



*Natividad Fernández Sola*

*Profesora Titular de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales y profesora Jean Monnet de la Universidad de Zaragoza; actualmente Visiting Professor, Higher School of Economics, Faculty of World Economy and International Affairs, Moscú.  
E-mail: nfernan@unizar.es*

*- Artículo recibido: Septiembre de 2013*

*- Artículo aceptado: Octubre de 2013*

## **LA REFORMA PENDIENTE DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR Y SUS IMPLICACIONES EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA**

Este estudio tiene como objetivo el análisis de las deficiencias del Servicio Europeo de Acción Exterior que afectan a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), la determinación de si se trata de deficiencias estructurales o coyunturales, la valoración de la reforma propuesta por la Alta Representante de la Unión Europea para asuntos exteriores y política de seguridad y la propuesta, en su caso, de líneas de reforma que puedan venir a mejorar esta política, también en proceso de reconsideración; en particular, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013.

Reforma del Servicio Europeo de Acción Exterior, política común de seguridad y defensa, proceso de toma de decisiones, instituciones y órganos de la política europea de seguridad y defensa.

*The aim of this article is the analysis of the European External Actions Service' shortfalls, the structural ones as well as the conjuncturals, the assessment of the draft reform submitted by the European Union High Representative for foreign and security issues and the proposal, if any, of reform guidelines to improve this policy, also to be reviewed, mainly according to the European Council conclusions in December 2013.*

*European External Actions Service Reform, EU Common Foreign and Security Policy, decisión-making process, European security and defence policy' institutions and bodies*

## LA REFORMA PENDIENTE DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR Y SUS IMPLICACIONES EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

### I: Introducción

Una de las áreas en las que el Tratado de Lisboa sobre la Unión Europea, vigente desde el 1 de diciembre de 2009, enmendó los Tratados de Roma de 1957 y el Tratado de la Unión Europea de 1991 fue la Política Exterior y Seguridad Europea. Entre las nuevas disposiciones, el artículo 27.3 TUE preveía la asistencia al Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

Se culminaba de este modo un largo proceso de reforma institucional de la política exterior europea, que había comenzado con la formalización, en 1970, de la Cooperación Política Europea, su posterior institucionalización en el Acta Única Europea de 1987 y su transformación en pilar intergubernamental de la UE como Política Exterior y de Seguridad Común con el Tratado de Maastricht vigente desde 1993.

Este nuevo órgano en el engranaje institucional de la UE suscitó grandes expectativas<sup>1</sup> por el realismo de su concepción, al preverse su cooperación estrecha con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y su composición sobre la base de funcionarios, tanto del Consejo como de la Comisión, y de diplomáticos nacionales destacados en el Servicio. Con él se quería poner fin a la multitud de centros donde se formulaba y ponía en práctica la acción exterior de la Unión Europea<sup>2</sup>, fruto de una compleja y

---

1 FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, “El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea », DT R.I.Elcano nº 46/2008, 10.II.2008. Ver también ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco (coord.), La diplomacia común europea. El Servicio Europeo de Acción Exterior, Madrid, Marcial Pons ed., 2011 y CORNAGO, Noé, GUINEA, Mercedes (coords.), Revista Cuadernos Europeos de Deusto, Monográfico, nº 44, 2011.

2 Hasta 22 órganos europeos tenían una u otra competencia en la política exterior y de seguridad común, señalan Howorth y Le Gloannec; situación que les lleva a reconocer la lógica institucional tras la creación del SEAE. HOWORTH, Jolyon y LE GLOANNEC, Anne-Marie, “The Institutional

fragmentada estructura constitucional; pero dejando, al mismo tiempo, vías para una participación significativa de los Estados miembros, siempre reticentes a ceder competencias en materia de política exterior y de seguridad, reducto último de su soberanía entendida en sentido clásico. Coherencia, consistencia y unidad en la acción exterior europea fue el mantra que venía repitiéndose desde el Tratado de Maastricht, al que se intentó dar una respuesta definitiva mediante el Tratado de Lisboa. Con la previsión de un Servicio de Acción Exterior, a modo de cuerpo diplomático europeo, se planteó el objetivo de asistir a un nuevo Alto Representante configurado como miembro de la Comisión y, a la vez, encargado de la dirección y coordinación del Consejo de Asuntos Exteriores.

