

# Documento de Trabajo

## Working Paper

**El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea**

*Natividad Fernández Sola*

10/11/2008

*Documento de Trabajo N° 46/2008*

# El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea

Natividad Fernández Sola

## Índice

- (1) Los orígenes de la caótica situación actual y propuestas de reforma
- (2) Las propuestas adelantadas por la Convención Europea que elabora el texto del Tratado constitucional
  - (a) El Ministro de Asuntos Exteriores y su corolario de un servicio exterior mixto
  - (b) La vía para las “embajadas de la UE”; su naturaleza y funciones
  - (c) ¿Hacia una Escuela Diplomática Europea?
- (3) La solución del Tratado de Lisboa y su problemática ambigüedad
  - (a) Bondades y lógica de la fórmula adoptada
  - (b) Dificultades para su puesta en práctica
  - (c) Relaciones con los servicios diplomáticos nacionales
  - (d) Consecuencias futuras
- (4) Implicaciones para España
- (5) Conclusión

### 1. Los orígenes de la caótica situación actual y propuestas de reforma<sup>1</sup>

La representación internacional de la Unión Europea (UE) bajo el Derecho originario vigente y la práctica hasta ahora desarrollada tanto por la Unión como por la Comunidad Europea es fiel reflejo de la complejidad institucional y de la integración parcial y por sectores y etapas, sufrida desde su creación. En la actualidad, dicha representación puede ser triple, desarrollada por parte de la Comisión, del Consejo y de los Estados miembros y dentro del segundo por dos instancias diferentes: el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (*Mr PESC*) y la Presidencia.

Si nos atenemos a los tratados constitutivos, Tratados de Roma y por supuesto Tratado de París, éstos dejaban en manos de la Comisión esta tarea. Monopolio representativo en consonancia con su papel de Ejecutivo comunitario y en un momento de integración completamente supranacional, todavía no perfecta, a falta de hacer realidad el mercado interior. Así ha venido ejerciendo esta institución la labor encomendada hasta nuestros días, siendo quizá el elemento más visible de la misma las delegaciones y oficinas de representación de la Comisión en 123 países terceros y ante cinco organizaciones u organismos internacionales. Concretamente ante la OCDE en París, la OSCE en Viena, la ONU en Ginebra –incluye sección ante la OMC–, Nueva York, París, Viena, Roma –por la FAO– y Nairobi.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> La autora expresa su agradecimiento a los altos funcionarios de la Comisión, del Consejo y de la Representación Permanente de España que le han permitido conocer sus puntos de vista a cambio de la discreción de no plasmar más que sus propias opiniones personales.

<sup>2</sup> Su misión es la de explicar y aplicar las políticas de la Unión, analizar e informar de las políticas y desarrollos de los países respectivos y la de conducir negociaciones específicas de acuerdo un mandato preciso con dichos países. Sirven para promover los intereses de la Comunidad y también están implicadas en campos como la justicia y los asuntos internos, la asistencia al desarrollo, la PESC (análisis políticos y evaluaciones conjuntas con las Embajadas de los Estados miembros). Puede asistir a otras instituciones u órganos de la Unión como el alto representante PESC, el Parlamento Europeo, el presidente del Consejo Europeo, etc. Más de 800 funcionarios y unos 3.000 agentes locales componen los efectivos de las delegaciones de la Comisión.

Según el artículo 20 TUE, estas delegaciones de la Comisión y las misiones diplomáticas de los Estados miembros en los países terceros cooperan para asegurar el respeto y la aplicación de las posiciones comunes y de las acciones comunes dictadas por el Consejo.

El establecimiento de la Cooperación Política Europea (CPE) a partir de 1970, con el ánimo de unificar posturas en materias de política exterior al margen de los tratados, acarrió una representación internacional paralela y *de facto* ejercida por el Estado miembro que ejercía la Presidencia de turno rotatoria del Consejo, e incluso por el Estado o grupos de Estados más directamente concernidos por las medidas o resoluciones adoptadas. Este papel sobrevenido de la Presidencia del Consejo supuso, como bien es sabido, el establecimiento de una secretaría permanente de la CPE en la propia Secretaría del Consejo como estructura paralela a la propiamente comunitaria.

Como consecuencia de la atribución de representación política internacional al Consejo con el establecimiento de la CPE, se apreció enseguida la falta de continuidad que el carácter rotatorio semestral de la Presidencia que implicaba tanto para la Comunidad Europea como para la percepción de la misma por Estados terceros. Esta insatisfactoria situación llevó al establecimiento también informal de la *troika* compuesta en un primer momento por las Presidencias anterior y posterior, junto a la presente. Si bien la *troika* con esa composición consiguió paliar la falta de continuidad e incluso de objetivos unitarios y claros de la Presidencia en particular en temas de política exterior, en cambio, no logró eliminar la falta de peso político de esta representación internacional, especialmente notable en ciertas ocasiones de gran calado político. Tal fue el caso cuando en julio y agosto de 1991, en el inicio de la crisis balcánica que daría origen a las primeras proclamaciones de independencia de Eslovenia y Croacia, las partes implicadas confiaban en la Comunidad Europea para un arreglo preventivo que evitara una escalada en el conflicto que se había cobrado ya algunas víctimas de una y otra parte. La aparición de la *troika* comunitaria en Belgrado, integrada en esos momentos por los Países Bajos, Luxemburgo y Portugal, no solo fue percibida por la parte yugoslava como una burla o desprecio europeo hacia la grave situación sino que, lo que es más grave, llevó a la irrelevancia de la postura política y negociadora europea por no considerar los implicados que procediera de los países con verdadero peso en la Comunidad, a los que consideraba indiferentes ante la crisis por no haber hecho acto de presencia.

Todos los intentos negociadores europeos por parar la evitar la guerra fueron baladíos y no por la falta de propuestas, ni de voluntad negociadora, ni de experiencia diplomática, ni de instrumentos político-económicos de presión sobre las partes, sino por la falta de peso político de los “portavoces”, amén de la carencia de una fuerza militar detrás que respaldara los acuerdos alcanzados o pudiera imponerlos llegado el caso.

Con el Tratado de Maastricht, creador de la UE, la política exterior se integra en los Tratados con la denominación de Política Exterior y de Seguridad Común y su funcionamiento se inserta en una unidad institucional, al menos formal, que no de funciones puesto que cada institución sigue funcionando de forma diferente en función del pilar en el que se actúe. El Tratado de Unión Europea, tal y como resultó enmendado por el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997, instaura la figura del alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común,<sup>3</sup> al que atribuye la tarea de asistencia al Consejo en temas PESC, “en particular, contribuyendo a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas y, cuando proceda, en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia, dirigiendo el diálogo político con terceros” (artículo 26 TUE). Estas innovaciones supusieron la consolidación y una potente institucionalización de la política exterior que, de este modo, cobra continuidad y va desarrollando una línea política, siempre de acuerdo con los Estados pero con importante peso específico propio y

---

<sup>3</sup> Artículo 18.3 TUE: “La Presidencia contará con la asistencia del Secretario General del Consejo, que ejercerá las funciones de Alto Representante de la política exterior y de seguridad común”.

visibilidad internacional que producirá el ajuste de ciertos aspectos de la política exterior de los Estados miembros, es decir, la europeización de las políticas exteriores nacionales en temas como, por ejemplo, Oriente Medio, Balcanes, etc.<sup>4</sup> En otras ocasiones, la figura del alto representante para la PESC servirá de bálsamo a unas convulsas relaciones bilaterales de los Estados miembros con importantes aliados. Tal fue el caso de la relación transatlántica, en particular, con EEUU, tras la invasión de Irak y la división de posiciones entre los Estados europeos.<sup>5</sup> El alto representante gestó la actual y única por el momento estrategia de seguridad europea<sup>6</sup> que supondría una primera aproximación global de la UE hacia la superpotencia en un intento de armonizar posiciones frente a las grandes amenazas de seguridad de nuestro siglo.

El alto representante tiene su propio servicio y gabinete y cuenta con la *Polity Unit* o Unidad de Prevención y Alerta Rápida (UPPAR) y con la Capacidad de Planificación y Conducción Civil (*Civilian Planning and Conduct Capability*). También el Estado Mayor de la UE está directamente bajo mandato del alto representante para la PESC. Esto le dota de un pequeñísimo aparato propio para su tareas de política exterior, al margen, claro está, de sus labores como secretario general del Consejo.

En paralelo, la Comisión y su servicio jurídico así como su Dirección General de Relaciones Exteriores (RELEX) cuentan con sus propios funcionarios encargados de temas de relaciones exteriores.

En estas condiciones, en el desarrollo de sus funciones, el alto representante supone la verdadera continuidad para la PESC frente a los cambios semestrales de Presidencia del Consejo, sin embargo, todavía se considera que no constituye una representación política fuerte por su legitimidad derivada del mandato del Consejo. Por otra parte y con la estructura de pilares de la UE, se han apreciado situaciones de falta de coherencia con las actuaciones desarrolladas por la Comisión Europea en el marco del primer pilar, sólo solventadas por la buena voluntad y entendimiento personal entre “Mr PESC” y el Comisario RELEX.

Para tener una idea aproximada de los recursos humanos que cada institución dedica a la acción exterior, la Tabla 1 lo ilustra con claridad.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> J.I. Torreblanca, “La europeización de la política exterior española”, en C. Closa (ed.), *La europeización del sistema político español*, Istmo, Madrid, 2001, pp.486-512.

<sup>5</sup> N. Fernández Sola, “La redefinición de la relación transatlántica desde una nueva óptica europea”, en P. Vilanova y J. Baqués, *Crisis del vínculo transatlántico ¿coyuntural o estructural?*, 2ª ed., Thompson Aranzadi, Madrid, 2008.

<sup>6</sup> La Presidencia francesa del Consejo durante el segundo semestre de 2008 tiene entre sus objetivos la reconsideración de la EES y ha dado el mandato de hacer evaluación de la aplicación de la misma y cubrir las deficiencias detectadas. Programa de actuación de la Presidencia francesa en “Programme de dix-huit mois du Conseil”, Conseil de l’Union Européenne, POLGEN 76, 11249/08, de 30/VI/2008.

