunidades. *DO L 311*, de 26.11.2010, p. 1.

<sup>47</sup> Reglamento (UE, Euratom) n.º 1081/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, que modifica el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas en relación con el Servicio Europeo de Acción Exterior. *DO L 311 de 26.11.2010*, p. 9.

También fue necesario aprobar una modificación al presupuesto de 2010 que contabilizara la aportación financiera necesaria para poner en marcha este nuevo organismo. La principal amenaza al desarrollo del SEAE ha venido de la dificultad de los Estados miembros y el Parlamento para ponerse de acuerdo sobre el presupuesto para 2011, presupuesto que fue finalmente aprobado *in extremis* el 15 de diciembre de 2010.

La propia Decisión, en su artículo 13, prevé que la AR realice un primer informe sobre el funcionamiento del SEAE en el año 2011 a presentar al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. Ese Informe ha de prestar especial atención a dos cuestiones concretas. En primer lugar, ha de abordar las Delegaciones de la Comisión y, en concreto, cómo se articulan las instrucciones que reciben tanto del AR y del SEAE y de la Comisión en sus respectivos ámbitos de competencia, y cómo se desarrollan las funciones de apoyo a los Estados miembros en sus relaciones diplomáticas y consulares. La segunda cuestión que ha de ser analizada sería la división de funciones en materia de programación y ejecución de los instrumentos de asistencia externa entre el SEAE y la Comisión.

A mediados del año 2013, el mismo artículo establece la obligación de que la AR presente una evaluación al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión sobre la organización y el funcionamiento del SEAE, que también ha de prestar atención especial a la cuestión del personal, a los equilibrios nacionales e institucionales, a los procedimientos de contratación y la reincorporación de aquellos integrantes procedentes de los Estados miembros en sus servicios de origen. Esta evaluación puede conducir a la necesidad de una revisión de la Decisión, para lo cual la propia AR presentará propuestas que seguirán el mismo proceso de aprobación del artículo 27.3 del TUE y que debería ser aprobada por el Consejo antes de comienzos de 2014. Será necesario respetar rigurosamente ese plazo, ya que, de no hacerlo, coincidiría con el comienzo de la renovación de las instituciones europeas, que se iniciará con las elecciones al Parlamento Europeo de junio y que, de coincidir, ralentizaría enormemente todo el proceso de revisión.

## 1. CONCEPTUALIZACIÓN Y NATURALEZA POLÍTICA

Desde los primeros informes del Consejo —desde el primero del Alto Representante Javier Solana y la Comisión hasta el último de la Presidencia sueca— quedó claro el consenso entre los Estados miembros de que el

SEAE debía ser un *servicio* “*sui-generis*”<sup>48</sup>. En esos mismos Informes se describían algunos caracteres que nos daban a entender qué se entendía por esa expresión que rompe las categorías de institución y órgano establecidas por el Tratado: “no sería una nueva “institución” sino un servicio dependiente de la autoridad del Ministro de Asuntos Exteriores, estrechamente vinculado tanto al Consejo como a la Comisión”<sup>49</sup>. Y, se añadiría posteriormente, “Debería tener autonomía en cuanto a su presupuesto administrativo y la gestión de su personal”<sup>50</sup>.

La Decisión del Consejo que crea el SEAE ahonda en esta categorización para definir el SEAE en su artículo 1 como “un organismo de la Unión Europea funcionalmente autónomo, independiente de la Secretaría del Consejo y de la Comisión”. Se ha cambiado la terminología de *servicio* “*sui generis*” a la de organismo, aunque se mantiene la misma filosofía de autonomía de otras instituciones y capacidad de autogestión.

El Derecho Primario no hace referencia a la categoría de *organismo* para referirse al sistema institucional europeo, aunque en la organización interna que nos ofrecen las propias instituciones tenemos otros inscritos a la categoría de organismos interinstitucionales como son la OPOCE, EPSO, Eurostat o la Escuela Europea de Administración<sup>51</sup>. Todos ellos tienen en común la autonomía respecto a las demás instituciones y su carácter interinstitucional o función de asistir al conjunto de las instituciones. Lo mismo podría predicarse, en términos funcionales del SEAE, en la medida en que también está llamado a prestar servicio a todas las instituciones con competencias en materia de política exterior. Sin embargo, en términos políticos, la autonomía y competencias que se le atribuyen y su dependencia del AR le acercan más a una institución. Y tendremos que observar en el futuro las consecuencias de esta innovación para el tradicional equilibrio interinstitucional en la Unión.

---

<sup>48</sup> Véase respectivamente: SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Informe de situación sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior dirigido al Consejo Europeo*, Bruselas, 9 de junio de 2005, (9956/05), p. 4; CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Informe de situación de la Presidencia al Consejo Europeo. Preparativos para la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Bruselas, 13 de junio de 2008, (10650/08), p. 9; CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Informe de la Presidencia al Consejo Europeo sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior*, Bruselas, 23 de octubre de 2009, (14930/09), p. 6.

<sup>49</sup> SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Informe de situación...*, *op. cit.*, p. 4.

<sup>50</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Informe de la Presidencia al Consejo Europeo...*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>51</sup> Véase al respecto la página web de la Unión Europea: [www.europa.eu](http://www.europa.eu).



El propio artículo 1 subraya que el SEAE es *funcionalmente autónomo*, y se añade posteriormente que “tendrá la capacidad jurídica necesaria para desempeñar sus cometidos y alcanzar sus objetivos”. Esta autonomía, por tanto, le garantiza la capacidad de gestionar sus necesidades tanto presupuestarias como de personal sin tener que recurrir a otras instituciones. En este sentido, el AR es la autoridad última en relación a estas cuestiones.

Desde un punto de vista político, sin embargo, a nuestro juicio, el SEAE no es autónomo. Al estar sometido a la autoridad del Alto Representante (artículo 1.3) y constituir su principal función apoyar al Alto Representante en la ejecución de sus mandatos (art. 2), comparte la responsabilidad y sujeción política del propio AR. Esto es, la relación de dependencia determina que el Alto Representante tenga que dar cuentas por las actuaciones del SEAE a sus principales mandatarios, sean en el ámbito comunitario al Presidente de la Comisión y al Parlamento Europeo, sea en el ámbito intergubernamental al Consejo Europeo. Por ello, no podemos sostener que el SEAE sea un organismo que escape a todo control político, sino que este control se ejercerá vía AR.

Indudablemente, la singularidad de este organismo es consecuencia de su peculiar composición: funcionarios de la Secretaría del Consejo, de la Comisión y de los servicios diplomáticos de los Estados miembros. Si el objetivo de buscar la coherencia de la acción exterior no justificaba, como determinó la Convención y las CIGs posteriores, ni la intergubernamentalización de las relaciones exteriores comunitarias ni la comunitarización de la PESC, el SEAE no podría adscribirse ni a una ni a otra institución, como tampoco puede hacerlo el AR. Ha sido preciso inventar esa “tierra de nadie” que es el organismo autónomo con capacidad de ejecutar las dos almas de la política exterior y de asistir tanto al Presidente del Consejo Europeo como al de la Comisión en sus respectivas funciones de representación. Ahora bien lo que parece viable sobre el papel puede que no lo sea en el plano de la realidad y que la convergencia en una sola institución suponga la contaminación de una de las dos ramas de la política exterior por la otra rama.