Tras un largo período de gestación, el Consejo adoptó la decisión sobre su organización y funcionamiento el 26 de julio de 2010.<sup>3</sup> Tras los primeros nombramientos, el Servicio devino operativo el 1 de enero de 2011 con la transferencia del personal correspondiente del Consejo y de la Comisión. La estructura queda configurada por una administración central y las Delegaciones de la Unión Europea (UE) en terceros países y en las Organizaciones internacionales cuyo personal, en gran parte, pertenece al SEAE. La administración central, gestionada por el Secretario General ejecutivo, está organizada en Direcciones generales dedicadas a áreas geográficas y a temas transversales o áreas multilaterales. Tanto la política de desarrollo como la de vecindad, la política de seguridad y construcción de la paz, los derechos humanos y la promoción de la democracia están reflejados en dicha estructura. En concreto, desde la Comisión se transfirió la mayoría del personal de la Dirección General de Relaciones Exteriores y parte de la de Desarrollo (el resto se fundió con la Dirección General de Cooperación Exterior en la Dirección General de Cooperación al Desarrollo). La gestión de los programas de cooperación al desarrollo sigue bajo responsabilidad de la Comisión<sup>4</sup>, como también ampliación, comercio, asistencia humanitaria y protección civil. Por su parte, desde del Secretariado del Consejo se transfirió al SEAE el personal de la Dirección General de Asuntos Exteriores y político-militares; y, por tanto, las estructuras de PCSD y gestión de crisis.

Esta nueva burocracia europea para la conducción de la política exterior de la UE generó confusión entre las instituciones comunitarias y en los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros. Como ha señalado M. E. Smith, si muchas de las cuestiones suscitadas se referían a la tradicional controversia supranacional o intergubernamental del órgano que regía la política exterior, otras se referían al futuro que esperaba a dicha política de la Unión Europea con la gestión dirigida por esta

---

Logic behind the EEAS”, en European Policy Center, “The EU Foreign Service: How to build a More Effective Foreign Policy?”, *EPC Working Paper* n.28, 2007, pp.28-34.

<sup>3</sup> Decisión del Consejo, de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, DO L 2010 201/30.

<sup>4</sup> Sin perjuicio de los respectivos roles de la Comisión y del SEAE en la programación; Artículo 9, Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010, cit.

nueva maquinaria institucional <sup>5</sup>.

Al estar incluidos los órganos de la Política Común de Seguridad y Defensa en el Servicio Europeo de Acción Exterior, las deficiencias de éste no dejarán de tener su impacto en aquella. Al mismo tiempo, las debilidades e inconsistencias respecto a la Política Común de Seguridad y Defensa, en una Unión Europea incompleta, no pueden disimularse con un “Cuerpo Diplomático europeo” al servicio de una política todavía imperfecta.

Bajo la premisa de que en las relaciones internacionales, a menudo, las normas y actores internos son tan importantes como el contenido<sup>6</sup>, el objetivo de este estudio será analizar las deficiencias del SEAE que afectan a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y determinar si se trata de deficiencias estructurales o coyunturales, así como proponer líneas de reforma que puedan venir a colmar las mismas e incrementar la eficacia del SEAE y del Alto Representante como gestores de la Política Exterior, incluida la PCSD. Este análisis resulta oportuno, por cuanto está pendiente una reforma del Servicio Europeo de Acción Exterior<sup>7</sup>, para adaptarlo a las necesidades percibidas durante tres años de funcionamiento y por la reconsideración a la que la PCSD ha de ser sometida en el Consejo Europeo de diciembre de 2013.