<sup>7</sup> Datos extraídos del working document 6, Working Group 7 de la Convención Europea que prepara el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, 11/XI/2002. Este y otros documentos de la Convención y del resto de enmiendas a los tratados constitutivos puede verse en <http://www.unizar.es/euroconstitucion/Home.htm>

**Tabla 1. Recursos humanos dedicados a la acción exterior**

Institución	Órganos implicados	
<b>Comisión</b>	6 DG	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relex</li> <li>- Comercio</li> <li>- Desarrollo</li> <li>- Ampliación</li> <li>- Oficina de Ayuda Humanitaria (ECHO)</li> <li>- Oficina de Cooperación EuroAid</li> </ul>
	Otras DG en proyección exterior de sus políticas Delegaciones y Oficinas en países terceros (123) y OOII (5), más representación conjunta con el Consejo ante la Unión Africana	
<b>Consejo</b>	Secretariado General	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DG E: Asuntos exteriores y político-militares</li> <li>- DG Agricultura, pesca, medioambiente, en su proyección exterior</li> </ul>
	Alto Representante PESC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- UPPAR con <i>task forces</i> geográficas y temáticas</li> <li>- Centro de situación</li> <li>- EMUE</li> <li>- <i>Civilian Planning and Conduct Capability</i></li> </ul>
	Oficinas de enlace	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ante la ONU en Ginebra y Nueva York</li> <li>- oficial de enlace ante OTAN (SHAPE)</li> </ul>
	Representación conjunta con la Comisión ante la Unión Africana	
<b>Parlamento Europeo</b>	Comisión de asuntos exteriores, seguridad y política de defensa	
	Comisión de relaciones económicas exteriores Comisión de Desarrollo y Cooperación	

Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos de información de las tres instituciones.

En el seno de la Comisión, las relaciones exteriores son gestionadas por cuatro miembros de la Comisión, responsables de seis Direcciones Generales y Servicios: la DG RELEX, la DG de Comercio, la DG Desarrollo y la DG Ampliación, la Oficina de Ayuda Humanitaria (ECHO) y la Oficina de cooperación EuropeAid. La Dirección General de Relaciones Exteriores comprende Direcciones transversales así como otras de carácter geográfico, de acuerdo con las distintas regiones del mundo con las que la Unión mantiene relaciones. El comisario de relaciones exteriores coordina las actividades de la Comisión en este campo, siendo el nexo con el Consejo de Asuntos Generales y relaciones exteriores y el interlocutor del alto representante.

Al margen de las Direcciones Generales y servicios con responsabilidades específicas en el terreno de la acción exterior, la mayor parte del resto de Direcciones Generales disponen de unidades o parte de unidades que se ocupan específicamente de la dimensión exterior de la política interna en cuestión. Es conveniente resaltar asimismo el papel específico de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros que tiene responsabilidades específicas en lo que concierne, entre otros, a la representación de la Comunidad en los foros económicos y financieros internacionales y las relaciones económicas y financieras con los países terceros.

En el Consejo, el Secretariado General comprende una Dirección General E (asuntos exteriores y político-militares) que comprende 104 puestos de funcionarios A, de los que 26 trabajan en el campo político-militar. Los aspectos externos de determinadas políticas internas como la agricultura, la pesca o el medio ambiente son cubiertos por las DG correspondientes. El alto representante, como hemos señalado, es asistido por la Unidad de planificación política y de alerta rápida que funciona bajo su mando como órgano de prospección y alerta temprana y le suministra

informaciones necesarias para el ejercicio de su misión. La UPPAR está compuesta por diferentes *task forces* que cubren cuestiones geográficas y temáticas de la PESC. Comprende entre sus miembros a personal diplomático de los Estados miembros, del Secretariado General del Consejo y de la Comisión.

El Centro de Situación conjunto de la Unión está vinculado al alto representante y comprende siete administradores. El Centro abastece de una capacidad de análisis y alerta rápida sobre acontecimientos políticos internacionales a las instancias del Consejo y al alto representante. Desde el Tratado de Niza, en el seno del Secretariado del Consejo existe un Estado Mayor de la Unión Europea compuesto por militares destacados por los Estados miembros y que se encuentra directamente bajo mandato del alto representante. Son 125 militares y unas 10 personas de personal de apoyo. Más recientemente se crea la Capacidad de Planificación y Conducción Civil (*Civilian Planning and Conduct Capability*), órgano que representa la voluntad de reforzar la planificación de las operaciones civiles de la UE y que depende también del alto representante.

Por lo que respecta a las representaciones exteriores, el Consejo dispone de dos oficinas de enlace ante la ONU, una en Ginebra, compuesta por cuatro administradores, y otra en Nueva York, compuesta por tres administradores.

En el Parlamento Europeo, las cuestiones de acción exterior son tratadas por tres Comisiones diferentes: la de asuntos exteriores, de seguridad y de política de defensa, la de relaciones económicas exteriores y la de desarrollo y cooperación. Estas adoptan proyectos de informes y de resoluciones para su aprobación por el pleno del Parlamento Europeo.

Cada una de las Comisiones parlamentarias es asistida por un secretariado (DGII). Además, la dirección general de investigación (GDIV) apoya los trabajos de las Comisiones parlamentarias. Unos 79 miembros del personal de la DGII (Comisiones parlamentarias y delegaciones) y de la DG IV (Investigación) trabajan sobre cuestiones PESC y relaciones exteriores. Además, unas 145 personas de estos servicios trabajan a la vez en los aspectos internos y externos de diferentes campos políticos de la UE y de la Comunidad.<sup>8</sup>

Esta poliédrica representación internacional de la UE debida a la coexistencia de dos centros de gravedad en política exterior, con el alto representante como portavoz de la voluntad común de los Estados miembros y la Comisión cuyo papel se limita a movilizar recursos comunes pero sin poder tomar iniciativas diplomáticas,<sup>9</sup> conlleva, en ocasiones, una falta de coherencia y unidad de acción exterior, especialmente entre el Consejo y la Comisión, a la par que dificulta la visibilidad internacional de la Unión.

A estas dificultades derivadas de la fórmula organizativa actual, deben sumarse las ocasionadas por la falta de presencia unitaria de la UE en foros y organizaciones internacionales, por su imposibilidad jurídica de convertirse en miembro de los mismos o por la falta de coordinación de los Estados miembros imprescindible a estos efectos. Pese a los intentos de establecer una obligación política de coordinación en los foros internacionales o en países terceros por parte de los Estados miembros y la consiguiente necesidad de concertación previa (artículos 19 y 20 TUE) ésta no es todavía una realidad, en parte por la duplicidad en la representación y en parte por las reticencias de los Estados miembros a perder protagonismo internacional. De ahí que la Convención

---

<sup>8</sup> De acuerdo con el working document 6, del Working Group VII, sobre las capacidades de las instituciones de la UE en materia de acción exterior, los recursos humanos específicamente dedicados a las relaciones exteriores se elevarían a unas 3.000 personas para el conjunto de los servicios en la sede y en las delegaciones exteriores (alrededor del 50% personal de apoyo), de los que unos 70 trabajan en cuestiones PESC. En el campo del desarrollo y de las relaciones con los países ACP, los recursos humanos totales (incluidas las delegaciones) se elevan a unas 2.000 personas; en el campo de la ayuda humanitaria unas 150, en el comercio unas 480 y en ampliación alrededor de 780 personas.

<sup>9</sup> E. Brok, WG VII, working document 2, 3211, de 24/IX/2002.

insistiera sobre esta cuestión, con la opinión favorable de muchos de sus miembros hacia una representación internacional única de la UE<sup>10</sup> sin perjuicio de las competencias de los Estados miembros como sujetos de Derecho internacional y de su estatuto en organizaciones internacionales.

Un caso particular y digno de mención puesto que podría constituir idealmente la pauta de futuro es la delegación de la UE ante la Unión Africana (UA), primera delegación de la UE a cargo conjuntamente de la Comisión y del Consejo. La razón para esta configuración de la delegación ante la UA entendemos que se debe, además del hecho de su reciente constitución, al papel importante asumido por la UE junto a la UA en la misión en Darfur,<sup>11</sup> por lo tanto a través de una acción inserta en el segundo pilar de la Unión. No hubiera sido pues imaginable una delegación de la Comisión en monopolio como ocurre con la mayoría de las demás representaciones ante organizaciones internacionales. Sin embargo, y pese al carácter innovador y ejemplar en cierta medida de esta representación exterior de la UE,<sup>12</sup> la misma se ha visto ya afectada por una diferencia entre Consejo y Comisión por la designación de su número dos, habida cuenta de que el embajador es diplomático de un Estado miembro y la Comisión considera conveniente que el segundo cargo de la delegación sea un funcionario suyo.

Otro reciente ejemplo de representación, o más bien de presencia, conjunta se ha producido en la guerra de Georgia desarrollada en agosto de 2008. En ella, se ha destacado el papel jugado por la Presidencia francesa a su más alto nivel pero, por lo que aquí nos interesa, lo más llamativo por lo inusual fue la visita el 8 de septiembre a Moscú por parte del presidente en ejercicio del Consejo Europeo, el presidente de la Comisión y el alto representante para la PESC. El mandato para las conversaciones con el presidente y con el primer ministro rusos se había establecido en el Consejo extraordinario de 1 de septiembre y, fruto de la visita, se obtiene el compromiso de Moscú de retirada de tropas de Georgia, la aceptación de una misión de 200 observadores de la UE y el inicio de conversaciones sobre la situación en las repúblicas independentistas de Abjasia y Osetia del Sur. Aunque se ha criticado que la postura europea no ha sido más que una aceptación de las tesis soviéticas, lo que interesa destacar es esa presencia unitaria y con una postura única que ha dotado de fuerza a la parte europea. También es cierto que probablemente la situación se ha visto favorecida por estar bajo una presidencia rotatoria, como la francesa, fuerte interna y exteriormente.

En esta confusa situación actual, lo que quedó evidenciado tanto en los trabajos de la Convención Europea y la subsiguiente Conferencia Intergubernamental (CIG) que alumbraron el Tratado constitucional, como en el Tratado de Lisboa, es que la acción exterior de la UE precisa ganar coherencia y efectividad y que para ello ha de dotarse de los instrumentos institucionales y jurídicos que lo hagan posible. A este objetivo tiende, con el acuerdo de todos los Estados y un amplísimo respaldo de la opinión pública europea, el nuevo Tratado de Lisboa cuya entrada en vigor se haya en estos momentos en cuestión. Es claro que un nuevo alto representante como el que allí se prevé no es la solución automática a los problemas de incoherencia en la representación exterior de la UE si no va acompañado de la voluntad política de los Estados miembros de actuar coordinadamente y

---

<sup>10</sup> Working Group VII, External Action, working document 21 REV 1, Draft final report of Working Group VII on EU External Action.