Los autores han comenzado ya a preguntarse por la naturaleza política de este nuevo modelo de institucionalidad de la política exterior europea. Indudablemente se trata de una innovación radical y esto en varios sentidos. En primer lugar, en términos de la administración europea supone un salto a lo desconocido la fusión de los servicios intergubernamentales y comunitarios y un desafío su funcionamiento. En segundo lugar, supone

una novedad en el plano de la diplomacia el surgimiento de un cuerpo diplomático y una práctica de corte supranacional y plantea el interrogante de cómo se coordinará e interactuará con las diplomacias de los Estados miembros y si contribuirá a desarrollar una cultura diplomática propia.

Aldecoa sostiene que se trata de “diplomacia común”, en la medida en que es el instrumento político para ejecutar y representar una política exterior de la Unión Europea que es común y no única, esto es, que convive con la de los Estados miembros en aquellos ámbitos intergubernamentales<sup>52</sup>. Por su parte, Duke considera que el SEAE ofrece el marco para el desarrollo de una “diplomacia integrada”, cuyo desafío fundamental es que los Estados miembros incluyan en su visión de la diplomacia aquella que también pueden desarrollar a través del nivel europeo<sup>53</sup>.

## 2. FUNCIONES: ¿PARA HACER QUÉ?

El artículo 2 enuncia las funciones que está llamado a desempeñar el SEAE, que no son otras que el desarrollo del mandato escueto del artículo 27.3 del TUE de asistir al AR en sus responsabilidades derivadas del “triple sombrero” atribuido por el Tratado de Lisboa. Ese artículo 2 desglosa esa labor de asistencia para determinar que debe apoyar al AR en su función de dirigir la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa con la finalidad de garantizar la coherencia de la actuación exterior de la Unión. En segundo lugar, establece la función de asistir al AR en su carácter de Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, esto es, presentando iniciativas, preparando los trabajos del mismo y en sus labores de mediación. Por último, afirma que ha de apoyar al AR en tanto que Vicepresidente de la Comisión “en el desempeño, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a esta en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión”.

Desde los planteamientos iniciales de la Convención, las nuevas instituciones del AR y el SEAE se planteaban en clave de superar las limitacio-

---

<sup>52</sup> ALDECOA LUZARRAGA, F., “La diplomacia común europea: un instrumento para una política exterior alternativa”, *loc. cit.*, pp. 134-135.

<sup>53</sup> DUKE, S., “Preparing for European-Level Diplomacy after Lisbon: The Case of the European External Action Service”, *The Hague Journal of Diplomacy*, nº 4, 2009, pp. 211-233, esp. la p. 233.

nes en materia de coherencia, eficacia y visibilidad que presenta hasta este momento el sistema europeo de política exterior. Del SEAE, por tanto, se espera en primer lugar que contribuya a dirigir la PESC, esto es, que sea capaz de plantear cuáles han de ser los intereses estratégicos de la Unión a promover a través de la actuación coordinada de instituciones europeas y los Estados miembros.

En segundo lugar, ha de garantizar la coherencia horizontal de la política exterior europea, y no sólo en lo que afecta a sus áreas de competencia, sino también a aquéllas que quedan en manos de la Comisión, como la dimensión exterior de las políticas comunes, Comercio, Ampliación y algunos aspectos de Desarrollo y Vecindad. Además, debería contribuir también a la coherencia vertical, esto es, ayudar a que los Estados miembros respeten las posiciones de política exterior que acordaron en el seno de las instituciones europeas. La incorporación de diplomáticos procedentes de los Estados miembros presenta esta intencionalidad de reforzar los lazos entre la administración exterior europea y las nacionales con objeto de incorporar tanto sus puntos de vista, como de facilitar el respeto de las resoluciones comunes<sup>54</sup>.

El SEAE también tiene como función asistir a los miembros de otras instituciones y órganos de la Unión cuando sea preciso. El artículo 2.2 menciona expresamente al Presidente del Consejo Europeo, al Presidente de la Comisión y a la propia Comisión cuando desarrollen sus funciones en el ámbito de las relaciones exteriores. En el artículo 3.4 hace mención explícita del Parlamento Europeo con carácter general, tal y como se acordó en el marco de la negociación<sup>55</sup>. Esta asistencia, por tanto, se refiere tanto a la que puedan precisar de la administración central de Bruselas, como de las correspondientes delegaciones, cuando se desplacen al exterior.

Con el objetivo de garantizar la coherencia horizontal —entre instituciones— y vertical —con las políticas exteriores de los Estados miembros—

---

<sup>54</sup> En este mismo sentido, coincidimos con Whitman en que el SEAE “tendrá los roles gemelos de facilitar el consenso entre los decisores de la Unión y presentar los resultados de este consenso al mundo exterior, sobre todo a través de las Delegaciones exteriores de la Unión”. WHITMAN, R., “Strengthening the EU’s External Representation: The Role of the External Action Service”, *European Parliament Studies*, Directorate-General for External Policies, February 2010, p. 2.

<sup>55</sup> En el artículo 5, dedicado a las Delegaciones de la Unión, se repetirá la obligación de éstas de atender a las necesidades de otras instituciones, en particular el Parlamento Europeo.

el artículo 3 establece la obligación del SEAE de prestar apoyo y colaboración tanto a los servicios diplomáticos de los Estados miembros como a la Secretaría General del Consejo y a la Comisión. En relación a estos dos últimos, se permite al SEAE que celebre, incluso, acuerdos entre servicios.

### 3. COMPOSICIÓN Y ESTATUTO DEL PERSONAL DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

El Tratado establecía la composición triple del SEAE: personal de la Secretaría del Consejo, de la Comisión, y personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos de los Estados miembros. Respecto a este último apartado, desde los primeros trabajos se dio un paso más en ambición estableciendo que los diplomáticos nacionales se incorporarían como agentes temporales de la Unión y no como meros expertos nacionales que era lo que sugería la idea de “comisión de servicios”. Esto tiene una gran importancia política, en la medida en que se rompe la dependencia contractual con los Estados miembros de origen y se refuerza el vínculo con la institución<sup>56</sup>.

En este sentido, el artículo 6 dedicado al personal dispone que el SEAE está integrado por funcionarios y agentes temporales, a los cuales les será de aplicación el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Unión. Los diplomáticos nacionales tendrán la consideración de agentes temporales; no podrán superar los ocho años de servicio en el SEAE, aunque excepcionalmente ese límite puede ampliarse dos años más. Disfrutarán de los mismos derechos y obligaciones que el resto de los funcionarios y agentes temporales y tendrán las mismas oportunidades a la hora de ocupar puestos. Se prohíbe explícitamente que se hagan distinciones entre agentes temporales procedentes de los Estados miembros y funcionarios europeos en lo que se refiere a la asignación de funciones.

Se permite igualmente que se pueda recurrir en determinados casos a *un número restringido* de expertos nacionales en comisión de servicios que proporcionarán al SEAE un conocimiento especializado. Dada la alusión al número restringido, se entiende que esta figura se utilizará como excepción y siempre que se justifique, como es el caso de algunas estructuras de

---

<sup>56</sup> La importancia de este avance ya lo valoramos en: ALDECOA LUZARRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M., “Nace la diplomacia común de la UE”, *loc. cit.*, pp. 70-71.

la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) que se integran en el SEAE.

El conjunto del personal del SEAE tiene la responsabilidad de garantizar únicamente los intereses de la Unión con total independencia y, por tanto, tienen prohibido solicitar o aceptar instrucciones de gobiernos, instituciones o personas exteriores al SEAE, con la debida excepción de aquellos que, por su trabajo, tengan que colaborar con otras instituciones. Igualmente tampoco pueden percibir ninguna remuneración de otra fuente.

