

España y la práctica del Derecho Internacional

LXXV Aniversario de la Asesoría Jurídica
Internacional del MAEC

EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO*

ENRIQUE GONZÁLEZ SÁNCHEZ

*Embajador en Misión Especial
para Relaciones con Instituciones de la Unión Europea
Secretaría de Estado para la Unión Europea
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*

I. INTRODUCCIÓN

El Tratado de Lisboa de 2007 (TdL)¹ prevé en el artículo 27.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE) la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) como órgano de apoyo del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR). Dicho servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros (EEMM) y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo (SGC) y de la Comisión (COM) y por personal en comisión de servicio de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el

* Las ideas expresadas en este artículo lo son a título estrictamente personal.

¹ Con el Tratado de Lisboa, los Estados miembros de la Unión se dotan de un tratado básico, el Tratado de la Unión Europea (TUE), y un tratado de desarrollo, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Las disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y las disposiciones específicas relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común figuran en el título V del TUE (artículos 21 a 46). En la quinta parte del TFUE se incluyen las disposiciones relativas a la acción exterior de la Unión (artículos 205 a 222).

(Versiones consolidadas de los tratados en DOUE n.º C 83, de 30.03.2010).

funcionamiento del SEAE se establecerán mediante decisión del Consejo que se pronunciará a propuesta del AR, previa consulta al Parlamento Europeo (PE) y previa aprobación de la Comisión.

La creación del SEAE se enmarca dentro de las medidas previstas en el TdL para reforzar la Política Exterior y de Seguridad de Común (PESC) de la Unión Europea (UE) y con ello la acción exterior de la Unión². Dichas medidas incluyen también, entre otras, la creación de las figuras estables del Presidente del Consejo Europeo y del AR para la PESC, este último Vicepresidente también de la Comisión (VC), con objeto de velar por la coherencia de la acción exterior de la Unión, asumiendo las responsabilidades que incumben a dicha institución en el ámbito de las relaciones exteriores y la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión, así como Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores (CAE).

Las medidas previstas en el TdL en materia de política exterior se adoptan por los EEMM a la luz de la experiencia y del funcionamiento de la PESC desde su puesta en marcha por el Tratado de Maastricht de 1992. Dicho tratado crea formalmente la Unión Europea, mediante el establecimiento de una nueva arquitectura europea, basada en tres pilares, el pilar comunitario ya preexistente y dos nuevos pilares, de naturaleza no estrictamente intergubernamental, aunque tampoco comunitarios, la Política Exterior y de Seguridad Común y la Cooperación en Asuntos de Interior y de Justicia. La puesta en marcha de la PESC se lleva a cabo mediante la incorporación en el Tratado de la Unión de los componentes de la antigua Cooperación Política Europea (CPE), esta sí de carácter estrictamente intergubernamental. El Tratado de Ámsterdam de 1997 refuerza el contenido de las dos nuevas políticas, y en particular de la PESC, mediante la creación, entre otras medidas, de la figura del Alto Representante para la PESC, de naturaleza diferente a la establecida ulteriormente por el TdL, coincidente en aquel caso con el puesto de Secretario General del Consejo, en línea con la política prevista desde Maastricht por los EEMM de asignar al Consejo las competencias en materia de política exterior, independientemente de las detentadas por la Comisión en materia de relaciones exteriores. Para dicho puesto se designó en su momento al español Javier Solana, hasta entonces Secretario General de la OTAN.

El funcionamiento de la PESC a lo largo de los años previos al TdL es reflejo del contenido de las decisiones adoptadas en los tratados y, en particular, de la división de competencias en materia de política exterior y relaciones exteriores entre el Consejo y la Comisión. También evidentemente y sobre todo de la voluntad o falta de voluntad política de los EEMM de actuar con una única voz en esta materia.

² En la Declaración sobre el futuro de la Unión Europea, adoptada en Laeken el 15 de diciembre de 2001, se aludía ya al desempeño por parte de la Unión de un papel de liderazgo en un nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial, y de ser punto de referencia para numerosos países y pueblos (Doc. Consejo 300/1/01 REV1).

El desarrollo y el funcionamiento de la PESC a lo largo de dichos años va a venir lastrado por esa división de competencias, lo que provocará en ocasiones ausencia de coordinación o coherencia en la actuación exterior de la Unión, al no ser posible en las relaciones con terceros disociar las actuaciones en materia de política exterior en sentido estricto de las llevadas a cabo en el ámbito de las relaciones exteriores, abarcando estas últimas igualmente el componente exterior de las diferentes políticas comunitarias de la Unión. Todo ello independientemente, como se ha indicado, de la decisión de los EEMM de actuar o dejar de actuar de manera unitaria ante los diferentes eventos políticos en el escenario internacional. A este respecto, la intervención en Irak en 2003 marca el punto álgido de la división entre los EEMM y con ello del mayor fracaso entonces de la PESC.

Las disposiciones del TdL relativas a la PESC tratan, por tanto, de dotar a la Unión con los instrumentos para hacer frente a los problemas de funcionamiento detectados en el período anterior. La creación de la nueva figura del Alto Representante constituye la medida más destacada³, con su triple calidad de responsable de la PESC, Vicepresidente de la Comisión y Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores. La creación de un servicio de acción exterior, especie de Ministerio de Asuntos Exteriores, como órgano central de apoyo, y la conversión de las antiguas delegaciones de la Comisión en el exterior en delegaciones de la Unión Europea, de hecho embajadas de la UE, proporcionan, en principio, al AR los medios necesarios para el ejercicio de sus funciones. A partir de la entrada en vigor del tratado el 1.º de diciembre de 2009 depende del AR, cuya primera titular ha sido la británica Catherine Ashton⁴, hasta entonces Comisaria responsable de Comercio, la posibilidad de hacer más efectiva la acción exterior de la Unión, aunque dependiendo en gran medida para ello, como ya se ha indicado, de la voluntad e influencia al respecto de los EEMM.

Paralelamente a la designación de la Alta Representante, el 1.º de diciembre de 2010 tuvo lugar la puesta en marcha del SEAE, cuya organización y funcionamiento es objeto de evaluación por parte de los EEMM, sobre la base del documento correspondiente presentado por la AR el 26 de julio de 2013 y que dió lugar a unas Conclusiones del Consejo al respecto el 17 de diciembre de ese año.

³ Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión en el nonato Tratado constitucional de 2004 (Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, DOUE n.º C 310, de 16.12.2004), antecedente del Tratado de Lisboa. En el proyecto de Tratado constitucional se hacía referencia también a la creación de un servicio europeo de acción exterior como instrumento de apoyo del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

⁴ Decisión del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2010 (DOUE n.º L 315, de 2.12.2010).

El Alto Representante es nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión (artículo 18.1 TUE).

II. CREACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior tuvo lugar por la Decisión del Consejo de la UE de 26 de julio de 2010⁵, en base a la propuesta correspondiente presentada por la Alta Representante el 25 de marzo precedente⁶. La decisión fue negociada y acordada durante la Presidencia española del Consejo del primer semestre de 2010, que hizo figurar dicho tema entre una de sus prioridades, y adoptada formalmente al inicio de la Presidencia belga⁷. La puesta en marcha del SEAE tuvo lugar el 1.º de diciembre de 2010 y el 1.º de enero siguiente la incorporación al mismo del personal procedente de los servicios afectados de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo⁸.

El SEAE, órgano de apoyo del AR, se constituye como un órgano funcionalmente autónomo, independiente de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, dotado de capacidad jurídica. El SEAE cuenta con personal y presupuestos autónomos; de ahí que fuera necesario, independientemente de otras razones, paralelamente a la negociación de la decisión constitutiva del SEAE, negociar la modificación del Estatuto de personal⁹ y del Reglamento financiero de la Unión¹⁰. La modificación del Estatuto de personal y del Reglamento financiero se llevó a cabo en base al procedimiento legislativo ordinario y, por tanto, en codecisión con el Parlamento Europeo. Aunque la adopción de la decisión constitutiva del SEAE solo requería el dictamen consultivo del PE, la influencia real de esta institución en la negociación de dicha decisión fue considerable como consecuencia del acuerdo requerido para la modificación y adopción de los otros dos textos.

El SEAE asiste también al Presidente del Consejo Europeo, al Presidente de la Comisión y a la Comisión en el ejercicio de sus respectivas funciones en el ámbito de las relaciones exteriores, y facilita igualmente apoyo y cooperación adecuados a las demás instituciones y órganos de la Unión, en particular al Parlamento Europeo.

Las competencias del SEAE dimanar de las atribuidas al AR referentes al ámbito de la PESC, incluida la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

⁵ Decisión del Consejo 2010/427/UE por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (DOUE n.º L 201, de 3.08.2010).

⁶ Doc. Consejo 8029/10.

⁷ Pese a lo generalmente dilatado de los debates y la negociación en el seno de la Unión, la consecución de un acuerdo sobre el contenido de la propuesta tuvo lugar en un período de tiempo bastante limitado.

⁸ En un anejo de la decisión se incluye la lista de unidades administrativas transferidas al SEAE desde la Comisión y la Secretaría General del Consejo.

⁹ 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 (DOUE n.º L 311, de 26.11.2010).

¹⁰ 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 (DOUE n.º L 311, de 26.11.2010).

Sin embargo, ámbitos tales como ampliación, comercio o desarrollo continúan siendo competencia de la Comisión, así como el contenido externo de las diferentes políticas comunitarias. Dicha división de competencias explica la importancia del “doble sombrero” atribuido al AR y concretamente el papel de coordinador, en su calidad de Vicepresidente de la Comisión, de las competencias de otros comisarios en materia de relaciones exteriores¹¹.

La composición del SEAE en lo que se refiere a su personal resulta especialmente novedosa, en cuanto que los EEMM tuvieron especial interés en que miembros de sus respectivos servicios exteriores pudieran incorporarse al mismo. En este sentido, el SEAE está compuesto por personal procedente de la Secretaría General del Consejo, de la Comisión y al menos un tercio del personal de nivel AD¹² por personal procedente de los servicios exteriores de los EEMM¹³. El personal procedente de los EEMM es contratado en calidad de agentes temporales por un período de cuatro años, prorrogable, en su caso, por otros cuatro y excepcionalmente dos más. El reclutamiento tiene lugar en base a los méritos de los candidatos, sin que se haya previsto un sistema de cuotas nacionales, pero garantizando un equilibrio geográfico adecuado, un reparto equitativo entre hombres y mujeres y la presencia significativa en el SEAE de nacionales de todos los EEMM. Al personal procedente de los EEMM se le aplica un régimen similar al del personal de las propias instituciones. A partir de la adopción de la decisión constitutiva del SEAE en 2010 tuvo lugar el inicio del proceso de reclutamiento abierto a la participación de candidatos procedentes de los EEMM, tanto para la sede central del SEAE en Bruselas como para las delegaciones en el exterior. El proceso de reclutamiento de personal se

¹¹ En una nota de la Comisión de 13 de enero de 2012 (SEC(2012)48) se recogen los arreglos de funcionamiento acordados entre la Comisión y el SEAE en temas de relaciones exteriores. Dicha nota hace referencia a las delegaciones de la Unión, ayuda humanitaria, cooperación y asistencia financiera, cooperación en situaciones de crisis en el exterior, medios de comunicación y briefings.

¹² Los funcionarios y agentes temporales de la Unión se engloban en dos grupos de funciones: los Administradores (AD) y los Asistentes (AST). Dentro de una única escala de grados, a la función de Administradores corresponden los grados AD 5 al grado AD 16, grado superior; y a la función de Asistentes, los grados AST 1 al grado AST 11.

El régimen aplicable al personal de la Unión viene recogido en un Reglamento de 29 de febrero de 1968 (DOCE n.º L 56, de 4.03.1968), que ha experimentado ulteriormente un gran número de modificaciones. Una reforma especialmente importante tuvo lugar en 2004 (DOUE n.º L 124, de 27.04.2004), estableciéndose entonces los dos grupos de funciones mencionados. La creación del SEAE en 2010 motivó una reforma adicional (DOUE n.º L 311, de 26.11.2010). La incidencia de la situación económica global y la necesidad de prever un nuevo método de adecuación de los salarios del personal ha motivado una nueva e importante reforma en 2013 (DOUE n.º L 287, de 29.10.2013).

¹³ Cada Estado miembro decide sobre la atribución a sus nacionales de la calidad de miembros de su servicio exterior. Por regla general, se trata de diplomáticos, pero la atribución de competencias al SEAE en el ámbito de seguridad y defensa (PCSD) implica que sea también numeroso el personal procedente de otros departamentos, en particular Defensa e Interior.

En la actualidad, un 32,9% del personal de nivel AD procede de los servicios exteriores de los EEMM (23,8% en la sede central y 46,2% en delegaciones, incluido el 44% de los jefes de delegación).

lleva a cabo por el SEAE¹⁴ con participación de los EEMM¹⁵. Como consecuencia, en la actualidad dicho personal representa ya el mínimo previsto de un tercio del total de nivel AD. En la decisión se prevé igualmente la posibilidad de recurrir a un número restringido de expertos nacionales especializados en comisión de servicio¹⁶; así como la adopción de medidas para dotar al personal de una formación común adecuada, basada, en particular, en las prácticas y estructuras existentes en los ámbitos nacionales y de la Unión¹⁷. La eventual incorporación al SEAE plantea nuevas perspectivas de carrera a los diplomáticos nacionales, en el sentido de que el desempeño de su actividad profesional con carácter temporal en dicho órgano constituye una posibilidad adicional a sus actividades tradicionales, tanto en la administración central como en el exterior; nueva posibilidad en la que confluyen los intereses de las tres partes: el SEAE, la Administración nacional y el propio interesado.