<sup>11</sup> Desde la ya concluida misión *EU support to AMIS* en 2005 en apoyo de la UA (acción común del Consejo 2005/557 de 20/VII/2005). En la actualidad, la UE mantiene en la zona la operación civil EUPOL RD Congo (acción común 2007/405/PESC del Consejo, de 12/VI/2007 relativa a la misión de policía de la UE desarrollada en el marco de la reforma del sector de seguridad (RSS) y su conexión con la justicia en República Democrática del Congo, modificada por acción común 2008/485/PESC de 23/VIII), y la militar EUSEC RD Congo (Acción común 2008/491/PESC del Consejo, de 26/VI/2008 que modifica y proroga la acción común 2007/406/PESC relativa a la misión de consejo y asistencia de la UE en materia de reforma del sector de la seguridad en República Democrática del Congo).

<sup>12</sup> También en la Antigua República yugoslava de Macedonia la representación es conjunta de la Unión Europea pero, en este caso, porque la oficina de la Comisión, abierta oficialmente en marzo de 2000, ha acogido al Consejo debido a la doble función de embajador Erwan Fouéré quien es a la vez representante especial de la UE y jefe de la Delegación de la Comisión Europea.

facilitar la labor de los órganos propuestos. Dicha voluntad, y esta será una de la principales conclusiones de este estudio, se generará más fácilmente mediante una asociación estrecha entre el alto representante y los Estados miembros y con un Servicio de Acción Exterior que cuente destacadamente con sus diplomáticos y del que puedan extraer también algún beneficio sin asumir grandes costes a cambio.

## **2. Las propuestas adelantadas por la Convención Europea que elabora el texto del Tratado constitucional**

Se recogen a continuación las propuestas realizadas por la Convención Europea, y lo que finalmente plasmó el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en lo relativo a representación exterior y sus servicios de apoyo, así como el contenido del Informe conjunto presentado por el alto representante y por el presidente de la Comisión en 2005.<sup>13</sup>

### *(a) El ministro de Asuntos Exteriores y su corolario de un servicio exterior mixto*

Los temas relativos a la organización y estructuración de las relaciones exteriores y política exterior de la UE se abordaron esencialmente en el grupo de trabajo “relaciones exteriores” de la Convención que elabora el Tratado constitucional; sin desconocer el impacto de los trabajos de los grupos relativos a personalidad jurídica internacional y defensa. Sus resultados se recogieron prácticamente íntegros en el texto final y con algunas modificaciones, casi en igual medida en el Tratado de Lisboa.

La creación de una Presidencia semi-permanente del Consejo Europeo a la que se atribuye, entre otras, una función de representación internacional fue una de las recomendaciones que el Grupo de Trabajo realiza a la Convención pese a no contar con un apoyo total. Así, a juicio de algunos representantes, un presidente del Consejo Europeo permanente, además de la falta de control parlamentario, venía a agravar el problema de la representación externa de la UE y su falta de eficiencia en este ámbito al añadir un actor más a los ya presentes e incrementar las rivalidades burocráticas entre diversos servicios.<sup>14</sup>

Con todo, la principal innovación propuesta fue la recomendación de instaurar un ministro europeo de Asuntos Exteriores o representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, como finalmente se denomina en el Tratado de Lisboa en el afán de eliminar términos que evoquen cualquier resquicio de federalismo o de integración supranacional. La propuesta procede de la insatisfacción percibida respecto al funcionamiento, coherencia, eficiencia y visibilidad de la política exterior y la necesidad de reconsiderar las figuras existentes del comisario de Relaciones Exteriores y del alto representante para la política exterior y de seguridad común.<sup>15</sup> Como es conocido, las opciones barajadas fueron cuatro. La primera consistía en mantener la situación actual en la que el alto representante tiene su papel en la PESC y la Comisión en relaciones exteriores, incrementando la concertación entre ambas pero manteniendo ambas funciones separadas. La segunda consistía en su fusión bajo la égida de la Comisión, es decir, la plena integración del papel del alto representante dentro de la estructura orgánica de la Comisión.<sup>16</sup> La tercera propuesta pretendía agrupar las dos figuras en una sola persona; fórmula de “doble sombrero” que mantenía

---

<sup>13</sup> *Joint Progress Report* de 2005 presentado conjuntamente por Javier Solana y J.M. Durão Barroso el 9 de junio de 2005 al Consejo Europeo.

<sup>14</sup> E. Brok, Working Group VII, working document 26, 4781, “The External Representation of the European Union”, y Brok, van der Linden, Cushnahan y Lamassoure, working document 46, 5331. Para estos representantes del Parlamento Europeo –excepción de Van der Linden del Parlamento holandés– el alto representante debía fusionarse con el comisario RELEX dentro de la Comisión y la figura resultante presidir el Consejo de Relaciones Exteriores.

<sup>15</sup> Posición generalizada en la Convención acerca de la necesidad de movilizar el conjunto de instrumentos de la UE (Working Group VII, working document 4, doc.3376, presentado por L. Michel).

<sup>16</sup> Ver al respecto Working Group VII, working document, doc.6233 –presentado por E. Brok y J. Cushnahan del Parlamento Europeo–. considera que el nuevo ministro debe estar basado en la Dirección General RELEX de la Comisión.

ambas funciones diferenciadas, así como procedimientos distintos para actuaciones en los ámbitos hoy cubiertos por el primer pilar y por el segundo, pero con una unión personal. Finalmente, la cuarta opción era la creación de un ministro europeo de Asuntos Exteriores, bajo autoridad del presidente del Consejo Europeo que pasaba a tener carácter semi-permanente, y aglutinando las misiones de las dos figuras preexistentes.<sup>17</sup> En esta última opción se abrían dos posibilidades respecto al servicio de apoyo al ministro de Asuntos Exteriores. Una consistía en la creación de un servicio conjunto con funcionarios de la Dirección General de relaciones exteriores de la Comisión, de la Secretaría del Consejo y apoyados por miembros de los servicios diplomáticos nacionales. La otra consistía en el mantenimiento de dos administraciones distintas y una oficina privada conjunta del ministro de Asuntos Exteriores que garantizara la coordinación entre ambas.

Finalmente se optará por la tercera fórmula que implica aglutinar en una sola persona las funciones hasta entonces desarrolladas por el alto representante, por el comisario de Relaciones Exteriores y, porque no decirlo, por el presidente del Consejo de Relaciones Exteriores, si bien el propuesto ministro de Asuntos Exteriores no tendrá derecho de voto en el Consejo.<sup>18</sup>

Si las posiciones sobre las bondades y debilidades de estas cuatro opciones variaban entre los convencionales, había un consenso con respecto a la necesidad de aunar servicios exteriores evitando innecesarias y costosas duplicidades. En este sentido, el grupo manifiesta una tendencia mayoritaria hacia la creación de un Consejo específico de Acción Exterior diferenciado del de Asuntos Generales, y hacia el establecimiento de un punto focal en la Comisión para tratar de todas las cuestiones de acción exterior abordadas por la institución. Un gran consenso se desprende del grupo hacia las recomendaciones de orden organizativo de crear un servicio conjunto compuesto por funcionarios de la DG RELEX y de la Secretaría del Consejo, asistidos por los servicios diplomáticos nacionales, y una Escuela diplomática y un servicio diplomático de la UE que funcionarían además de los correspondientes servicios nacionales análogos. La oposición minoritaria a la propuesta de un Servicio de Acción Exterior estará representada por el miembro de la Convención que representa al Reino Unido y el representante del Gobierno alemán Martin Bury. El principal argumento utilizado es que si la unión personal no incide en las competencias respectivas de las dos figuras actuales, competencias que permanecen separadas, también los respectivos aparatos administrativos deben permanecer separados; por un lado la Dirección General RELEX y por otro una Unidad Europea de Política Exterior de nueva creación en la que se encontrarían la actual UPPAR, el Centro de Situación, la DG de relaciones exteriores del Consejo y funcionarios de los Estados miembros y de la Comisión<sup>19</sup>. Debe llamarse la atención en este punto de que la posición del representante del Gobierno del Reino Unido coincide con la del propio alto representante al oponerse a la fusión de funciones en una sola persona, la fórmula “doble sombrero”, y preferir una mejor coordinación de los servicios del alto representante y de la comisión.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Working Group VII, External Action, working document 21 REV 1, Draft final report of Working Group VII on EU External Action, doc.5573.

<sup>18</sup> véase Brian Cowe, *The European External Action Service: Roadmap for Success*, Chatham House Report, 2008, p. 13, si bien lo usual es citar solamente las dos primeras funciones. Las enmiendas de Michel Barnier al texto revisado propuesto en la Convención Europea (working document 59, doc. 6090) ponen de relieve la carencia de derecho de voto en el Consejo lo que, de algún modo, acentúa su imparcialidad. Señalamos aquí que el primer Preliminary Draft Report (working document 21, doc.4726) todavía no hablaba de la fusión de las figuras existentes en una sola persona.

<sup>19</sup> H. Martin Bury, Working Group VII, working document 53, doc.5584. En esta línea de oposición a la propuesta véanse los comentarios de P. Hain (working document 66, doc.6178) y B. Mc Donagh, (working document 16, doc.4450); G. Pleuger (working document 17, doc.4484) abogaba por la existencia de dos aparatos de apoyo separados, planteado como una de las propuestas a considerar por el proyecto de informe final revisado (working document 21 REV1, doc.5573).

<sup>20</sup> J. Solana, Working Group VII, working document 8, doc.4506, y P. Hain, Working Group VII, working document 66, doc.6178. También working document 68 REV, doc.6200, presentado por L. Hjelm-Wallen, representante del Gobierno sueco, se muestra contrario a la fusión. L. Michel, representante del Gobierno belga, (working document 4, doc.3376) se limitaba a propugnar el reforzamiento de la UPPAR y de la célula de planificación.