La autoridad responsable para efectuar nombramientos y celebrar contratos es el AR, que podrá delegarlos en otra autoridad del SEAE. El AR establecerá los procedimientos de selección de personal que han de ser transparentes y han de garantizar la capacidad, eficacia e integridad de todo el personal. Se recoge, además, el compromiso de alcanzar un equilibrio geográfico entre el personal, un reparto equitativo de hombres y mujeres y una presencia significativa de nacionales de todos los Estados miembros<sup>57</sup>. La propia Decisión recoge además un reparto por procedencias: una vez que el SEAE alcance su configuración definitiva, al menos un tercio de los administradores han de proceder de los Estados miembros, mientras que un 60% serán funcionarios permanentes de la Unión<sup>58</sup>. Se deja un 10% de colchón para posibles ajustes.

De esa disposición parece deducirse que, inicialmente, para ser personal del SEAE es preciso pertenecer antes a alguno de los tres elementos de procedencia. La Decisión no alude a la posibilidad de reclutar a personal ajeno a estas tres fuentes. Sin embargo, una vez que el SEAE lleve años de andadura y se produzcan las naturales bajas del servicio será necesario que se convoquen oposiciones o procedimientos de contratación directa, ya que la proporción de las instituciones comunitarias no podrá cubrirse siempre con traspasos directos de éstas.

---

<sup>57</sup> A fecha de enero de 2011 ya se han hecho públicos los primeros nombramientos de máximos responsables de la sede y de los Jefes de Delegación que tocaba renovar por terminar su mandato en estas fechas. Resulta difícil hacer una primera valoración de si se han respetado o no estos compromisos, y sólo puede ser provisional y parcial, ya que aún restan bastantes nombramientos de primer nivel político y no se han hecho públicos los de los niveles inferiores. En esa evaluación se ve que en este primer nivel las mujeres no están suficientemente representadas (cuatro puestos dirigentes en la sede) y el equilibrio geográfico no parece primar sobre los méritos de capacidad y experiencia.

<sup>58</sup> La regulación aclara que no contabilizará como personal nacional aquellos que se convirtieran en funcionarios permanentes de la Unión.

Se mandata al AR para que establezca normas de movilidad, a fin de garantizar un alto nivel de movilidad para todo el personal, con un régimen especial para los que integran las estructuras PCSD. Igualmente se dispone que, *en principio*, todos los miembros han de pasar un periodo en las Delegaciones. Además, se establece que los Estados miembros han de garantizar la reincorporación inmediata de sus diplomáticos una vez que termine su servicio en el SEAE. Los funcionarios procedentes del Consejo y la Comisión también podrán optar a volver a sus instituciones de origen si lo desearan, en lo que recuerda la rotación ya existente entre los “Relex” y otros puestos en el seno de la Comisión.

El AR también tiene la responsabilidad de garantizar al SEAE una formación común adecuada, basada tanto en las prácticas de la diplomacia comunitaria como la nacional. Especialmente es necesario que aquellas personas del SEAE que tengan responsabilidades en la ejecución del presupuesto de la Unión, notablemente los Jefes de Delegación procedentes de los Estados miembros, reciban una formación detallada en esta compleja función. Respecto a la formación, se ha considerado también las instituciones que podrían ofertarla y la conveniencia o no de crear una Escuela Diplomática Europea<sup>59</sup>.

#### 4. ORGANIZACIÓN

El SEAE se diseña, además, siguiendo la tradición de los servicios exteriores occidentales, ya que como establece el artículo 1.4 está compuesto de una administración central, con sede en Bruselas, y de las delegaciones de la Unión ante terceros países y organizaciones internacionales. La administración central, por tanto, agrupará los servicios encargados de la formulación y, en ocasiones, la ejecución de la política exterior común. Por su parte, la administración periférica, formada por las Delegaciones o “Embajadas” de la Unión está llamada a representar e implementar esa política exterior sobre el terreno.

---

<sup>59</sup> El Colegio de Europa ofertó en 2010 en cooperación con otras instituciones un curso de formación específico para los diplomáticos nacionales y funcionarios comunitarios que iban a incorporarse al SEAE.

### A. La Administración Central

La organización de la administración central del SEAE se regula en el artículo 4 de la Decisión. Finalmente se opta por un modelo a medio camino entre las tesis maximalistas —que incluirían todas las estructuras de política exterior— y las minimalistas —sólo la PESC—, que había examinado la doctrina<sup>60</sup>. A nuestro juicio, para entender la configuración del Servicio, el citado artículo 4 ha de ser interpretado en relación al Anexo de la Decisión, donde se recogen los Servicios y funciones que se transferirán al SEAE desde la actual Secretaría General del Consejo y la Comisión. Igualmente resulta de utilidad analizarlo a la luz de la Declaraciones sobre responsabilidad política y sobre la estructura administrativa básica asumidas por la AR ante el Parlamento Europeo<sup>61</sup>. Si bien estas Declaraciones no tienen valor jurídico, sí le vinculan políticamente, ya que la AR responde ante el Parlamento Europeo en su calidad de Comisaria y Vicepresidenta de la Comisión.

En cuanto a la organización interna, el artículo 4 pone al frente del SEAE a un Secretario General ejecutivo, bajo la directa autoridad del AR, puesto para el cual ha sido nombrado el diplomático francés Pierre Vimont. Su función es garantizar el correcto funcionamiento del SEAE, incluyendo su gestión administrativa y presupuestaria y asegurando la coordinación entre todos los servicios de la Administración Central y entre ésta y las Delegaciones<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Véase en relación a esta cuestión. FERNÁNDEZ SOLA, N., “El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea”, *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo* nº 46/2008, 10 de noviembre de 2008.

<sup>61</sup> Ambas Declaraciones pueden encontrarse como Anexos a la Resolución del Parlamento Europeo. PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2010...*, *op. cit.*

<sup>62</sup> En relación al presupuesto cabe señalar que sólo se encomienda al SEAE la ejecución de los gastos administrativos derivados de su funcionamiento como organismo, como establece el artículo 8 que no estudiaremos en detalle. La ejecución del presupuesto operativo de la política exterior, sea tanto para financiar la PESC o los instrumentos de la acción exterior comunitaria, será responsabilidad exclusiva de la Comisión. Se siguen así las recomendaciones del Tribunal de Cuentas que había insistido en que se preservaran los procedimientos de gestión y control presupuestario establecidos por la Comisión, que juzga transparentes y eficaces. Véase al respecto: TRIBUNAL DE CUENTAS, Dictamen nº 4/2010 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica el

Bajo la autoridad del Secretario General ejecutivo se sitúan dos Secretarios Generales Adjuntos con la misión de asistirle en sus funciones<sup>63</sup>. La Decisión también establece que el AR nombrará un Director General del presupuesto y de la administración, “que trabajará bajo la autoridad del Alto Representante y será responsable ante éste último en lo que se refiere a la gestión administrativa y presupuestaria interna del SEAE”<sup>64</sup>. Una tabla “provisional” publicada en el sitio web del SEAE, establece que estas cuatro figuras que lideran el SEAE, junto con la AR, componen el órgano de dirección del SEAE<sup>65</sup>.

