

MINISTERIO DE ASUNTOS
EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN
ESCUELA DIPLOMÁTICA

LAS EMBAJADAS DE LA UE.
EL SEAE COMO FUTURO MINISTERIO DE
AA.EE. DE LA UNIÓN EUROPEA

MIGUEL ÁNGEL MAGALLARES TEMIÑO

Madrid, octubre de 2014

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

Resumen

El presente año marca el comienzo de un nuevo periodo en el proceso de integración europea. Los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo y de la renovación del Colegio de Comisarios de la Unión Europea marcarán la senda que seguirán sus Instituciones. En este marco, este estudio persigue analizar la viabilidad de una de las ramas de esta organización supranacional, el Servicio Europeo de Acción Exterior y su figura más representativa, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Se plantea la cuestión de si puede cumplir de forma clara y eficiente el papel de interlocutor en el ámbito internacional a sabiendas de los inconvenientes que los divergentes intereses de los Estados miembro puedan originar en su desarrollo. El análisis indagará en las voluntades nacionales respecto del futuro del Servicio Europeo de Acción Exterior y su papel como portavoz *primus inter pares*.

La investigación emplea fuentes académicas que establecen la base teórica sobre la que fundamentar la cuestión del título. Se acude, primeramente, a los Tratados con el fin de sentar la base competencial del Servicio Europeo de Acción Exterior. A continuación se recogen estudios de centros de investigación sobre asuntos europeos de referencia así como informes y documentos publicados por las Instituciones europeas. Finalmente, se incluye información facilitada por personal de los Ministerios de Asuntos Exteriores o de las Representaciones Permanente de los Estados miembro en Bruselas. Concretamente se incluyen las de Alemania, Francia, Italia, España y Reino Unido. El análisis prosigue con una puesta en común de los beneficios e inconvenientes de sus posiciones y con algunas recomendaciones sobre la senda a tomar.

Las averiguaciones del estudio muestran una situación distinta según el peso y/o poder en el seno de la Unión Europea del Estado miembro analizado. Cuanto mayor sea la presencia internacional, casos de Alemania, Francia y Reino Unido, más celoso es de sus competencias y de su papel en la esfera internacional en asuntos exteriores. La situación contraria llevará a otorgar un mayor valor añadido al SEAE y un creciente interés por continuar su desarrollo. De este modo, Estados de menor tamaño podrán emplear la red exterior del SEAE y los servicios centrales en Bruselas para expandir su presencia internacional. Los Estados de tamaño medio con intereses

globales, entre los que se encuentran España e Italia, el desarrollo del SEAE es visto como una oportunidad para potenciar su presencia en las regiones en las que no cuentan con tradición diplomática, pero, al igual que para los tres grandes, permitiría la cesión de competencias al SEAE desde los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembro que lo deseen. Uno de los ejemplos más nombrados por las fuentes consultadas fueron los servicios consulares.

En definitiva, existen enfoques y visiones divergentes que no permiten aseverar la existencia de un único camino en materia de asuntos exteriores en el continente. Las Instituciones de la Unión siguen apoyándose fuertemente en las directrices de los Estados, quienes, a su vez, navegan discordes hacia la integración. En un futuro quizá no tan lejano, la Unión será el único actor con peso específico que pueda presentar la posición europea en los foros internacionales. Las bases para alcanzar esa situación están establecidas o en desarrollo. Sólo resta la voluntad de los Estados miembro en aunar fuerzas en pos de ese objetivo, hecho que será más claro cuando, en noviembre, se cuente con los nombres de quienes ocuparán los principales puestos de decisión en Bruselas.

Tabla de contenido

Resumen	3
Tabla de contenido.....	5
1. Introducción.....	7
1.1. Hipótesis	7
1.2. Metodología	9
2. Diplomacia en el siglo XXI	10
2.1. Nueva concepción de diplomacia.....	10
2.2. La UE en la esfera internacional	12
3. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y el Servicio Europeo de Acción Exterior	14
3.1. Fechas clave	14
3.2. Base legal	14
3.3. Composición	16
3.4. Funcionamiento.....	19
3.5. Ámbito de actuación	20
3.6. Proceso decisorio.....	23
3.7. De delegaciones de la Comisión a delegaciones de la Unión.....	24
3.8. El mandato de las Delegaciones de la UE.....	25
3.8.a. El ámbito de actividad.....	25
3.8.b. Funciones consulares.....	28
3.9. ¿Cómo han sido los primeros años del SEAE?	28
4. Posiciones de algunos EE.MM.....	29
4.1. Alemania – Auswärtiges Amt.....	29
4.1.a. El SEAE visto desde Berlín.....	29
4.1.b. Cambios experimentados con la creación del SEAE – visión histórica.....	30
4.1.c. ¿Se compagina la política exterior alemana con la de la UE?	30
4.1.d. Expectativas de la revisión de 2014	32
4.1.e. Recapitulación	32
4.2. Francia – Quai d’Orsay	33
4.2.a. El SEAE visto desde París.....	33
4.2.b. Cambios experimentados con la creación del SEAE – visión histórica.....	34
4.2.c. ¿Se compagina la política exterior francesa con la de la UE?	34

4.2.d.	Expectativas de la revisión de 2014	35
4.2.e.	Recapitulación	36
4.3.	Italia - Farnesina	37
4.3.a.	El SEAE visto desde Roma	37
4.3.b.	Cambios experimentados con la creación del SEAE – visión histórica.....	38
4.3.c.	¿Se compagina la política exterior italiana con la de la UE?	39
4.3.d.	Expectativas de la revisión de 2014	40
4.3.e.	Recapitulación	40
4.4.	Reino Unido - Foreign and Commonwealth Office	41
4.4.a.	El SEAE visto desde Londres	41
4.4.b.	Cambios experimentados con la creación del SEAE – visión histórica.....	42
4.4.c.	¿Se compagina la política exterior alemana con la de la UE?	43
4.4.d.	Expectativas de la revisión de 2014	44
4.4.e.	Recapitulación	44
4.5.	España - MAEC.....	45
4.5.a.	El SEAE visto desde Madrid	45
4.5.b.	Cambios experimentados con la creación del SEAE – visión histórica.....	46
4.5.c.	¿Se compagina la política exterior española con la de la UE?	48
4.5.d.	Expectativas de la revisión de 2014	49
4.5.e.	Recapitulación	50
5.	¿Hacia una Unión Europea de Asuntos Exteriores?.....	51
5.1.	2014, un año clave	52
5.2.	Tareas a desarrollar para fortalecer la estructura del SEAE	53
5.3.	¿Cómo integrar las delegaciones nacionales en las de la Unión?	56
5.4.	Una marca para la Unión.....	57
5.5.	Pasos para un mandato único de la UE en materia de AA.EE	60
	Conclusiones.....	62
	Índice de cuadros:	65
	Listado de abreviaturas.....	66
	Bibliografía	67

1. Introducción

1.1. Hipótesis

La Unión Europea (en adelante la Unión) está viviendo un nuevo «cambio gubernamental» en 2014 tras las elecciones del 25 de mayo. El Parlamento Europeo (PE) ha renovado sus miembros y es ahora el turno de la Comisión Europea (CE). No será hasta noviembre del presente año cuando se produzca el relevo en esta institución, pero ya han comenzado los debates y posicionamientos en el seno del Consejo Europeo. Poco antes de las vacaciones estivales se conoció que el nuevo Presidente de la CE será Jean-Claude Juncker. Él está llamado a dirigir un nuevo Colegio de Comisarios en el que también participará quien suceda a Catherine Ashton en el puesto de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la CE (AR/VP). Este momento de cambio coincide con una revisión del mandato que se le encomendó al AR/VP y su equipo, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y, dada la juventud de esta entidad, se superpone al «periodo de formación de su identidad propia entre las instituciones de la UE y con relación a los Estados miembro (EE.MM).¹ Ya en 2013, el SEAE se enfrentó a un profundo examen que persiguió su adaptación a las inercias de la UE y sus EE.MM.

Esta exposición demuestra que, como indicara Robert Schuman en su discurso de 1950, «Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho.» Este hecho se constata, también de forma clara, en la propia evolución que han sufrido las llamadas Comunidades Europeas (CC.EE.) hasta la actual UE. Ha sido un proceso largo, pudiéndose aducir que aún no ha culminado. Esta afirmación se asienta en la continuidad de las tareas de la CE y del PE en sus labores de armonización y adopción de normas de obligatorio cumplimiento para los ciudadanos de la Unión. De igual modo, el Consejo de la UE (Consejo) y el Consejo Europeo continúan reuniéndose en Bruselas y acordando fórmulas de cooperación y apoyo, desacuerdos puntuales aparte. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Unión reforma sus instituciones y asemeja su funcionamiento a los órganos propios de un

¹ HELWIG, IVAN y KOSTANYAN (2013), pág. 1.

Estado. Es en ese momento cuando se perfila un servicio que confiere a la UE voz unánime en la esfera internacional, el mencionado SEAE. Sus funciones, como veremos más secciones posteriores, aunque limitadas, recuerdan mucho a las de los Ministros de Asuntos Exteriores (AA.EE.) de los EE.MM. A mi entender, al igual que otros estudiosos del tema, la propia organización internacional se está dotando de una subjetividad mayor en detrimento de los EE.MM. Parfraseando, de nuevo, a Schuman, «la puesta en común (...) cambiará el destino de esas regiones [europeas] (...)».

Sin embargo, el estallido de la crisis financiera de 2008 ha desencadenado un cierto sentimiento contrario al proceso de integración. Este desencanto ha generado una nueva visión sobre la UE cuyo fin no ha de ser, taxativamente, un federalismo europeo. Es decir, ha aflorado una corriente contraria a la vista hasta ahora. Por tanto, cabrían tres posibles escenarios sobre el futuro de la Unión. Un primero continuista que considera que la UE se encamina a una creciente integración, inclusive llegando a conformarse como una unión federal similar a los Estados Unidos de América. Una segunda corriente se opondría totalmente a esta y consideraría que el proyecto europeo ha dado sus frutos en una coyuntura determinada pero que en el entorno de competencia globalizada su modelo se ha agotado. Añoran el sistema basado en estados-nación soberanos. Y en último lugar, se situaría aquella que navega entre ambas. Una visión que reconoce los grandes logros obtenidos de la integración hasta la fecha, pero que considera que se ha alcanzado un límite en el que los EE.MM. no deben conceder más soberanía a la Unión. Entienden que el proyecto integrador ha alcanzado su cota máxima de provecho para las naciones que lo componen y que seguir avanzando en la unificación resultaría poco provechoso.

En sus más de 50 años de historia, la UE se ha adaptado a los cambios acaecidos en la sociedad internacional, perpetuándose como una entidad de peso, como una organización de relevancia en asuntos políticos, económicos, comerciales y culturales, manteniendo los valores sobre los que se fundamentó su creación. Dado que existe una apuesta por la globalización, ¿deberán las oficinas de la UE convertirse en las embajadas de la futura unión federal europea como nación en la sociedad internacional?

En este contexto, el objetivo analítico de este proyecto persigue estudiar la viabilidad de que el proyecto de integración europeo siga desarrollándose y en ese

marco, analizar el camino que podría seguir el SEAE como verdadero Ministerio Europeo de AA.EE. y que sus delegaciones (actualmente Delegaciones de la UE) se configuren como verdaderas embajadas de dicha unión federal europea en la sociedad internacional globalizada.

Considero relevante el tema planteado, en primer lugar, dada la configuración de la sociedad internacional en grandes bloques uninacionales o plurinacionales con masas críticas en términos de población, poder económico, recursos naturales, capacidad tecnológica... Los EE.MM. de la UE tienen una estructura no comparable con sus competidores lo que justifica la cooperación. En segundo lugar, un proceso como el desarrollado por la UE, llegado un momento, no puede actuar en la esfera internacional como 28 actores. Necesita una voz única, y como parte de ella está la actuación en materia de AA.EE. En consecuencia, no resulta extraño que pueda plantearse la tesis de la existencia de embajadas de la Unión. Por último, la creciente interdependencia de la sociedad mundo, la cual está en sus albores según algunos autores, no contempla que las Naciones soberanas operen de manera individualizada. La creciente interdependencia, fruto de los procesos de mundialización y globalización que más adelante se explicarán, obligará en último término a los gobiernos de los Estados-nación a plantearse un nuevo orden social que trascenderá sus fronteras.

1.2. Metodología

La redacción de este trabajo se ha basado en diversos materiales académicos así como en encuestas y conversaciones con personal de los Ministerios de AA.EE. de Alemania, Francia, Italia, España y Reino Unido realizados entre los meses de marzo y junio de 2014. Por razones de confidencialidad y a petición de los entrevistados no se adjunta registro de las entrevistas. No obstante, para dotar de mayor consistencia a las informaciones recopiladas se han incluido referencias a materiales académicos cuando refrendan las posiciones manifiestas en las encuestas y conversaciones. Todas han sido referenciadas en notas a pie de página.

2. Diplomacia en el siglo XXI

2.1. Nueva concepción de diplomacia

El concepto de diplomacia en el siglo XXI tiene acepción propia y es ligeramente distinta a la del pasado. Si empleamos la terminología de Del Arenal, «la segunda mitad del siglo XX ha traído consigo [...] una profunda transformación en la sociedad internacional, dando lugar a la progresiva conformación de una nueva sociedad [...], muy diferente a la que caracterizó las relaciones internacionales desde la Paz de Westfalia de 1648 hasta el final de la Segunda Guerra Mundial.»² Esta nueva conformación se debe a las nuevas variables que, como indica Hernández Alonso³, «influyen y afectan, en gran medida, a un entorno internacional en transformación.» Estas variables entroncan claramente con el proceso transformador de Del Arenal. Es «la creciente interdependencia que se ha generado en las relaciones internacionales a todos los niveles y en todos los ámbitos, muy especialmente a partir del siglo XIX, como consecuencia del crecimiento e intensificación de los intercambios políticos y comerciales entre los Estados y, sobre todo, a partir de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia del espectacular incremento e intensificación que conocen las interacciones económicas, políticas, informativas y comunicacionales, científico-técnicas, culturales y sociales entre los Estados, entre los actores internacionales y entre los individuos.»⁴

En este contexto se desdibujan las fronteras y, como indica Hernández, «cada decisión afecta directa o indirectamente a una gran cantidad de actores, tanto nacionales como regionales»⁵. Es por ello que este complejo sistema de interrelaciones sólo se puede conocer «a través de una visión sistémica que trate de

² DEL ARENAL, pág. 184.

³ HERNÁNDEZ ALONSO (2013), pág. 21.

⁴ DEL ARENAL, pág. 207.

⁵ HERNÁNDEZ ALONSO (2013), pág. 21.

comprender y englobar las influencias y los intereses de unos y otros».⁶ Joseph Nye y Robert Keohane lo denominan interdependencia asimétrica y compleja.

La complejización de las relaciones entre actores hay que ligarla también a las variaciones de peso, o la aparición, de los actores en el foro internacional. Del Arenal lo relaciona con otra dinámica que ha experimentado el sistema internacional que denomina «globalización»⁷. Una de sus características es el preponderante papel de los actores transnacionales superando a los Estados-Nación, que eran los directores de las relaciones internacionales en el pasado. Este pensamiento nos lleva a considerar, en el entorno del continente europeo que estamos analizando, quienes son efectivamente los actores de futuro en ese nuevo entramado de relaciones internacionales. Hernández apunta tres: la OTAN, el Consejo de Europa (CdE) y la Unión Europea (UE). Continúa indicando que «se trata de organizaciones de gran tamaño que, en el siglo XXI, se enfrentan a nuevos retos y objetivos»⁸ lo que les «obliga a desarrollar estrategias diplomáticas más allá de las reuniones formales entre dirigentes y representantes»⁹. Esto significa que el entorno en el que operan ha sobrepasado lo que se denomina comúnmente como «diplomacia por conferencia»¹⁰. O, en palabras de Hernández, «en todas partes resulta evidente que los retos del siglo XXI exigen de la colaboración entre Estados. Las organizaciones regionales continúan desarrollándose, en unos casos en torno a los problemas de seguridad, en otros por razones de índole política o económica.»¹¹ Por ello, parece lógico que estas organizaciones internacionales, para este estudio concretamente la UE, desempeñen un papel más activo en las relaciones internacionales (RR.II.). Henry Kissinger señala que Europa será una de las seis potencias del siglo XXI, junto a China, EE.UU., India, Japón y Rusia. Una de las razones es la correcta interpretación o previsión de cómo las RR.II. se entremezclan y se expanden. La evolución de la UE demuestra una

⁶ HERNÁNDEZ ALONSO (2013), pág. 21.

⁷ DEL ARENAL, pág. 256.

⁸ HERNÁNDEZ ALONSO (2013), pág. 56.

⁹ HERNÁNDEZ ALONSO (2013), pág. 57.

¹⁰ HERNÁNDEZ ALONSO (2013), pág. 57.