El Servicio Europeo de Acción Exterior se organiza de forma similar a como lo está el servicio exterior de un estado nacional. Ello implica la existencia de una administración central¹⁸ y de delegaciones en el exterior¹⁹. En lo que se refiere a la sede central²⁰, al frente del SEAE figura un Secretario General ejecutivo y el de-

¹⁴ El proceso de reclutamiento se lleva a cabo a partir de la comunicación a las representaciones permanentes de los EEMM en Bruselas de las vacantes abiertas a la eventual presentación de candidaturas por parte de miembros del servicio exterior de los EEMM. Las candidaturas se presentan directamente por los candidatos al SEAE, acompañadas de un justificante de pertenencia al servicio exterior del Estado miembro de que se trate, una carta de motivación y un Curriculum Vitae (se recomienda la utilización del denominado modelo europass). La preselección se lleva a cabo en primer lugar sobre la base del contenido de la documentación presentada. La segunda fase tiene lugar en Bruselas, donde los candidatos que han superado la preselección mantienen una entrevista con los miembros del tribunal responsable del proceso de selección, que elabora una lista corta de candidatos que somete a la autoridad del SEAE responsable de la selección final. En el caso de los puestos de mayor responsabilidad, tanto en la sede central como en las delegaciones, los candidatos incluidos en la lista corta han sido entrevistados hasta ahora por la AR, quien decide finalmente sobre dichos nombramientos.

¹⁵ A efecto de asesorar al AR en materia de personal se procedió en 2011 (Decisión de la AR de 9 de marzo de 2011) a la constitución de un Comité Consultivo de Nombramientos (CCA por sus siglas en inglés), del que forman parte dos EEMM elegidos cada año por sorteo.

¹⁶ Aunque se había previsto dicha medida con carácter restringido (artículo 6.3 de la Decisión de 2010), son muy frecuentes las convocatorias de vacantes por parte del SEAE para el reclutamiento de expertos nacionales destacados (END) procedentes de los EEMM, tanto para para su destacamento con carácter temporal en la sede central como en delegaciones en el exterior. Dichos expertos continúan siendo retribuidos parcial o totalmente por el estado emisor, lo que explica el interés de dicha fórmula para el SEAE en tiempos de austeridad presupuestaria.

¹⁷ Experiencias tales como la apertura de numerosos seminarios del SEAE a la participación de miembros del servicio exterior de los EEMM o de seminarios de los EEMM a la participación de personal de instituciones de la Unión o de otros EEMM, el denominado Programa Diplomático Europeo (PDE) de periodicidad anual, o la iniciativa en materia de intercambio de funcionarios (Programa de intercambio de funcionarios) constituyen manifestaciones al respecto.

¹⁸ El SEAE tiene su sede, al igual que el Consejo y la Comisión, en el Rond point Schuman en Bruselas, en un nuevo edificio situado entre las avenidas Cortenbergh y Joyeuse Entrée.

¹⁹ La Unión Europea cuenta en la actualidad con 139 delegaciones en el exterior, 131 delegaciones en países terceros y ocho delegaciones ante organizaciones internacionales.

²⁰ El organigrama del SEAE puede consultarse en su versión más actualizada en la web del SEAE (http://eeas.europa.eu/background/organisation/index_en.htm).

nominado *Chief Operating Officer*, especie de subsecretario, así como dos Secretarios Generales adjuntos, constituyendo todos ellos, bajo la dirección del AR, el órgano directivo del SEAE (*Corporate board*). El SEAE consta igualmente de una serie de direcciones generales²¹, de las que dependen las direcciones, y de éstas las jefaturas de división o unidad. Los órganos de gestión de la PCSD se constituyen de manera más independiente, dependiendo directamente del AR. De igual forma que el Consejo de Asuntos Exteriores es presidido por el AR, órganos preparatorios de sus trabajos, con exclusión del COREPER, son presididos por miembros del SEAE, en particular el Comité Político y de Seguridad (COPS), órgano responsable del seguimiento regular de la actualidad internacional.

Las delegaciones de la Unión en terceros países y ante organizaciones internacionales cuentan con personal del SEAE y de la Comisión, dependiendo el número de sus miembros y su procedencia de la importancia y contenido de sus actuaciones. En todo caso, todo su personal se encuentra bajo la autoridad del jefe de delegación, quien recibe sus instrucciones del AR y del SEAE. También la Comisión puede, en función de sus competencias, impartir instrucciones a las delegaciones. Las delegaciones de la Unión colaboran estrechamente y comparten información con las embajadas de los EEMM. Corresponde a las delegaciones la coordinación de las actuaciones conjuntas, función desempeñada con anterioridad al TdL por la representación del Estado que ostentara la Presidencia del Consejo.

El SEAE cuenta, como ya se ha indicado, con su propio presupuesto, incluido de forma individualizada en el presupuesto general anual de la Unión. Los instrumentos de acción exterior de la Unión²² continúan siendo gestionados por la Comisión, participando el SEAE tanto en la programación²³ como en la gestión.

²¹ El organigrama del SEAE incluye en la actualidad siete direcciones generales en el ámbito PESC (Asia y Pacífico; África; Europa y Asia Central; África del Norte, Medio Oriente, Península arábiga, Irán e Irak; Américas; Cuestiones globales y multilaterales; Respuesta a crisis y Coordinación operacional), así como el Departamento de Asuntos políticos, donde se incluye la presidencia del COPS. Las estructuras PCSD se encuentran encabezadas por tres direcciones generales: la Dirección de Planificación de la Gestión de Crisis (CMPD), la Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución (CPCC) y el Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS). Junto a ellos el Centro de Inteligencia de la Unión Europea (INTCEN). En su estructura se engloban también la Agencia Europea de Defensa (EDA), el Instituto de Estudios de Seguridad (ISS), el Centro de Satélites (SatCen) y el Colegio Europeo de Seguridad y Defensa (ESDC). Una dirección general adicional es responsable en materia de Administración y Finanzas.

El SEAE cuenta también con una división específica para las cuestiones jurídicas.

²² Instrumento de Cooperación al Desarrollo, Fondo Europeo de Desarrollo, Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, Instrumento de Cooperación con los Países Industrializados, Instrumento de Cooperación en Materia de Seguridad Nuclear, Instrumento de Estabilidad.

²³ El SEAE será responsable de preparar las siguientes decisiones de la Comisión relativas a las fases plurianuales estratégicas dentro del ciclo de programación:

i) Dotaciones por país para determinar la dotación financiera global correspondiente a cada región, a reserva del desglose indicativo del marco financiero plurianual. Dentro de cada región se reservará una proporción de la financiación para programas regionales,

La decisión constitutiva del SEAE preveía la presentación de un informe por parte del AR sobre el funcionamiento del SEAE antes del final de 2011, y otro informe sobre evaluación de la organización y funcionamiento del SEAE a mediados de 2013, el cual podría venir acompañado de propuestas de revisión de la decisión. Dichos informes fueron presentados por la AR el 22 de diciembre de 2011 y el 26 de julio de 2013²⁴, respectivamente. A la luz de este último, el Consejo de la Unión adoptó el 17 de diciembre de 2013 unas Conclusiones relativas al informe de evaluación del SEAE²⁵.