Pese a ello y dado el carácter minoritario de esta postura, no es de extrañar que tanto el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa como el Tratado de Lisboa recojan la creación de un Servicio de Acción Exterior (SAE) al servicio del nuevo alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Menos consenso hubo con respecto a la instauración de un presidente del Consejo Europeo semi-permanente que, no obstante, también salió adelante en el texto definitivo.<sup>21</sup>

*(b) La vía para las “embajadas de la UE”; su naturaleza y funciones*

La atribución de una única personalidad internacional derivada del Tratado de Lisboa, desapareciendo las hoy también existentes de las Comunidades Europeas es el aldabonazo para la consolidación de una representación internacional también unitaria, personalizada en el nuevo alto representante y asistido por un único Servicio de Acción Exterior que debería apoyar al primero tanto en su tarea en el interior de la UE como también en el exterior, sobre el terreno, donde las diferentes facetas de la acción exterior deben ponerse en práctica.<sup>22</sup> La cuestión planteada de inmediato es el sinsentido de mantener unas delegaciones de la Comisión Europea en países terceros. De ahí que la Convención recomendara a la CIG que dichas delegaciones se convirtieran en Delegaciones o Embajadas de la UE. El término “Embajada” fue descartado en aras de un consenso entre los Estados pero la propuesta tampoco prosperó en la CIG y no aparece recogida en el texto definitivo de Tratado. Ello no obstante, el Tratado de Lisboa habla de las “Delegaciones de la Unión”<sup>23</sup> por lo que, entrado en vigor el Tratado, debería procederse al cambio de denominación de estas delegaciones con una adaptación en su composición y sus funciones a la nueva realidad institucional de la Unión.

Sin embargo, la idea de creación de Embajadas de la UE iba más allá de un cambio cosmético en las existentes y perseguía, sin menoscabo alguno de las representaciones diplomáticas nacionales, favorecer la percepción unitaria de la UE en países terceros y ser un instrumento útil también al servicio de los Estados miembros. Y es que las Embajadas de la Unión se contemplaban en países terceros en los que solamente unos pocos Estados miembros contarán con esta representación diplomática. En ellos, podrían agruparse dichas embajadas nacionales con la delegación de la Comisión, manteniendo eso sí las primeras su personalidad jurídica separada, pero en el marco de la embajada de la Unión. De este modo, los intereses de los Estados miembros que no consideraran necesario o para los que resultara excesivamente gravoso mantener una embajada en dicho país se verían representados por la Embajada de la Unión. Los que tuvieran la suya propia la mantendrían igualmente aunque determinados servicios, principalmente medios técnicos, podrían ser puestos en común.

Esta propuesta resultaba de particular interés para los Estados de reciente adhesión a la UE con estructuras diplomáticas normalmente más débiles.<sup>24</sup> También, para todos los demás, puesto que permitiría iniciativas diplomáticas conjuntas y la elaboración de informes y análisis conjuntos.

*(c) ¿Hacia una Escuela Diplomática Europea?*

Un paso más allá, generalmente aceptada la creación de un único Servicio de Acción Exterior,

---

<sup>21</sup> Working Group VII, working document 26, presentado por E. Brok, el working document 53, doc.5584 presentado por M. Bury, y el working document 46, doc.5331, presentado por Brok, van der Linde, Cushnahan y Lamassoure.

<sup>22</sup> Working document 21, Preliminary draft report, Doc.4726, recoge la propuesta de algunos Estados miembros de crear un servicio diplomático y una academia diplomática de la UE y desarrolla las eventuales labores a encomendar a las Embajadas de la Unión.

<sup>23</sup> Artículo 211 Tratado de Funcionamiento de la UE.

<sup>24</sup> “Towards the establishment of a common European diplomacy, paper by Mr. Iñigo Méndez de Vigo, member of the Convention”, Working Group VII, working document 55, 3/XII/2002, p. 5. En la misma línea que este documento se manifestaba la Declaración por escrito presentada de conformidad con el artículo 116 del Reglamento del Parlamento Europeo por E. Brok, N. Fontaine, B. Geremek, J. Leinen e I. Méndez de Vigo, sobre una Unión de Política Exterior, Seguridad y Defensa, PE 0010/2007, 31/I/2007.

consistiría en coordinar los programas de formación de los diversos funcionarios que lo integraran y en la eventual creación de una Escuela Diplomática Europea.

No hay duda de la formación diplomática de primer nivel de los miembros de los servicios diplomáticos nacionales. Sin embargo, no puede decirse otro tanto de los que en el seno de la Secretaría del Consejo o de la DG RELEX de la Comisión se ocupan de asuntos internacionales. Y ello es así por una razón muy evidente. La carrera del funcionario comunitario tiene una trayectoria jerárquica dentro de su institución pero no una especialización temática. Nada impide, sino que al contrario se favorece, la movilidad horizontal de los funcionarios de las diferentes instituciones comunitarias. Esto que podría tener un sentido en el momento de creación de las Comunidades Europeas, difícilmente se sostiene en la actualidad para quienes se dedican o deben hacerlo a la representación internacional pues, no cabe duda de su preparación material pero no necesariamente están dotados de la más correcta metodología negociadora u otras técnicas propias de la formación diplomática. De ahí la conveniencia de una formación específica para aquellos funcionarios de la Unión que vayan a asumir esta relevante tarea.

Por otra parte, los miembros de los servicios diplomáticos nacionales, en quienes obviamente no concurre este *handicap*, carecen de una preparación para la defensa del interés de la Unión pues su estructura mental está modelada para la protección de los intereses y la soberanía nacionales, con lo que aparecería así otra necesidad formativa quizá de menor entidad pero igualmente relevante.

La propuesta formulada en el Grupo de Trabajo de Relaciones Exteriores<sup>25</sup> contemplaba una gradación hasta llegar a este objetivo comenzando por una red de Escuelas Diplomáticas europeas y otros centros de formación diplomática, incluidos el programa diplomático europeo y el programa de asociación que se ofrece a los países candidatos. Así en un primer momento se coordinarían los programas de formación muy dispares en temas europeos entre los Estados miembros y se desarrollaría un programa común de base sobre un mínimo de contenidos europeos. La estructura modular del programa permitiría alcanzar a diplomáticos en formación y a los ya existentes, nacionales o en las delegaciones comunitarias, a través de fórmulas de aprendizaje permanente y de enseñanza a distancia. Aunque la idea surgiera en la Convención europea, hay que poner de relieve que ya en la actualidad 17 escuelas y centros diplomáticos europeos participan en una alianza denominada la iniciativa europea para la formación de diplomáticos (EDTI) que ofrece sus cursos a funcionarios de las instituciones europeas y de los Estados miembros, con la perspectiva de un futuro Servicio de Acción Exterior Europeo.<sup>26</sup> De acuerdo con la escala gradual reflejada en la propuesta de la Convención, en un momento posterior se podría elaborar un programa conjunto a cargo de una Escuela Diplomática Europea; también entendemos sería posible constituir como tal a la red ya existente de centros de formación diplomática.

Aunque la creación de una Escuela Diplomática Europea fue descartada por la Convención, no sería imposible su materialización como consecuencia de un fenómeno de *spill over* si se consuma la creación de un alto representante para Asuntos Exteriores con las funciones establecidas por el Tratado constitucional y por el Tratado de Lisboa y un Servicio de Acción Exterior que le asiste.

En el mejor de los casos y si esta circunstancia se produjera, no hay que olvidar, como se señaló en la Convención, que una verdadera diplomacia europea sólo podrá emerger de la convergencia organizada de los intereses de los Estados miembros.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> I. Méndez de Vigo, "Towards the establishment of a common European Diplomacy", Working Group VII, working document 55, 3/XII/2002.

<sup>26</sup> Véase *European Diplomatic Training Initiative*, <http://www.diplomacy.edu/edti/>.

<sup>27</sup> Enmiendas propuestas por P. Andreani al proyecto revisado de informe final, Working Group VII, working document 72, doc. 6255.

### 3. La solución del Tratado de Lisboa y su problemática ambigüedad

De acuerdo con el Tratado de Lisboa (artículo 27.3 TUE),<sup>28</sup> el Servicio de Acción Exterior queda configurado por funcionarios de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión procedentes de las respectivas Direcciones Generales que se ocupan de relaciones exteriores, apoyados por personal de los servicios diplomáticos de los Estados miembros; servicios nacionales con los que el nuevo Servicio de la UE deberá trabajar estrechamente.

Los trabajos preparatorios para la puesta en funcionamiento del Servicio han sufrido avatares análogos a los experimentados por el Tratado Constitucional y más recientemente por el Tratado de Lisboa. Comenzaron una vez firmado el primero, en octubre de 2004, quedando paralizados tras conocerse el resultado de los referendos de Francia y Países Bajos en mayo y junio de 2005. Con la firma del Tratado de Lisboa volvieron a reanudarse por la necesidad de tener preparado el Servicio de Acción Exterior tan pronto como entrara en vigor el Tratado y se procediera al nombramiento del alto representante como en él se prevé. Tanto los Estados miembros como el Parlamento Europeo han tomado parte en estos trabajos preparatorios avalando posiciones diferentes. Los primeros fueron consultados en mayo de 2005 discutiéndose su posición en el COREPER de 12 de mayo, inclinándose por un Servicio de Acción Exterior que no dejara en segundo plano a los servicios diplomáticos nacionales ni supusiera duplicación de éstos y con una composición equilibrada entre personas procedentes de los servicios de la Comisión, del Consejo y de los Estados miembros. El segundo adoptó una resolución sobre el SAE el 26 de mayo optando por un Servicio incorporado en la estructura orgánica de la Comisión.<sup>29</sup>

Tras el nuevo estancamiento en el proceso de entrada en vigor del Tratado de Lisboa que supuso el referéndum irlandés de 2008, los trabajos para la puesta en funcionamiento del Servicio de Acción Exterior vuelven a resentirse. Ello no obstante, conviene señalar que si es jurídicamente posible y puede llegar a ser políticamente viable la creación o remodelación del Alto Representante aun al margen del Tratado de Lisboa, también lo ha de ser por análogo razonamiento la de un Servicio de Acción Exterior para asistencia de aquél.

#### *(a) Bondades y lógica de la fórmula adoptada*

Si la figura del alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad es un ejercicio barroco para conciliar la actuación con proyección externa de dos instituciones y ganar el conjunto en coherencia, el Servicio de Acción Exterior que ha de asistirle atesora la misma virtualidad y lo que ello lleva asociado de complejidad organizativa y diseño de su funcionamiento futuro.

Su composición intenta reflejar un equilibrio institucional que habrá de concretarse en la práctica. Su designación exige también el acuerdo de las tres principales instituciones, punto de arranque óptimo para que los diversos intereses que representan se vean compensados y garantía de la posterior coherencia de la acción exterior basada en un consenso sobre el órgano que ha de desarrollarla.

---

<sup>28</sup> Artículo 27.3 del TUE modificado por el Tratado de Lisboa, “en el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por 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”.

<sup>29</sup> European Parliament Resolution on the institutional aspects of the European External Action Service, 26/V/2005, JO C 117E/233.