¹¹ PORTERO, F., en HERNÁNDEZ ALONSO (2013), pág. 63.

adaptación al entorno y un interés de supervivencia competitiva. En palabras del Director del *Centre for European Reform*, Mark Leonard, «Europa ha ido creando una comunidad de democracia y utilizando su tamaño de mercado y su promesa de vinculación para remodelar las sociedades desde dentro.»¹²

Un número incrementado de actores; una mayor heterogeneidad de los mismo así como de sus objetivos; una creciente interdependencia, a veces asimétrica y compleja; y una sociedad civil globalizada que se une entre sí por otros elementos más que el típico de la nacionalidad hacen que al concepto tradicional de diplomacia haya que adjuntarle nuevos objetivos y prioridades.

La diplomacia tradicional se refería a las relaciones entre Estados en ámbitos como el comercio, la política, la guerra, la cooperación transfronteriza... Es decir, en sentido amplio sería «la conducción de los negocios entre estados por medios pacíficos.»¹³ Otra definición indica que es «la ciencia que estudia las relaciones y los intereses de unas naciones con otras»¹⁴ muy en sintonía con la definición que provee la RAE en su diccionario en línea: «ciencia o conocimiento de los intereses y relaciones de unas naciones con otras.»¹⁵ A ello se le ha de añadir un mayor ámbito de actuación como podría ser el social, el jurídico... pero sobre todo dos tipos de actores, en terminología de Del Arenal, las organizaciones transnacionales y la sociedad civil. Empleando un campo de estudio en boga, habría que incorporar aspectos de la diplomacia pública para abarcar todas las líneas de trabajo en las que puede operar la diplomacia en el siglo XXI.

2.2. La UE en la esfera internacional

En el Tratado de la UE (TUE) cuya última revisión fue aprobada en Lisboa en 2010, recoge en el título V las «disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común». En su artículo 21 habla de los principios que regirán las

¹² LEONARD, Mark, en HERNÁNDEZ ALONSO (2013), pág. 27.

¹³ www.protocolo.org. Accedido el sábado 19 de julio de 2014 a las 18:23 horas.

¹⁴ www.definicion.de/diplomacia. Accedido el sábado 19 de julio de 2014 a las 18:25 horas.

¹⁵ www.drae.es/diplomacia. Accedido el sábado 19 de julio de 2014 a las 18:32 horas.

actividades de la Unión en el entorno internacional así como el marco regulatorio.

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

La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.» (Art. 21.1 TUE).¹⁶

Ese mismo artículo continúa diciendo que «la Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales...» De esta afirmación se deriva que la acción de la UE en la escena internacional estará basada en la coordinación y puesta en común de posiciones y ejecuciones. Parece lógico derivar que el propósito final es actuar como una sola voz en materia internacional dentro de las competencias que se le otorgan por los Tratados.

En base a este mandato, la Unión Europea, a través de la CE cuenta con una unidad que inicialmente se denominó Dirección General de Relaciones Exteriores (DG E VIII y posteriormente DG RELEX) pero que en 2010, con la entrada en vigor de la versión del TUE de Lisboa, pasó a integrarse en el recién creado Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE o, en versión inglesa, EEAS).¹⁷

¹⁶ Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de marzo de 2010. *Tratado de la Unión Europea*. Accesible a través de http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_es.htm. Accedido el viernes 18 de julio de 2014 a las 13:48 horas.

¹⁷ <http://www.europa.eu> Accedido el sábado 19 de julio a las 11:53 horas.

3. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y el Servicio Europeo de Acción Exterior

3.1. Fechas clave

Octubre 1999: Javier Solana es nombrado Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común. Desempeñado hasta 2009 año en que se modificaron los Tratados y se extinguió el puesto.

Noviembre de 2009: Catherine Ashton es elegida futura AR/VP por los líderes de la UE, puesto creado por el Tratado de Lisboa. El nombramiento fue apoyado por una amplia mayoría del PE.

Diciembre de 2009: entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

26 de julio de 2010: se crea el SEAE por la Decisión del Consejo de Ministro en base a la Propuesta del AR/VP.

Diciembre de 2010: se nombra al equipo administrativo senior del SEAE y se transfiere personal de otras unidades de la UE.

Enero de 2011: el SEAE inicia sus funciones.

3.2. Base legal

El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), oficialmente puesto en marcha el 1 de enero de 2011, se estableció por decisión del Consejo de Ministros de 26 de julio de 2010 en base a una propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, puesto ocupado por Catherine Ashton.¹⁸ No obstante, la creación de este servicio fue aprobado por el PE por amplia mayoría el 8 de julio de 2010¹⁹ ya que el TUE, en su versión de Lisboa (diciembre de 2009) así lo establece en el artículo 27.3.

¹⁸ http://www.eeas.europa.eu/background/docs/index_en.htm Accedido el sábado 19 de julio de 2014 a las 12:15 horas.

¹⁹ http://www.eeas.europa.eu/background/docs/index_en.htm Accedido el sábado 19 de julio de 2014 a las 12:15 horas.

*En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. 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. (Art. 27.3 TUE).*²⁰

Este servicio, aunque orgánicamente es autónomo de otras unidades de la UE, tiene una responsabilidad legal de asegurar que sus políticas son consistentes con las de otras Direcciones Generales.²¹ Se debe calificar como tal pues el propio art. 1.2 de la Decisión del Consejo 2010/427²² establece que «el SEAE [...] será un organismo de la Unión Europea funcionalmente autónomo, independiente de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión [...]». Este hecho le confiere unas características propias de funcionamiento que serán analizadas en el siguiente epígrafe.

Los Tratados hacen mera mención del SEAE, por ende, y para asegurar su establecimiento, la Conferencia Intergubernamental (CIG²³) aprobó la Declaración

²⁰ Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de marzo de 2010. *Tratado de la Unión Europea*. Accesible a través de http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_es.htm. Accedido el viernes 18 de julio de 2014 a las 13:48 horas.

²¹ http://www.eeas.europa.eu/background/docs/index_en.htm Accedido el sábado 19 de julio de 2014 a las 12:15 horas.

²² Decisión del Consejo 2010/427/UE de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Accesible a través de http://www.eeas.europa.eu/background/docs/index_en.htm. Accedido el martes 22 de julio de 2014 a las 10:00 horas.

²³ Conferencia Intergubernamental se designa a una negociación entre los Gobiernos de los Estados miembro destinada a introducir modificaciones en los Tratados. Dichas conferencias son convocadas en el marco del procedimiento de revisión ordinaria de los Tratados previsto por el artículo

(número 15) relativa al artículo 27 del TUE que establecía que «en cuanto se haya firmado el Tratado de Lisboa, el Secretario General del Consejo, Alto Representante de la PESC, la Comisión y los Estados miembros deberían comenzar los trabajos preparatorios relativos al Servicio Europeo de Acción Exterior».²⁴ Con posterioridad el Consejo de Ministros aprobó la mencionada Decisión 201/427 de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Este documento es el que establece la composición, organización y operativa del SEAE.

3.3. Composición

Del artículo 27 TUE se puede extraer la estructura del SEAE. Gutiérrez Espada explica que está formado «por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, así como por personal de los cuerpos diplomáticos nacionales.»²⁵ Este autor remarca que el mecanismo «responde a la noción de “diplomacia común europea” expuesta por el Parlamento [Europeo] ya en el año 2000²⁶ y que implicaba una composición híbrida (comunitaria y personal de los Estados miembros), así como una estrecha cooperación entre esta diplomacia común y los servicios diplomáticos nacionales.»²⁷ Esto redundaría en que se ha descartado la constitución de una diplomacia única europea que persiguiera reemplazar las diplomacias nacionales.²⁸

El SEAE está dirigido por un Alto Representante que es también Vicepresidente de la Comisión Europea (AR/VP) (en el periodo anterior a 2010 Javier

48 del Tratado de la Unión Europea. Accedido el lunes 4 a las 19:06 horas a través de http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/intergovernmental_conference_es.htm.

²⁴ GUTIÉRREZ ESPADA (2009), pág. 47.

²⁵ GUTIÉRREZ ESPADA (2009), págs. 45 a 56.

²⁶ Resolución A5-0210/2000 sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea, de 5 de septiembre de 2000. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2000-0210+0+DOC+PDF+V0//EN>.

²⁷ GUTIÉRREZ ESPADA (2009), pág. 46.

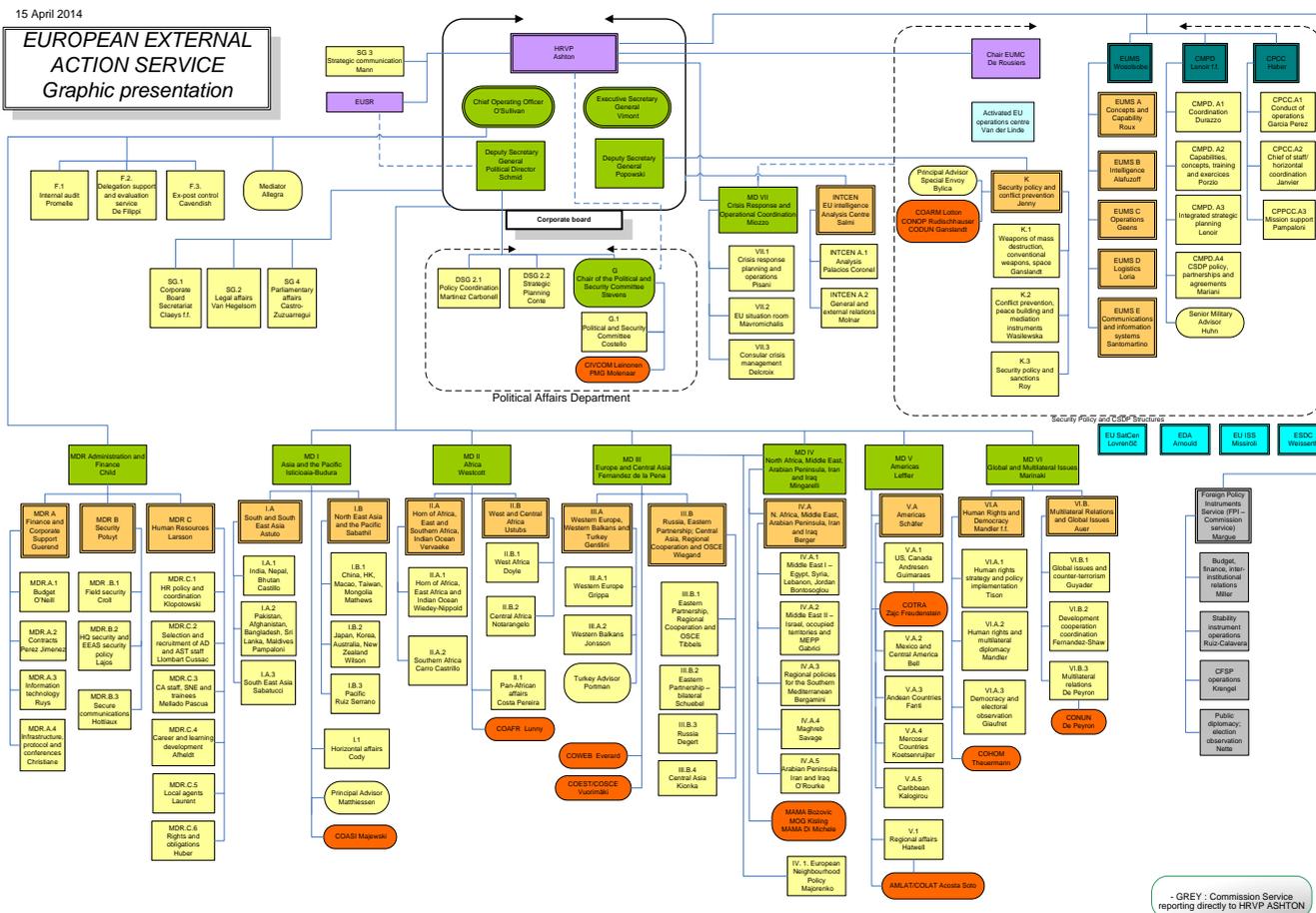
²⁸ ALDECOA LUZÁRRAGA (2005).

Solana fue el encargado de dirigir la política exterior de la Unión ocupando el puesto de Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común). Hasta noviembre de 2014 desempeña el cargo Lady Catherine Ashton, la representante británica en el Colegio de Comisarios de la UE. El personal a su cargo desempeña funciones, según indica el art. 1.4 de la Decisión 2010/427²⁹, en la «administración central y [...] [en] las delegaciones de la Unión en terceros países y organizaciones internacionales.» A fecha de 19 de julio de 2014, y según se indica en su página web³⁰, cuenta con presencia en 131 países y con delegaciones ante 8 organizaciones internacionales. Tiene a su cargo 1 100 funcionarios y 4 300 empleados de otras categorías, sin contar con el personal en Bruselas.

²⁹ Decisión del Consejo 2010/427/UE de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Accesible a través de http://www.eeas.europa.eu/background/docs/index_en.htm. Accedido el martes 22 de julio de 2014 a las 10:00 horas.

³⁰ Servicio Europeo de Acción Exterior. <http://www.eeas.europa.eu>. Accedido el martes 22 de julio de 2014 a las 10:00 horas.

Cuadro 1: Organigrama del Servicio Europeo de Acción Exterior



Fuente: <http://www.eeas.europa.eu>.

3.4. Funcionamiento

En primer lugar conviene decir que, la creación de una entidad de asuntos exteriores europeos generó mucha expectación y controversia cuando se aprobó el Tratado de Lisboa. No obstante, causó otros inconvenientes que han dificultado sus tareas a lo largo de sus más de tres años de existencia. En primer lugar, se fortaleció el papel del Consejo Europeo que se volvió a constituir como un foro de debate para las políticas de asuntos exteriores. Por otro lado, no se da continuidad entre los trabajos preparatorios del Consejo de asuntos exteriores y los del AR/VP con los del Consejo Europeo ya que aquellos no colaboran en los trabajos preparatorios. Por tanto, no hay comunicación entre los Jefes de Estado y de Gobierno de los EE.MM. y las otras instituciones encargadas de salvaguardar los intereses de la UE en el extranjero y garantizar el cumplimiento y desarrollo de los objetivos acordados por el Consejo Europeo.³¹

Además, su consideración legal es ambigua, en palabras de Gutiérrez Espada, es un «servicio *sui generis*» ya que no es una institución de la UE ni está adscrito al Consejo o a la Comisión, esta segunda opción preferida por el PE.³² Por otro lado, Balfour y Raik indican que «la conjunción de los enfoques intergubernamental y supranacional en la creación del SEAE supone un desafío a la dicotomía tradicional imperante en las concepciones de la integración de la UE.»³³ En esta línea, si el proceso de integración hubiera seguido los preceptos propuesto por los neofuncionalistas³⁴, se hubiera producido una creciente transferencia de competencias desde los EE.MM. y hubiera dotado al SEAE de un papel decisorio en cuanto a toma de posiciones, establecimiento de agendas internacionales para la Unión y, quizá, una mayor entidad (o marca) para liderar unas representaciones diplomáticas a nivel europeo en el exterior.

³¹ HELWIG, IVAN, y KOSTANYAN (2013), pág. 2.

³² GUTIÉRREZ ESPADA en ALDECOA LUZÁRRAGA, GONZÁLEZ ALONSO y GUZMÁN ZAPATER (2009), pág. 48.

³³ BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 2.

³⁴ NIEMANN y SCHMITTER (2009).

En esta línea argumentativa puede entenderse el artículo 3 de la Decisión 2010/427 del Consejo³⁵, la cual indica que «el SEAE prestará su apoyo y colaborará con los servicios diplomáticos de los Estados miembros, así como con la Secretaría General del Consejo y con los servicios de la Comisión a fin de garantizar la coherencia. El SEAE y los servicios de la Comisión se consultarán recíprocamente sobre todos los asuntos relativos a la acción exterior de la Unión en el ejercicio de sus respectivas funciones salvo en materias abarcadas por la PESD. El SEAE participará de los trabajos y procedimientos preparatorios relativos a los actos que deba elaborar la Comisión en este ámbito.» Se desprende una intención de vincular las políticas de la Unión a las nacionales, no pudiendo ser el fin otro más que la cooperación y el consenso.

3.5. **Ámbito de actuación**

Hubo un tiempo, periodo inmediatamente posterior a la firma del Tratado de Lisboa, en que el debate se centró en dos tesis contrapuestas. Una primera que abogaba por un SEAE *stricto sensu* en el tuviera cabida sólo cuestiones de política exterior, o como dice Gutiérrez Espada, «del segundo pilar»³⁶. Y una segunda que incorporaba también las Direcciones Generales con dimensión exterior de la CE, es decir, desarrollo, ampliación, ayuda humanitaria y la Oficina de cooperación, y por parte del Consejo se cederían la Dirección General E, la Unidad Política, el Estado Mayor de la UE y el Centro de Situación.³⁷

El ámbito de actuación de la UE en materia exterior viene marcado por el artículo 22 TUE por el cual el Consejo Europeo es el encargado de determinar los intereses y objetivos de la Unión. Estos podrán versar sobre la PESC así como de otros ámbitos de la acción exterior. Pueden «referirse a las relación de la Unión con

³⁵ Decisión del Consejo 2010/427/UE de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Disponible en: http://www.eeas.europa.eu/background/docs/index_en.htm. Accedido el martes 22 de julio de 2014 a las 10:00 horas.