En el informe de la AR de 22 de diciembre de 2011 se pasaba revista a las actuaciones para la puesta en marcha del SEAE y a sus realizaciones en el ámbito de la política exterior durante su primer año de vigencia. De manera específica se hacía referencia, entre otras, a las actuaciones de la Unión en relación con la Primavera árabe, el Proceso de paz en Oriente Medio, la búsqueda de una solución diplomática al tema nuclear iraní, las actuaciones en el Cuerno de África, las relaciones con los socios estratégicos, las relaciones con los Balcanes occidentales, el desarrollo de las capacidades de respuesta a crisis. Aunque el contenido del informe trató de presentarse de forma edulcorada, las prioridades futuras a las que se hacía referencia al final del mismo reflejan algunas dificultades concretas experimentadas a lo largo del primer año de funcionamiento del SEAE. El informe recogía como futuras prioridades para el trabajo del SEAE las siguientes: consolidación de la capacidad del SEAE para la elaboración de políticas en los ámbitos prioritarios de la PESC; mejora de las actuaciones de las delegaciones de la UE en el exterior, incluida la cooperación reforzada con las embajadas de los Estados miembros; conformación progresiva de unos hábitos de actuación compartidos, teniendo en cuenta la triple procedencia de los efectivos personales (EEMM, SGC y COM); atención específica a cuestiones destacadas planteadas en la interrelación SEAE-Comisión.

En la perspectiva de la presentación por parte de la AR de su informe de evaluación en 2013, quince EEMM, incluida España, distribuyeron el 1 de febrero de 2013 un *non-paper* relativo al reforzamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior²⁶. El Parlamento Europeo por su parte aprobó una Recomendación el 12 de junio de 2013 relativa a la revisión de la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior²⁷.

- i) Documentos de estrategia por países y documentos de estrategia regional,
- ii) Programas indicativos regionales y nacionales.

(Artículo 9.3 de la Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010).

²⁴ Doc. Consejo 13977/13.

²⁵ Doc. Consejo 17973/13.

²⁶ "Strengthening the European External Action Service". Ministries for Foreign Affairs of Austria, Belgium, Bulgaria, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Italy, Latvia, Luxembourg, Netherlands, Poland, Slovakia, Spain, Sweden.

²⁷ Doc. Consejo 11045/13.

El informe de evaluación de la Alta Representante de 26 de julio de 2013 incluía una serie de 35 recomendaciones a corto y medio plazo. El informe reconocía los logros del SEAE hasta esa fecha, pero ponía sobre la mesa una serie de aspectos que deberían ser revisados. Entre ellos, destacan los siguientes: La necesidad de reforzar el papel del SEAE en su papel de coordinador y de garante de la coherencia de las relaciones exteriores de la UE. Para ello, el documento proponía una serie de medidas, como el traspaso de la responsabilidad de los grupos de trabajo del Consejo todavía bajo presidencia rotatoria a una presidencia permanente del SEAE (CODEV, ACP, COTER o RELEX son algunos de los ejemplos citados); mantener activa la función del SEAE en la programación de instrumentos financieros exteriores de la UE; aclarar la división de funciones y responsabilidades entre el SEAE, por un lado, y la Comisión y la Secretaría General del Consejo, por otro, en materia de relaciones exteriores. Respecto a la organización interna, el documento proponía una serie de modificaciones a medio plazo en los puestos de responsabilidad. En concreto, sugería fusionar los dos puestos de Secretario General ejecutivo y *Chief Operating Officer* en uno solo, y reducir el número de las direcciones generales geográficas y de la sectorial de seis a cinco, atribuyendo una responsabilidad mayor a los puestos de director. Al mismo tiempo, planteaba la posibilidad de nombrar una especie de Alto Representante adjunto, basándose para ello en la figura de vice-Ministro de Asuntos Exteriores existente en algunos servicios diplomáticos nacionales. En aras de una mayor eficiencia, el documento mencionaba también la oportunidad de promover una coordinación mayor sobre el terreno entre las delegaciones de la UE y las embajadas de los EEMM, compartiendo tanto información como asignación de recursos. Como ejemplo positivo de esto último mencionaba la adscripción de un diplomático español en la delegación de UE en Yemen. En lo relativo a los agentes temporales, el documento reconocía la necesidad de aclarar su situación a efectos de renovación de su contrato, movilidad, promoción interna y participación en el ejercicio de rotación. El documento adelantaba que a partir de julio de 2013, los puestos vacantes se publicarían más allá de las tres “fuentes tradicionales” (EEMM, SGC, COM), incluyendo también a candidatos de otras instituciones, tales como los procedentes del Parlamento Europeo.

El documento de evaluación de la AR fue objeto de examen en una reunión *ad hoc* de los Secretarios Generales de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los EEMM, y en reuniones de diferentes instancias del Consejo (grupo *Antici*, COPS, COREPER), previamente a su debate en el Consejo de Asuntos Generales.

En las Conclusiones del Consejo de 17 de diciembre de 2013 se acogen favorablemente en líneas generales las recomendaciones a corto plazo del informe de la AR que pueden aplicarse dentro del actual marco institucional y jurídico y se toma nota de las recomendaciones a medio plazo que seguirán siendo examinadas durante el mandato del siguiente AR. En este sentido, se insta a una

mayor cooperación entre el SEAE y los servicios de la Comisión, y se subraya la importancia de garantizar plenamente el cometido de coordinación de la AR, en su calidad de Vicepresidente de la Comisión, en el ámbito de las relaciones exteriores en el seno de la Comisión. Se reitera que el SEAE debe basarse en una presencia equilibrada de personal de diferentes procedencias en todos los niveles, y se destaca la importancia de la contratación de diplomáticos nacionales, que debe implicar la presencia significativa de nacionales de todos los EEMM. El Consejo da su apoyo al incremento de la cooperación entre las delegaciones de la UE y las representaciones diplomáticas de los EEMM, con énfasis en la elaboración conjunta de informes y puesta en común de información; reconoce la importancia dada por el SEAE a proyectos de ubicación conjunta; y alienta a proseguir los esfuerzos para racionalizar y simplificar las tareas administrativas y presupuestarias de las delegaciones de la UE y, en particular, la carga administrativa de los jefes de delegación. El Consejo reconoce la necesidad de seguir reforzando los enfoques integrados de la PCSD y de la gestión de crisis dentro del SEAE, recomendando una más estrecha coordinación con otros departamentos políticos del SEAE. Aun reconociendo que la protección consular sigue siendo una competencia nacional, el Consejo está de acuerdo en seguir explorando las posibilidades de impulsar el papel de las delegaciones de la UE para facilitar la coordinación entre EEMM en materia de protección consular a los ciudadanos de la Unión en terceros países. Se reitera el apoyo al cometido de los denominados Representantes Especiales de la UE (REUE), previéndose una revisión de las directrices de 2007 sobre nombramiento, mandato, remuneración y financiación de los REUE, en la perspectiva de un acuerdo del Consejo antes del final de marzo de 2014. En base a la evaluación de los arreglos vigentes, se acuerda el eventual reexamen por el Consejo del tema de la presidencia de los órganos preparatorios del Consejo.