Por otra parte, el reconocimiento explícito de las Delegaciones de la UE<sup>30</sup> supone la lógica consagración de una representación externa acorde con el reconocimiento de una única personalidad jurídica internacional y con la potenciación de la proyección exterior de la UE. Como se ha puesto de relieve, las delegaciones de la UE proporcionarán al SAE un importante valor añadido siempre que se doten de un eficiente sistema de información para el Consejo, la Comisión y los Estados miembros, y de los recursos económicos necesarios.<sup>31</sup> La incorporación en ellas de miembros no pertenecientes al SAE, como los funcionarios dedicados a la política comercial, exigirá además la coordinación de sus actividades en el país en cuestión por parte del jefe de la Delegación.

*(b) Dificultades para su puesta en práctica*

Del SAE se va a exigir eficacia, tanto para desarrollar su actividad política autónoma como para coordinar la acción exterior de la Unión. De ahí que, como ha señalado el Secretariado del Consejo en su contribución al grupo de expertos sobre dicho Servicio, deba ser capaz de demostrar suficiente dinamismo e iniciativa, al tiempo que se dota de legitimidad y credibilidad ante los ciudadanos, los Estados miembros y las instituciones de la UE.<sup>32</sup>

Dado que el Tratado de Lisboa no especifica su organigrama ni funcionamiento, estos extremos deberán ser aprobados por decisión unánime del Consejo a propuesta del Alto Representante y con el consentimiento de la Comisión Europea.

*(b.1.) Temas cuya resolución es requisito previo al establecimiento del previsto Servicio de Acción Exterior de la UE.*

**Alcance y tamaño del Servicio de Acción Exterior. Su estatuto jurídico.** No es esta una cuestión que pueda ni deba resolverse de una forma definitiva sino que, como otros servicios de la Unión – UPPAR, EMUE– habrá de ir evolucionando a la vista del funcionamiento y de las necesidades que se aprecien, sobre una base pragmática de eficacia y no de mero desarrollo institucional formal y vacío.

Sin embargo y aun con esta cautela inicial, surge la cuestión de la composición exacta y del tamaño que debe tener el Servicio de Acción Exterior; cuestión directamente relacionada con la extensión de sus competencias. A este respecto, dos tesis aparecen sobre la mesa interpretando cuales son los “departamentos relevantes” del Consejo y de la Comisión cuyos miembros han de formar parte del servicio y como han de integrarse los diplomáticos nacionales de apoyo. De acuerdo a la tesis minimalista<sup>33</sup> que enfatiza la labor del alto representante de coordinar la política exterior, su Servicio de Acción Exterior se limitaría a funcionarios de la DG-E y de la Unidad Política del Consejo y de la DG de Relaciones Exteriores de la Comisión, en particular la Dirección A y de la plataforma de crisis. Así entendido, el SAE asesoraría al alto representante esencialmente en cuestiones de política exterior excluyendo las de comercio exterior y otras de la competencia exclusiva o mixta de la UE en las que tan sólo realizaría labor de coordinación. Ha habido propuestas de que el SAE tan solo se ocupara de las cuestiones del segundo pilar actual,<sup>34</sup> propuesta a nuestro entender tan ilógica como la de encomendarle sólo tareas del primero pues el nuevo alto representante de la Unión para la Política Exterior y la Defensa se crea precisamente para evitar la

---

<sup>30</sup> Artículo 35 TUE. El artículo 221 del Tratado de funcionamiento de la UE, tal como queda configurado por el Tratado de Lisboa atribuye la representación de la Unión en terceros países y organizaciones internacionales a las delegaciones de la Unión, situadas bajo la autoridad del alto representante, y actuando en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros.

<sup>31</sup> External Action Service, Contribution by Council Secretariat Officials, 2008.

<sup>32</sup> External Action Service, Contribution by Council Secretariat Officials, 2008.

<sup>33</sup> S. Duke, “The Lisbon Treaty and External Relations”, *EIPASCOPE* 2008/1, p. 15.

<sup>34</sup> Tan sólo unos pocos Estados miembros prefieren esta fórmula, *Joint Progress Report* de 2005 presentado conjuntamente por Javier Solana y J.M. Durão Barroso el 9 de junio de 2005 al Consejo Europeo.

radical separación de pilares, de su trabajo, de su personal y la proyección exterior no uniforme que de ello se proyecta.

De acuerdo con el modelo maximalista, el Servicio incluiría una más amplia representación de la Comisión con las DG de política de desarrollo, política de vecindad, ayuda humanitaria, gestión financiera de programas externos y ampliación. Al entender de modo más amplio la responsabilidad del alto representante, el Servicio debiera tratar y por tanto incluir los departamentos que gestionan la PESC y la PCSD, así como las oficinas geográficas y temáticas.<sup>35</sup> Incluso, se considera que los representantes especiales y los representantes personales debieran integrarse en los respectivos servicios geográficos y temáticos, como también los enviados especiales para una determinada crisis en caso de seguir siendo necesarios.<sup>36</sup> Del lado de la Secretaría del Consejo incluiría, además de la DG E y la Unidad Política, el Estado Mayor y el Centro de Situación, tema este de enorme sensibilidad por cuanto conlleva de puesta en común de análisis de inteligencia, pero sin el cual el Servicio no podría dar respuesta adecuada a la responsabilidad de prevención de crisis. Si como indica el *Joint Report* no deben existir duplicidades,<sup>37</sup> ello nos llevaría a pensar que el grueso de los servicios actuales de acción exterior en el Consejo y la Comisión pasaría al nuevo SAE.

La elección de la fórmula maximalista plantearía el problema de las relaciones del SAE con el Parlamento Europeo que ahora se cubre con un representante personal del alto representante para asuntos parlamentarios y que, dada la máxima amplitud de la composición del Servicio, exigiría toda una sección responsable de las relaciones con la Eurocámara.<sup>38</sup>

En íntima relación con la opción elegida para determinar el tamaño del Servicio de Acción Exterior y uno de los aspectos más debatidos es el de la existencia de porcentajes de participación pues, como es sabido, el número de funcionarios de la Comisión es muy superior al del Consejo. El problema puede verse compensado por la presencia de diplomáticos de los Estados miembros cuyo papel no está todavía perfectamente definido, pero no dejaría de ser una compensación insignificante si se piensa en la inclusión de todos los funcionarios de la Comisión que se ocupan de relaciones exteriores, incluidas las delegaciones en terceros países. Las consecuencias de esta composición se han interpretado de forma muy diferente pues, por un lado, puede considerarse que implicaría casi un vaciamiento de efectivos de la Comisión y un riesgo de intergubernamentalización de políticas cuyas relaciones exteriores hoy tienen una gestión puramente comunitaria; pero, por otro lado los Estados miembros entienden que se trataría de una solución que daría un peso inaceptable de esta institución.<sup>39</sup> La Comisión apoya un SAE así de amplio mientras que para el Consejo deberían de estudiarse otras fórmulas más equilibradas si bien aceptaría una inclusión de todos los servicios exteriores de la Comisión excepto los encargados de política comercial. Una propuesta que equilibraría todos estos intereses encontrados y contaría con el apoyo imprescindible de los Estados miembros pudiera ser una composición inicial de 1.000 funcionarios de la Comisión, 200 del Consejo y 2.000 de los Estados miembros que, con el tiempo pudiera alcanzar los 6.000 efectivos.

---

<sup>35</sup> El alto representante y el presidente de la Comisión en su informe se inclinan por la inclusión de los servicios que gestionan la PESC y los departamentos geográficos y temáticos tales como derechos humanos, contra-terrorismo, no proliferación o relaciones con las Naciones Unidas, *Joint Progress Report 2005*, cit.

<sup>36</sup> External Action Service, Contribution by Council Secretariat Officials, 2008.

<sup>37</sup> *Joint Progress Report* de 2005, cit. Así como los Estados miembros coinciden en la inclusión del Estado Mayor de la UE en el Servicio de Acción Exterior, se suscitan más dudas con respecto al Centro de Situación.

<sup>38</sup> En este sentido, véase S. Duke, cit., p. 16 *Joint Progress Report* de 2005, cit.

<sup>39</sup> Brian Cowe, cit., p. 15. Extremadamente celoso sobre este punto se muestra la Cámara de los Comunes al considerar esencial determinar el peso de cada institución en el nuevo Servicio para evitar un mayor traspaso de poder de los Estados a la UE; House of Commons, *Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty*, Third Report, 20/1/2008, Foreign Affairs Committee, <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm/cmfaff.htm>, §179 y 182.

Sea cual sea la magnitud de la adscripción de funcionarios de la Comisión al nuevo Servicio de Acción Exterior, parece necesario que todas las oficinas geográficas o aquellas con una clara implicación en la acción exterior de la UE estén a su disposición pues de ello dependerá la eficacia y la utilidad del apoyo prestado al Alto Representante, y de los resultados positivos en este terreno, su legitimación.<sup>40</sup>

Siendo realistas y pragmáticos, el Servicio de Acción Exterior debe comenzar su andadura con los funcionarios actuales de ambas instituciones y proceder a una progresiva “profesionalización europea”. Esto ha de implicar un mayor peso del personal diplomático nacional en un primer momento y paulatinamente un mayor protagonismo de personal diplomático propio de la UE. Entre ambos debe existir una confianza recíproca únicamente posible sobre la base de una progresiva unificación o armonización de posturas en política exterior que vendrá favorecido por el “reflejo de coordinación” y una cultura institucional común, generados por la práctica conjunta continuada.

Si el establecimiento de cuotas institucionales no parece adecuado ni aceptable para la mayoría de los actores implicados, tampoco el de porcentajes nacionales.<sup>41</sup> De este modo se rompe una tradición en las instituciones de la Unión de “reparto geográfico equitativo” en aras, por ejemplo, a garantizar la igualdad de todos los Estados y para asegurar también la independencia de los funcionarios de la Comisión que debe estar al margen de cualquier fidelidad nacional.