³⁶ GUTIÉRREZ ESPADA en ALDECOA LUZÁRRAGA, GONZÁLEZ ALONSO y GUZMÁN ZAPATER (2009), pág. 49.

³⁷ GUTIÉRREZ ESPADA en ALDECOA LUZÁRRAGA, GONZÁLEZ ALONSO y GUZMÁN ZAPATER (2009), pág. 50.

un país o una región, o tener planteamiento temático.»³⁸ El artículo 24 TUE establece la atribución de competencias a la UE en política exterior y de seguridad común, que es la que desempeñará el SEAE. Estas abarcarán «todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común.»³⁹ Esto implica que los EE.MM. se comprometen, en asuntos internacionales de la Unión, a cederle el protagonismo que tendrían sus servicios exteriores a aquel dirigido por el AR/VP. Este hecho requiere de una coordinación y cooperación que también está prevista en el Tratado. El artículo 21.3 TUE indica que la UE, a través del Consejo y de la CE, con asistencia del AR/VP, velará «por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas.»⁴⁰

El artículo 24 TUE apela a que la PESC esté «basada en el desarrollo de la solidaridad política mutua de los Estados miembros, en la identificación de los asuntos que presenten un interés general y en la consecución de una convergencia cada vez mayor de la actuación de los Estados miembros.» Esta convergencia y apoyo deberá hacerse, como indica este mismo artículo en su punto 3 «activamente y sin reservas [...] con espíritu de lealtad y solidaridad mutua» así como de respeto a la acción de la Unión en el ámbito de la PESC.

Aparte de lo indicado por los Tratados, el artículo 9 de la Decisión 2010/427 del Consejo profundiza en los instrumentos de la acción exterior y programación. Establece:

«1. La gestión de los programas de cooperación exterior de la

³⁸ Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de marzo de 2010. *Tratado de la Unión Europea*. Accesible a través de http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_es.htm. Accedido el viernes 18 de julio de 2014 a las 13:48 horas.

³⁹ Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de marzo de 2010. *Tratado de la Unión Europea*. Accesible a través de http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_es.htm. Accedido el viernes 18 de julio de 2014 a las 13:48 horas.

⁴⁰ Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de marzo de 2010. *Tratado de la Unión Europea*. Accesible a través de http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_es.htm. Accedido el viernes 18 de julio de 2014 a las 13:48 horas.

Unión será responsabilidad de la Comisión, sin perjuicio de las respectivas funciones que desempeñan esta última y el SEAE en la programación tal como se indica en los apartados siguientes.

2. El Alto Representante garantizará la coordinación política general de la acción exterior de la Unión, velando por la unidad, coherencia y eficacia de la acción exterior de la Unión, en particular a través de los siguientes instrumentos de ayuda exterior:

1. Instrumento de Cooperación al Desarrollo

2. Fondo Europeo de Desarrollo

3. Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos

4. Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación

5. Instrumento de Cooperación con los Países Industrializados

6. Instrumento de cooperación en materia de seguridad nuclear

7. el Instrumento de Estabilidad, en relación con la asistencia prevista en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1717/2006

3. En particular, el SEAE contribuirá al ciclo de programación y gestión de los instrumentos mencionados en el apartado 2, atendiendo a los objetivos políticos fijados en dichos instrumentos. Además, 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,*
- ii. documentos de estrategia por países y documentos de estrategia regional,*

iii. *programas indicativos nacionales y regionales.*»⁴¹

3.6. Proceso decisorio

Retomando el artículo 22 TUE, el Consejo Europeo será el encargado de determinar los intereses y los objetivos estratégicos de la UE. También definirán la duración y los medios que deberán ser aportados por la UE y por los EE.MM. Esta decisión deberá ser tomada por unanimidad, previa recomendación del Consejo, y se ejecutará conforme a los procedimientos establecidos en los Tratados. Es decir, como refuerza el artículo 24 TUE el Consejo Europeo y el Consejo definirán y aplicarán las reglas y los procedimientos de la PESC por lo que queda excluida la posibilidad de adoptar actos legislativos (expresamente indicado en el arts. 24 y 31 TUE).

El AR/VP también juega un papel clave en toma de decisiones. En primer lugar, preside el Consejo de Asuntos exteriores según indica el artículo 27 TUE. Pero también, recogido en el mismo artículo, «contribuirá con sus propuestas a elaborar la política exterior y de seguridad común y se encargará de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo.»⁴² El AR/VP participa del proceso decisorio para, posteriormente, poder desempeñar otra función que le atribuye el artículo 27 TUE, representar a la UE, dirigir el diálogo político con terceros en nombre de la UE y expresar la posición de la UE en organizaciones internacionales y en conferencias internacionales.⁴³

Una última fase sería la ejecución de la PESC. Correspondería al SEAE la ejecución de las directrices marcadas por el AR/VP según el procedimiento anteriormente visto ya que, como indica en su propia página Web, «el SEAE es el

⁴¹ Decisión del Consejo 2010/427/UE de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Accesible a través de http://www.eeas.europa.eu/background/docs/index_en.htm. Accedido el martes 22 de julio de 2014 a las 10:00 horas.

⁴² Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de marzo de 2010. *Tratado de la Unión Europea*. Accesible a través de http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_es.htm. Accedido el viernes 18 de julio de 2014 a las 13:48 horas.

⁴³ Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de marzo de 2010. *Tratado de la Unión Europea*. Accesible a través de http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_es.htm. Accedido el viernes 18 de julio de 2014 a las 13:48 horas.

servicio diplomático de la UE.»⁴⁴ Pero los EE.MM. también cuentan con sus respectivos servicios diplomáticos. El TUE impele a estos a coordinarse y acometer acciones conjuntas a través. El artículo 35 TUE lo expresa de la siguiente manera:

Las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Unión en los terceros países y en las conferencias internacionales, así como sus representaciones ante las organizaciones internacionales, cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las decisiones que establezcan posiciones o acciones de la Unión adoptadas en virtud del presente capítulo.

Intensificarán su cooperación intercambiando información y procediendo a valoraciones comunes.»

3.7. De delegaciones de la Comisión a delegaciones de la Unión

Antes del Tratado de Lisboa, que es cuando se acuña la denominación de delegaciones de la Unión, la CE ya desempeñaba funciones en el exterior, Gutiérrez Espada lo denomina *ius legationis*, a través de las llamadas delegaciones de la CE. Su cambio de nombre provino del consenso alcanzado por el Consejo, como así lo plasmó en su *Informe de Situación* de 2005⁴⁵. En ese mismo documento se indicó el acuerdo de integrarlas en el SEAE.⁴⁶

El artículo 221 del TFUE (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en su última versión de 2009, Tratado de Lisboa) establece que «las delegaciones de la Unión en terceros países y ante organizaciones internacionales asumirán la

⁴⁴ http://www.eeas.europa.eu/background/docs/index_en.htm. Accedido el sábado 19 de julio de 2014 a las 12:15 horas.

⁴⁵ Consejo de la Unión Europea. *Informe de situación conjunto dirigido al Consejo Europeo por el Secretario General y Alto Representante y la Comisión*. Bruselas, Consejo de la Unión Europea, 9 de junio de 2005 (CAB 24 RELEX 304), 9956/05, págs. 1 a 12. en GUTIÉRREZ ESPADA en ALDECOA LUZÁRRAGA, GONZÁLEZ ALONSO y GUZMÁN ZAPATER (2009), págs. 45-56.

⁴⁶ GUTIÉRREZ ESPADA en ALDECOA LUZÁRRAGA, GONZÁLEZ ALONSO y GUZMÁN ZAPATER (2009), pág. 52.

representación de la Unión.»⁴⁷ También les ordena, en el mismo artículo punto 2, actuar «en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros.»⁴⁸ Son, por tanto, portavoces de toda la Unión y de sus intereses y no responden a políticas de orden nacional. Los temores de los EE.MM. más pequeños no deberían producirse ya que los EE.MM. más grandes no tienen la potestad de emplear estas representaciones como prolongaciones de sus propias legaciones diplomáticas.

3.8. El mandato de las Delegaciones de la UE

3.8.a. El ámbito de actividad

El artículo 5 de la Decisión del Consejo 2010/427 reza «el personal de las delegaciones constará de personal del SEAE y, cuando resulte apropiado para la ejecución de la política presupuestaria de la Unión y de las demás políticas de la Unión no cubiertas por el mandato del SEAE, de personal de la Comisión.» Queda patente que el debate sobre la colisión de intereses y actividades entre las misiones diplomáticas de los EE.MM. y las Delegaciones de la UE no ha de existir a tenor de lo establecido en los Tratados, como ya se ha visto, y tampoco en cuanto a personal ya que no contarán con diplomáticos nacionales que sean susceptibles de desarrollar tareas diplomáticas o consulares. Es imaginable, por tanto, una colisión de intereses y una especialización.

Su papel principal es el de representación del organismo supranacional y, como indican Helwig *et al.*, «servir de apoyo a las visitas de ministros extranjeros o de delegaciones de Miembros del Parlamento Europeo (MPE)»⁴⁹. Otra función que, *de facto*, ha asumido es «liderar y asumir la coordinación de la función previamente desempeñada por la Presidencia rotatoria.»⁵⁰ Se entiende que en materias de su

⁴⁷ Tratado de Funcionamiento de la UE. Disponible a través de http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_es.htm.

⁴⁸ Tratado de Funcionamiento de la UE. Disponible a través de http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_es.htm.

⁴⁹ HELWIG, IVAN y KOSTANYAN (2013), pág. 63.

⁵⁰ HELWIG, IVAN y KOSTANYAN (2013), pág. 62.

competencia y «con el objetivos de conseguir una mayor continuidad.»⁵¹ Estos autores continúan indicando que las tareas de corte político fueron incorporadas posteriormente para poder defender los comunicados y actuaciones de la Unión. Según estos investigadores, «el refuerzo de las secciones políticas [...] demuestra que la UE, desde la puesta en marcha del SEAE, ha obtenido una mayor visibilidad y fortalecido su impacto en la mayoría de los países donde está presente.»⁵²

Un tema más delicado es la presencia de delegaciones ante otros organismos internacionales. A pesar de contar con personalidad jurídica propia por el artículo 47 del TUE, no puede formar parte de las mismas y, en consecuencia, no puede hablar en nombre de los EE.MM. Habrán de ser estos los que indiquen en cada caso puntual si suscriben la posición común de la Unión o no.⁵³

A efectos prácticos, el propio SEAE indica que «el trabajo de una Delegación varía de país a país pero, en general, cubre aspectos políticos, comerciales, prensa e información, administración de ayuda y aspectos externos de las políticas internas de la UE.»⁵⁴ De este enunciado se deriva la necesidad de una cooperación estrecha entre el SEAE y las Direcciones Generales antes mencionadas (Desarrollo, Comercio y Ampliación). Y esa coordinación hubiera podido complicarse aún más si se hubiera aplicado la idea de varios EE.MM. de conceder cometidos adicionales a las Delegaciones de la UE en materia de protección consular y visados.⁵⁵ De acuerdo al derecho vigente, el art. 23 TFUE las misiones diplomáticas o consulares de un Estado miembro pueden prestar asistencia consular por razones humanitarias a nacionales de otro Estado miembro que no cuente con representación en dicho país. Esa asistencia se aplica a casos de fallecimiento, de accidente o enfermedad grave, de arresto o detención, que impliquen actos de violencia o al

⁵¹ HELWIG, IVAN y KOSTANYAN (2013), pág. 62.

⁵² HELWIG, IVAN y KOSTANYAN (2013), pág. 63.

⁵³ HELWIG, IVAN y KOSTANYAN (2013), pág. 64.

⁵⁴ Convocatoria de empleo del SEAE disponible en la sección de empleo en <http://www.eeas.europa.eu/>

⁵⁵ GUTIÉRREZ ESPADA en ALDECOA LUZÁRRAGA, GONZÁLEZ ALONSO y GUZMÁN ZAPATER (2009), pág. 52.

socorro y la repatriación de nacionales de la Unión en dificultad (art. 5.1 de la decisión 95/553, de 19 de diciembre de 1995, de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en Consejo, relativa a la protección de los ciudadanos de la Unión Europea por las representaciones diplomáticas y consulares (DO L 314, de 28 de diciembre de 1995). El debate estaba y está, por tanto, en si esta función podría o debería realizarse por parte de las propias Delegaciones de la UE.

Otro de los componentes lógicos del establecimiento de esta red de delegaciones es la transmisión de información. Las misiones diplomáticas tienen como función recabar datos sobre el país en el que están presentes y trasladarlos a su país de nacionalidad. Las delegaciones de la UE son también una fuente interesante de información por lo que sería lógico que, entre esta y las misiones de los EE.MM. en un mismo país, hubiera canales de comunicación constantes y fluidos. Esta tarea a simple vista sencilla se topa con dos escollos, uno técnico y otro político. El técnico se refiere a la necesidad de instalar un sistema de compartición de la información, unos canales, generalmente informáticos, que cuenten con la debida seguridad para evitar intrusiones de gobiernos extranjeros y actores transnacionales, pero que a la vez permitan fluir datos bidireccionalmente de forma rápida y sin límite de cantidad. La UE, al no haber desempeñado funciones de este tipo, requiere de tiempo para establecer estos canales de comunicación descentralizados para que no sólo lleguen a Bruselas y a las capitales de los EE.MM. sino también por las misiones diplomáticas de estos en el Estado extranjero. Un test al respecto se realizó en 2012 con la Delegación en Washington D.C.

La segunda barrera o freno se refiere a la voluntad política de desarrollar este proyecto. Si el canal de comunicación ha de ser bidireccional, muchos EE.MM. no querrán compartir información con 28+1 miembros a la vez. En ciertos casos se trata de información sensible o simplemente datos que permitirían una situación de ventaja competitiva respecto al resto de EE.MM. Es decir, las Delegaciones de la UE podrían, y es previsible que así continúe, no recibir la confianza de las misiones diplomáticas desplegadas por el mundo. De modo análogo se podría pensar para los informantes. Estos podrían no sentirse dispuestos a transmitir informaciones que posteriormente serán trasladadas a 28 Estados con sus propias idiosincrasias. Ya no habría sólo de informarse para cuidar forma y contenido respecto de un actor, sino que contaría con

28+1 objetivos, sensibilidades... a las que atender a la hora de informar. Esto, sin duda, es una gran desventaja y minora la efectividad de la Delegaciones.

3.8.b. Funciones consulares

Helwig, Ivan y Kostanyan indican que, de sus entrevistas, se deriva el visto bueno que algunos EE.MM. otorgarían a la instauración de actividades consulares en las Delegaciones de la UE, mencionan en particular la asistencia consular.⁵⁶ La razón de esta opinión radica en la dimensión del país. Son EE.MM. con un tamaño relativamente pequeño lo que condiciona su disponibilidad presupuestaria y personal para establecer una red de misiones diplomáticas y consulares lo suficientemente extensa como para cubrir todos sus posibles intereses estratégicos. El contar con los servicios de las Delegaciones de la UE tendría un efecto de economías de escala pudiendo ampliar su red exterior sin necesidad de incrementos presupuestarios.

En oposición a estas consideraciones están los EE.MM. más grandes. Son países tradicionalmente con una red exterior y una experiencia diplomática de siglos. Esto les ha permitido mantener una estrategia de especialización y de posicionamiento en aquellas regiones dónde más intereses tienen. El ceder dichas funciones, así como la mencionada compartición de información, serviría para debilitar su posicionamiento estratégico y su ventaja en términos comerciales. Por tanto, sus reticencias aúnan componentes político-estratégicos y económicos.

3.9. ¿Cómo han sido los primeros años del SEAE?

Existen diversas publicaciones sobre el proceso integrador en la UE, pero la de Nieman y Schmitter nos ofrece unas interpretaciones sobre cómo se están adaptando las diplomacias nacionales a la arquitectura post Lisboa.

«La síntesis de los enfoques intergubernamental y supranacional surgida con la creación del SEAE desafía la dicotomía tradicional en la interpretación de la integración de la UE. La lógica neofuncionalista de la integración habría esperado que las nuevas estructuras hubieran conllevado una subsiguiente transferencia de poder (tanto formal como informal) a Bruselas, por ejemplo, otorgando al SEAS el papel central en el diseño de la agenda y en la preparación de decisiones conjuntas y en la

⁵⁶ HELWIG, IVAN y KOSTANYAN (2013), págs. 64 y 65.

representación diplomática. En el proceso, el control nacional de la política exterior estaba llamado a debilitarse, posiblemente implicando que las diplomacias nacionales devendrían ocasionalmente obsoletas o se convertirían en oficinas locales del SEAE. Esto estaría en línea con la visión Haasiana de la integración, en la que los actores nacionales se acomodan y modifican sus lealtades, expectativas y actividades a las estructuras comunes.»⁵⁷

«Los primeros dos años del SEAE han mostrado que el proceso de adaptación no ha tomado forma de la manera descrita. Los EE.MM. han mantenido su preeminencia y el SEAS ha sido más una secretaría de los Ministerios de Asuntos Exteriores nacionales que un actor *primus inter pares* en la conformación de la agenda política. La “complementariedad” entre Bruselas y las capitales nacionales ha sido el objetivo clave de la mayoría de los EE.MM. Sin embargo, esto no implica que no haya habido cambios. Muy al contrario, la tendencia a trabajar conjuntamente ha continuado a pesar de las fuerzas centrífugas desatadas por la crisis económica. Hay menos áreas de asuntos internacionales en las que los EE.MM. puedan actuar solos.»⁵⁸

4. Posiciones de algunos EE.MM.

4.1. Alemania – Auswärtiges Amt

4.1.a. El SEAE visto desde Berlín

El país germano ha sido uno de los grandes actores comprometidos con el proyecto de integración europeo desde sus inicios. Es por esta razón que su visión sobre el proceso de integración ha estado muy ligada a los objetivos de la Unión. El caso del SEAE no es distinto. Adebahr indica que «Alemania se considera uno de los apoyos fuertes del SEAE tanto en su creación como en sus operaciones.»⁵⁹ El Ministerio de AA.EE. alemán no siente el desarrollo del SEAE como una amenaza a sus tareas y responsabilidades ya que lo considera una entidad importante de cara a

⁵⁷ NIEMANN y SCHMITTER (2009).