En las Conclusiones se invita al próximo Alto Representante²⁸ a presentar antes del final de 2015 una nueva evaluación sobre la organización y el funcionamiento del SEAE. Corresponderá igualmente al nuevo AR decidir sobre la eventual presentación de una propuesta formal de revisión de la decisión de 2010.

III. EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR. RECOMENDACIONES PARA SU MEJORA

La organización y el funcionamiento del SEAE durante sus tres primeros años de existencia podrían evaluarse a la luz del contenido de los informes de la AR a los que se ha hecho referencia al final del apartado anterior. Aunque dichos informes tienden a matizar los juicios sobre su funcionamiento, de su lectura se desprenden los aspectos más o menos positivos del mismo. En el informe de

²⁸ El nuevo AR ocuparía sus funciones, en principio, a partir del 1.º de noviembre de 2014.

evaluación de 2013 se incluyen en particular 35 recomendaciones para la adopción de medidas a corto o medio plazo, a efecto de mejorar la organización y el funcionamiento del Servicio. Muchas de las recomendaciones podrían llevarse a cabo sin modificación de la decisión constitutiva del SEAE, mientras que otras requerirían una modificación formal, en su caso, de dicha decisión y/o de otros textos legales²⁹.

Antes de aludir a aquellos aspectos que merecerían eventualmente una mejora o reforma, conviene poner el acento en todo caso en el hecho de que con la creación del SEAE, órgano de apoyo del AR, la Unión Europea se ha dotado de un instrumento adicional importante para posibilitar el reforzamiento de su acción exterior. En este sentido, conviene recordar también que actuaciones recientes, como las llevadas a cabo por la Unión, y, de manera más concreta a través de su Alta Representante para la PESC, con el apoyo del SEAE, en temas, entre otros, como el acuerdo entre Serbia y Kosovo, la cuestión nuclear en Irán o la lucha contra la piratería en el Índico (Operación Atalanta) revisten especial importancia y han contribuido a reforzar el papel de la Unión en el escenario internacional. Ello no obsta, sin embargo, para que iniciativas de muy diferente naturaleza puedan redundar en una mejor organización y funcionamiento del SEAE y con ello posibilitar la mejora paralela de la actuación exterior de la Unión. En este sentido, a continuación se hace referencia a una serie de temas que han suscitado o continúan suscitando debate desde la óptica de la introducción de eventuales cambios o desarrollos.

La concreción del organigrama del SEAE, complejo en su estructura³⁰, vino condicionada por el contenido de la decisión constitutiva del mismo, en cuyo artículo 4 se hace referencia a su estructura. Aunque el organigrama ha experimentado ya sucesivas modificaciones, se mantiene inalterado su marco general, de acuerdo con lo establecido por la decisión. Los cambios introducidos han tratado de adecuar la estructura a las funciones y necesidades prácticas del Servicio. Sin embargo, otros cambios quizás más necesarios u oportunos, destinados a evitar duplicidades o solapamientos o a facilitar la actuación de los responsables de la PESC, se han visto obstaculizados por lo establecido en la decisión. Entre estos últimos merecen destacarse los que podrían ser consecuencia del papel o función del propio Alto Representante, único puesto de carácter político. Al AR compete la representación de la Unión en el marco de la PESC y las funciones que ello lleva consigo tanto en el seno de la Unión como hacia el exterior en las relaciones con terceros, sin que dichas funciones de carácter político puedan ser

²⁹ En una nota del Servicio Jurídico del Consejo de la UE de 4 de octubre de 2013 se pasa revista a dichas recomendaciones y se indica en cada caso las connotaciones jurídicas y/o institucionales de su eventual puesta en práctica (Doc. Consejo 14458/13).

³⁰ Por parte de algunos se ha aludido al carácter más personalista que orgánico y funcional del organigrama, en el sentido de venir condicionado en ocasiones por el relieve o funciones acordados a determinados nombramientos.

delegadas en personal del SEAE, todo él de carácter técnico. Ello ha planteado dificultades de funcionamiento tanto en el interior de la UE, en particular en las relaciones con el Parlamento Europeo, como en el ejercicio del diálogo político³¹ en las relaciones con terceros a nivel ministerial. El Parlamento Europeo ha sido muy celoso de su relación directa con el AR en el ejercicio de la responsabilidad política por parte de este último, sin admitir su sustitución por funcionarios de SEAE, incluido el propio Secretario General ejecutivo; independientemente de las comparecencias de miembros del SEAE en comisiones a nivel técnico o de otros contactos de diversa naturaleza. Ello ha implicado ciertas dificultades para el ejercicio de las funciones de responsabilidad política ante el PE por parte del AR, a las que se hace referencia en una declaración del propio AR³². El ejercicio del diálogo político a nivel ministerial implica numerosísimos encuentros con responsables políticos de terceros países o en el marco de organizaciones internacionales, a los que no siempre el Alto Representante puede hacer frente, pese al recurso en ocasiones de su sustitución por el responsable ministerial del país en ejercicio de la presidencia semestral del Consejo. En este sentido, se ha sugerido en ocasiones la designación de un adjunto político del Alto Representante que pudiera sustituirle en el ejercicio de las anteriores funciones, si bien las modificaciones legislativas que ello implicaría alejan al medio plazo el examen de dicha posibilidad.

El SEAE se encuentra encabezado, como ya se ha indicado, por su Secretario General ejecutivo y el *Chief Operating Officer*. La Decisión constitutiva del SEAE alude únicamente a la figura del Secretario General ejecutivo, responsable del buen funcionamiento del SEAE, incluida su gestión administrativa y presupuestaria; asistido por dos Secretarios Generales adjuntos. La designación del *Chief Operating Officer*, especie de subsecretario, tuvo por objeto responsabilizarle de todo lo relativo a régimen interior, pese a la existencia de una Dirección general responsable de Administración y Finanzas. Dicha dualidad de funciones motivó el que desde muy pronto se produjera una distribución de competencias en materia de relaciones exteriores entre el Secretario General ejecutivo y el *Chief Operating Officer*. Dicha situación explica las sugerencias de fusión de ambos puestos, a efecto de eliminar duplicidades y reducir el número de puestos directivos del organigrama. En este sentido, el informe de evaluación de la AR de julio de 2013 sugiere igualmente disminuir el número de direcciones genera-

³¹ La Unión Europea ha concluido progresivamente un gran número de compromisos de diálogo político con terceros países o grupos regionales, a efecto de intercambiar información y puntos de vista sobre política exterior y concertarse, en su caso, sobre aspectos concretos de la misma. El diálogo político se lleva cabo a diferentes niveles. Cuando tiene lugar a nivel ministerial, la representación de la Unión corresponde al AR, independientemente de la eventual participación de otras figuras institucionales, pero sin que no siempre el AR pueda hacer frente a sus compromisos. De manera muy gráfica se ha dicho en ocasiones que el diálogo político ha sido víctima de su propio éxito, por la dificultad de poner en práctica todos los compromisos contraídos.