La organización que sigue y, sobre todo, los Directores Generales, dependerán directamente de este órgano de dirección. Aunque la Decisión no lo especifica, sí lo aclaran los documentos que ha ido haciendo público el propio SEAE. El artículo 4.3 de la Decisión regula la estructura del SEAE. Este se organiza en Direcciones Generales y Servicios. Entre las Direcciones Generales se establecen tres tipos diferentes. En primer lugar, están las DGs geográficas, que abarcarán todos los países y regiones del mundo, así como las DGs que se ocupen de los ámbitos multilaterales y temáticos. La Decisión no especifica el número exacto de DGs, que se deja a la capacidad de organización interna de la Alta Representante. En el ejercicio de esa capacidad, ha establecido cinco DGs geográficas y una temática encargada de Asuntos Globales y Multilaterales<sup>66</sup>.

Desde el inicio de los trabajos se avanzó la preocupación de que no existieran duplicaciones entre estas estructuras y las de la Comisión y el Consejo. En esto precisamente incide la Declaración de la AR ante el PE<sup>67</sup>.

---

Reglamento (CE, Euratom) n o 1605/2002 del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas en relación con el Servicio Europeo de Acción Exterior, *DO C 145*, de 3.6.2010, p. 4.

<sup>63</sup> Han sido nombrados como Secretarios Generales Adjuntos la alemana Helga Schmid y Popowski.

<sup>64</sup> Ha sido nombrado para esta función David O’Sullivan, antiguo Secretario General de la Comisión.

<sup>65</sup> EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE, *Provisional organisational chart*, 21-12-2010, en: [www.eeas.europa.eu/background/index\\_en](http://www.eeas.europa.eu/background/index_en).

<sup>66</sup> Las cinco geográficas se ocuparán respectivamente de: Asia; África; Rusia, Vecindad Este y Balcanes Occidentales; Oriente Medio y Vecindad Sur; y Américas. No podemos menos que felicitarnos de que se hayan separado otra vez la dirección política de las dos áreas de la Vecindad.

<sup>67</sup> En esa Declaración amplía y subraya las responsabilidades de cargos y DGs con la idea de evitar duplicidades. Véase: *Declaración de la Alta Representante en el pleno del*



El Anexo de la Decisión resulta coherente con este enfoque, en la medida en que transferirá al SEAE con fecha 1 de enero de 2011 el conjunto de unidades geográficas, multilaterales y horizontales de la Dirección General E de la Secretaría General del Consejo<sup>68</sup>, todas las Direcciones geográficas, temáticas y multilaterales de la Dirección General RELEX de la Comisión<sup>69</sup> e, incluso, todas las Direcciones encargadas de la planificación estratégica de las relaciones y programación de la ayuda de la DG Desarrollo, tanto de ámbito geográfico como horizontal<sup>70</sup>. El personal de estas Direcciones y Servicios se reorganizará para formar los *desks* geográficos y multilateral anunciados por la Decisión.

A este respecto subrayaríamos que, así como de la nueva nomenclatura de la cartera Ampliación y Vecindad atribuida al Comisario Füle podría pensarse que la dirección estratégica de los asuntos de Vecindad seguiría estando en la Comisión, un examen del traslado de servicios y personal nos muestra que aquellos servicios encargados de la planificación y programación son transferidos al SEAE. La única dirección política de las relaciones con países terceros que queda en manos de la Comisión es aquella relativa a la Ampliación, ámbito en el cual el SEAE no tendría ninguna competencia geográfica, aunque sí en asuntos transversales que puedan afectar a estos

---

*Parlamento Europeo sobre la organización básica de la administración central del SEAE*, en: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2010...*, *op. cit.*, Anexo.

<sup>68</sup> Estas Direcciones son: Dirección encargada del Continente Americano y de las Naciones Unidas; Dirección encargada de los Balcanes Occidentales, Europa Oriental y Asia Central, Dirección encargada de la no proliferación de armas de destrucción masiva y Dirección de Asuntos Parlamentarios en el ámbito de la PESC.

<sup>69</sup> Se transfieren la Dirección A —Plataforma de Crisis y Coordinación de las Políticas PESC—, la B —Relaciones Multilaterales y Derechos Humanos—; la C —América del Norte, Asia Oriental, Australia, Nueva Zelanda, Espacio Económico Europeo, Asociación Europea de Libre Comercio, San Marino, Andorra, Mónaco—; la D —Coordinación de la política europea de vecindad—; la E —Europa Oriental, Cáucaso Meridional, Repúblicas de Asia Central—; la F —Oriente Medio, Mediterráneo Meridional—; la G —América Latina—; la H —Asia, excepto Japón y Corea—; la I —Recursos de las sedes, información y relaciones interinstitucionales—; la K —servicio exterior—; la L —Estrategia, coordinación y análisis—; así como la Unidad Especial “Asociación Oriental” y la de Auditoría.

<sup>70</sup> De Desarrollo el personal y servicios que se incluyen en el SEAE son la Dirección D —África Central y Occidental, Caribe, con excepción de la unidad Países y Territorios de Ultramar de esta Dirección—; la Dirección E (Cuerno de África, África Oriental y Meridional, Océano Índico y Pacífico); de la Unidad C1 el personal responsable de la programación de la ayuda ACP y de la Unidad C2 el personal responsable de las relaciones panafricanas.

países. También quedaría en manos exclusivas de la Comisión las relaciones con los Países y Territorios de Ultramar.

En la medida en que sea necesario, las nuevas DGs geográficas y multi-lateral se coordinarán con la Secretaría General del Consejo y los servicios pertinentes de la Comisión. Respecto al Consejo, esa coordinación queda garantizada por la presidencia de los distintos Grupos de Trabajo que preparan las decisiones del Consejo de Asuntos Exteriores por parte del personal responsable de esa materia en el SEAE<sup>71</sup>. En relación con la Comisión, esta coordinación será precisa tanto respecto a las materias exteriores que ésta mantiene —gestión de la cooperación para el desarrollo, ampliación y vecindad, ayuda humanitaria, comercio—; como para aquellas materias que son a la vez competencia interior y exterior —cambio climático o energía— como aquellas interiores con una fuerte dimensión exterior —mercado interior o seguridad interior—.

En segundo lugar, se crea una Dirección General de asuntos administrativos, personal, presupuesto, seguridad y sistemas de comunicación e información, con un Director General al frente que forma parte del Órgano Directivo, al cual ya hemos aludido. Se especifica que esta DG operará bajo la gestión del Secretario General ejecutivo, lo que concuerda con la descripción de funciones de éste. Llama la atención que no se establezca una relación jerárquica explícita entre el Director General del Presupuesto y la Administración y el Secretario General adjunto, sino que ambos “reportan” y dependan directamente del AR. Entendemos que en las prácticas institucionales internas será necesario establecer de alguna manera esa relación jerárquica ya que puede plantear dificultades al Secretario General ejecutivo la garantía de la gestión administrativa y presupuestaria si no tiene autoridad sobre el Director General que está al frente de esta DG de Administración.

Finalmente, se recoge una DG que engloba todas las estructuras actuales de la Política Común de Seguridad y Defensa, denominada en la Decisión “Dirección de Planificación de la Gestión de Crisis, la Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución, el Estado Mayor de la Unión Europea y el Centro de Situación de la Unión Europea”. Esta DG presenta la particularidad de no estar sometido al resto de la estructura jerárquica, sino en depender directamente del AR en su calidad de máximo responsable de la PESC. El

---

<sup>71</sup> En diciembre la AR procedía a nombrar un número relevante de sus representantes en las Presidencias de los Grupos de Trabajo. *Vid. EU High Representative Catherine Ashton appoints the permanent chairs of several Working Groups in the Council*, Brussels, 22 December 2010 (A273/10).