⁵⁸ BALFOUR y RAIK (2013).

⁵⁹ ADEBAHR en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), págs. 13 a 20.

las políticas de vecindad así como para la programación de proyectos y la asistencia exterior en el marco de la cooperación al desarrollo.⁶⁰

4.1.b. Cambios experimentados con la creación del SEAE – visión histórica

El Ministerio de AA.EE. no ha experimentado variaciones considerables debidas a la puesta en funcionamiento del SEAE salvo la creación, a semejanza de otros EE.MM. de una unidad encargada de los aspectos de personal del servicio europeo. Podría aducirse también, que el decrecimiento de puestos hasta 2013 podría deberse a la implantación del servicio europeo, pero se contradice con la tendencia de aumento desde ese año. Si se profundiza en las tareas de la red exterior alemana se observa que la reducción se debió a razones presupuestarias y que el cambio de tendencia tuvo su origen en el aumento de las demandas consulares registradas así como en la implantación de un carné de identidad electrónico que era también expedido en las embajadas en el extranjero. De cara al futuro próximo, como ha venido ocurriendo hasta la fecha, no están previstas alteraciones que puedan entenderse derivadas de una voluntad de mayor desarrollo del SEAE . No obstante, esta situación podría cambiar si el documento de la revisión del SEAE de 2014 y un acuerdo entre los EE.MM. promoviera otra operativa.⁶¹

En relación con el presupuesto, citando de nuevo a Adebahr, dado que la tendencia ha continuado, «el presupuesto se ha mantenido alrededor de los tres mil millones de euros con ligeros incrementos.»⁶²

4.1.c. ¿Se compagina la política exterior alemana con la de la UE?

En primer lugar, conviene indicar que entre la diplomacia germana existe la concepción de que el SEAE fue una idea alemana basada en el interés por extender las capacidades que la Unión tuvo durante el mandato de Javier Solana. Sin perder el espíritu intergubernamental, el AR/VP debería contar con elementos personales y

⁶⁰ http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Uebersicht_Navi.html Accedido el jueves 31 de julio de 2014 a las 19:22 horas.

⁶¹ http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/AuswDienst/Reform_node.html Accedido el jueves 31 de julio de 2014 a las 19:37 horas.

⁶² ADEBAHR en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 14

materiales que le permitieran desarrollar sus tareas. Pero dicho esto, la política exterior alemana sigue teniendo, a ojos de sus diplomáticos, carácter propio que se muestra a través de unos objetivos y un proceder que se materializan a través de una extensa red de misiones diplomáticas y consulares. Esa naturaleza les confiere la seguridad de la futura coexistencia de ambos servicios diplomáticos. No entienden que uno sea alternativo al otro ya que las posiciones alemanas son, *grosso modo*, similares a las de otros EE.MM. y, por ende, a las del SEAE. Es decir, la complementariedad es bastante alta. Como ocurre con los países considerados «potencia», sus políticas suelen ser asimiladas y, en ciertas ocasiones, reproducidas por otros actores; pero siempre existirá un componente muy nacional que no será compartido por estos y que para aquél sea imperativo. De ahí deriva la necesidad o el interés de Alemania por mantener su red independiente de misiones diplomáticas. En relación con áreas geográficas, su presencia está bastante repartida por todo el mundo.

En Berlín se estima que los intereses alemanes suelen superponerse con la de la Unión. Este hecho, sin obviar los intereses comunes en materia exterior en toda Europa, refleja la interacción que se da entre los servicios nacionales y el de la Unión. Se genera una *carga* y una *descarga* de objetivos, políticas y posiciones entre los Ministerios de AA.EE. de los EE.MM. y el SEAE. Es lo que en inglés se ha denominado «uploading» y «downloading». Este hecho es un claro ejemplo del proceso decisorio intergubernamental.

Alemania puede beneficiarse del SEAE usándolo como paraguas para expandir su presencia global. Un ejemplo claro es la retirada de misiones en América Latina dónde países como España tiene una mayor y más asentada presencia y puede servirse de sus representaciones, o de las del SEAE en temas no consulares, para prestar asistencia a sus nacionales. De esta manera, especialmente en el reciente periodo de recesión, puede centrarse en aquellas regiones donde sus intereses son mayores, sean estas Oriente Medio, la Comunidad de Estados Independientes y Asia Central.⁶³

⁶³ ADEBAHR en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 14.

El contrapunto lo ejemplifican los temas de seguridad para los que Alemania parece muy celosa y no transfiere siquiera a las NN.UU. Por tanto, no cabe esperar que puedan ser cedidas a la Unión en un futuro.

4.1.d. Expectativas de la revisión de 2014⁶⁴

Es difícil predecir la posición que finalmente se adoptará por parte de Alemania de cara al futuro del SEAE, pero, al menos, existe entre su cuerpo de diplomáticos la sensación de una creciente convergencia que presumiblemente continuará en el futuro. Retomando el concepto de carga y descarga, a mayor interacción se creará una cultura diplomática europea que se nutrirá de los insumos de los Ministerios de los EE.MM. y, a la vez, se europeizará el servicio diplomático alemán. Por el momento, y quizás dado el peso que el país tiene en su conjunto sobre la Unión, no se percibe que la identidad diplomática alemana pueda diluirse y confundirse con la del SEAE. En palabras de C. Adebahr, «lo que está claro es que, *grosso modo*, no hay otro servicio exterior nacional con el que Alemania tenga relaciones más cercanas que con el SEAE.»⁶⁵

4.1.e. Recapitulación

El Ministerio de AA.EE. alemán está satisfecho con el desarrollo, objetivos y proceder del SEAE, aunque consideran se debe seguir avanzando en la creación de un espíritu de cuerpo que, por ejemplo, se refleje en los documentos que se elaboren, cuya calidad sigue siendo muy variable. También señalan que las reuniones podrían elevar su contenido estratégico y relevancia, así como exigir poder de iniciativa al AR/VP.

Finalmente, recriminan ciertos comportamientos acaecidos en los que los diplomáticos nacionales actuaban más como promotores de sus intereses nacionales que como representantes de una institución supranacional. No obstante, añaden que los diplomáticos destinados en el SEAE mantienen contacto regular con Berlín y sirven de enlace en ciertas materias.

⁶⁴ ADEBAHR en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 14.

⁶⁵ ADEBAHR en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 17.

4.2. Francia – Quai d’Orsay⁶⁶

Como elemento previo a este análisis, cabe decir que por toda Francia se extiende un sentimiento de orgullo nacional que reconoce el peso de la nación tanto en el continente como en la historia mundial.

4.2.a. El SEAE visto desde París

La UE ha crecido en importancia en Francia con el paso de los años y ha influenciado también su política exterior y de seguridad. Los inicios de esta etapa coinciden con el gobierno de De Gaulle y la participación de Francia en varias de las OO.II. creadas tras la Segunda Guerra Mundial. No obstante, De Gaulle aseguró la independencia de Francia a través de un programa nuclear y la no participación del país en la estructura militar de la OTAN. Terpan indica que «el legado gaulista no desapareció tras la Guerra Fría»⁶⁷ sino que sus objetivos se han mantenido inalterados siendo las tácticas las que han cambiado a lo largo del tiempo.⁶⁸

Terpan comenta que Francia ha experimentado «una continuada predisposición a comprometerse activamente con los asuntos mundiales, residiendo en ella la absoluta resolución a intervenir ya sea diplomática o militarmente.»⁶⁹

Durante la era Mitterrand se orientó la política exterior hacia una mayor integración europea, sobre todo en asuntos de prevención de conflictos, mantenimiento de la paz y administración de crisis.

Los años noventa fue una época de cambio en la que la caída de la URSS propició la europeización de los objetivos e instituciones de toma de decisiones en Francia. Europa pasó a ser vista también como un poder militar. Fruto de ello es que para Francia la política exterior y de seguridad pasó a ser una prioridad. En conjunción con la PESD, la PESC ha conferido mayor autonomía a la UE en asuntos internacionales, según las fuentes consultadas.

⁶⁶ TERPAN en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), págs. 129 a 136.

⁶⁷ TERPAN en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 129.

⁶⁸ TERPAN en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 129.

⁶⁹ TERPAN en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 129.

4.2.b. Cambios experimentados con la creación del SEAE – visión histórica

Francia considera que la política exterior llevará a la Unión a convertirse en un actor de primer rango a nivel internacional y que, además, permitirá a los EE.MM. incrementar su proyección; si bien, su preocupación se centra en Francia.

Sin embargo, no existen motivos de preocupación en cuanto a la composición y estructura del Ministerio de AA.EE. francés ya que la constitución del SEAE no ha causado cambios sustanciales. Muy al contrario, se ha percibido como un mecanismo para promover los intereses nacionales y aunar otros con el resto de EE.MM. De modo semejante a otros países, *Quai d'Orsay* (nombre con el que se conoce al Ministerio de AA.EE. francés) ha debido coordinarse a nivel de Direcciones Generales (DG) con el SEAE a través de una DG nueva dedicada a asuntos exteriores de la UE. *Ad intra* la coordinación también se ha intensificado con el objetivo de acudir a Bruselas con posiciones contrastadas con las divisiones geográficas competentes.

La crisis económico-financiera también ha hecho mella en la estructura, obligando a la implementación de restricciones personales y presupuestarias en los servicios centrales y en la red exterior. Como curiosidad, el Consejo de Estado (equivalente a nuestro Tribunal Constitucional) detuvo el proceso de establecimiento de misiones diplomáticas conjuntas con Alemania por lo que es previsible que la conjunción de representaciones de varios EE.MM. bajo el tejado del SEAE sufriría igual suerte.⁷⁰

4.2.c. ¿Se compagina la política exterior francesa con la de la UE?

En primer lugar hay que indicar que se alcanzó el acuerdo en materia de política exterior en la Cumbre de 1998 en Saint Malo y que en la Cumbre de Colonia al año siguiente fue cuando se lanzó la PESC.⁷¹ Francia fue uno de los grandes impulsores del acuerdo. Por ello, se puede interpretar *a priori* que la compatibilidad de ambas políticas y servicios está presente en el *Quai d'Orsay*. Si se profundiza en la idea, uno se encuentra en el ideario del Ministerio con dos ideas ligeramente opuestas. La primera, empleando una frase de Terpan, «el desarrollo de la PESC debería ser

⁷⁰ TERPAN en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 132.

⁷¹ TERPAN en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 131.

acelerado para poder alcanzar el fin último de convertir a la Unión en una potencia.» La segunda es el cuidado, por no decir escepticismo, subyacente en las posiciones francesas cuando se negocia fortalecer el SEAE.

En contraposición, Francia cuenta con unos intereses y una agenda que va a promover y defender aún sin el apoyo del resto de los EE.MM. Es por ello que mantiene cierta distancia con el SEAE y por lo que se opone a una política exterior y de defensa que supere lo intergubernamental y se adentre en la unificación. La soberanía del Estado-nación es uno de los principios que desean continúe primando en materia de exteriores por razones económico-geo-estratégicos y de promoción lingüístico-cultural y democrática.

Terpan indica al respecto, un caso particular en el que Francia está primando la actuación de la Unión, África. «Francia está promoviendo la europeización de su política africana a través de la promoción de las operación de la UE en vez de las suyas. [También]... ha arengado el desarrollo de una estrategia europea en el Sahel.»⁷²

En definitiva, Francia entiende el SEAE como un valor añadido que da visibilidad a la Unión a la vez que complementa a los servicios diplomáticos y consulares de los EE.MM. Al igual que los otros tres grandes países, el SEAE constituiría un altavoz de la política consensuada de los EE.MM. acudiendo estos posteriormente con sus posiciones nacionales.

4.2.d. Expectativas de la revisión de 2014

Es común a otros EE.MM. el tema de la visibilidad. Ninguno de ellos tiene el mínimo interés en permitir que el SEAE suplante las tareas y funciones de los Ministerios de AA.EE. Pero sí abogan por una mayor presencia del AR/VP en los foros internacionales. Tras las tareas realizadas por Catherine Ashton, confían esta petición pueda ser llevada a buen puerto por el nuevo ocupante del puesto.

En materia de eficiencia y actividad, una de las solicitudes recurrentes es la de mejora de la calidad y distribución en tiempo de informes y materiales. Consideran que la presencia de diplomáticos nacionales en el seno del SEAE es una buena

⁷² TERPAN en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 132.

medida que facilita la coordinación y la coherencia de políticas entre Bruselas y las capitales de los EE.MM. pero que, quizá, debido al estado embrionario del servicio, no rinde a satisfacción de los usuarios.

Las materias que, a ojos de París, podrían ser más satisfactoriamente desempeñadas por el SEAE son las relacionadas con crisis humanitarias y la protección de los derechos humanos. En asuntos económicos consideran que puede ser un buen asidero para que los EE.MM. desarrollen su labor de manera más eficiente. París estima que las labores de protección diplomática y evacuación son realizadas con mayor eficiencia si son coordinadas por el mecanismo intergubernamental que por cada EE.MM. a título individual. De este modo se asegura una acción consistente y proporcionada en la que cada parte contribuye eficientemente.

Por último, aunque no apto para Francia, al igual que otros EE.MM. admite que los países pequeños de la Unión se beneficien de relaciones bilaterales a través de las Delegaciones de la UE.

En definitiva, de cara al futuro confían en un desarrollo más político que técnico-administrativo.

4.2.e. Recapitulación

Francia, siendo uno de los tres principales países de la Unión considera el SEAE como un elemento integrador y de proyección de las posiciones, intereses y objetivos de los EE.MM. a nivel internacional. No obstante, considera que la estructura decisoria intergubernamental es la apropiada ya que los intereses nacionales franceses son propios y no susceptibles de ser compartidos en su totalidad por otros Estados. Sí admiten que ciertos EE.MM. de menor tamaño deseen incrementar su red exterior a través de las Delegaciones de la UE.

El SEAE permitirá a la UE ser más visible en la esfera internacional, en relaciones bilaterales principalmente. Además, facilitará la europeización de los diplomáticos franceses a la vez que permite una cooperación de éstos con los destacados en Bruselas. La cooperación, lejos de ser idónea, ha de mejorar en eficiencia y calidad.

En resumen, valoran las tareas del SEAE y de su AR/VP al que confían, en un futuro, sepa incrementar su visibilidad en la esfera internacional y fomentar el debate y el consenso entre los EE.MM. Consideran que en materia de derechos humanos y crisis humanitarias la acción conjunta a través de la coordinación del SEAE resultará en una mayor cobertura personal y de las necesidades que se identifiquen.

4.3. Italia - Farnesina

4.3.a. El SEAE visto desde Roma

La Unión Europea ha sido uno de los pilares sobre los que se ha basado la política exterior italiana una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial.⁷³ Andrea Frontini lo expresa diciendo que «el compromiso de Italia con la integración Euroatlántica (*incluye las relaciones con la OTAN y bilaterales con EE.UU. como otros dos pilares de la política exterior*) ha sido generalmente percibido por su élite diplomática como un amarre vital con el exterior en contra de la polarizada y, a menudo, volátil situación política interior.»⁷⁴

Durante los primeros años del siglo XXI, al igual que España, Italia fluctuó desde un apoyo claro en la UE a una connivencia mayor en el eje transatlántico. EE.UU. se convirtió en el faro que guiaba la agenda política italiana, más centrada en los temas de seguridad. También se aduce a que la situación de polarización en Europa propició ese viraje.⁷⁵

Independientemente de la evolución, Italia ha seguido una senda continuista en lo que se refiere al proyecto de Política Exterior y de Seguridad Común. El servicio diplomático italiano lo ha entendido como una guía a seguir dado que es un miembro fundador de la UE, su orientación claramente europeísta y como elemento compensador de las deficiencias estructurales que afectan a su proyección internacional. Otro elemento que no se debe olvidar, aunque no diferenciador de Italia

⁷³ <http://www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/> Accedido el viernes 1 de agosto de 2014 a las 11:03 horas.

⁷⁴ FRONTINI en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 23.