Si no hay cuotas nacionales, ni tampoco institucionales, es evidente que la selección de personal al servicio del SAE debe basarse en su procedencia previa de los distintos servicios de relaciones o política exterior como requiere el Tratado y del mérito profesional. Pero ¿cómo y por quien valorar este último? El objetivo ha de ser asegurar la excelencia y la equidad en el reclutamiento de los mejores profesionales pues en ello va el prestigio y la eficacia en la gestión de la política exterior de la UE. En este sentido, cabe establecer un procedimiento de selección solamente para diplomáticos nacionales si entendemos que todo actual funcionario de los servicios señalados de Consejo y Comisión pasan al SAE o establecerlo para todos los aspirantes si no es así, siempre con la meta final de poder facilitar al alto representante toda la información y apoyo para el desarrollo de la totalidad de sus competencias en los dos actuales pilares comunitario y PESC y en todos los ámbitos geográficos y temáticos actualmente bajo competencia de la Unión. Una oposición general para los aspirantes, estableciendo unos requisitos de partida, sería una primera fórmula. La evaluación de la aptitud de los candidatos debiera entonces ser obra de un cuerpo o comisión de amplitud suficiente para comprender altos representantes de las instituciones y de los Estados miembros. Este mecanismo puede ser calificado de complicado, desincentivador para funcionarios o diplomáticos que, siéndolo, deben pasar por una nueva oposición para un servicio particularmente duro y no especialmente remunerado con respecto a otros. Además, puede argumentarse en contra del mismo su lentitud, elevado coste y el inconveniente subjetivo de no atribuir un papel específico en el mismo al alto representante a cuyo servicio han de estar los miembros del nuevo SAE.

La mayoría de los Estados parecen inclinarse por conferir para esta tarea de selección un papel central a los ministros, quienes además garantizarían un equilibrio geográfico adecuado aunque sin cuotas nacionales.

Otra fórmula más flexible pasaría por la propuesta por parte del Consejo, de la Comisión y de los Estados miembros de los candidatos que consideren idóneos, procediendo a su valoración un órgano mucho más reducido del entorno inmediato del alto representante y con una preponderancia de la opinión de éste. De este modo, se realizaría ya una selección previa en un primer nivel y, sólo

---

<sup>40</sup> External Action Service, Contribution by Council Secretariat Officials, 2008.

<sup>41</sup> El informe del Consejo (External Action Service, Contribution by Council Secretariat Officials, 2008) se refiere tan sólo a un equilibrio regional global “overall regional balance without quotas”. El *Joint Progress Report* de 2005, *cit.*, seguía esta misma fórmula por lo que se deja sin determinar como compaginar ese equilibrio con la capacidad de decisión del alto representante en la elección de las personas que integren el Servicio de Acción Exterior.

entre los seleccionados que ha de presumirse sean los mejor preparados, se procedería a la selección final; el alto representante dispondría así de una mayor margen de maniobra para formar un servicio sobre la base conjunta de la competencia y el mérito y de su confianza. Los costes de este procedimiento serían más reducidos y probablemente amortiguarían la pugna entre Estados y las dos instituciones por colocar una “mejor representación”.

Sea cual sea la fórmula elegida, el resultado varía sensiblemente si sólo se aplica a los diplomáticos nacionales de apoyo o a todos los demás integrantes de los servicios de acción exterior de Consejo y Comisión. También ha de variar el reclutamiento inicial respecto al de funcionarios o diplomáticos para cubrir puestos concretos una vez establecido el servicio. En este último caso, una comisión del propio SAE con representación equilibrada de los tres focos de interés (Comisión, Consejo y Estados miembros) podría realizar la selección.

**Rotación y promoción.** Si la rotación y la movilidad son deseables en una carrera funcional, e imprescindible si nos referimos a una delegación en un país tercero, en el SAE también lo es la continuidad que garantice la “memoria institucional” y que la experiencia y conocimientos específicos adquiridos no son malogrados. Por tanto es necesario garantizar un equilibrio entre ambos principios que podría venir de la mano de una promoción y reconocimiento adecuados del trabajo realizado en el Servicio. La solución puede pasar por una rotación entre el SAE, los servicios diplomáticos nacionales y las delegaciones de la UE estableciendo unos períodos mínimos de permanencia en el puesto. En el caso de las delegaciones de la Unión en terceros países, como ocurre con los destinos en el exterior de cualquier Cuerpo Diplomático nacional, los períodos de estancia se establecerían como máximos obligatorios a efectos de evitar una excesiva simbiosis de posiciones con el país de destino alejada de los intereses de la UE. También deberá favorecerse la rotación entre los servicios centrales del SAE y las delegaciones exteriores o con las Embajadas de los Estados miembros para una mayor experiencia sobre el terreno.<sup>42</sup>

**Ubicación física.** Una de las características que se apuntan como ideales del nuevo Servicio de Acción Exterior sería su autonomía y su consecuente visibilidad como órgano que puede gestionar el presupuesto de la PESC y proponer prioridades de gasto. Un importante elemento para su visibilidad y para fomentar una cultura institucional es precisamente su ubicación en un edificio separado con la posibilidad de “antenas” en el Secretariado del Consejo y de la Comisión para asistir a las reuniones del Consejo o del colegio de comisarios.<sup>43</sup>

Lo que está claro es que la ubicación del SAE debe situarse en Bruselas. Ahora bien, de acuerdo con la solución evolutiva que hemos apuntado, y habida cuenta de los costes de acondicionar un único edificio para albergar, si aceptamos la fórmula amplia, a más de 6.000 personas, no constituiría un obstáculo insalvable mantener la localización actual tanto para los funcionarios de la Comisión como para los del Consejo. Los diplomáticos procedentes de los Estados miembros se repartirían entre ambos. Esta propuesta no resultaría un obstáculo insuperable para el funcionamiento del servicio habida cuenta de la escasa distancia entre los edificios *Justus Lipsius* y *Charlemagne* (incuso *Kortenbergh*) y de la presencia ya en la actualidad de diplomáticos nacionales destacados en ambos y asimilados a personal propio. Nada impediría, principalmente si se optara por la fórmula minimalista, la existencia de un único servicio con extensiones en las dos instituciones, si bien estimamos que lo más práctico y menos sujeto a polémica sería su ubicación en el mismo lugar que el nuevo alto representante.

**Formación.** Aunque la formación de los integrantes del Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea es un tema a plantear a medio plazo si se aspira a consolidar una formación común, sin embargo, debe plantearse una formación mínima adaptada a un nuevo servicio para quienes lo

---

<sup>42</sup> External Action Service, Contribution by Council Secretariat Officials, 2008.

<sup>43</sup> External Action Service, Contribution by Council Secretariat Officials, 2008.

integren en el primer momento.

La Convención Europea que elaboró el Tratado constitucional apoyó mayoritariamente, como se ha señalado, la creación de un servicio diplomático de la Unión y de una Escuela Diplomática europea, junto al desarrollo de una más estrecha cooperación entre los servicios exteriores de la UE y de los Estados miembros.<sup>44</sup>

Como hemos visto, esta última propuesta no prosperó en el texto final de la Constitución Europea ni tampoco en el Tratado de Lisboa.

Si consideramos que finalmente son las personas las que determinan el éxito o fracaso de las iniciativas institucionales, el SAE alcanzará sus objetivos si las personas que lo integran comparten una formación conjunta y el conocimiento de los diversos intereses nacionales y tradiciones de política exterior, es decir, si existe una cultura diplomática común, base para un sentimiento de “servicio público europeo” y para una “actitud europea” en las relaciones internacionales de la UE.

En opinión del Consejo, la formación de los integrantes del SAE debe pasar por cauces diferentes al de la Escuela Diplomática Europea, hoy inexistente. Estos abarcarían programas de formación diplomática conjunta, intercambios de funcionarios europeos y nacionales o formación acelerada para puestos específicos en delegaciones de la UE que incluya el funcionamiento del SAE y las expectativas acerca de las tareas y realizaciones concretas de dichas delegaciones.<sup>45</sup>

A largo plazo, la formación puede incluir programas de becas, visitas de trabajo a países relevantes para la sección geográfica o temática correspondiente del SAE o participación en programas externos de formación que deberían seguirse de manera obligatoria con regularidad, como puede ser el existente programa diplomático europeo. También se considera que los miembros del Servicio debieran contribuir a la formación de sus nuevos integrantes generando así la necesaria continuidad y memoria institucional a la que nos hemos referido.

Además de dotar de las capacidades lingüísticas, protocolarias, de liderazgo y de representación, el objetivo primordial de dicha formación ha de ser la creación de una clara identidad europea. También a este respecto deberá actuarse de forma progresiva avanzando en programas conjuntos, programas comunes de formación y, finalmente, si fuera posible, una formación uniforme a través de un Centro propio de la UE abierto también a funcionarios de acción exterior nacionales.

Tanto el Parlamento Europeo, como el Consejo aprobarían la creación a largo plazo de un Escuela Diplomática Europea con unos elevadísimos estándares de formación de excelencia de “diplomáticos europeos”.<sup>46</sup>

**Dependencia orgánica y presupuestaria.** Otra de las cuestiones pendientes de resolución para la puesta en práctica del Servicio de Acción Exterior es la de la dependencia tanto orgánica como presupuestaria del Servicio y de sus integrantes.

Si en su momento el Parlamento Europeo se pronunció por su incorporación en términos organizativos y presupuestarios a la estructura de personal de la Comisión, el alto representante y el presidente de la Comisión se pronunciaban por su constitución como servicio con naturaleza *sui generis* pues no se trata de una nueva institución sino de un servicio bajo la autoridad del alto representante, en estrecha relación con el Consejo y con la Comisión.<sup>47</sup> Esta segunda opción se

---

<sup>44</sup> Preliminary Draft Report, working document 21, doc. 4726.

<sup>45</sup> External Action Service, Contribution by Council Secretariat Officials, 2008.

<sup>46</sup> External Action Service, Contribution by Council Secretariat Officials, 2008.

<sup>47</sup> Véase la resolución del Parlamento Europeo sobre el Servicio de Acción Exterior de 2005, *cit.*, y *Joint Progress Report* de 2005, *cit.*, respectivamente

presenta como la más adecuada por cuanto la dependencia de la Comisión no sería aceptada por los Estados miembros y, lo que es más importante, choca con el obstáculo de que, de acuerdo con los Tratados, de los funcionarios de la Comisión se exige la independencia, tanto de intereses nacionales como de otro tipo que pudieran obstaculizar su función. Este requisito difícilmente puede cumplirse en un funcionario procedente de los servicios del Consejo, aunque no sería imposible, pero desde luego resulta más problemático en un diplomático de un Estado miembro quien, por principio, defiende los intereses nacionales. Podría pensarse un compromiso temporal de independencia pero los instrumentos para la verificación de su cumplimiento no serían los que la garantizan para los miembros de la Comisión y, por extensión, para el resto de los funcionarios a su servicio.

En cuanto a los diplomáticos nacionales, la cuestión que se plantea es si deben tener carácter de agentes temporales o ser personal de apoyo en condición de *détaché* de su respectiva Administración nacional. Los términos del Tratado darían a entender esto último –*staff seconded from national diplomatic services of the Member States*–; sin embargo, la mayoría de los Estados parecen inclinarse por la fórmula de agentes temporales, opción que compartimos, por cuanto permite que todos los integrantes del SAE tengan el mismo estatuto y condiciones de trabajo.