Anexo sobre servicios y personal recoge exactamente esas estructuras PCSD como las que se transfieren de la Secretaría General del Consejo al SEAE.

Además se añade que estas estructuras PCSD mantendrán sus particularidades, especialmente en materia de funciones, contratación y rango del personal. Esto se refiere a la posibilidad de que algunos de sus miembros no sean agentes temporales del SEAE sino expertos nacionales de los Estados miembros, como ocurre hoy día y es preciso por la naturaleza de sus funciones.

El *Considerando* nº 7 establece la vinculación de las actuales Agencias PESC: la Agencia Europea de Defensa, el Centro de Satélites de la Unión Europea, el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea y la Escuela Europea de Seguridad y Defensa. El AR desempeñará la posición prevista en sus actos fundacionales mientras que el SEAE asumirá las funciones que en la actualidad desempeña la Secretaría General del Consejo respecto a estas Agencias.

Se establece también que la administración central cuente con una serie de servicios, con la finalidad de atender a las DGs en sus respectivas funciones y que tendrán carácter horizontal. Serán un servicio de planificación de política estratégica, un servicio jurídico —llamado a trabajar en colaboración con los Servicios Jurídicos del Consejo y de la Comisión— y otra serie de servicios encargados de relaciones interinstitucionales, información y diplomacia pública, auditoría e inspecciones internas, y protección de datos personales.

### B. *Las Delegaciones de la Unión*

Las antiguas Delegaciones de la Comisión ante terceros países y organizaciones internacionales, como consecuencia de la personalidad jurídica otorgada a la Unión Europea por el Tratado de Lisboa, se convierten en Delegaciones de la Unión, con la misión, según el artículo 221 del Tratado de Funcionamiento de la Unión, de asumir la representación de la Unión. Dado el marco institucional único de las antiguas Comunidades Europeas y la necesidad de coherencia del conjunto de la política exterior europea, estas Delegaciones también representarán a la Comunidad Europea de la Energía Atómica<sup>72</sup>. Según este artículo, las Delegaciones quedan bajo la autoridad del AR y tienen el deber de cooperar con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros sobre el terreno.

<sup>72</sup> Véase el *Considerando* nº 18 de la Decisión.

Partiendo de esta base jurídica, la Decisión decide integrarlas en el SEAE, constituyendo la administración exterior periférica europea. En aplicación de esta disposición, el Anexo de la Decisión establece que las Oficinas de Enlace que el Consejo había abierto en Nueva York y Ginebra pasen a integrarse en el SEAE así como todo el personal que constituye el Servicio Exterior de la Comisión, con la única excepción del personal responsable de la gestión de los instrumentos financieros, que dependerá de la Comisión.

Ni la Decisión ni el Anexo mencionan a los Representantes Especiales de la UE, en lo que parece un *lapsus*. Resultaba lógico que se integren en el SEAE, como establece la tabla que venimos citando, dada la filosofía general de que las Delegaciones representan al conjunto de la política exterior de la Unión<sup>73</sup>. También nos hace pensar esto el hecho de que el Anexo disponga que pasarán a depender del SEAE los funcionarios de la Secretaría del Consejo en comisión de servicios con Representantes Especiales de la Unión Europea y en misiones de la PCSD.

El artículo 5 de la Decisión sobre el SEAE regula todo lo relativo a las Delegaciones de la Unión. Cabe señalar que todo este régimen es nuevo, en la medida en que también lo es el hecho de que estas Delegaciones tengan la facultad de representar a la Unión ante terceros Estados y organizaciones internacionales, ya que con anterioridad las Delegaciones de la Comisión sólo se ocupaban de las relaciones exteriores de ámbito comunitario.

En desarrollo de lo dispuesto por el Tratado de Lisboa, la Decisión afirma la autoridad del AR para decidir abrir o cerrar una Delegación, de común acuerdo con el Consejo y la Comisión. Es también el AR el que debe negociar con las autoridades del Estado receptor o la organización internacional los acuerdos necesarios de acreditación y representación así como la concesión de privilegios e inmunidades propios de la función diplomática.

Cada Delegación está dirigida por un Jefe de Delegación, que pertenece al SEAE. Recibe instrucciones directamente del AR ante quien responde, y tiene autoridad sobre el conjunto del personal de la Delegación. Las Delegaciones estarán provistas de personal del SEAE para los asuntos de

---

<sup>73</sup> Véase sobre esta cuestión: ADEBAHR, C., "Getting real: What instruments for the European External Action Service? Or how to make use of the EU Special Representatives", *CFSP Forum*, vol. 8, n° 2, pp. 1-6.

política exterior y, en caso de que la Delegación gestione cooperación para el desarrollo o ejecute políticas comunitarias de la Comisión, también contarán con personal de la Comisión. En este caso, esta institución podrá dirigir instrucciones a su personal, que se ejecutarán bajo la responsabilidad del Jefe de Delegación.

El hecho de que las Delegaciones tengan personal tanto de la diplomacia europea como de la Comisión no es tan extraño como pueda parecer a primera vista. Se asimila a la situación de las representaciones exteriores de los Estados miembros, donde junto a los diplomáticos se encuentran destacados funcionarios de otros Ministerios con la labor de ejecutar las tareas que les competen ante el Estado tercero o la organización internacional.

Entre otras funciones del Jefe de Delegación, la Decisión detalla la de asegurar la gestión global de la labor de la delegación y garantizar la coordinación de todas las acciones europeas sobre el terreno. Es, además, la autoridad presupuestaria: ejecutará los pagos de la cooperación europea por delegación de la propia Comisión, que es quien tiene encomendada la gestión. Además, está facultado para representar a la Unión ante el Estado tercero en cuestiones como la celebración de contratos y la personación en actuaciones judiciales.

Las Delegaciones, además de representar a la Unión, tienen la obligación de atender las necesidades sobre el terreno de las otras instituciones comunitarias y deben colaborar estrechamente y compartir información con los servicios diplomáticos de los Estados miembros. Además, se establece la posibilidad de que, a petición de los Estados miembros, puedan apoyarles en sus relaciones diplomáticas y en la prestación de protección consular a ciudadanos europeos en terceros países<sup>74</sup>. Y añade el artículo 5.10 para el apoyo a los Estados “basándose en la neutralidad en lo que se refiere a los recursos”. Esta extraña adición recoge una preocupación británica que responde al hecho de que en este país se transfiere una cantidad de dinero para satisfacer la prestación de servicios consulares y la dificultad para los políticos británicos de justificar ante el contribuyente —y la prensa euroescéptica— la transferencia de recursos a las Delegaciones de la Unión, en caso de que se solicite asistencia en estas labores.

---

<sup>74</sup> Esta cuestión se ha estudiado en toda su complejidad en: GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J., *La adaptación al tratado de Lisboa (2007)*..., *op. cit.*, pp. 87-91.