⁷⁵ FRONTINI en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 23.

pero si más marcado que en el caso de Alemania, es el impacto de la globalización. Dado que Italia es considerada una potencia media con intereses globales, el país ha aprovechado el impulso del SEAE para promover sus intereses en áreas estratégicas como los Balcanes y el Mediterráneo y beneficiarse del valor añadido que proveen las instituciones en términos financieros y de experiencia técnica.⁷⁶

4.3.b. Cambios experimentados con la creación del SEAE – visión histórica

2010, impelido quizás por los propósitos de contención del gasto, implicó una reforma de su sistema diplomático y consular en el exterior así como una transformación temática de sus Direcciones Generales (DD.GG.).⁷⁷ A semejanza de otros EE.MM. se creó una DG de relaciones con la Unión específica, a la que se asignó también la relación bilateral con los EE.MM. y se concedió mayor importancia a temas de seguridad, de comercio, de patrimonio cultural y excelencia científica.⁷⁸ Esa nueva unidad trata los aspectos institucionales de la política exterior de la Unión mientras que la DG de Asuntos Políticos y Política de Seguridad es la encargada de los temas de PESC y PESD.

En referencia a la red exterior, Italia mostró su disposición a estudiar la compartición de gastos tales como seguridad, sede, logística e informática con otros EE.MM. y con el SEAE. Esta tendencia demuestra la estrategia bidireccional de carga y descarga que sigue el país, adaptando su política exterior en base a la del SEAE a la vez que influenciando su agenda en las temáticas y regiones de prioridad italianas. Según fuentes consultadas, las prioridades italianas son compatibles y complementarias con las de la Unión. Considera que los EE.MM. tienen, también, una obligación de impulsar el SEAE y su política exterior ya que entienden que Italia es, en parte, Europa y viceversa. La política de «europeización» está siendo aprovechada para añadir el valor de la Unión a la política de expansión económica de Italia en regiones sin tradición diplomática, lejanas del país, como son el Lejano oriente y el Sureste asiático. Frontini destaca también que «el creciente proceso de

⁷⁶ FRONTINI en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 23.

⁷⁷ http://www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/IL_MAE/ Accedido el viernes 1 de agosto a las 11:10 horas.

⁷⁸ FRONTINI en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 23.

internacionalización de la economía italiana está convirtiendo al país en un demandante de valor añadido de la política exterior de la Unión en relación a las economías emergentes no occidentales haciendo uso de asociaciones estratégicas más inteligentes y ambiciosas.»⁷⁹

El cambio de denominación y actualización de capacidades de las Delegaciones de la UE es vista como una necesaria *diplommatización* de los programas e instrumentos técnicos de la CE. Frontini indica que se considera que los métodos de trabajo y la capacidad de influencia deben ser refinados para alcanzar todo su potencial.⁸⁰

4.3.c. ¿Se compagina la política exterior italiana con la de la UE?

Frontini explica que Italia persiguió tres objetivos durante la negociación en el Consejo del SEAE. Primero, un apoyo un servicio políticamente fuerte con autonomía para actuar e identidad propia frente a los EE.MM. y a las Instituciones. En segundo lugar, abogaba por una plantilla con bagajes diversos y capaces de desempeñar distintas funciones, parte del cual debería proceder de los EE.MM. lo que favorecería la transmisión de información y una «oxigenación» entre los diferentes actores. En tercer lugar, insistió en la imperiosa necesidad de fortalecer el papel del SEAE en foros multilaterales y sobre temas de mundiales que aseguraran una adecuada coordinación de las posiciones de los EE.MM.⁸¹ Esto demuestra que Italia apoya la constitución de un SEAE y que no siente que su desarrollo contrarreste las capacidades de la Farnesina (nombre con el que se conoce al Ministerio italiano de AA.EE.). Entiende el SEAE como un aglutinador de las posiciones de los EE.MM. frente a OO.II. con el fin de ofrecer una posición consensuada desde Bruselas. También percibe que se produce un valor añadido en análisis y redacción de informes. Los asuntos consulares, al igual que Alemania, son vistos como elementos sensibles de los EE.MM. y por ello no transferibles. La Farnesina aduce que las razones son una legislación divergente en ciudadanía y unas inexperiencia y falta de recursos por

⁷⁹ FRONTINI en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 26.

⁸⁰ FRONTINI en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 27.

⁸¹ FRONTINI en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 26.

parte de la UE. En casos de desastres naturales, el SEAE sí podría desarrollar labores de coordinación entre los Ministerios de AA.EE. de los EE.MM.

Otro de los campos que Italia desea retener es todo lo referido a la diplomacia económica. Unido al hecho de que existen instrumentos y organizaciones de la Unión encargados de estos temas específicos, la promoción de la marca Italia es vista como un asunto interno del país.

Por último, recalcar que también se percibe desde Roma un entendimiento fructífero y fluido entre sus diplomáticos y el personal del SEAE, no circunscribiéndose este únicamente a las relaciones entre el personal de nacionalidad italiana. Siente que se está construyendo un método de trabajo progresivamente más adaptado a la coyuntura de la Unión y de los EE.MM.

4.3.d. Expectativas de la revisión de 2014⁸²

A pesar del buen entendimiento entre los dos servicios diplomáticos, la Farnesina desearía ver una mayor implicación, rigurosidad y asertividad en los análisis e informes que se remiten desde el SEAE. En opinión de algunas fuentes en ocasiones su lectura no satisface por la suavidad y ambigüedad del lenguaje. Del mismo modo, consideran que las tareas diarias serían más efectivas si existiera un contacto más directo entre niveles jerárquicamente altos de ambos servicios diplomáticos. El mantenimiento de reuniones regulares facilitaría la adopción de agendas más ambiciosas y precisas y ahorraría procesos de decisión y análisis.

El Servicio diplomático italiano estima que existen intereses por parte de los tres grandes (Alemania, Francia y Reino Unido) por asimilar los intereses europeos a sus intereses y objetivos nacionales. Consideran que esta situación no debería producirse y que Francia y Reino Unido, debería actuar como Alemania, la que posee una visión más europea de lo que debería ser la política exterior de la Unión.

4.3.e. Recapitulación

La visión de conjunto de la Farnesina es satisfactoria ya que considera existe un valor añadido por parte del SEAE para que las diplomacias de los EE.MM. sean más eficientes en costes y maximicen sus posibilidades diplomáticas y consulares. Por

⁸² FRONTINI en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 27.

otro lado, aprecian la visibilidad que el SEAE está dando a la Unión en los foros internacionales así como las buenas labores de análisis e información que están desarrollando.

4.4. Reino Unido - Foreign and Commonwealth Office

Grosso modo, la relación del RU con la UE; y, a efectos de este estudio, del SEAE; sigue rigiéndose por las palabras que pronunció el Primer Ministro Tony Blair en 2002: «Europa es y deberá seguir siendo una alianza de gobierno Europeo y nacional»⁸³.

4.4.a. El SEAE visto desde Londres

El Reino Unido (RU), como ya se ha apuntado anteriormente, es otra referencia en la Unión sobre política exterior. Carta y Whitman indican que «Reino Unido y Francia son los dos países que más ambiciones tienen [en términos de agenda y de carga de posiciones y estrategias] en el campo de la política exterior, de seguridad y de defensa.»⁸⁴ Algunos EE.MM. perciben especialmente su *euroescepticismo* y su resistencia a una mayor integración de la Unión. Nada más lejos de la realidad a ojos de Londres ya que siguen apoyando el proceso intergubernamental. La nota distintiva es que no desean y no permitirán que el RU pierda un ápice de visibilidad y de autonomía en el ejercicio de sus funciones diplomáticas. Históricamente han sido una potencia mundial desde el siglo XVIII alcanzando su máximo esplendor durante la época victoriana. Este hecho impregna al país de su carácter de saberse imprescindible en la escena internacional. A fecha de 2014 hay también que añadir el creciente *euroescepticismo* que se distribuye por varios EE.MM. y que en el RU, con el auge de UKIP está desembocando en un discurso de realce de las virtudes nacionales y David Cameron, Primer Ministro, espera convocar en 2017 un referendo de la voluntad popular de mantener la pertenencia del país a la Unión. En palabras de Carta y Whitman, «la postura del

⁸³ CARTA y WHITMAN en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 144.

⁸⁴ CARTA y WHITMAN en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), págs. 137.

Reino Unido ha sido reticente al hecho de que las disposiciones institucionales y decisorias constriñan la política exterior británica»⁸⁵

4.4.b. Cambios experimentados con la creación del SEAE – visión histórica

En primer lugar cabe destacar la evolución que la crisis ha causado en la sociedad en cuanto a su visión de los asuntos exteriores. El Reino Unido, como consecuencia de la crisis, ha experimentado un creciente *euroescepticismo* que se ha reflejado en un ascenso de la presencia de estos partidos en el Parlamento Europeo (no exclusivo del RU). Esta divergencia de posturas comenzó ya hace dos años como indican Carta y Whitman: «en un debate de la Casa de los Comunes en junio de 2012, el Ministro para Europa David Lidington puso de manifiesto la existencia de diferentes puntos de vista respecto al SEAE dentro del la coalición de gobierno»⁸⁶. Pero también indican que añadió que el SEAE era un hecho y que podría complementar los esfuerzos del FCO y permitir la consecución de los objetivos del país en materia internacional. Otro objetivo fue el de desligar la política exterior del RU de la de la UE y fomentar su condición de red en la que el SEAE es sólo una rama.

El segundo aspecto es el elemento económico. La crisis financiera ha obligado a adoptar un plan de austeridad en 2010 que ha forzado al FCO a ajustar su contabilidad. La medida ha obligado a desarrollar una política de obtener más beneficios con menos insumos, misma estrategia que estableció García-Margallo para el MAEC. En el RU se materializó en una reducción de los gastos en personal y edificios. La estrategia es la redistribución de un 8% de los recursos del FCO a países emergentes que serán importantes para el RU en los próximos 20 años.⁸⁷ Es decir, que al igual que en el resto de EE.MM. analizados, el RU ha modificado su servicio exterior no en base a las constitución del SEAE sino como resultado de unos objetivos de racionalización, relocalización y reposicionamiento de su personal provenientes del Gobierno de Londres. Resumiendo las explicaciones de las fuentes consultadas, las prioridades de globalización, crisis en la Eurozona y legitimidad democrática han

⁸⁵ CARTA y WHITMAN en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), págs. 137 a 148.

⁸⁶ CARTA y WHITMAN en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 138.

⁸⁷ FRASER (2012)

dado forma a una reorganización del FCO más allá de la constitución del SEAE. En base a esta concepción, los objetivos británicos persiguen, recogidos en el *FCO Business Plan 2012-2015*, son la consecución de la prosperidad del RU, el apoyo a los nacionales en el exterior y el establecimiento de unos servicios consulares eficientes. El desarrollo del SEAE, se entiende, es algo accesorio que únicamente añade valor a la presencia británica en el exterior, otorga posibilidades de adquisición de conocimiento para los diplomáticos británicos, apoya en la creación de información pero en ningún caso sustituirá a los servicios diplomáticos y consulares británicos. Las funciones de las Delegaciones de la UE y de las misiones británicas son complementarias pero nunca deberían duplicar tareas. Concretamente, William Hague expresó en un discurso en 2010, que el FCO «apoya a la UE en usar su peso colectivo en el mundo para promover los derechos humanos y la democracia en los diversos niveles a su alcance».⁸⁸

4.4.c. ¿Se compagina la política exterior alemana con la de la UE?

La posición británica respecto de la política exterior se enfoca hacia la coordinación intergubernamental de las políticas nacionales, pero siempre manteniendo la independencia decisoria del *Foreign and Commonwealth Office*. Por ello insistió en la inclusión de la Declaración 14 al Tratado de Lisboa. Este expresa que «las disposiciones referentes a la política exterior y de seguridad común, incluido lo relativo al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y al servicio europeo de acción exterior, no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su política exterior, su servicio diplomático nacional, sus relaciones con terceros países y su participación en organizaciones internacionales, incluida la pertenencia de un Estado miembro al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.»

La posición británica es ambivalente, apoya la cooperación pero no está a favor de la pérdida de visibilidad nacional ni a que esta implique un creciente desarrollo del SEAE. Carta y Whitman lo expresan indicando «más que buscar un

⁸⁸ CARTA y WHITMAN en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), págs. 137 a 148..

enfoque pragmático amplio del calendario de la UE, ha buscando uno de confrontación.»⁸⁹

4.4.d. Expectativas de la revisión de 2014

Como continuación de la estrategia mantenida estos pasados años por el Gobierno británico, el FCO quiere seguir influenciando las prioridades y las actividades del SEAE de manera explícita a la vez que coordinada con otros EE.MM. Entre sus previsiones no está la de apoyar mayores competencias al SEAE que las que le otorgan los Tratados y estarán vigilantes a transgresiones de la soberanía por parte del SEAE. De igual modo no desean que se produzcan nuevas transferencias de poder a la UE. En relación con las tareas de portavoz del SEAE en nombre de los EE.MM. desean que no extralimite las materias acordadas. En valores que son considerados comunes el SEAE actuará como amplificador de las decisiones y posiciones de los EE.MM.

Las tareas consulares no consideran deban ser asumidas por el SEAE ya que la política británica difiere de la de otros EE.MM. como se está observando en las últimas medidas adoptadas por el Gobierno de Cameron.

La cooperación entre el FCO y el SEAE está siendo fluida y positiva, tanto a nivel de servicios centrales como con las delegaciones. Cuentan con sistemas de reuniones regulares y con un proceso de transmisión de información en el que las carpetas que contiene temas comunes circulan por todas las oficinas temáticas. En cuanto a los beneficios que el FCO obtiene sobre los informes emitidos por el SEAE, los entrevistados se mostraron cautelosos ya que el FCO cuenta con unos excelentes sistemas para recabar información.

4.4.e. Recapitulación

En resumen, el Reino Unido está satisfecho con el desarrollo del SEAE, su utilidad y la puesta en común de modos de trabajo y capacidades que permiten superar las tendencias y rutinas nacionales.

Las capacidades del SEAE son vistas como amplificadoras de las posiciones de los EE.MM. pero nunca como superiores en jerarquía. Esta posición es firme sobre

⁸⁹ CARTA y WHITMAN en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 138.

todo en relación con la participación de la UE en OO.II. y su capacidad de pronunciar discursos vinculantes que expongan posiciones que comprometan a los EE.MM. El RU no está dispuesto a ampliar las competencias y capacidades del SEAE más allá de lo incluido en los Tratados. Por otro lado, la creciente tendencia antieuropeísta ha forzado una consulta que confirme o solicite reformar la relación del RU con la Unión.

Los cambios experimentados por el FCO no se han debido tanto a la implantación del SEAE como del contexto de crisis financiera que ha sufrido el conjunto de la Unión, pero esta reorganización no está suponiendo una reducción de la visibilidad del país en el extranjero ni permite que el SEAE adquiera más protagonismo en detrimento del FCO.

En conjunto, el RU está satisfecho con el sistema decisorio intergubernamental en materia de AA.EE. y no aboga por una revisión de Tratados ni de competencias. La actividad diplomática y consular deberá ser siempre ejercida por las misiones diplomáticas del RU.

4.5. España - MAEC

4.5.a. El SEAE visto desde Madrid⁹⁰

España, a pesar de no formar parte de los tres grandes de la Unión, es un país europeísta y ha apoyado la creación del SEAE desde sus inicios. Este pensamiento radica en la voluntad de formar una UE fortalecida que pueda competir en igualdad de condiciones con otros actores en los foros internacionales. Como indican Molina y Sorroza «aunque sin entusiasmo especial [dado que España abogaba por una mayor integración del proceso decisorio] aceptó que se continuara empleado el método intergubernamental.»⁹¹ El gobierno español tuvo también el honor de ser el primer EE.MM. en ocupar la Presidencia del Consejo bajo los preceptos del nuevo Tratado. Es por ello que contó con un papel fundamental en los primeros meses de vida del SEAE. Se llegó a redactar una estrategia al efecto, recogida en el Cuadernos de la Escuela Diplomática número 38 y titulado «La Presidencia española de la Unión

⁹⁰ MOLINA y SORROZA en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), págs. 45 a 52.

⁹¹ MOLINA y SORROZA en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 48.

Europea en 2010: Propuestas para una agenda ambiciosa.»⁹² Por otro lado, y durante la transición del modelo previo al Tratado de Lisboa al actual, en el que el AR/VP debe presidir la formación de AA.EE. del Consejo de la UE, el Ministro de AA.EE. español asistió a éste en la puesta en funcionamiento del SEAE y en la transformación de las Delegaciones exteriores de la CE en Delegaciones de la UE⁹³. La labor de la Presidencia española, así como la belga y la húngara que le sucedieron, perseguían que la UE fuera un interlocutor unido de cara al mundo. Esta fase coincidió con un incremento de la visibilidad de España en el exterior con la participación en diversos foros multilaterales y con el sentimiento interior de poder presentarse como un actor relevante en la esfera internacional.

Una segunda fase en el entusiasmo español con el SEAE se inicia con la crisis financiera. Las ambiciones de fortalecer el servicio europeo y con ello incrementar la presencia y el potencial del MAEC se vieron reducidas y dieron lugar a una reorganización, como se verá en el próximo epígrafe.