## **1. Objetivo del Tratado de Lisboa respecto a la acción exterior de la UE y limitaciones del Servicio Europeo de Acción Exterior para su consecución**

El objetivo de la última gran reforma de los tratados constitutivos era fomentar el estatuto de actor mundial de la UE. De ahí el enfoque que el Tratado de Lisboa da de la acción exterior de la Unión<sup>8</sup>, borrando aparentemente la distinción antigua entre relaciones exteriores y política exterior y de seguridad, es decir: entre la política

---

<sup>5</sup> SMITH, Michael E. “The European External Action Service and the Security-Development Nexus: organizing for Effectiveness or Incoherence?”, *Journal of European Public Policy*, 2013.

<sup>6</sup> RAMOPOULOS, Thomas, ODERMATT, Jed, “EU Diplomacy: Measuring Success in Light of the Post-Lisbon Institutional Framework”, en A. Boening, J. F. Kremer y A. van Loon (eds.), *Global Power Europe. Theoretical and Institutional Approaches to the EU’s External Relations*, vol.1, Springer Verlag, 2013, p.19.

<sup>7</sup> La decisión del Consejo 2010/427/EU, de 26 de julio, que establece la organización y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior prevé en su artículo 13.3 que el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad estudiara una revisión de la misma.

<sup>8</sup> Unión Europea que desde el Tratado de Lisboa dispone de una única personalidad jurídica internacional en vez de las anteriores correspondientes a la Comunidad Europea, al EURATOM y a la propia UE; ver al respecto FERNÁNDEZ SOLA, N, “La subjetividad internacional de la Unión Europea”, *Rev. Derecho Comunitario Europeo*, vol.6-II, 2002, pp.85-112.

comercial y de desarrollo, tradicional contenido del primer pilar comunitario, y las políticas exterior y común de seguridad y de defensa (PESC y PCSD), hasta entonces constitutivas del segundo pilar de la UE. En aras de este nuevo enfoque, el Título V del TUE resultante de Lisboa establece unos principios generales que deben guiar la acción exterior de la Unión y los fines de la misma. En este apartado se citan la prevención de conflictos, la liberalización comercial y el desarrollo sostenible, actuando de acuerdo con los valores de democracia, respeto de los derechos humanos y estado de derecho. Sin embargo, el Tratado de Lisboa mantiene las normas y procedimientos específicos propios de la PESC y de la PCSD<sup>9</sup>, por lo que la unanimidad sigue siendo la regla para la adopción de decisiones en este campo. Aunque el Tratado prevea las fórmulas de flexibilidad que suponen las cooperaciones reforzadas, la cooperación estructurada permanente y la abstención constructiva (artículo 31 TUE), son posibilidades teóricas ante las cuales la UE y sus Estados miembros siguen mostrando reticencias en la práctica.

Con todo, el cambio más relevante que el Tratado de Lisboa introduce en materia de política exterior es la creación del SEAE como órgano funcionalmente autónomo, encargado del apoyo al Alto Representante de la UE<sup>10</sup> quien, tras el citado Tratado, suma a sus competencias el cargo homónimo en versiones anteriores de los Tratados, la mayoría de las correspondientes hasta entonces al Comisario encargado de relaciones exteriores y las funciones exteriores del país que ejercía la presidencia rotatoria del Consejo (artículo 18 TUE). El Alto Representante, originalmente designado en el borrador de Tratado constitucional como Ministro Europeo de Asuntos Exteriores<sup>11</sup>, queda de este modo configurado como vínculo institucional entre el Consejo y la Comisión en asuntos de política exterior europea.

El Servicio Europeo de Acción Exterior constituye, desde su composición a su organización, el mejor reflejo de esa voluntad de coherencia en la política exterior de la UE. Unifica los servicios de relaciones y política exterior respectivamente -antes separados de Comisión y Consejo- y los sitúa bajo la égida del nuevo Alto Representante.