## 5. EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR Y LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Una de las cuestiones más relevantes y debatidas en relación a qué competencias iba a recibir el SEAE es la de la cooperación para el desarrollo<sup>75</sup>. Esto resulta lógico teniendo en cuenta que la UE como agregado no sólo es el primer donante mundial en ayuda para el desarrollo, sino sobre todo que, por su carácter de potencia civil y potencia estructural, la asistencia es uno de sus principales instrumentos de acción exterior<sup>76</sup>. En un primer momento, la posición tanto de los Estados miembros, como del Parlamento Europeo y del Presidente de la Comisión fue tendente a mantener la cooperación en manos de la Comisión<sup>77</sup>. Esta opción, para algunos, era decepcionante en la medida en que no parecía que la coherencia de la acción exterior pudiera conseguirse si se seguían manteniendo en di-

---

<sup>75</sup> A efectos del presente análisis entendemos por cooperación para el desarrollo la Ayuda Oficial Directa europea según los criterios establecidos por el Comité CAD de la OCDE. Engloba toda aquella asistencia a terceros países que se consideran en desarrollo y a agencias multilaterales, que se dirigen al sector público, promueven el desarrollo económico y el bienestar y tienen un carácter de donación. Esto incluye toda la asistencia exterior desarrollada por las actuales DGs de Relaciones Exteriores (con la excepción de la cooperación con los países industrializados), Cooperación para el Desarrollo, Ampliación y Vecindad. La Ayuda Humanitaria queda excluida porque carece de carácter estructural y va directamente a atender a la población necesitada.

<sup>76</sup> La noción de “potencia estructural” debida a Keukeleire pone el acento en que la UE desarrolla una política conducida en el largo plazo que intenta influir o dar forma a las estructuras políticas, jurídicas, socio-económicas, de seguridad e, incluso, mentales de los otros actores internacionales y, en última instancia, del sistema internacional. En esta política exterior “transformadora” resulta fundamental la política de asistencia y cooperación de la UE, que incide en esos cambios bien financiándolos directamente, bien incentivándolos a través de la condicionalidad y el diálogo político. Véase: KEUKELEIRE, S. y MACNAUGHTAN, J., *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave-MacMillan, Basingstoke, 2008, pp. 25-26.

<sup>77</sup> Véase respectivamente: CONSEJO DE ASUNTOS GENERALES, *Informe de la Presidencia al Consejo Europeo sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior*, Bruselas, 23 de octubre de 2009, (14930/09), punto 6; PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre los aspectos institucionales relativos a la constitución del Servicio Europeo de Acción Exterior*, 22 de Octubre de 2009, (A7-0041/2009), punto 6 c). Por su parte Barroso, en el otoño de 2009, al plantear las carteras de la nueva Comisión mantuvo Cooperación para el Desarrollo (Comisario Piebalgs), Ayuda Humanitaria (Kristalina Georgieva) e, incluso, Vecindad la desgajó de Relaciones Exteriores para unirla a Ampliación (Stephan Füle).

ferentes manos la dirección de la negociación política y el principal instrumento de acción exterior.

La Propuesta de Ashton, de 25 de marzo de 2010, iría bastante más allá, previendo una importante participación del SEAE en la cooperación para el desarrollo<sup>78</sup>. Planteaba un reparto de funciones por el cual el SEAE se ocupaba de la programación de los instrumentos financieros de la cooperación y la Comisión quedaría relegada a la gestión y ejecución de lo programado. La Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo e importantes ONGs y *think-tanks* reaccionaron virulentamente contra esta propuesta, argumentando que con este sistema la ayuda quedaría supeditada a intereses de seguridad cortoplacistas en vez de perseguir la reducción de la pobreza a largo plazo como impone el Tratado<sup>79</sup>.

El Parlamento Europeo hizo de la cuestión de la asistencia exterior una de sus prioridades en la negociación y en el resultado final defendió que había logrado preservar el modelo actual comunitario de desarrollo<sup>80</sup>. Sin

<sup>78</sup> ALTA REPRESENTANTE DE ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *Proyecto de Decisión*)..., *op. cit.*, artículo 8.

<sup>79</sup> Véase respectivamente: PARLAMENTO EUROPEO, *Proyecto de Opinión de la Comisión de Desarrollo para la Comisión de Asuntos Exteriores sobre la propuesta de Decisión del Consejo por el que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior*, 23 de junio de 2010, (2010/0816(NLE)); CIDSE, EEPA y EUROSTEP, *Intensifying External Action Service negotiations need development perspective*, 5 May 2010; “Des avocats révèlent que la proposition d’Ashton de Service européen pour l’Action Extérieure bafoue le droit européen”, *Déclaration aux médias par CIDSE, Oxfam International, APRODEV, CONCORD, EUROSTEP and One International*, 26 Avril 2010; VAN REISEN, M. (Europe External Policy Advisors), *Note on the legality of inclusion of aspects of EU Development Cooperation and Humanitarian Assistance in the European External Action Service*, Brussels, 5 March 2010; OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE, EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT, FUNDACIÓN PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EL DIÁLOGO EXTERIOR, GERMAN DEVELOPMENT INSTITUTE, *Development-proofing the European External Action Service*, European Think Tank Group Policy Brief, June 2010.

<sup>80</sup> En este sentido, la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo afirma: “Así como la propuesta de la Alta Representante, del 25 de marzo, y el acuerdo político alcanzado por el Consejo en abril preveían la integración —e incluso la absorción— de la cooperación para el desarrollo propia de la Unión (diferenciada de las políticas de cooperación nacionales de los Estados miembros) en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), la nueva propuesta que emana de los diálogos cuatripartitos restituye la mayor parte de las competencias en materia de cooperación para el desarrollo propia de la Unión a la Comisión, bajo responsabilidad directa del comisario competente, tal y como se prevé en el Tratado de

embargo, a nuestro juicio las enmiendas a la propuesta inicial de Ashton son mínimas, de matiz, y no alteran el reparto de competencias. Se han introducido cambios de redacción para blindar las competencias de la Comisión: así, en el primer párrafo del artículo 9 se indica que la Comisión es la única competente en la gestión, mientras que en la programación lo son Comisión y SEAE.

También se ha introducido un *Considerando* nº 4 donde se afirma que en los programas de cooperación exterior, el SEAE intentará asegurar que responden a los objetivos del artículo 21 del TUE, que respetan los objetivos de la política de desarrollo del 208 del TFUE y que fomentará el cumplimiento de los objetivos del Consenso Europeo sobre Desarrollo y del Consenso Europeo sobre Ayuda Humanitaria, marco político de referencia de la cooperación. Se refuerzan también, poniendo más énfasis en la redacción, las responsabilidades de los comisarios, pero todo el personal encargado de la programación va al SEAE. En la Comisión queda sólo el personal encargado de la gestión, por lo que para cumplir con sus funciones en materia de programación, los Comisarios tendrán que salir de su institución y desplazarse al SEAE. Por ello, nos parece exagerado que se sostenga que la Comisión mantiene competencias en materia de programación.

En el primer epígrafe del artículo 9 se dispone que los programas de cooperación siguen siendo responsabilidad de la Comisión “sin perjuicio de las competencias de la AR y SEAE en la programación”. A continuación, se dispone que el SEAE *contribuirá* al ciclo de programación y gestión de los siguientes instrumentos: el Instrumento de Financiación de la Cooperación para el Desarrollo, el Fondo Europeo de Desarrollo, el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, el Instrumento de Cooperación con los Países Industrializados, el Instrumento de Cooperación en materia de seguridad nuclear, y el Instrumento de Estabilidad en su vertiente de acciones estructurales de reforzamiento de la institucionalidad<sup>81</sup>.

---

Lisboa”. PARLAMENTO EUROPEO, *Opinión de la Comisión de Desarrollo para la Comisión de Asuntos Exteriores sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior*, 1 de julio de 2010, (2010/0816(NLE)).