No obstante, España mantiene un compromiso firme con el SEAE, cuenta con puesto en niveles de toma de decisiones y más de un diplomático tiene puestas sus expectativas en la realización de tareas en Bruselas y en la red de Delegaciones en el exterior.

4.5.b. Cambios experimentados con la creación del SEAE – visión histórica

Como ya se ha apuntado, la crisis económico-financiera de 2008 fue severa en España y, al igual que ocurrió en el resto de países europeos, propició una reestructuración de su servicio diplomático. También se pueden apuntar razones de pérdida de peso económico (en términos de PIB) así como de imagen, pero como indica el Observatorio de la Marca España del Real Instituto Elcano⁹⁴, España está recuperando posiciones. En 2013 España continuaba ocupando el puesto undécimo a

⁹² ALDECOA LUZÁRRAGA, GONZÁLEZ ALONSO y GUZMÁN ZAPATER (2009)

⁹³ MOLINA y SORROZA en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 48.

⁹⁴ Real Instituto Elcano. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/observatoriomarcaespana/estudios/resultados/barometromarcaespana-3 Accedido el lunes

4 de agosto a las 10:42 horas.

nivel mundial y el quinto en la UE.⁹⁵ Estos cambios se han centrado en una reorganización tanto de las dependencias en Madrid como de la red exterior. Se racionalizó la distribución del personal, se redujo la entrada de nuevos diplomáticos y se acometió un reposicionamiento en países de mayor potencial político-económico para España. De manera simple, se puede aducir que la estrategia española se enmarca en las expectativas de una potencia media, como son los Países Bajos, Italia o Polonia.⁹⁶ Está centrada en las tres áreas tradicionales: Europa y EE.UU., América Latina y Norte de África.⁹⁷ Para ellas existen claras directrices de actuación, cuyas prioridades y objetivos se intentan incluir en la agenda del SEAE. Acudiendo a la terminología empleada con otros países, España trata de cargar su estrategia e incorporarla a la agenda europea de AA.EE.

En relación con otras áreas geográficas, el MAEC está dispuesto a colaborar y hacer uso de las capacidades del SEAE. Las áreas más susceptibles de recibir el interés de Madrid son Oriente Medio, África Subsahariana, Asia Central y el Sudeste asiático.⁹⁸ En ellas persigue hacer uso de la mayor experiencia y trayectoria de otros EE.MM., aprovechar sinergias y reducir costes, a la vez que amplifica el efecto de sus esfuerzos. Constituye una estrategia entre la europeización de su estrategia hacia esas regiones con una descarga de las prioridades europeas.

A tenor de lo indicado, no se han acometido cambios estructurales por la incorporación a escena del servicio europeo sino que éste supone un complemento que le dé mayor proyección internacional. La restructuración y la modificación de servicios y dinámicas proviene principalmente, y al igual que en otros EE.MM., de la restricciones causadas por la crisis económico-financiera.

Un elemento a destacar es que España y Francia parecen ir de la mano en temas de administración de crisis, de conflictos armados internacionales y estos de la del Reino Unido y Alemania en defensa de los derechos humanos. Para todos ellos la UE constituiría el actor idóneo para desempeñar las tareas de manera eficiente y

⁹⁵ OLIVÍE, GRACIA y GARCÍA-CALVO (2013), pág. 24.

⁹⁶ MOLINA y SORROZA en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 46.

⁹⁷ MOLINA y SORROZA en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 47.

⁹⁸ MOLINA y SORROZA en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 47.

eficaz. España considera que «la UE es una herramienta altamente eficaz para desarrollar los planes españoles en el marco multilateral y pro Naciones Unidas.»⁹⁹ En estas materias España aboga por una posición europea única, confiando en la futura madurez del SEAE¹⁰⁰, aunque se reserva la última palabra por razones de soberanía e de interés nacional. Este hecho ilustra claramente uno de los principales cambios que ha experimentado el país. Europeísta convencido, tanto a nivel de gobierno, funcionariado y ciudadanía, ha sabido percatarse que «más Europa» debe acompañarse de un discurso cauto. En palabras de Molina y Sorroza, «la crisis y la debilidad de España le hacen querer más Europa pero también darse cuenta de que las prioridades nacionales no coinciden siempre con las que prevalecen a nivel de UE y que el país, bien dado a su falta de influencia, recursos o voluntad, no desempeña el papel proactivo en la PESC que su tamaño y presencia global piden.»¹⁰¹

4.5.c. ¿Se compagina la política exterior española con la de la UE?

Enlazando con la última frase de la sección anterior, la política exterior de la Unión no es equivalente a la del MAEC. No obstante, si ha servido para superar el aislacionismo sufrido por el país durante parte del siglo XX.

España está intentado cargar entre los temas comunes de análisis en Bruselas sus intereses económico-energéticos en América Latina y en África del Norte. Molina y Sorroza comentan que esta tarea conllevó resultados muy satisfactorios en los primeros años de pertenencia a la Unión pero que ha perdido ímpetu con el tiempo, sobre todo tras el inicio de la crisis.¹⁰² De Europa, España ha incorporado (descargado, según terminología de este análisis) elementos sustantivos de la política exterior europea así como la técnica del proceso de toma de decisiones.

Elementos que complementan la participación española en la política exterior de la Unión, aunque no directamente relacionados con el SEAE son la participación en el *Future of Europe Group* o Grupo Westerwelle y el Proyecto *European Global*

⁹⁹ MOLINA y SORROZA en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 47.

¹⁰⁰ MOLINA y SORROZA en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 47.

¹⁰¹ MOLINA y SORROZA en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 47.

¹⁰² MOLINA y SORROZA en BALFOUR y RAIK (marzo 2013), 47.

Strategy. El primero, en sus conclusiones, indicó la necesidad de una conjunción de todos los aspectos de los AA.EE. bajo el techo del SEAE y del AR/VP. El segundo apuesta por integrar a todos los actores de las Relaciones Internacionales para dotar a la UE de un discurso y una posición acorde con su peso económico-político.

4.5.d. Expectativas de la revisión de 2014

El proceso de revisión de 2014 favorece el debate y constituye la base sobre la que España edificará su futura relación con el SEAE. Es cierto que en 2012 se firmó un Memorando de Entendimiento para establecer la Embajada de España en Yemen en las dependencias de la Delegación de la UE, pero los nuevos datos macroeconómicos positivos del país no constreñirán las decisiones a simples razones presupuestarias. Por ello, ya no se puede afirmar rotundamente que el MAEC apostará por un fortalecimiento del SEAE que implique mayor integración con los servicios diplomáticos y consulares de los EE.MM.

Parece plausible que se defienda una posición en la que países con mayores intereses, según región, lideren al resto de EE.MM. Tal sería el caso de España con América Latina y África del Norte. Mientras que se transformaría en menos proactivo en regiones que le son menos conocidas. En esta línea, es lógico que solicite que los puestos relativos a dichas áreas tenga una mayor presencia de personal español.

Por otro lado, también es previsible que España admita que, los EE.MM. que así lo deseen puedan delegar funciones consulares, al igual que se ha comentado para el resto de países analizados.

En relación con las Delegaciones y el AR/VP, se considera que debería concederse más visibilidad a sus funciones y dotarles de mayor entidad. En países terceros, el Jefe de Delegación debería ser el máximo representante de la UE hacia el gobierno del país. De este modo existiría una voz única a pesar de que se consensúen posiciones y se comparta información entre los distintos jefes de misión de los EE.MM. allí destacados.

En relación con la seguridad en la transmisión de información, España se suma a la solicitud de una mejora del sistema de información que aúne fiabilidad y confidencialidad. De este modo se evitarían las reticencias tanto de los informadores de las Delegaciones de la UE a colaborar y los EE.MM. remitirían con mayor confianza informaciones que reciban por otros canales.

La colaboración entre el SEAE, la CE y los EE.MM. es uno de los aspectos mejorables para conseguir una acción exterior aún más coherente, dinámica y sobre todo potente es su defensa en los foros internacionales. España considera interesante plantear un análisis sobre la relación del AR/VP en el Colegio de Comisarios y su estatuto en la UE, junto con el del SEAE. El fortalecimiento de las relaciones entre las Delegaciones de la UE y las misiones diplomáticas y consulares de los EE.MM. también debería estar en el orden del día.

España se considera un país mediador que, de cara a estas nuevas negociaciones, perseguirá la puesta en común y el acuerdo entre los EE.MM.

4.5.e. Recapitulación

España es un país comprometido con el desarrollo del SEAE aún en tiempos de crisis. La restructuración del MAEC no ha venido tanto por su desarrollo como por las restricciones presupuestarias lo que ha motivado una mayor colaboración con las Delegaciones de la UE en el exterior así como con el SEAE en su conjunto. No obstante, España ha sido capaz de variar su discursos desde un apoyo mayoritaria en AA.EE. a la Unión a otro en el que prevalecen sus intereses en aquellas áreas geográficas que cuentan con una presencia histórica y de las que se tiene un conocimiento profundo.

Se seguirá defendiendo el desarrollo de posiciones comunes consensuadas así como una mayor visibilidad tanto del SEAE como del AR/VP pero la red exterior española seguirá realizando sus funciones y servirá de apoyo a aquellos que lo soliciten.

En materia consular, acepta que se produzcan peticiones por otros países para delegar dichas funciones a la red exterior del SEAE. Sin embargo, España pretende seguir desempeñando estas funciones de forma autónoma.

5. ¿Hacia una Unión Europea de Asuntos Exteriores?

Un estudio, publicado en 2013 por Balfour y Raik, indica que no parece previsible que se modifique el equilibrio de control entre los EE.MM. y las Instituciones europeas en el futuro próximo. Comentan que, a pesar de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa los acuerdos intergubernamentales, o *intergubernalismo*, para emplear términos del estudio, seguirán siendo el principal modo de toma de decisiones. Sin embargo, las autoras también se percatan de que «en un mundo interdependiente hay una necesidad clara de presencia a nivel mundial pero en lugares puntuales.»¹⁰³ Este hecho obliga a los Estados a un gran despliegue de sus efectivos en materia exterior en base a sus prioridades particulares pero también teniendo en cuenta el tablero de juego internacional. Se entiende derivada de esta situación la necesidad de un gran *corpus* personal para desempeñar estas tareas. La situación de austeridad que ha estado viviendo la UE en los últimos años no ha ayudado a la consecución de este objetivo, teniéndose que priorizar y delegar entre países de la UE. Por otro lado, como ya se ha mencionado en apartados anteriores, las dinámicas de creciente interdependencia y de globalización fuerzan a decidir las políticas, tanto internas como externas dada su mutua interrelación, de manera cooperativa y en conjunción con actores locales, nacionales, europeos e internacionales. Esta forma de actuar «limita el alcance de los EE.MM. a título individual, fortaleciendo la lógica de la cooperación a nivel de la UE.»¹⁰⁴ Parece lógico que la necesidad de actuación conjunta, la creciente cooperación e integración europea y la austeridad presupuestaria de los EE.MM. debería conllevar un comprometido proceso de convergencia y una superación de las tradicionales reticencias nacionales. Techau, indica literalmente que «en tiempos de austeridad, los recortes presupuestarios que los EE.MM. están llevando a cabo sugiere que la política exterior del SEAE y su alcance global podría ser considerablemente mejorado si estas fueran acompañadas de un fortalecimiento de las capacidades y las funciones de SEAE.»¹⁰⁵

¹⁰³ BALFOUR y RAIK (marzo 2013), vpág. 2.

¹⁰⁴ BALFOUR y RAIK (marzo 2013),, pág. 2.

¹⁰⁵ BALFOUR y RAIK (marzo 2013), pág. 2.

5.1. 2014, un año clave

Jan Techau escribió en el blog de *Carnegie Europe Think Tank* que «2014 sería un año *hipercargado* para la política exterior de la UE.»¹⁰⁶ Mencionada Turquía, Rusia, Ucrania, Siria, Egipto, Palestina, Afganistán y el comercio transatlántico (Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones, ATCI o TTIP por sus siglas en inglés). A fecha de julio de 2014 no se puede estar más seguro del acierto de esta afirmación. Nos encontramos en plena ofensiva israelí en territorio gazatí y las relaciones UE, Ucrania y Rusia no han hecho sino empeorar con el derribo de un avión de *Malaysian Airlines* sobre territorio de la autoproclamada «República Popular de Donetsk». Egipto sigue en convulsión tras las últimas declaraciones de su nuevo presidente, en Siria continua la guerra civil y los problemas con el terrorismo islamista en Afganistán están lejos de llegar a buen puerto. A esto ha de añadirse que en la frontera sur, concretamente en Libia, se están produciendo conflictos entre fuerzas insurgentes y las milicias *Zintan*. Estas convulsiones, junto a las vividas en Mali, hacen temer un contagio a los gobiernos de los países vecinos y la entrada en escena de esos grupos en sus territorios, lo que volvería a encender los ánimos de sus poblaciones en contra de los gobernantes. La situación es clara, la UE tiene a lo largo de todas sus fronteras externas conflictos que están poniendo a prueba su capacidad de actuación conjunta *ad extra* y de entendimiento entre los diferentes líderes nacionales *ad intra*.

Techau indica que es un año clave ya que considera que «el hecho de que la UE pueda desempeñar el papel de un actor relevante y fiable en este escenario dependerá fundamentalmente de que la frágil relación entre los Estados miembro y el servicio con sede en Bruselas funcione de modo constructivo.»¹⁰⁷ La cuestión que uno se plantea es si esta situación se llegará a producir. Continúa aseverando que «la relación entre los Estados miembro y la CE (cuyas relaciones externas incluyen temas como comercio, desarrollo, política de vecindad, política de adhesión y ayuda humanitaria) tiene una larga trayectoria y práctica» pero que «la relación entre las

¹⁰⁶ TECHAU (2014).

¹⁰⁷ TECHAU (2014).

capitales de la UE y el SEAE es aún joven y no cuenta con la confianza y profundidad de aquellas.»

5.2. Tareas a desarrollar para fortalecer la estructura del SEAE

Llegado este punto del análisis es conveniente establecer una serie de prioridades y tareas a desarrollar en caso de interesar continuar con el proyecto del SEAE.

1. Contar con la confianza de los EE.MM. para eliminar el obstáculo de su propio funcionamiento y expansión en relación con las competencias que le son otorgadas por los Tratados y que, como estos mismo dicen, algunas son de competencia exclusiva de la Unión.

2. Es necesario contar con un AR/VP que cuente con la experiencia previa necesaria para desarrollar tareas de diplomacia, que cuente con la confianza y el apoyo de todos los EE.MM, que tenga carisma y capacidad de convencimiento *ad intra* y *ad extra*. Sólo de este modo se podrá concretar el rico debate en medidas y posiciones comunes, claras y firmes, que sean comprensibles en el exterior de forma unívoca. Un AR/VP que tenga capacidad de oratoria para explicar los diferentes matices que el juego diplomático de la Unión requiere en los foros internacionales, atendiendo a las idiosincrasias de los EE.MM. dentro de la posición común que se adopte. Del mismo modo deberá ser respetuoso con la supremacía con la que cuentan los EE.MM. como actores originarios de las relaciones internacionales, pero que a la vez sea un *primus inter pares*. La renovación del Colegio de Comisarios se presenta como el momento propicio para retomar este debate y poner como una prioridad en la agenda de la Unión la elección del ocupante de esta cartera.

3. El peligro que existe es la falta de consideración que se puede dar por parte de los líderes de los EE.MM. a este puesto. En opinión de Techau, si no se decide este puesto simultáneamente a los del Presidente de la Comisión (puesto ya otorgado a Jean-Claude Juncker) y al de Presidente del Consejo Europeo, mandaría una señal a los trabajadores del SEAE, a los ciudadanos de la Unión y al resto del mundo, de que los propios EE.MM. no consideran el puesto y sus tareas como

primordiales en el juego político y diplomático internacional.¹⁰⁸ Podría incluso desmontarse el prestigio y la presencia que la Unión ha sabido labrarse en los foros internacionales a través de la labor de sus máximos representantes, es decir, el Presidente de la CE, el del Consejo Europeo y el del AR/VP.

4. Sería necesario, por otro lado, crear un espíritu de cuerpo a través de la dotación de un presupuesto propio que permita financiar sus actividades, depurar sus técnicas de trabajo y maximizar sus impactos.¹⁰⁹ Hay autores como Helwig, Ivan y Kostanyan que cuestionan la estructura del SEAE, a caballo entre el sistema intergubernamental y el supranacional.¹¹⁰ Quizá es el momento de plantear un debate para resolver su institucionalización y cuyos resultados puedan ser incorporados en una futura revisión de los Tratados.

5. Se ha comentado en páginas previas la complicada relación del SEAE con otras DD.GG. de la CE pues varias de las competencias de la UE tienen aspectos relaciones con la esfera exterior. Es por ellos que «los EE.MM deberían conminar al nuevo Presidente de la CE a establecer, en connivencia con el AR/VP un acuerdo de división del trabajo entre la CE y el SEAE más cooperativa. La beligerancia ente las dos instituciones está dañando políticamente a toda la Unión.»¹¹¹ En caso de no ser así, peligraría toda la imagen de la Unión para posicionarse como un interlocutor en foros internacionales y, sobre todo, en OO.II. aún no siendo miembro de las mismas.