Por todo lo dicho, la propuesta más adecuada sería que los integrantes del Servicio de Acción Exterior procedentes de las Direcciones Generales de relaciones exteriores del Consejo y de la Comisión, en un primer momento tuvieran dependencia orgánica de sus respectivas instituciones y los miembros de apoyo de los servicios diplomáticos nacionales fueran *détachés* de dichas administraciones, al menos al principio; si bien nada impediría que éstos desde el primer momento fueran agentes temporales si así lo desearan los Estados miembros. Esto ha de llevar, claro está, a que los distintos integrantes del Servicio, aunque compartan igual estatuto particularmente en lo que a condiciones económicas se refiere, puedan tener distintos modelos de selección, o puedan existir diferencias de cantidad o de nivel de dichos diplomáticos nacionales que, hasta donde sea posible, sería bueno armonizar. De la cantidad y nivel de los agentes nacionales presentes en el SAE dependerá en buena medida su configuración definitiva y la aceptación y consiguiente colaboración por parte de los Estados miembros. Posteriormente, se puede pasar a un servicio autónomo de los servicios de Comisión y Consejo: el Servicio del Alto Representante.

Aunque todavía no está clara la dependencia presupuestaria del nuevo Servicio, entendemos que el SAE debe tener igual dependencia orgánica y presupuestaria que el alto representante y que debe proceder del presupuesto comunitario y ello porque un acuerdo para repartir gastos de forma intergubernamental entre los Estados miembros podría lesionar su imagen de imparcialidad al servicio de la Unión. De esta forma, el Parlamento Europeo tendrá un instrumento indirecto pero importante de control.

**Alcance de sus competencias: ¿asistencia al alto representante o también al nuevo presidente del Consejo Europeo?** Si nos atenemos al tenor literal del Tratado de Lisboa, el Servicio de Acción Exterior tiene encomendada la misión de asistencia y apoyo al alto representante (artículo 27.3 TUE). Sin embargo, hay argumentos para sostener la asistencia por parte del SAE también al nuevo presidente del Consejo Europeo.<sup>48</sup> En concreto, puede mantenerse que esta extensión de los destinatarios del apoyo prestado por el Servicio, además de dotar de mayor envergadura al mismo, favorecería una mayor coordinación de esta nueva Presidencia y del alto representante. La solución excluyente exigiría de un pequeño aparato de apoyo para la nueva Presidencia que, nuevamente generaría una duplicidad de representación y de servicios que ahora se intenta evitar por el riesgo de incoherencia en la acción exterior.

---

<sup>48</sup> External Action Service, Contribution by Council Secretariat Officials, 2008, y B. Cowe, *cit.*, p. 19.

Incluso, se ha llegado a sugerir el apoyo por el SAE al presidente de la Comisión y a otros miembros de la Comisión en sus actividades de política exterior evitando la superposición o duplicación de servicios.<sup>49</sup>

En contra puede señalarse la excesiva inclinación intergubernamental que imprimiría en la figura unificada del alto representante, en detrimento del equilibrio con la Comisión; desequilibrio que debiera compensarse de algún modo.

*(b.2.) El incierto futuro del Tratado de Lisboa y la posible creación al margen de los Tratados*

Tras el referéndum irlandés de 2008, las perspectivas de entrada en vigor del Tratado de Lisboa que prevé los cambios comentados se vuelven más sombrías. La ratificación unánime de los Tratados de reforma es necesaria jurídicamente hoy por hoy para la entrada en vigor de los mismos. Tanto la Constitución Europea como el Tratado de Lisboa prevén mecanismos para romper tímidamente con esta exigencia, pero mientras no sean Derecho vigente no cabe su aplicación. Mientras se buscan salidas al *impasse* provocado en el proceso constitucional europeo, se contemplan también salidas políticas que pudieran desbloquearlo. En este sentido, podría resultar paradigmático lo ocurrido con el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa, desarrollada de forma para-constitucional, al margen de los Tratados hasta que el Tratado de Niza recoge referencias expresas a la misma,<sup>50</sup> si bien no todo el contenido real de esta política. En la práctica hemos visto como instituciones contempladas por la Constitución Europea se han hecho realidad sin la aprobación de ésta. Tal es el caso de la Agencia Europea de Defensa, de la aplicación de la cláusula de solidaridad<sup>51</sup> o de la generación de capacidades militares.

Por esta misma vía sería posible avanzar en el terreno indicado que objetivamente sería el más urgente para el desarrollo de la Unión como actor internacional de peso.

Sin embargo, y habida cuenta del significado de tres referendos que, en la práctica, han rechazado el conjunto de todas estas innovaciones, sea por las razones que sea, resulta difícilmente imaginable la aprobación de las mismas al margen del proceso al menos en el corto plazo. Así, jurídicamente sería posible la creación del nuevo alto representante por una decisión aprobada unánimemente por los Estados miembros aunque se exigirían cambios en las normas de elección y funcionamiento de la Comisión y otros ajustes importantes en las normas primarias sobre toma de decisiones. Por esta misma vía podría aprobarse la creación del Servicio de Acción Exterior. Pero si grande es la complejidad jurídica para proceder a ello, mayor es el obstáculo político para seguir avanzando incluso con el voto en contra de una parte imprescindible de la población europea que se vería obligada por unos cambios que en su contenido de Derecho primario ha rechazado.

*(c) Relaciones con los servicios diplomáticos nacionales*

Dos declaraciones incluidas en el acta final de la CIG que da lugar al Tratado de Lisboa ponen de manifiesto el carácter defensivo con el que los Estados miembros acogen los avances en la representación internacional de la UE. Así se afirma que la creación del alto representante y el establecimiento del Servicio de Acción Exterior no afectarán a las responsabilidades actuales de los Estados miembros en la formulación y conducción de su política exterior ni a su representación nacional en terceros países y su participación en organizaciones internacionales, incluido su carácter de miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

---

<sup>49</sup> External Action Service, Contribution by Council Secretariat Officials, 2008, y *Joint Progress Report* de 2005, *cit.*

<sup>50</sup> Artículo 17 TUE, que se refiere principalmente a las misiones Petersberg a desarrollar por la UE, de la posible evolución hacia una política de defensa común y de las relaciones con la OTAN.

<sup>51</sup> Creación de la Agencia Europea de Defensa por acción común 551, 12/VII/2004, *DO*, n° L 245, de 17/VII/2004. Aplicación de la cláusula de solidaridad por Declaración contenida en las conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2004, (POLGEN 20, concl.1, 9048/04, de 19/V/2004) –*Declaration on combating terrorism*– tras los ataques terroristas de Madrid.

Pese a ello, dos razones fundamentales requieren de la colaboración estrecha entre el Servicio de Acción Exterior de la UE y los servicios diplomáticos nacionales. La primera es la exigencia del Tratado de Lisboa de presencia en dicho Servicio de funcionarios procedentes de los cuerpos diplomáticos nacionales; incluso podría pensarse en personal no diplomático pero asimilado en los diferentes Estados miembros. La segunda es la previsión expresa contenida en el Tratado de Lisboa<sup>52</sup> de estrecha cooperación entre las delegaciones de la Unión bajo la autoridad del alto representante con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros.

En estas condiciones, resulta imprescindible una clara delimitación de tareas entre la diplomacia nacional y la “europea”. En ello subyace la filosofía clara de que la existencia de una “diplomacia europea” en modo alguno supone un menoscabo a los cuerpos diplomáticos nacionales. Precisamente, su experiencia y su elevado nivel de implantación han de constituir el principal activo del futuro Servicio. Por tanto, al integrar diplomáticos nacionales en el Servicio y ser las misiones diplomáticas nacionales necesarias para la realización de los objetivos de representación exterior, parecen desprovistas de fundamento las críticas de constituir un sistema centralizado que ha de llevar inherente una transferencia de poder de los Estados miembros a las instituciones de la UE.<sup>53</sup>

Puesto que se ha sugerido que uno de los asuntos que deberían asumir las nuevas delegaciones de la UE serían los relativos a la protección diplomática y consular y otras como la protección civil, la intervención en caso de crisis y la asistencia humanitaria, en estos campos debieran perfilarse claramente las competencias de tales delegaciones y las de las representaciones diplomáticas nacionales.<sup>54</sup> De entrada ya podría afirmarse que la protección diplomática es competencia del Estado y que la consular podría llevarse a cabo, como ya ocurre en la actualidad por funcionarios consulares de otro Estado miembro e incluso por las delegaciones de la Unión que cuentan con personal diplomático nacional. También puede encomendarse a la representación exterior de la Unión la tramitación de visados, puesto que se trata de una competencia nacional ya regulada comunitariamente. Los obstáculos o resistencias a ello pueden venir por la desaparición del margen de discrecionalidad que la interpretación de la normativa comunitaria y nacional deja en manos de los Estados a la hora de conceder o denegar visados. Los Estados miembros ya han manifestado su interés en trasladar algunas de sus obligaciones en materia de protección consular y de visados al SAE.

La garantía de la coordinación de la actividad de las embajadas nacionales en un país tercero puede venir de la mano de un acuerdo entre los Estados miembros para que sea el jefe de la Delegación de la UE quien presida las reuniones de los representantes diplomáticos nacionales en un determinado Estado tercero.<sup>55</sup>

Con carácter general puede pues afirmarse que el Servicio de Acción Exterior ha de ofrecer la oportunidad de una más estrecha coordinación entre los Estados y la Unión.

#### *(d) Consecuencias futuras*

La creación, con Tratado de Lisboa o sin él, del Servicio Europeo de Acción Exterior no implicaría necesariamente una disminución de los servicios diplomáticos nacionales aunque podría favorecerla salvo que los Estados procedan a su uso para potenciar posiciones nacionales de liderazgo.

En la medida que se incrementan las relaciones multilaterales entre los Estados miembros en ámbitos cada vez más variados, las relaciones diplomáticas bilaterales tradicionales se hacen menos relevantes. Podría pues afirmarse que la pugna entre la diplomacia bilateral y la diplomacia gestada

---

<sup>52</sup> Futuros artículos 32 y 35 TUE y 211 del Tratado de funcionamiento de la UE.

<sup>53</sup> House of Commons, *Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty*, Third Report, 20/I/2008, Foreign Affairs Committee, <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm/cmfaaff.htm>, §179.

<sup>54</sup> M. Barnier, “For a European civil protection force: Europeaid”, mayo de 2006.