<sup>81</sup> Dejaremos fuera de nuestro análisis al Instrumento de Cooperación con los Países Industrializados, que como no financia la cooperación para el desarrollo, no es importante para nuestros propósitos. Por la misma razón tampoco comentaremos específicamente el



Destaca la ausencia del Instrumento de Preadhesión, instrumento clave de la Política de Ampliación, y que financia la transformación de los países candidatos en su preparación para la adhesión. En un instrumento de cooperación estructural como los anteriores, y sigue la misma lógica en cuanto a programación y gestión. Se ha reservado en exclusiva para la Comisión, lo que resulta coherente teniendo en cuenta que esta institución conduce el diálogo y la negociación con los Estados candidatos y con los precandidatos.

De esa redacción parece que se opta por una programación y gestión conjunta de los instrumentos de asistencia enumerados, aunque la cuestión reside en la ambigüedad del término “contribuirán”, que no aclara quién tiene la autoridad última, si la Comisión o el SEAE. Sin embargo, si nos dirigimos al tercer apartado de este mismo artículo, vemos que junto a esa responsabilidad general se prevé ya un reparto de funciones. Añade que el SEAE será responsable, *en particular*, de preparar las siguientes decisiones de la Comisión: las dotaciones globales, los documentos de estrategia por país y regional y los programas indicativos nacionales y regionales.

Este apartado, por tanto, atribuye al SEAE específicamente la responsabilidad sobre el conjunto de la programación de la asistencia: qué dotaciones se atribuyen a qué socios, qué objetivos generales va a perseguir la asistencia en ese periodo de tiempo, qué actuaciones concretas y qué medidas de cooperación van a recibir el apoyo europeo. A nuestro juicio, es completamente lógica y adecuada esta asignación, ya que vincula diálogo político y programación. Así, quien lidera la negociación internacional con los Gobiernos socios tiene también en sus manos el principal instrumento de negociación, la ayuda. Teniendo en cuenta, además, el principio de copropiación que guía la cooperación europea y que supone que se consensúe con el país socio los grandes objetivos y ámbitos que van a recibir asistencia, resulta fundamental que quien se ocupa del diálogo, el SEAE, también desarrolle la programación. Finalmente, de acuerdo con los objetivos de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, que busca la alineación progresiva de todos los proveedores de fondos, pensamos que esa labor será más eficaz si la programación está en manos del

---

párrafo 6 del artículo 9, donde se establece el régimen de programación por el SEAE y ejecución financiera por la Comisión de las acciones PESC, las acciones a corto plazo del Instrumento de Estabilidad, acciones de comunicación y diplomacia pública y observación electoral. La ejecución financiera por la Comisión se producirá bajo la autoridad directa del AR e, incluso, ese servicio de la Comisión estará situado en la sede del SEAE.

SEAE, que además facilita y asegura el diálogo con instituciones internacionales y los Estados miembros<sup>82</sup>.

De las cinco fases del ciclo de la ayuda, quedarían bajo el control exclusivo de la Comisión la aprobación de los programas anuales, la gestión de la ayuda vehiculada a través de proyectos y la evaluación de la política. Es preciso tener en cuenta que de la evaluación hay que extraer conclusiones y enseñanzas para mejorar la política en la siguiente fase de programación, a través de un *feed-back*. Esta necesidad se cubre a través del mandato de colaboración entre SEAE y Comisión que plantea el propio párrafo tercero.

Esta disposición, además, es coherente con el Anexo sobre personal que, como ya hemos expuesto, determina que todos los servicios y personal encargado de la programación sean transferidos de la Comisión al SEAE, mientras que sólo restan en la Comisión los encargados de la gestión y aplicación de los instrumentos financieros. Esta regulación también resulta acorde con el artículo 8 de la Decisión dedicada al presupuesto, según el cual el SEAE sólo puede ejecutar gastos administrativos pero que la ejecución de todo gasto operativo derivado de la acción exterior será competencia de la Comisión.

En el caso del Fondo Europeo de Desarrollo y del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo toda propuesta, incluida la reforma de los Reglamentos y los documentos de programación, será preparada entre el SEAE y la Comisión bajo la *responsabilidad* del Comisario de Desarrollo. Del anexo sobre transferencia de servicios se aventura que quién programará será el SEAE mientras que los funcionarios de la Comisión podrán asistirles con el aprendizaje derivado de la gestión.

En el caso del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, la *responsabilidad* la ejercerá el Comisario de Ampliación y Vecindad. Los programas temáticos del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo quedan bajo la exclusiva competencia de la Comisión y la orientación del Comisario de Desarrollo sin intervención alguna por parte del SEAE, aunque con el acuerdo del AR<sup>83</sup>. Se deduce, por su exclusión del régimen

---

<sup>82</sup> Véase: ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE), *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*, París, 28 de febrero-2 de marzo de 2005.

<sup>83</sup> Los Programas Temáticos financiados por el Instrumento de Cooperación al Desarrollo financian acciones horizontales en cualquiera de los países socios en desarrollo. Se trata de los siguientes: Invertir en ciudadanos; medio ambiente y gestión de los recursos naturales

anterior, que los documentos de programación del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, del Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear y de las acciones estructurales del Instrumento de Estabilidad serán preparados por el SEAE en cooperación con la Comisión con carácter general, pero bajo la responsabilidad del AR.

A continuación, todas estas propuestas de programación se presentarán para su aprobación al Colegio de Comisarios conjuntamente por la Vicepresidenta Ashton y el Comisario competente. La Decisión es ambigua en muchos aspectos: entre las dos estructuras competentes no aclara quien fija la agenda y dirige las reuniones, o quien tiene la última palabra en caso de discrepancia, si la AR y el SEAE en función de garantizar la coherencia, o el Comisario como responsable. Aún así, es lógico pensar que el Colegio de Comisarios siempre podrá jugar el papel de resolver los litigios de alcance si se dieran.

Parece lógico que el peso de la programación estratégica de la cooperación se asigne al SEAE, en la medida en que va estrechamente ligada al diálogo político. Por una parte, la asistencia en general es uno de los principales incentivos con los que cuenta la UE para conseguir contraprestaciones en una negociación, a pesar de que tampoco se debe perder de vista los objetivos de la cooperación a largo plazo. Por la otra, tanto los documentos de estrategia como los planes indicativos se aprueban de común acuerdo entre la UE y los socios implicados, siguiendo la lógica de la co-apropiación. Por tanto, es fundamental para lograr la coherencia del conjunto de la política exterior que el diálogo político y la cooperación residan en un mismo órgano, ya que, en definitiva, se está ligando diplomacia e instrumentos para desarrollar esos compromisos. Esta articulación, por tanto, refuerza la concepción de la cooperación como herramienta de la Política Exterior, a pesar de que es una noción que no resulta del agrado de los profesionales de la cooperación.

Esta división de tareas en materia de cooperación se plasmará también en la estructura de las Delegaciones de la Unión, como ya hemos comentado en su lugar. Allí el personal del SEAE encargado del diálogo político, con el Jefe de Delegación al frente, incluirá entre sus ocupaciones las

---

incluida la energía; agentes no estatales y autoridades locales en el desarrollo; migraciones y asilo y seguridad alimentaria. *Vid.* Artículos 11 a 16 del Reglamento (CE) n° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo, *DO* L378, de 27.12.2006, p. 41.

negociaciones para la programación de la ayuda. En la lógica de la descentralización que guía la política de desarrollo europea desde el 2000, la Comisión también tendrá que contar con personal propio en las Delegaciones encargados de la gestión de la cooperación y de la evaluación de la misma.