³² DOUE n.º C 210, de 3.08.2010.

les, haciendo más eficiente el papel respectivo de direcciones generales y direcciones, dando mayores responsabilidades a estas últimas. España ha sugerido en varias ocasiones la creación de una dirección específica responsable de 'América latina', teniendo en cuenta las diferencias muy notables entre los países de América Central y del Sur y Estados Unidos y Canadá. En la actualidad una única dirección, en el ámbito de la Dirección general 'Américas', es competente para la relaciones con todos ellos³³.

Las estructuras responsables de la Política Común de Seguridad y Defensa gozan de una notable especificidad en el seno del SEAE, dependiendo directamente del AR, resultado en su momento de la posición adoptada al respecto por parte de algunos EEMM. La limitada interrelación con otros órganos del SEAE, en particular en lo que se refiere a prevención y gestión de crisis, y la complicación del proceso de toma de decisiones, especialmente en relación con las misiones y operaciones de la Unión, son, entre otros, factores que dificultan un mejor funcionamiento de la PCSD, pareciendo oportuna una mayor integración de sus estructuras en el SEAE³⁴. La diversidad de centros de respuesta a situaciones de crisis en diferentes instituciones y su limitada coordinación explican las sugerencias de establecimiento de un único centro de respuesta a crisis, con un mejor uso paralelo de los recursos globales de la Unión.

Independientemente de las misiones y operaciones, de carácter civil y/o militar y de naturaleza diversa que la Unión lleva a cabo en el exterior en el marco de la PCSD³⁵, la Unión Europea ejerce su influencia hacia el exterior mediante la utilización básicamente del llamado poder blando (*soft power*). Entre los instrumentos utilizados figuran, entre otros, concesión de ayudas financieras o imposición de sanciones, de naturaleza diversa, instrumentos ambos de contenido económico y/o comercial y, por tanto, competencia de la Comisión. Su utilización en el ámbito de la PESC requiere, por tanto, de la colaboración entre esta institución y el SEAE, pareciendo oportuno un reforzamiento de la coordinación entre ambos órganos. En relación con los instrumentos financieros más directamente vinculados con el funcionamiento de la PESC (Instrumento de Estabili-

³³ La convocatoria el 20 de diciembre de 2013 de un nuevo puesto de Consejero principal, de igual nivel (AD 14) que los directores, destinado a asesorar sobre las relaciones con América latina, podría responder, desde la óptica del SEAE, a la solicitud española.

³⁴ El Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013 dedicó buena parte de su tiempo a debatir, a la luz de los debates previos en diferentes instancias del Consejo, sobre la Política Común de Seguridad y Defensa. En sus Conclusiones se alude al compromiso de impulsar el desarrollo de una PCSD creíble y eficaz y se definen una serie de acciones prioritarias elaboradas en torno a tres ejes: incrementar la efectividad, visibilidad e impacto de la PCSD; mejorar el desarrollo de las capacidades militares; fortalecer el sector industrial europeo de la defensa (Doc. Consejo 217/13).

³⁵ La Unión ha puesto en marcha un total de 29 misiones u operaciones en el marco de la PCSD, 19 de carácter civil, nueve de carácter militar y una de carácter civil y militar. 14 de dichas misiones han concluido y otras 15 continúan llevándose a cabo (Ver detalle de las misiones en: http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm).

dad, presupuesto PESC, apoyo de misiones de observación de elecciones), se ha creado un servicio denominado ‘Instrumentos de política exterior’ (FPI por sus siglas en inglés) que, aunque gestionado administrativa y funcionalmente por la Comisión, figura en el organigrama del SEAE con dependencia directa del AR. El organigrama del SEAE incluye también un servicio responsable en materia de sanciones, cuyo reforzamiento en recursos humanos³⁶ y mayor coordinación con los servicios de la Comisión ha parecido igualmente oportuno.

Tras la creación del SEAE y la distribución de competencias ya mencionada entre dicho órgano y la Comisión en materia de relaciones exteriores, las relaciones entre ambos entes han influido notablemente en el funcionamiento del SEAE, afectado también por las competencias específicas del Consejo en dicho ámbito. Con anterioridad al Tratado de Lisboa, la distribución de competencias entre Consejo y Comisión planteó determinadas dificultades de funcionamiento en el ámbito de la PESC, que trataron de subsanarse con las disposiciones específicas previstas al respecto en dicho tratado y, en particular, con la triple responsabilidad atribuida al Alto Representante, en su calidad de responsable de la PESC, Vicepresidente de la Comisión responsable del ámbito relaciones exteriores y Presidente del Consejo Asuntos Exteriores. Mediante su “triple sombrero” se trataba de asegurar, dadas las competencias atribuidas a una única persona, la coordinación de funcionamiento de los diferentes órganos competentes y con ello la coherencia de la acción exterior de la Unión. En su calidad de Vicepresidente de la Comisión, responsable del ámbito relaciones exteriores, el Alto Representante está llamado a coordinar paralelamente las actuaciones de los comisarios con competencias sectoriales en el ámbito exterior, en particular, a través de las reuniones del denominado grupo de Comisarios RELEX, presidido por el AR/VC. Sin embargo, desde la puesta en marcha del SEAE se han puesto en evidencia actuaciones de la Unión no totalmente coordinadas entre SEAE y Comisión, de igual manera que no lo estuvieron en el pasado entre Comisión y Consejo, o una cierta descoordinación interna en el seno de la Comisión en lo referente a actuaciones externas, afectando con ello a la acción exterior de la Unión. De ahí que no resulte sorprendente las recomendaciones referentes a la mayor cooperación entre el SEAE y los servicios de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo, clarificando las respectivas competencias y evitando duplicidades, así como a la importancia de garantizar el cometido de coordinación del Alto Representante en su calidad de Vicepresidente de la Comisión en el ámbito de las relaciones exteriores en el seno de la Comisión.

Tras el Tratado de Lisboa un número considerable de grupos de trabajo del Consejo en el ámbito de relaciones exterior, así como el Comité Político y de Seguridad, son presididos por miembros del SEAE, con un funcionamiento en

³⁶ La convocatoria el 5 de febrero de 2014 de un puesto de Jefe de División “Sanciones”, de nivel AD 12, respondería a dicho objetivo.

general adecuado. En este sentido, se ha sugerido que otros grupos con actividad igualmente en dichos ámbitos, que continúan siendo presididos por representantes de la presidencia semestral del Consejo, pasen a estar presididos y su secretariado asegurado también por miembros del SEAE³⁷. Merece destacarse el papel del grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores (RELEX) que, con carácter horizontal, se ocupa de la preparación de gran número de decisiones que afectan al ámbito de competencias de la PESC, incluidas las sanciones a terceros. No obstante, la diversidad de posiciones de los EEMM, tanto por cuestiones de principio como en relación a unos u otros grupos específicos, han recomendado demorar el examen de esta cuestión a un momento ulterior.