6. Desde la creación de la figura del AR/VP, en materia exterior, la Presidencia del Consejo de Ministros de AA.EE. se ha desligado de la Presidencia de turno. Esta situación crea fricciones y, más problemático aún, genera descoordinación entre medidas aprobadas por otros Consejos de Ministros. No contar con una estrecha cooperación, como ocurría antes en la que el Gobierno del EE.MM. que ostentaba la Presidencia establecía un programa homogéneo, no favorecerá la convergencia ni el posicionamiento de la Unión como un ente con autoría sólida. En sintonía con esta afirmación Techau indica que «el trabajo del SEAE necesita estar más fuertemente

¹⁰⁸ TECHAU (2014).

¹⁰⁹ TECHAU (2014).

¹¹⁰ HELWIG, IVAN y KOSTANYAN (2013),

¹¹¹ TECHAU (2014).

conectado con la Presidencia rotatoria de la UE aún existente en otros campos de la política de la Unión. Esto no implica retornar a las prácticas previas al Tratado de Lisboa sino capitalizar la energía que los nuevos países traen a la Presidencia cada seis meses y hacer que sistema de rotación sea productivo en materia de asuntos exteriores de nuevo. Este hecho podría resultar en una contención del papel del Presidente del Consejo Europeo en asuntos exteriores que daría resultados positivos ya que en la actual estructura, los componente de la política exterior del Consejo Europeo se han inflado hasta alcanzar una estructura paralela innecesaria y sobredimensionada.»

7. «Finalmente, los EE.MM. deberían conceder al AR/VP un mandato firme y claro para revitalizar su papel adicional como cabeza de la Agencia Europea de Defensa. En el pasado, Ashton ha hecho muy poco uso de este puesto subsidiario, lo que ha causado un desaprovechamiento de oportunidades y una pérdida de tiempo en una materia política crucial.»¹¹²

Ninguna de estas medidas potenciadoras requeriría cambios en los Tratados o incrementos sustanciales de costes, según Techau. «Ninguno de estos pasos minaría la supremacía y la soberanía de los EE.MM. en el campo de la seguridad y la defensa. El riesgo de que un nuevo servicio revitalizado pueda apropiarse de las política exterior, reconvertirla en política de la Unión y dirigir el espectáculo de forma independiente es inexistente.»¹¹³

Por otro lado, la posible potencia de una política exterior adicional que venga de una institución fortalecida, correctamente equipada y bien estructurada será sustancial. En un momento en el que los límites de los métodos de la UE en materia de asuntos exteriores han alcanzado un grado de obvedad tal, esto podría ser un beneficio considerable a un precio módico.¹¹⁴

¹¹² TECHAU (2014).

¹¹³ TECHAU (2014).

¹¹⁴ TECHAU (2014).

5.3. ¿Cómo integrar las delegaciones nacionales en las de la Unión?

El 22 de julio de 2014 tuvo lugar una reunión del Consejo de AA.EE. del Consejo de la UE en el que los Ministros de los EE.MM. instaban al Consejo Europeo a tomar medidas más contundentes respecto de Rusia por el problema en Ucrania y respecto de Israel y Palestina por los ataques en Gaza. El Ministro de AA.EE. de España, José Manuel García-Margallo y Marfil compareció a las 17h30 horas ante periodistas españoles para transmitir la voz unánime que había surgido de la reunión. Como indicó en dicha rueda de prensa, a falta de conocer las conclusiones que serán redactadas por la CE parece que, por primera vez en meses, la UE está hablando al mundo con una sola voz. Ya no es como viéramos en veces pasadas los Presidentes y Primeros ministros de los EE.MM. los que comparecían para ofrecer sus posiciones respecto de eventos de actualidad internacional.

Este es un primer paso para establecer un sistema mucho más coordinado y jerárquico entre los servicios diplomáticos de la Unión y los de los EE.MM. Es el prolegómeno del proceso que ilustra el título de este trabajo, el SEAE como un verdadero Ministerio supranacional que, de forma coordinada con los Ministerios de AA.EE. de los EE.MM. elabore agendas, redacte posiciones comunes y defienda los objetivos y prioridades de la Unión y de sus EE.MM.

A nivel de Delegaciones de la UE, es innegable que los servicios nacionales realizan tareas distintas a las del SEAE, por ello, una integración de las 29 estructuras es cuanto menos una labor titánica y poco realista a tenor de las preferencias nacionales expuestas. Sin embargo, si cabría una integración física en las mismas dependencias, hecho que facilitaría la cooperación no sólo en términos de eficacia, eficiencia y celeridad en la toma de decisiones sino también a la hora de compartir información. No sería necesaria la redacción y la revisión continua de documentos sino que podría realizarse vía oral entre los 29 jefes de misión (en caso de que todos los EE.MM. estuvieran destacados en el país). Se asemejaría a la estructura del Consejo de Ministros de AA.EE. en Bruselas, pudiendo replicar directamente su

dinámica. Por otro lado, sería consistente con la idea que tiene el resto del mundo de que la Unión Europea es una entidad con carácter propio.¹¹⁵

5.4. Una marca para la Unión

En consonancia con lo mencionado en la sección anterior, la Unión Europea se está consolidando como una marca en la esfera internacional.¹¹⁶ La bandera de la Unión es reconocida a nivel internacional y sus instituciones no son extrañas para todos aquellos relacionados con las RR.II. Es por ello que se considera que una estructura factible para la diplomacia de la UE pasaría por la constitución de embajadas de la UE en cuyo seno se establecieran las misiones diplomáticas y consulares de los EE.MM. Como se ha apuntado anteriormente, constituiría un sistema inspirado en la estructura regional en Bruselas. Bajo el paraguas nacional de cada EE.MM. las autoridades subregionales elevan su voz en diversos foros, establecen sus posiciones y defienden los intereses de sus ciudadanos para que la posición adoptada finalmente por el Estado miembro no menoscabe derechos de ninguna de ellas.¹¹⁷

A tenor de lo analizado en este estudio, el reforzamiento del SEAE indicado es también parte del proceso de reforma de imagen que las Instituciones de la UE han desarrollado a lo largo de 2012-2014 con una modernización de sus logotipos y que entronca con la reordenación y ampliación de sedes de las Instituciones, primordialmente del Consejo y del Consejo Europeo.

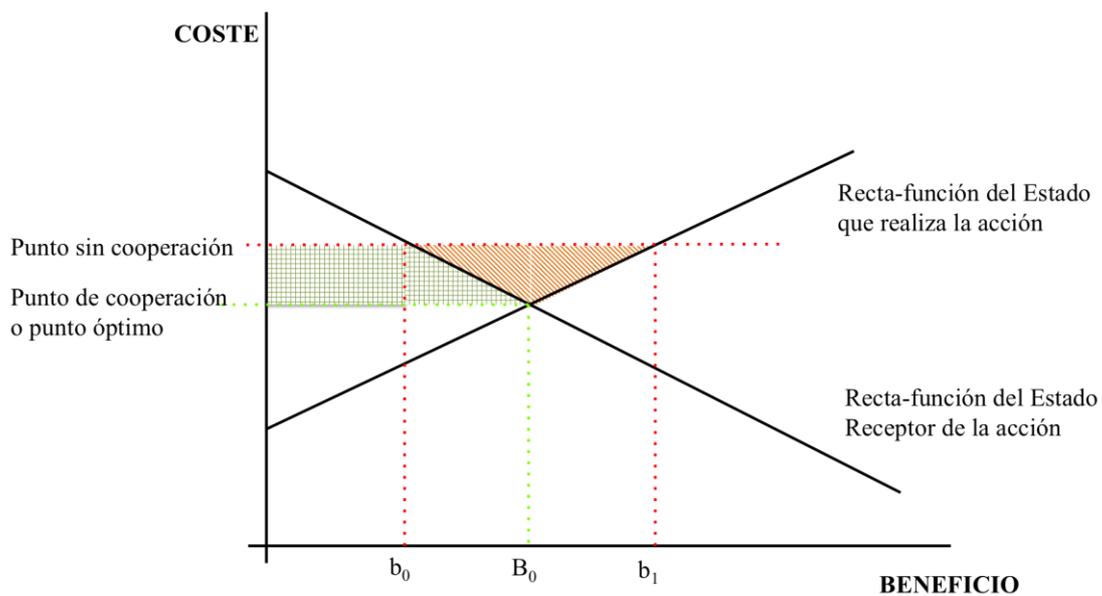
¹¹⁵ No debería extrañar que muchos extranjeros no europeos creen, equívocamente, que la Unión Europea es un país y que tengan dificultades en comprender que existan representantes supranacionales a la vez que los de los EE.MM. siguen manteniendo una agenda política muy activa.

¹¹⁶ Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la CE y el AR/VP han participado de los principales eventos de la actualidad internacional transmitiendo la posición de la Unión a la par que muchos otros Jefes de Estado y de Gobierno de los EE.MM. y del resto de Estados extranjeros.

¹¹⁷ La mayoría de las Regiones europeas cuentan con oficinas de distinta consideración política en Bruselas. Éstas se encargan de las relaciones con las Representaciones Permanente nacionales y son uno de los pilares del control del principio de subsidiariedad. Los EE.MM. con sistema «federalizante», como España, cuentan con una mayor participación de los gobiernos regionales.

En el plano económico, hay ciertas actuaciones que requieren de grandes inversiones y, más importante aún, requieren una voz potente y única que las defienda. Un claro ejemplo es lo ocurrido recientemente en Ucrania. La actuación individual de cada EE.MM. hubiera llevado a una situación en la que cada uno hubiera velado por sus intereses particulares. Esas actuaciones, el esfuerzo que requieren para el Estado, no hubieran tenido un efecto en proporción similar a escala internacional. Sin embargo, la actuación conjunta de los 28 estados tiene un componente de valor añadido, un efecto multiplicador, que actúa sobre el equilibrio internacional. En prensa el debate se centró en julio en un paso a nivel 3 en las sanciones de la UE a la Federación Rusa. Ese consenso choca con, como meros ejemplos, dos posiciones nacionales. Francia ha suministrado, de acuerdo a un contrato de años atrás, dos barcos «Mistral» a Rusia y el Reino Unido va a proteger los intereses de las grandes fortunas rusas con domicilio en territorio Británico en contra de las congelaciones previstas para ciudadanos rusos. Ambos países actúan en función de sus intereses particulares sin tener en cuenta el beneficio o perjuicio que pueden generar a otros Estados de la Unión. En términos de eficiencia, la situación se asemeja a la problemática económica de instauración de un arancel.

Cuadro 2: Análisis gráfico de los beneficios de la acción conjunta o de los perjuicios de la acción unilateral en materia exterior a nivel europeo



Fuente: elaboración propia.

Dado un acontecimiento X (por ejemplo una crisis política o una acción militar múltiple) una actuación individual obliga a los Estados implicados a establecer mecanismos de toma de decisiones por separado. Cada uno deberá analizar la situación, establecer una hipótesis, calcular las posibles actuaciones del resto de actores, diseñar los escenarios más plausibles, elegir su posición y actuación y ejecutar de su estrategia. De este proceso surgirían las líneas de coste beneficio de acometer la acción tanto para el Estado(s) que la realice como para el que la sufra.¹¹⁸ Esto implicará el establecimiento de «n» procesos decisorios. El “punto sin cooperación” es el que muestra el agregado para los 28+1 (EE.MM. más la UE) en caso de que todos desarrollaran el proceso. Muchos países decidirán lo realizarlo ya que los costes serán muy superiores al beneficios posterior que obtendrían. Los beneficios conjuntos se situarían en un punto b_0 y los costes en b_1 .

Si en cambio la situación se produce de forma conjunta y coordinada, en vez de «n» procesos habrá sólo uno por coalición. Estableciendo una situación tipo en la que todos cooperaran pues sus estrategias maestras coincidieran, «n» se reduciría a dos, uno por cada coalición de Estados que se vea involucrado en el acontecimiento, y se alcanzaría el punto B_0 -punto con cooperación que sería el punto óptimo para el acontecimiento. Es decir, se reduciría el coste sin que las posiciones de los Estados experimenten variaciones.

El resultado muestra una serie de triángulos que reflejan la mejoría o el empeoramiento de la situación de los Estados involucrados. Situándonos siempre desde el punto de vista del Estado(s) actor(es), y asimilándolo al SEAE y a la acción conjunta de los EE.MM. en materia de AA.MM, el triángulo de la izquierda y el cuadrado (cuadrado en verde) corresponden a la ganancia en la relación coste-beneficio del Estado actor mientras que los otros dos triángulos (rayado en naranja) corresponderán a una pérdida por parte del Estado receptor. Si se analizara la mejoría de la situación conjunta de todos los actores habría que tener en cuenta la pendiente

¹¹⁸ El Estado receptor, el que experimenta la acción, a mayor coste de la acción más beneficio recibirá ya que será más probable que el otro Estado no la realice y por ello, aquél pueda seguir con su actuación que se entiende será beneficiosa para el país pues si no, no debería haberse acometido en un principio. Para el Estado actor, cuanto menor coste suponga la acción más dispuesto a realizarla estará y más beneficios obtendrá del resultado final.

de las funciones de la relación coste-beneficio de los Estados y comparar ambas áreas. En la medida en que la primera sea superior a la segunda habría una mejoría absoluta. A efectos de este estudio, interesando sólo la parte del Estado actor, cualquier acto de cooperación tendrá un efecto positivo en su situación.

La siguiente cuestión es el reparto que se haga de dichos beneficios entre los Estados colaboradores. En esta segunda fase del análisis depende de la organización inter Estados y las reglas que hayan acordado. Por tanto, un análisis genérico dará como resultado un ratio eficiencia-equidad muy variable, desde situaciones de máxima equidad a otras de nula para una eficiencia de la cooperación dada.

Un tercer nivel de análisis llevaría a analizar las externalidades que se produzcan en actores no directamente implicados en el acontecimiento. Al igual que la fase dos, depende de factores particulares por lo que excede los propósitos de este estudio.

5.5. Pasos para un mandato único de la UE en materia de AA.EE

En futuros análisis de esta situación entre el SEAE y los Ministerios de AA.EE. de los Estados miembro se deberán abordar cuestiones político jurídicas. En primer lugar deberán tratarse las posibles modificaciones de los Tratados de la UE así como las posibles redacciones de cláusulas. A continuación deberá realizarse un reparto de tareas entre el SEAE y los Ministerios de los EE.MM. con posibles actividades de *soft power*, en palabra de Nye, para los EE.MM. (diplomacia lingüística, cultural, promoción comercial) y la cesión del resto de tareas al SEAE (por ejemplo representación consular, visados, participación en cumbres internacionales, acuerdos comerciales...). En esta misma fase deberá estudiarse la eliminación de funciones duplicadas y la reconversión de las diplomacias nacionales. Por último, una vez convenido el modelo deseado de representación deberá abordarse si la implantación será a nivel global o si, por el contrario, conviene una fase de experimentación con países piloto.

A estos efectos, una nueva revisión de los Tratados no tendrá lugar hasta, al menos, la mitad de la próxima legislatura. Teniendo en mente los periodos de los últimos tratados, esta no se acometería hasta 2016-2018. Como elemento añadido, debería existir un contexto propicio para el consenso como sería una situación económica recuperada y una voluntad política y popular de crear más Europa.

Este último dato choca con la entrada en el PE de partidos de ultraderecha y de *euroescépticos* lo que va a dificultar un debate que promueva mayor cooperación y revierta la oleada de sentimientos nacionalistas y proteccionistas en la Unión. Por ello, no cabe esperar una revisión de tratados antes de 2019. Como colofón, no hay que olvidar que el Reino Unido puede celebre un referéndum sobre su permanencia en la Unión en 2017, en caso de resultar reelegido Cameron.

Conclusiones

2010 fue el año que vio nacer el SEAE, un organismo perteneciente a la UE que no cuenta con un estatuto propio de institución ni es jerárquicamente dependiente de la CE, de quién se ha nutrido de competencias y personal. Su actividad sirve de apoyo al AR/VP en AA.EE., política de seguridad así como ciertas materias de defensa. Se trata de un mandato por acuerdo intergubernamental a lo que se añade su presidencia del Consejo de AA.EE. y el cargo de Vicepresidente de la CE. El puesto sirvió de continuidad al ejercido por Javier Solana desde 1999 con el objetivo de dar una mayor visibilidad a la UE en el entorno de las RR.II. Al SEAE se traspasaron los elementos de la CE referentes al ámbito exterior de las competencias de la Unión según recoge el TUE y la Decisión del Consejo 2010/427/UE de 26 de julio. Éste trabaja conjuntamente con los Ministerios de AA.EE. de los EE.MM., al igual que su red exterior lo hace con sus misiones diplomáticas y consulares nacionales. Los dos años siguientes supusieron una creciente incorporación del AR/VP a la vida diaria de la Unión, la realización de visitas institucionales por el mundo y, con el apoyo del SEAE, el establecimiento de una agenda que dotara valor añadido a las diplomacias nacionales de los EE.MM. Aquellos países con una red exterior limitada o con agendas políticas en AA.EE. focalizadas han mostrado su apoyo al SEAE y sus actividades al constituirse como un canal a través del cual proyectarse internacionalmente sin incurrir en mayores gastos. Para los EE.MM. con una larga tradición diplomática, el SEAE ha supuesto la aparición de un colaborador que ha completado su presencia mundial. No obstante, su continuado desarrollo no ha supuesto, y no hay visos de que así sea en el futuro, una pérdida de competencias o de visibilidad para sus Ministerios de AA.EE. Éstos han sido celosos de sus soberanías y han velado por evitar la injerencia del SEAE en sus asuntos internos.