## V. CONCLUSIONES: ALGUNOS DESAFÍOS QUE ESPERAN AL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

Indudablemente, el SEAE es la gran innovación institucional del Tratado de Lisboa, que ambiciona reforzar el perfil de la Unión Europea en la escena internacional, vista la imposibilidad de avanzar y formular una Política Exterior Común superando la unanimidad. La vía buscada es típicamente *monnetiana*, presumiendo que nuevas instituciones comunes formularán una política. Ahora bien, si el SEAE consigue o no reforzar el perfil de la UE como actor internacional, contribuyendo a crear esa Política Exterior Común, sólo el tiempo lo dirá.

A veces, lo que se concibe sobre el papel para producir unos efectos políticos determinados, no siempre funciona en la realidad de la forma esperada. Sólo estaremos en condiciones de poder juzgar si el SEAE es capaz de alcanzar el objetivo de dotar de coherencia y eficacia a la política exterior europea, el gran desafío, cuando éste lleve un tiempo considerable a pleno rendimiento. Desde luego esa fecha no será antes de 2014-2015, años en que se empezará a ejecutar la primera de las programaciones de la ayuda que habrá preparado el SEAE.

El Tratado de Lisboa recoge un diseño a la vez conservador e innovador. A pesar de los cambios de denominación, no se escapa la idea de que se ha querido replicar los órganos de política exterior de los Estados: un Ministro —el nuevo Alto Representante—, un Ministerio y una red de Embajadas o “Delegaciones”. Es, sin embargo, innovador tanto en cuanto a su composición, como a las funciones que se le atribuyen, notablemente la de formular y aplicar a la vez políticas comunitarias e intergubernamentales de una organización internacional.

La Decisión de 26 de julio presenta un diseño consensuado y equilibrado de un SEAE, que es más “institución” por las funciones y poderes que se le atribuyen, que organismo *sui generis*. Entre esos amplios poderes que recibe, por primera vez, se unen la “voz”, la “bolsa” y los medios. El

órgano encargado del diálogo diplomático y de la seguridad dispone además de los instrumentos para desarrollar y poner en marcha esos compromisos, desde la ayuda para el desarrollo hasta las misiones de gestión de crisis. Otros instrumentos políticos como los comerciales, los relativos a la libre circulación de personas u otros derivados de políticas comunes tendrán que ser aplicados de común acuerdo con la Comisión.

El diseño político aprobado con el concurso de todas las instituciones es consecuencia de los equilibrios necesarios, pero deja temas abiertos que habrá que abordar en la práctica. El primero de los desafíos hace referencia al surgimiento de una cultura común en el seno del organismo, que permita, primero, un funcionamiento eficaz del órgano y, segundo, una definición y defensa estable y homogénea de los intereses de la Unión en la escena internacional.

Esto será especialmente difícil en un primer momento no sólo porque confluyen personal de la Comisión y el Consejo, sino también por la necesaria integración de los diplomáticos de los Estados miembros. Todos ellos habrán de superar la visión de los intereses desde la perspectiva de sus instituciones o Estados de origen para asumir el interés común europeo. Indudablemente en el surgimiento de esa cultura de cuerpo diplomático europeo resultará fundamental la formación común, cuestión que todavía ha de ser convenientemente abordada.

A nuestro juicio, el desafío más importante reside en las relaciones que el SEAE habrá de organizar tanto con el Consejo como con la Comisión y, especialmente, con ésta última. En la medida en que quedan muchas competencias de relaciones exteriores en manos de la Comisión, es preciso que no se replique con la creación del SEAE duplicidades y solapamientos entre dos instituciones, que precisamente es lo que se quiere superar. Sobre el papel queda claro que la dirección estratégica pertenece al SEAE, ahora han de arbitrarse los mecanismos necesarios para su ejecución a través de los instrumentos que quedan en manos de la Comisión. Será preciso poner en marcha arreglos interinstitucionales formales o informales para facilitar la necesaria coordinación entre el SEAE y la ejecución de competencias como comercio, I+D, cambio climático, energía, etc.

En concreto creemos que será especialmente delicado establecer los papeles que los comisarios responsables de la ayuda, como el de Desarrollo o el de Vecindad y Ampliación, van a desempeñar en el seno del SEAE. Parece necesario otorgar a estos comisarios alguna autoridad respecto al personal encargado de la programación en la medida en que se desarrolla

bajo su responsabilidad, pero tienen que recurrir a una institución ajena a la suya para poder desarrollar esa función. Habrá que poner en marcha algún mecanismo para asociar de manera formal a estos comisarios al SEAE, para que puedan impartir instrucciones y exigir responsabilidades.

Todavía quedan por concretar también los arreglos para que el AR pueda delegar tanto en los comisarios correspondientes como en el Ministro del país de la Presidencia la rendición de cuentas ante el Parlamento. Para ello también será preciso establecer mecanismos de coordinación formal e informal entre estos responsables y el SEAE.

Finalmente, el desafío más difuso, pero quizás el más imperioso es la aceptación por parte de las diplomacias nacionales del papel del SEAE, aceptación que se plasmará en la coordinación sobre el terreno y con la sede central, compartiendo información y actuando con espíritu leal en la defensa del interés común europeo. Este será también un proceso largo que sólo producirá frutos si el SEAE consigue actuar como *broker* leal para lograr el consenso de todos los Gobiernos en torno a las políticas y, además, resulta sólido y fiable en la dirección de las relaciones con terceros. Sólo así se habrá conseguido el objetivo de la *diplomacia común europea*, que no es otro que la Unión Europea sea percibida como un actor unitario en la escena internacional.

#### EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR: GÉNESIS DE LA DIPLOMACIA EUROPEA

RESUMEN: El 26 de junio de 2010 finalmente se aprueba la Decisión que organiza el Servicio Europeo de Acción Exterior, una de las instituciones claves del Tratado de Lisboa para reforzar el papel de la Unión Europea en la escena internacional. Esa Decisión es fruto de una ardua negociación donde el Parlamento Europeo se erige como protagonista. El objetivo de este estudio es proceder a un primer estudio y valoración del Servicio Europeo de Acción Exterior desde su posición como organismo autónomo en el sistema institucional, sus funciones, su personal, su organización y su papel en la cooperación para el desarrollo dada la importancia de esta innovación para el sistema político europeo en su conjunto.

PALABRAS CLAVE: PESC, Servicio Europeo de Acción Exterior, Alta Representante de la Unión Europea para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad.

### THE EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE: LAUNCHING AN EUROPEAN DIPLOMACY

**ABSTRACT:** On 26 June 2010, the Council Decision setting up the European External Action Service was finally passed. EEAS is one of the Lisbon Treaty new institutions aiming to enhance the European Union role in world politics. The Council Decision was possible only after hard institutional bargaining in which the European Parliament was the main actor. The aim of this paper is assessing the institutional position of this new body, its tasks, its staff, its organisation and its role in development cooperation, due to its relevance for the entire European political system.

**KEY WORDS:** CFSP, European External Action Service, EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy.

### LE SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE: GENÈSE DE LA DIPLOMATIE EUROPÉENNE

**RESUME:** Le 26 Juillet 2010 le Conseil de l'Union Européenne arrive à adopter la Décision fixant l'organisation et le fonctionnement du Service Européen pour l'Action Extérieure, une des institutions clés du Traité de Lisbonne pour renforcer le rôle de l'UE sur la scène internationale. La Décision était le produit d'une très dure négociation de la part du Parlement européen, qui a joué un rôle principal. Le propos de cet analyse est d'examiner la position institutionnel de ce nouveau organe, ses tâches, son personnel, son organisation et son rôle dans la coopération pour le développement, vue la relevance pour le système politique européen.

**MOTS CLES:** PESC, Service Européen pour l'Action Extérieure, Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.