---

9 De acuerdo con el Título V, artículo 24, se mantienen el limitado papel a jugar por la Comisión y por el Parlamento Europeo, así como la tradicional exclusión del Tribunal de Justicia para tomar parte en prácticamente todas las decisiones adoptadas en el campo de la PESC y PCSD. Ver Antonio MISSIROLI, "The New EU Foreign Policy System after Lisbon: A Work in Progress", *European Foreign Affairs Review*, 15, 2010, pp.427-452; VAN ELSUWEGE Peter y Hans MERKET, "The Role of the Court of Justice in ensuring the Unity of the EU's External Representation" en S. Blockmans y R. A. Wessel (eds.), *Principles and practices of EU external representation: Selected legal aspects*, La Haya, CLEER Working Papers 2012/4.

10 A lo largo del trabajo utilizaremos el término "Alto Representante", pese a que su actual titular sea una mujer, como denominación genérica de la institución.

11 BROK, Elmar. European Convention, Working Group VII, working document 26, 4781, "The External Representation of the European Union", y BROK, Elmar, VAN DER LINDEN, René, CUSHANAHAN, John, LAMASSOURE, Alain. working document 46, 5331.

Sin duda, un aspecto interno positivo sobre la acción exterior de la UE es la identificación de los funcionarios del Servicio con el mismo, a pesar de sus distintas procedencias. Juncos y Pomorska explican esta actitud sobre la base de cálculos materiales y de factores psicosociológicos pues, aunque ponen de manifiesto las negativas perspectivas de promoción profesional a corto plazo de sus miembros, se valoran otros indicadores (prestigio o la satisfacción por el trabajo realizado)<sup>12</sup>. La consecuencia de esta implicación personal de los miembros del SEAE es positiva para la construcción de una política exterior de la UE más fuerte.

Sin embargo, transcurridos más de tres años de funcionamiento, el SEAE presenta problemas, que no son sólo los inherentes a su evolución o desarrollo como nuevo órgano, o los motivados por un choque de personalidades entre los antiguos funcionarios europeos encargados de la política exterior<sup>13</sup>. Se plantean otros, derivados de la composición personal, de las dificultades que suscita en términos de Derecho internacional o de los problemas de establecimiento de agenda por el SEAE<sup>14</sup>. Así, uno de los primeros problemas detectados en el nuevo Servicio fue la presencia de un número elevado de funcionarios de alto nivel, que generó una importante negociación intergubernamental sobre la estructura definitiva del Servicio a este respecto y en cuanto a la selección de este personal. Pero también dio lugar a disputas en el seno del Servicio y de la Comisión y entre ellos acerca de las respectivas competencias de política exterior y los recursos disponibles. En el momento presente, la estructura en la cúpula del Servicio genera más confusión a la hora de poner en práctica una política exterior común y afecta al funcionamiento efectivo del SEAE. Como reconoce el informe sobre la reforma del SEAE<sup>15</sup>, no existe la necesidad de contar con un Secretario General ejecutivo y un Director de Operaciones apoyados por sendos adjuntos. Este diseño institucional, así como el elevado número de Directores Generales, principalmente a cargo de diplomáticos nacionales, es más bien fruto de la politización que conllevó la dotación personal del Servicio que de las exigencias de una racionalidad funcional.<sup>16</sup> Se trata por tanto de un problema coyuntural de estructura, cuya resolución no plantea grandes dificultades.

Por otra parte, la tajante división del Servicio en áreas geográficas encomendadas

---

12 JUNCOS, Ana E., POMORSKA, Karolina, 'In the Face of Adversity': Explaining the Attitudes of EEAS Officials vis-à-vis the New Service", *Journal of European Public Policy*, 2013

13 SMITH, Michael E., "The European External Action Service and the Security-Development Nexus...", cit.

14 VANHOONACKER, Sophie y POMORSKA, Karolina, "The European External Action Service and Agenda setting in European Foreign Policy", *Journal of European Public Policy*, 2013, <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2012.758446>

15 European External Action Service, *EEAS Review*, July 2013, p.4. También incluye la propuesta de reducir el número de posiciones de altos funcionarios e incrementar las responsabilidades al nivel de Director.