2013 ha sido el momento elegido para realizar una primera evaluación del desarrollo de las actividades del SEAE, un análisis a mitad de periodo del primer mandato del AR/VP que finaliza en noviembre de 2014. Las instituciones de la UE han desarrollado una política de incorporación de personal de los Ministerio de AA.EE. de los EE.MM. con el fin de fortalecer la cooperación y, sobre todo, con el interés de crear un sentimiento de cuerpo diplomático europeo con valor añadido. Los países analizados en este estudio, han mostrado su satisfacción en esta colaboración y

en las tareas desempeñadas e informes elaborados por el SEAE. Consideran, asimismo, la necesidad de una mayor profesionalización de estos sin suponer una revisión de los mandatos del AR/VP y del SEAE establecido por los Tratados. Las remodelaciones realizadas en los Servicios exteriores de los EE.MM. no han sido derivadas tanto por la constitución del SEAE sino por el periodo de crisis económica desde 2008. Este hecho ha fomentado la colaboración y, en algunos casos, la cooperación y establecimiento de misiones conjuntas en el exterior por parte de los EE.MM. Sin embargo, ninguno ha expresado su intención de considerarlo una tendencia futura sino un acuerdo puntual fruto de la coyuntura mundial. En relación con las competencias consulares, algunos EE.MM. de menor tamaño ven con buenos ojos que el SEAE gestione esta actividad y los grandes lo consentirían para aquellos EE.MM. que lo deseen, pero nunca respecto de los suyos propios. La opinión generalizada hasta finales de 2013 es positiva, pero los ánimos de que el propio SEAE se dote de más capacidad y presencia internacional en consonancia con lo establecido por los Tratados, choca con el espíritu de recuperación de soberanía que experimentan ciertos EE.MM. y que ha llegado incluso a ocupar escaños en la Institución de la soberanía popular europea.

2014 es un año en el que, tras la confirmación de los próximos moradores del Colegio de Comisario, verá la luz la revisión del proyecto del SEAE. Existe incertidumbre sobre su continuidad tal y como está establecido en estos momentos ya que la «maquinaria» puede ser desmontada en su totalidad para revertir a la posición previa al Tratado de Lisboa. Sin embargo, como se ha tratado de explicar en este proyecto, no sería conveniente si la voluntad política de los EE.MM. es seguir moviendo los hilos del entorno internacional. Los EE.MM.; aún Alemania, Reino Unido y Francia individualmente; no podrán competir en igualdad de condiciones con el resto de Estados de fuera de la Unión. No será sino bajo los auspicios de la cooperación que conseguirán mantener su posición. Es por ello que el SEAE les otorga una nueva voz, una más potente que la que tienen por separado. Pero el precio por la continuidad de su liderazgo es atender al debate que se genere en Bruselas para conseguir posiciones conjuntas y comunicados simbióticos para todos los EE.MM.

Quisiera finalizar del mismo modo que comencé este estudio, retomando las palabras de Robert Schuman. Europa se construirá a través de realizaciones concretas. El SEAE se encuentra a las puertas de una revisión de su mandato. Es el momento en

el que los líderes europeos deben enfrentarse a un nuevo debate que permita establecer las bases de una nueva fase, una pequeña realización que permita al SEAE, y a la Unión en su conjunto, avanzar hacia el futuro y perpetuarla, en estrecha colaboración con sus EE.MM., en la vanguardia de la diplomacia mundial.

Índice de cuadros:

Cuadro 1: Organigrama del Servicio Europeo de Acción Exterior	18
Cuadro 2: Análisis gráfico de los beneficios de la acción conjunta o de los perjuicios de la acción unilateral en materia exterior a nivel europeo	58

Listado de abreviaturas

AA.EE.	Asuntos Exteriores
AR/VP	Alto representante / Vicepresidente (Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión Europea)
ATCI	Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP, por sus siglas en inglés, <i>Transatlantic Trade and Investment Partnership</i>)
CC.EE.	Comunidades europeas
CdE	Consejo de Europa
CE	Comisión Europea
CIG	Conferencia Intergubernamental
Consejo	Consejo de (Ministros de) la Unión Europea
DD.GG.	Direcciones Generales
DG	Dirección General
EE.MM.	Estados miembro
EE.UU.	Estados Unidos de América
FCO	<i>Foreign and Commonwealth Office</i> (Ministerio Británico de Asuntos Exteriores y de cooperación)
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MPE	Miembro del Parlamento Europeo
NN.UU.	Naciones Unidas
OO.II.	Organización internacional
OTAN	Organización del Tratado de Atlántico Norte
PE	Parlamento Europeo
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Exterior de Seguridad y Defensa
PIB	Producto Interior Bruto
RR.II.	Relaciones internacionales
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

Bibliografía

1. ADEBAHR, Cornelius. The «Good Europeans»: Germany and the European External Action Service. En BALFOUR, Rosa y RAIK, Kristi. *The European External Action Service and National Diplomacies. European Policy Paper No. 73*. Bruselas: European Policy Centre, marzo 2013, págs. 13 a 20
2. ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto y GUZMÁN ZAPATER, Mónica (Coord.). *La Presidencia española de la Unión Europea en 2010: propuestas para una agenda ambiciosa*. Cuadernos de la Escuela Diplomática, nº 38. Madrid: Marcial Pons, 2009.
3. ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco. «La diplomacia común europea: un instrumento para una política exterior alternativa», *Soberanía del Estado y Derecho Internacional: Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla: Servicio de Publicaciones de las Universidades de Córdoba, Sevilla y Málaga, 2005, t. I, págs. 117 a 136.
4. Auswärtiges Amt. Disponible en: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Uebersicht_Navi.html Accedido el jueves 31 de julio de 2014 a las 19:22 horas.
5. BALFOUR, Rosa y RAIK, Kristi. Commentary: *Learning to dance to the same tune? The European External Action Service and National Diplomacies*. Bruselas: European Policy Centre, 17 de enero de 2013. Disponible en: http://epc.eu/pub_details.php?cat_id=4&pub_id=3231
6. BALFOUR, Rosa y RAIK, Kristi. *Equipping the European Union for the 21st Century. National diplomacies, the European External Action Service and the Making of EU foreign policy*. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 2013.
7. BALFOUR, Rosa y RAIK, Kristi. *The European External Action Service and National Diplomacies. European Policy Paper No. 73*. Bruselas: European Policy Centre, marzo 2013.

8. BARCIKOWSKA, Anna. *Securing the future of European defence*. Núm.. 25. Bruselas: Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, julio 2013.
9. CARTA, Caterina y WHITMAN, Richard. The United Kingdom and the European External Action Service. En BALFOUR, Rosa y RAIK, Kristi. *The European External Action Service and National Dipomacies. European Policy Paper No. 73*. Bruselas: European Policy Centre, marzo 2013, págs. 137 a 148.
10. Consejo de la Unión Europea. *Informe de situación conjunto dirigido al Consejo Europeo por el Secretario General y Alto Representante y la Comisión*. Bruselas, Consejo de la Unión Europea, 9 de junio de 2005 (CAB 24 RELEX 304), 9956/05. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/91078.pdf. Accedido el sábado 19 de julio de 2014 a las 17:09 horas.
11. Consejo de la Unión Europea. Principales aspectos y opciones fundamentales de la PESC 2012 – Informe anual al Parlamento Europeo de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad núm. 14924/13 de 15 de octubre de 2013. Bruselas: Consejo de la Unión Europea, 2013.
12. Convocatoria de empleo del SEAE disponible en la sección de empleo en Disponible en: <http://www.eeas.europa.eu/>. Accedido el martes 22 de julio de 2014 a las 10:30 horas.
13. Decisión del Consejo 2010/427/UE de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Disponible en: http://www.eeas.europa.eu/background/docs/index_en.htm. Accedido el martes 22 de julio de 2014 a las 10:00 horas.
14. DEL ARENAL, Celestino, *Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales*. Madrid: Academia.edu, pág. 256 Disponible en: https://www.academia.edu/595174/Mundializacion_creciente_interdependencia_y_globalizacion_en_las_relaciones_internacionales

15. Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de marzo de 2010. *Tratado de la Unión Europea*. Disponible en: http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_es.htm. Accedido el viernes 18 de julio de 2014 a las 13:48 horas.
16. Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. Disponible en: www.rae.es/diplomacia. Accedido el sábado 19 de julio de 2014 a las 18:32 horas.
17. Diccionario Definición. Disponible en: www.definicion.de/diplomacia. Accedido el sábado 19 de julio de 2014 a las 18:25 horas.
18. European Commission External Relations. *Taking Europe to the world 50 years of the European Commission's External Service*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.
19. European External Action Service. *2013 Annual Activity (Report. Ref. Ares(2014)1114497)*. Bruselas: EEAS, 2014.
20. European Union Institute for Security Studies. *YES 2014. EUISS Yearbook of European Security*. Paris: European Institute for Security Studies, 2013.
21. Foreign and Commonwealth Office. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/organisations/foreign-commonwealth-office>. Accedido el jueves 31 de julio de 2014 a las 21:16.
22. FRASER, Simon (Subsecretario Permanente del FCO). *Departmental Annual Report 2010-2011*. Reino Unido: Foreign and Commonwealth Office, 2012. Disponible en: www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmfaff/1618/161802.htm
23. FRONTINI, Andrea. Allegro ma non troppo: The European External Action Service and Italian Diplomacy. En BALFOUR, Rosa y RAIK, Kristi. *Equipping the European Union for the 21st Century. National diplomacies, the European External Action Service and the Making of EU foreign policy*. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 2013. págs. 23 a 34.

24. FRONTINI, Andrea. Policy Brief: *Advancing a multi-level system of European commercial diplomacy: is there a role for the EU?*. Bruselas: European Policy Centre, 18 de septiembre de 2013. Disponible en: http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=3&pub_id=3726
25. Glosario de legislación europea. Disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/intergovernmental_conference_es.htm. Accedido el lunes 4 de agosto a las 19:06 horas.
26. GOFFINET, Hadrien-Laurent. *Le budget 2014-2020 et l'action extérieure*. Núm. 9. Bruselas: Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, mayo 2013.
27. GÖMBÖS, Csilla. Through the "lenses" of the High Representative – Staffing Issues of the EEAS Review. En JÁNOS, Kálmá (Ed.). *Legal Studies on the contemporary Hungarian legal system*. Batthyány Lajos College. Győr: Universitas-Győr Ltd., 2014. Disponible en: <http://blszk.sze.hu/downloadmanager/details/id/20962/>
28. GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo. Un servicio europeo de acción exterior. La Presidencia española de la Unión Europea en 2010: propuestas para una agenda ambiciosa. Cuadernos de la Escuela Diplomática, nº 38. Madrid: Marcial Pons, 2009, págs. 45 a 56.
29. HELWIG, Niklas, IVAN, Paul y KOSTANYAN, Hrant. *The new EU foreign policy architecture. Reviewing the first two years of the EEAS*. Bruselas: Centre for European Policy Studies, 2013. Disponible en: <http://www.ceps.be/book/new-eu-foreign-policy-architecture-reviewing-first-two-years-eeas>
30. HERNÁNDEZ ALONSO, Francisco Javier. *Diplomacia Pública Europea. Cuadernos de la Escuela Diplomática Nº 41*. Madrid: Escuela Diplomática, 2013.
31. Historia del Servicio Europeo de Acción Exterior. Disponible en: http://www.eeas.europa.eu/background/docs/index_en.htm Accedido el sábado 19 de julio de 2014 a las 12:15 horas.
32. HOCKING, B., SMITH, M., Duke, C., GUTIÉRREZ ESPADA, C., JOERGENSEN, K.E., PÉREZ BERNÁRDEZ, S.B., RASMUSSEN, C., ANGULO

BARTUREN, C. *El Servicio Europeo de Acción Exterior. Cuadernos Europeos de Deusto núm. 44/2011*. España: Instituto de Estudios Europeos, 2011. Disponible en: https://www.academia.edu/3452638/El_Servicio_Europeo_de_Accion_Exterior.

33. LARIVÉ, Maxime H.A. *Reflections on the EEAS review*. Miami: Foreign Policy Association, 22 de agosto de 2013. Disponible en: <http://foreignpolicyblogs.com/2013/08/22/reflections-on-the-eeas-review/>

34. LEONARD, Mark. *¿Por qué Europa liderará el siglo XXI?*. Madrid: Taurus, 2005.

35. Ministère des Affaires étrangères. Disponible en: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/>. Accedido el jueves 31 de julio de 2014 a las 20:37.

36. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Diponible en: www.exteriores.gob.es. Accedido el jueves 31 de julio de 2014 a las 21:41.

37. Ministero degli Affari Esteri. Disponible en: <http://www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/> Accedido el viernes 1 de agosto de 2014 a las 11:03 horas.

38. Ministero degli Affari Esteri. Disponible en: http://www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/IL_MAE/ . Accedido el viernes 1 de agosto a las 11:10 horas.

39. MOLINA, Ignacio y SORROZA, Alicia. Spain and the European External Action Service. En BALFOUR, Rosa y RAIK, Kristi. *The European External Action Service and National Dipomacies. European Policy Papel No. 73*. Bruselas: European Policy Centre, marzo 2013, págs. 45 a 52.

40. MONTGOMERI, Tim. *It's May 2018. Britain has voted to leave the European Union*. Reino Unido: Conservative Home. Publicado el 27 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.conservativehome.com/thetorydiary/2013/01/its-may-2018-britain-has-voted-to-leave-the-european-union.html>

41. NIEMANN, Arne y SCHMITTER, Philippe C. *Neo-funtionalism*. Mainz, 2009. En WIENER, Antje y DIEZ, Thomas (Eds.), *Theories of European Integration*,

Oxford: Oxford University Press, 2009, págs. 45 a 66. Disponible en: http://www.politik.uni-mainz.de/cms/Dateien/Niemann_Schmitter_2009.pdf.

Accedido el 23 de julio de 2014 a las 11:39 horas.

42. OLIVIE, Iliana, GRACIA, Manuel y GARCÍA-CALVO, Carola. *Informe Elcano de Presencia Global 2014*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2013. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/98fbc00043bdda188ed6bef8d447ad6c/Presencia_Global_2014.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=98fbc00043bdda188ed6bef8d447ad6c

43. Parlamento Europeo – Comité de Asuntos Exteriores. Report on the Annual Report from the Council to the European Parliament on the Common Foreign and Security Policy (2013/2081(INI)). Ponente: Elmar Brok. Bruselas: Comité de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, 15 de octubre de 2013.

44. Parlamento Europeo – Comité de Asuntos Exteriores. Report on the institutional aspects of setting up the European External Action Service (2009/2133(INI)). Ponente: Elmar Brok. Ponente de la opinión: Annemie Neyts-Uyttebroeck. Bruselas: Comité de Asuntos Exteriores, 20 de octubre de 2009.

45. PAWLAK, Patryk y RICCI, Andrea (Eds.). *Crisis Rooms. Towards a global network?* Bruselas: Institute for Security Studies, 2014.

46. Protocolo. Disponible en: www.protocolo.org. Accedido el sábado 19 de julio de 2014 a las 18:23 horas.

47. RAIK, Kristi. *Policy Brief: Serving the citizens? Consular role of the EEAS grows in small steps*. Bruselas: European Policy Centre, 30 de abril de 2013. Disponible en: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3488_consular_role_of_the_eas.pdf

48. Real Instituto Elcano. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/observatoriomarcaespana/estudios/resultados/barometromarcaespana-3 Accedido el lunes 4 de agosto a las 10:42 horas.

49. Resolución A5-0210/2000 sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea, de 5 de septiembre de 2000. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2000-0210+0+DOC+PDF+V0//EN>
50. Servicio Europeo de Acción Exterior. Disponible en: <http://www.eeas.europa.eu>. Accedido el martes 22 de julio de 2014 a las 10:00 horas.
51. TECHAU, Jan. *How to breathe new life into the European External Action Service*. Judy Dempsey's Strategic Europe. Carnegie Europe Think Tank. 7 de enero de 2014. Disponible en: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=54102>. Accedido el sábado 19 de julio de 2014 a las 12:24 horas.
52. TERPAN, Fabian. In search of leadership: French expectations of the European External Action Service. En BALFOUR, Rosa y RAIK, Kristi. *The European External Action Service and National Dipomacies. European Policy Papel No. 73*. Bruselas: European Policy Centre, marzo 2013, págs. 129 a 136.
53. Tratado de Funcionamiento de la UE. Disponible en: http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_es.htm. Accedido el martes 22 de julio de 2014 a las 11:00 horas.
54. Tratado de la Unión Europea. Disponible en: http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_es.htm. Accedido el martes 22 de julio de 2014 a las 11:00 horas.