<sup>55</sup> *Joint Progress Report 2005*, cit.

y llevada a cabo en Bruselas en la UE, no es un juego de suma cero. Sin embargo, y mientras la integración política no sea total, las Embajadas han sabido dotarse de nuevas funciones y, como se ha demostrado empíricamente, los Estados miembros lejos de reducir su representación bilateral en otros Estados miembros la mantienen o incluso la incrementan.<sup>56</sup>

La consecuencia positiva de la creación del SAE ha de ser una mejor y más coordinada representación exterior de la UE, una mayor fortaleza como actor internacional y mayor visibilidad como tal.

Más allá de este razonamiento, podríamos preguntarnos si la implantación del Servicio de Acción Exterior tal y como lo prevé el Tratado de Lisboa tendría algún impacto sobre la naturaleza de poder normativo internacional de la UE. Dos factores pueden tener relevancia positiva y negativa al respecto.<sup>57</sup> La existencia de una representación internacional unitaria y respaldada por un único SAE ha de potenciar el poder normativo de la UE tanto por sus objetivos, como por sus medios y sus resultados o impacto<sup>58</sup> puesto que sobre la base de esos valores comunes se asienta la acción exterior de la Unión. Sin embargo, la presencia de diplomáticos nacionales en el SAE podría acarrear una marginación de los valores comunes en pro de la defensa de los intereses nacionales individuales. Este riesgo quedaría descartado si tomamos en consideración que los funcionarios nacionales que se integren en el Servicio deben actuar no como tales sino al servicio del alto representante y en interés de la UE en primer lugar. Conducta que ha de verse reforzada por un proceso de formación conjunta y una socialización tanto en la sede central del Servicio como en las delegaciones externas en terceros países.

#### **4. Implicaciones para España**

Las implicaciones para el servicio diplomático español y para el país en general de los cambios propugnados por el Tratado de Lisboa, o por la creación al margen del Tratado del alto representante para Asuntos Exteriores y de Defensa y del Servicio de Acción Exterior a su servicio pueden concentrarse en torno a dos ejes. Por un lado, pueden tener repercusión sobre las misiones diplomáticas o consulares de nuestro país en el exterior. Por otro lado, hay que considerar las consecuencias de la presencia de diplomáticos nacionales en el nuevo Servicio de Acción Exterior.

Respecto a la primera cuestión, la transformación de las actuales delegaciones de la Comisión, adecuadamente actualizadas, en misiones de la UE no ha de tener un efecto reductor de nuestras misiones permanentes nacionales en países terceros. En ningún caso se plantean las misiones de la Unión como un sustitutivo de las nacionales pues, en este terreno, los Estados miembros siguen siendo soberanos. Otra cosa es que, por razones prácticas, principalmente presupuestarias, pueda interesar suprimir alguna Embajada o reducir su tamaño habida cuenta de la presencia de misión de la UE; fenómeno que tendría aun mayor alcance de configurarse tales misiones como auténticas Embajadas de la UE, como se propuso durante los trabajos de la Convención Europea.

Tal como hoy exige el Tratado de Unión Europea respecto a las delegaciones de la Comisión (artículo 20), el Tratado de Lisboa reclama la cooperación de las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y de las delegaciones de la Unión en países terceros y organizaciones internacionales y su contribución a la formación y cumplimiento de las posiciones comunes (artículos 32 y 35 TUE). Una diferencia con la situación actual se deriva del hecho de la

---

<sup>56</sup> Ø. Bratberg, "Bilateral Embassies in an Integrated Europe: a case of Institutional Robustness?", *European Integration*, vol. 30, n° 2, 2008, pp.235-253.

<sup>57</sup> T. Díez e I. Manners, "Reflecting in Normative Power Europe", en F. Berenskoetter y M.J. Williams (eds.), *Power in World Politics*, Routledge, Londres, 2007, pp. 173-188.

<sup>58</sup> N. Tocci, "Profiling Normative Foreign Policy: The European Union and its Global Partners", en *Who is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and its Global Partners*, Centre for European Policy Studies, Bruselas, 2008, pp. 1-23.

desaparición de la Presidencia rotatoria quien, hoy por hoy, asegura la coordinación de las representaciones diplomáticas de los Estados miembros en países terceros. Esta tarea vendrá inexcusablemente a recaer *de facto* en la mayoría de los casos en las misiones de la UE, dotadas de competencias también en política exterior y de seguridad. Como se ha señalado con acierto, esta situación llevará al embajador de la Unión a cobrar un protagonismo y una especial fuerza negociadora tanto en temas comerciales u otros de competencia comunitaria como en temas políticos. Las Embajadas nacionales pueden tener una reacción defensiva ante la percepción como amenaza de este creciente papel del representante europeo. Sin embargo, si la UE ha de tener una política exterior efectiva, como manifiestan los Estados miembros en el Tratado de Lisboa, es absolutamente imprescindible contar con la estrecha colaboración de las representaciones diplomáticas nacionales, en particular las mejor situadas y con mayor peso en el país tercero del que se trate, en apoyo de la postura decidida en común.<sup>59</sup>

Con respecto a la presencia de diplomáticos nacionales en el Servicio de Acción Exterior, la posición española es clara en el sentido de desear tener una participación de peso y del máximo nivel. Sin embargo, este nivel máximo de ambición puede verse mermado por lo limitado del servicio exterior de nuestro país, deficitario en efectivos humanos aunque dicha limitación se supla con la calidad profesional de los existentes. En estas condiciones, parece fácilmente deducible que la contribución nacional al nuevo Servicio de Acción Exterior de la UE sea también reducida, con las consecuencias negativas que ello implica de no trasladar la cultura diplomática española de gran tradición y prestigio al servicio europeo. La solución se impone y pasa por un incremento de efectivos y medios del servicio español de acción exterior hasta alcanzar el nivel adecuado en términos comparativos con los países de análogo peso político, económico y demográfico de la UE y de intereses exteriores tan variados. De no hacerse así, el único paliativo vendría por la reducción de las misiones en países donde España tiene poca presencia aprovechando, en estos casos, la misión renovada de la UE.

De la legítima ambición española de presencia de relieve en el Servicio de Acción Exterior se deriva también la necesidad de una mayor preparación en asuntos europeos unida, claro está, a la genérica de relaciones internacionales donde en la actualidad debe considerarse el papel de la UE como actor internacional y sus intereses en este ámbito. La formación de la Escuela Diplomática a los futuros miembros de la diplomacia española debería asegurar una mayor especialización en temas de política exterior de la UE y consiguientemente de los intereses españoles en este marco, y ello no sólo para los destinos en instituciones o países miembros de la UE sino para todos porque en cada misión diplomática en cualquier Estado tercero habrá que conjugar el papel esencial de representación del Estado con el papel de “Embajada de Estado miembro de la UE”, con la consiguiente coordinación con las representaciones de los demás Estados miembros y con la futura representación de la UE.

Esto en modo alguno ha de suponer una merma en la defensa de los intereses españoles. Esta seguirá en manos de diplomáticos españoles a los que se añadirán los de la UE, entre los que también pueden figurar representantes nacionales. Bien es cierto que la presencia de diplomáticos nacionales en el Servicio de Acción Exterior de la Unión, tanto en Bruselas como en delegaciones en el exterior, debe ir seguida de una imprescindible independencia de intereses nacionales mientras se desempeña el cargo con total fidelidad a las posiciones y políticas europeas que previamente deberán definirse. Lealtad institucional de los *détachés* y apoyo a los principios PESC comunes para todos.

---

<sup>59</sup> B. Cowe, *cit.*, p. 22.

## 5. Conclusión

De los avances en acción exterior de la Unión que establece el Tratado de Lisboa, muchos de ellos precisan de un desarrollo detallado del que carecen y que queda en manos de los Estados miembros y de las instituciones de la UE. Tal es el caso del papel del alto representante con respecto a los demás actores de las relaciones exteriores de la Unión, el diseño del Servicio de Acción Exterior que le asista y de las Delegaciones de la UE o el modo en el que los servicios diplomáticos nacionales pueden complementar la labor del de la Unión y viceversa.

Con el Tratado de Lisboa, o si se aprueban por otra vía las reformas propuestas en el ámbito de la representación exterior de la UE, se está procediendo a la gestación de un nuevo código de gobernanza de la UE en política exterior con las nuevas figuras de presidente del Consejo Europeo y de alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, además de la reconfiguración de la actual Presidencia rotatoria del Consejo, que acarreará la necesidad de un Servicio de Apoyo a este nuevo entramado que cuente con las siguientes características:

- Unidad.
- Especialización y profesionalización.
- Múltiple sensibilidad y capacidad de determinación de los intereses comunes evitando la politización y el excesivo peso de los Estados y de los aparatos diplomáticos nacionales pero contando con ellos.

La creación del nuevo Servicio de Acción Exterior de la UE supondrá la desaparición de la lógica institucional tradicional de representación de intereses de los Estados miembros, o de los pueblos y ciudadanos, o del interés común o supranacional, en pro de una lógica funcional. Y es que el nuevo Servicio ha de atender los intereses de la UE, entre los que se incluyen los de sus Estados miembros.

Su legitimidad claramente se ha de medir por la calidad de sus resultados y por su valor añadido para los ciudadanos y los Estados miembros de la UE, es decir, por su papel decisivo para conseguir un papel más relevante para la Unión en el panorama internacional y políticas externas más eficientes y coherentes.<sup>60</sup>

## Referencias bibliográficas

- Aggestam, L., F. Anesi, G. Edwards, C. Hill y D. Rijks (2008), *Institutional Competences in the EU External Action. Actors and Boundaries in CFSP and ESDP*, Swedish Institute for European Policy Studies, 6-7.
- Avery et al. (2007), *The EU Foreign Service: How to Build a More Effective Common Policy*, EPC, Working Paper nº 28.
- Bratberg, Øivind (2008), “Bilateral Embassies in an Integrated Europe: a Case of Institutional Robustness?”, *Journal of European Integration*, vol. 30, nº 2, pp. 235-253.
- Cowe, Brian (2008), *The European External Action Service. A Roadmap for Success*, Chatham House Report, mayo.
- Duke, Simon (2008), “The Lisbon Treaty and External Relations”, EIPASCOPE 2008/1.
- Hierlemann, Dominik, (2008), “Presidential Poker”, *Spotlight Europe*, 03/2008, Bertelsmann Stiftung.
- House of Commons, UK Parliament, (2008), *Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty*, Third Report, 20/1/2008, Foreign Affairs Committee, <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm/cm/faff.htm>

---

<sup>60</sup> EAS, Contribution by Council Secretariat Officials.