A partir del Tratado de Lisboa, las antiguas delegaciones de la Comisión han pasado a convertirse, como ya se ha indicado, en delegaciones de la Unión Europea, y las competencias de la Presidencia semestral han sido transferidas a sus titulares, responsabilizándose sin mayores dificultades de las labores de coordinación. Celebración regular de reuniones de coordinación, realización de gestiones, emisión de declaraciones de carácter local, intercambio de información, preparación de informes conjuntos son, entre otras, actuaciones llevadas a cabo, en su caso, de manera conjunta entre embajadas de los EEMM y delegaciones de la Unión y coordinadas por estas últimas; pareciendo oportuno en algunos casos el reforzamiento de algunas de ellas, como es el caso del intercambio de información. Sin embargo, en el caso de las delegaciones de la Unión encabezadas por un encargado de negocios³⁸, el representante del país que ostenta la Presidencia del Consejo ha continuado ejerciendo todavía dichas competencias. A pesar de su nivel, podría resultar oportuna también en estos casos la transferencia de las responsabilidades de la Presidencia a las mismas.

La distribución de competencias entre el SEAE y la Comisión en materia de relaciones exteriores tiene su reflejo también en el seno de las delegaciones, incluidas la composición de su personal y recursos financieros, con un número muy considerable de su personal dependiente de esta última³⁹, aunque a las órdenes en todo caso del jefe de delegación, y fuentes de financiación proveniente tanto del SEAE como de la Comisión. En este sentido, la canalización de las instrucciones a la delegación a través del jefe de delegación y la transmisión de copia de las mismas al departamento competente del SEAE debería constituir el medio idóneo para evitar disfunciones de funcionamiento y hacer efectivo

³⁷ Se trata de los grupos siguientes: Relaciones Exteriores (RELEX); Desarrollo (CODEV); África, Caribe y Pacífico (ACP); Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA); Contraterrorismo (COTÉR); Derecho Internacional Público (COJUR).

³⁸ A diferencia de los Estados nacionales, en el caso de la Unión se entiende por encargado de negocios aquellas delegaciones dependientes de otra delegación vecina. En la actualidad, las delegaciones encabezadas por un encargado de negocios son las siguientes: Laos, Gambia, Costa Rica, Nueva Zelanda, Trinidad y Tobago, Islas Salomón.

³⁹ Aproximadamente un tercio del personal de las delegaciones proviene del SEAE y dos tercios de la Comisión.

también en el ámbito de la Unión el principio de unidad de acción en el exterior, tal y como se entiende en los Estados nacionales. En el ámbito financiero podría resultar oportuno prever una única fuente de financiación, combinando los recursos del SEAE y de la Comisión, y posibilitar la delegación de funciones referentes al presupuesto por parte del jefe de delegación, a efecto de aligerar la carga administrativa inherente en la actualidad al ejercicio de su función.

El compromiso de la Unión Europea de reducir el déficit y alcanzar presupuestos nacionales equilibrados ha conllevado la búsqueda, también en el ámbito de la acción exterior, de fórmulas de cooperación que posibiliten una reducción del gasto. En este sentido, y paralelamente a otras reflexiones en curso en el seno de la Unión con dicho objetivo, España ha considerado que la existencia del SEAE y, en particular, de las delegaciones de la Unión en el exterior, ofrecía la posibilidad de optimizar el uso de los recursos de los servicios exteriores de los EEMM y contribuir a una mayor proyección y coherencia de la acción exterior de la Unión, mediante fórmulas dirigidas a la reducción del número de embajadas de los EEMM y al refuerzo paralelo de las delegaciones de la UE, con la presencia en las mismas de miembros de los servicios exteriores nacionales; a la luz igualmente de la cooperación prevista en los tratados y en la decisión de constitución del SEAE entre representaciones de los EEMM y delegaciones de la UE en el exterior. En este sentido, en enero de 2012 se dio a conocer una iniciativa española para la adscripción de diplomáticos españoles en delegaciones de la UE en aquellos países terceros en los que pudiera preverse el traslado de la correspondiente representación española a los locales de la delegación o no existiera embajada de España. En la propuesta se optó por aquella opción según la cual el diplomático español sería acreditado o continuaría acreditado como tal ante las autoridades locales, pudiendo llevar a cabo paralelamente determinadas actividades en el seno de la delegación correspondiente bajo la autoridad del jefe de la delegación⁴⁰. La propuesta española se materializó con la puesta a disposición de la Embajada de España en Yemen a partir del 1.º de enero de 2013 de locales en la Delegación de la UE en Sana'a y la incorporación de un diplomático español, en calidad de Encargado de negocios, en la misma. El diplomático continúa representando a España en dicho país y puede colaborar con el responsable de la delegación en las tareas que éste le encomiende. Un memorando de entendimiento reglamenta las modalidades de integración, en particular los espacios y medios puestos a disposición por parte de la Delegación y el reembolso de gastos por parte de la Embajada. Ulteriormente se ha previsto también la adscripción de un representante español en las delegaciones de la UE en Azerbaiyán, Myanmar y Gambia. La iniciativa española, considerada de manera muy positiva por parte del SEAE, ha dado lugar a experiencias similares por parte de otros EEMM.

⁴⁰ La iniciativa española se correspondió con la invitación paralela realizada a las Comunidades autónomas para la incorporación de sus oficinas o personal en el exterior en las correspondientes embajadas españolas.

El ejercicio de la protección consular constituye una competencia de los EEMM, llevada a cabo a través de sus embajadas y consulados en terceros países. No obstante, en el artículo 20 del Tratado de funcionamiento de la UE se prevé el derecho de los ciudadanos de la Unión a la protección diplomática y consular de cualquier Estado miembro en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales. En los tratados se alude también a la cooperación entre las misiones diplomáticas y consulares de los EEMM y las delegaciones de la Unión⁴¹, y en la decisión constitutiva del SEAE se señala que las delegaciones de la Unión apoyarán a los EEMM, a petición de estos, en sus relaciones diplomáticas y en su función de prestación de protección consular a los ciudadanos de la Unión en países terceros, basándose en la neutralidad en lo que se refiere a los recursos⁴². La concreción del eventual papel de las delegaciones en materia de protección consular no ha sido posible hasta el momento, debido a las posiciones muy diferentes al respecto por parte de los EEMM⁴³. La coordinación entre embajadas y delegaciones en situaciones de crisis, en particular en lo referente a evacuación de ciudadanos de la Unión, podría constituir una manifestación de la necesaria cooperación, debiendo preverse para ello los necesarios recursos financieros.

La Unión Europea ha continuado contando, tras el Tratado de Lisboa, con la figura de los Representantes Especiales de la UE⁴⁴, mediante el nombramiento por el Consejo de nuevos representantes o la prórroga, en su caso, del mandato de los ya designados⁴⁵. La creación del SEAE y la existencia, en particular, de delegaciones de la Unión en un número muy considerable de terceros países y

⁴¹ Artículos 35 TUE y 221 TFUE.

⁴² Artículo 5.10 de la Decisión de 26 de julio de 2010.

⁴³ La Comisión aprobó el 14 de diciembre de 2011 una propuesta de directiva del Consejo sobre protección consular de los ciudadanos de la Unión en países terceros (Doc. Consejo 18821/11), que continúa siendo objeto de debate en las instancias del Consejo, sin obtener la necesaria unanimidad para su adopción. En la propuesta de directiva se señala que la protección consular incluiría la asistencia en las siguientes situaciones: arresto o detención; ser víctima de un delito; accidente o enfermedad graves; fallecimiento; ayuda y repatriación en caso de desgracia; expedición de documentos de viaje provisionales. Dichas situaciones coinciden con la ya previstas anteriormente en otro tipo de textos acordados entre los EEMM, de carácter no vinculante, en particular las Decisiones de los Representantes de los Gobiernos de los EEMM reunidos en el seno del Consejo de 19 de diciembre de 1995 (DOUE n.º L 314 de 28.12.1995) y 25 de junio de 1996 (DOUE n.º L 168 de 25.06.1996). La propuesta hace referencia también a la cooperación y coordinación local en situaciones de crisis y al concepto de Estado principal en un país tercero, entendiéndose por tal al Estado o Estados miembros encargados de coordinar y dirigir la asistencia relativa a la preparación para y en situaciones de crisis.

⁴⁴ Tras la puesta en marcha de la PESC con el Tratado de Maastricht en 1992 y debido entonces a la ausencia de representaciones de la Unión en el exterior (las delegaciones de la Comisión no contaban con competencias en el ámbito PESC), los EEMM optaron por la designación de los llamados Enviados especiales de la Unión para determinadas zonas geográficas o países. Con el Tratado de Ámsterdam de 1997 se hace referencia formalmente a los mismos con la denominación de Representantes Especiales de la Unión.

⁴⁵ Ver lista de los actuales Representantes Especiales y mandatos respectivos en: http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/index_en.htm.

ante organizaciones internacionales ha motivado una reflexión y debate, todavía inconcluso, sobre la oportunidad de dichos nombramientos, su naturaleza y estatus y su interrelación con los servicios del SEAE. Dichos nombramientos podrían seguir estando justificados para el caso de zonas geográficas o cuestiones horizontales, pero quizás menos en el caso de países concretos, en los que la representación de la Unión viene asegurada por el correspondiente jefe de delegación. Pese a su dependencia del AR, igualmente controvertida resulta su interrelación con los servicios del SEAE, como consecuencia de su nombramiento formal por el Consejo y el alto grado que se les asigna (AD 16), similar al de los directores generales, y su dependencia del presupuesto PESC y no del presupuesto del SEAE. En este sentido, se ha sugerido una mayor vinculación con el SEAE, incluyendo una modificación al grado AD 14 y una dependencia del presupuesto del SEAE, debiendo pronunciarse en su momento el Consejo sobre la eventual revisión de las directrices de 2007 referentes a los Representantes Especiales⁴⁶, en lo que se refiere a su nombramiento, mandato, remuneración y financiación.

IV. CONCLUSIÓN

A lo largo de las páginas precedentes se ha pasado revista a la creación y puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior, a la evaluación de su organización y funcionamiento a lo largo de sus tres primeros años de existencia y a las medidas de carácter muy diverso que podrían favorecer una mejora del mismo, en su calidad de órgano de apoyo del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

La creación de la figura institucional del Alto Representante para la PESC, así como las otras medidas previstas en el Tratado de Lisboa para facilitar el reforzamiento de la acción exterior de la Unión, en particular la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, constituyen iniciativas importantes para reforzar la actuación de la Unión, en cuanto tal, en el escenario internacional. Sin embargo, no debe olvidarse que pese a la importancia de dichos instrumentos, su utilización y actuación viene condicionada en gran medida por la voluntad de los Estados miembros de la Unión de actuar de manera conjunta y con una sola voz o un único mensaje en el ámbito internacional, lo que no siempre sucede, poniéndose a menudo de manifiesto los intereses divergentes ante las situaciones más controvertidas. En este sentido, el funcionamiento positivo del SEAE vendría también condicionado por el hecho de que los EEMM asuman la existencia de dicho órgano como algo propio y no diferenciado de sus respectivas actuaciones diplomáticas.

La diversidad de intereses en la Europa de los 28 es una constante en todos los sectores que constituyen el contenido de las políticas de la Unión; sin embargo, por la vía del diálogo y la negociación interna, la Unión es capaz de llegar a la

⁴⁶ Doc. Consejo 11328/1/07 REV1.

consecución de compromisos que facilitan el avance en el proceso de integración. En el caso de la política exterior, sin embargo, caracterizada internamente hasta ahora por la cultura de consenso, el grado de flexibilidad entre los Estados miembros se hace más necesario para facilitar la consecución de posiciones comunes y con ello la realización de actuaciones conjuntas, debiendo ser conscientes que de ello dependerá el que la Unión refuerce su papel de actor global en el escenario internacional y con ello su influencia en el mismo, con el refuerzo paralelo de las actuaciones diplomáticas de sus Estados miembros. Dicho objetivo se hace más necesario todavía en los momentos actuales y en la perspectiva de futuro cuando son estados extra europeos, incluidos los emergentes, los que ejercen su influencia progresivamente en mayor medida en el tablero de las relaciones internacionales.

En todo caso, la creación del SEAE constituye un paso adelante importante en el proceso de integración. Una iniciativa de especial relieve que, aunque llevada a cabo en momentos en los que la situación de crisis ha afectado de manera notable a la generalidad de los países europeos y a la propia Unión, hace realidad la expresión tantas veces traída a colación de que Europa avanza “a golpe de crisis”. Una manifestación también de que “más Europa” constituye la respuesta a las crisis tanto a nivel europeo como a nivel nacional.

La creación del SEAE podría ser el marco para la existencia en su día de una diplomacia común en el ámbito de la Unión Europea, instrumento adicional para el reforzamiento de su acción exterior de la Unión. La incorporación regular al SEAE de diplomáticos de los servicios exteriores de los EEMM, que está teniendo lugar desde su puesta en marcha en 2010, sería el germen para el desarrollo de esa diplomacia común, complementada con las medidas en materia de formación común. La conformación progresiva de una “cultura” diplomática europea en el marco del SEAE, influenciada por las especificidades de las diplomacias de los diferentes EEMM y el papel del propio AR, vendría a caracterizar paulatinamente las actuaciones de dicha diplomacia común europea.

A este respecto conviene recordar para finalizar que la Unión Europea, cuyo mayor éxito lo constituye el haber desterrado la posibilidad de nuevos conflictos bélicos entre sus miembros, se ha hecho acreedora al Premio Nobel de la Paz 2012, habiendo contribuido a ello también de manera indudable sus actuaciones en el marco de la PESC para promover la paz y la seguridad en el exterior.