16 JUNCOS, Ana E., POMORSKA, Karolina, op. cit.

a estos funcionarios de alto nivel puede producir una innecesaria rigidez en su funcionamiento y obstaculizar el desarrollo de funciones transversales, entre estas y con las estructuras responsables de misiones y operaciones desarrolladas en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa. En este sentido, la propuesta de reforma del SEAE presentada por el Alto Representante contempla la posibilidad de combinar puestos de diferentes áreas geográficas cubiertas por los mismos instrumentos políticos.<sup>17</sup>

Con todo, quizá el problema más notable con el que se enfrenta la figura del Alto Representante, e indirectamente el SEAE, sea la confusión no solventada acerca de la representación internacional de la UE y la asignación de poderes en la acción exterior entre el Presidente del Consejo Europeo (artículos 15.5 y 6 TUE)<sup>18</sup>, el Alto Representante<sup>19</sup> y el Presidente de la Comisión (artículo 17.6 TUE). Todos ellos deben garantizar la coherencia de la acción exterior con las demás políticas europeas (artículo 26.2 TUE); pero la capacidad coordinadora del Alto Representante es mayor en el ámbito de la PESC que en sus funciones de Vicepresidente de la Comisión en las relaciones exteriores comunitarias, donde se ve limitado por las competencias de otros comisarios. El resultado práctico es que pueda producirse alguna descoordinación entre una acción de política exterior, de seguridad y defensa, y una acción de cooperación al desarrollo, por ejemplo. Podría añadirse como otro supuesto que genera confusión en el Tratado acerca de la función del Alto Representante en política exterior el hecho de que la misma deba ser puesta en práctica por el Alto Representante y los Estados miembros, utilizando recursos tanto de la UE como nacionales (artículo 26.3 TUE). La situación de falta de delimitación competencial de la acción exterior podría llevar a la situación anterior al Tratado de Lisboa<sup>20</sup>, aunque en los temas de seguridad y defensa el riesgo es menor, pues la ambigüedad sólo parece estar presente cuando se abordan operaciones con componentes civiles o para los que sean precisos recursos que gestiona la Comisión.

Aunque de acuerdo con el Tratado constitutivo el Servicio Europeo de Acción

---

17 European External Action Service, *EEAS Review*, July 2013, p.4.

18 Diversos representantes en la Convención que elaboró el tratado de Constitución Europea rechazaron la institucionalización de un Presidente del Consejo Europeo por cuanto sería una figura sin control parlamentario y añadiría más confusión a la representación exterior de la UE y rivalidad burocrática entre las diferentes figuras.

19 Al Alto Representante corresponde la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores y la dirección de la PESC y de la PCSD, una vicepresidencia de la Comisión (artículos 18 y 27 TUE), la propuesta de nombramiento de representantes especiales (artículo 33 TUE) y la dirección del SEAE (artículo 27.3 TUE).

20 FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, “The Stakes of the European External Action Service...”, cit. y RAMOPOULOS, Thomas y ODERMATT, Jed. “EU Diplomacy: Measuring Success...”, cit., p.20)

Exterior, además de apoyar la labor del Alto Representante, asiste también al Presidente del Consejo Europeo, al Presidente de la Comisión y a la Comisión<sup>21</sup>, ésta mantiene su propio personal para la preparación y asesoramiento en sus competencias exteriores.

Por estas razones, y pese a la existencia de balances de actividad del SEAE que inciden en el efecto benéfico de su existencia sobre la coherencia y continuidad de la acción exterior de la UE<sup>22</sup>, se ha podido afirmar que ciertas reformas introducidas por el Tratado de Lisboa en el área de acción exterior de la UE no sólo no han contribuido a mejorar la gestión y efectividad de dicha actuación; en cierta medida, han supuesto un paso atrás<sup>23</sup>. Estos efectos negativos de la regulación dada por el Tratado de Lisboa se deben, en opinión de M. E. Smith, a factores relativos a la estructura del aparato institucional que se ocupa de la política exterior europea. Uno de ellos sería el fracaso del Tratado de Lisboa a la hora de reorganizar de forma efectiva el amplio marco de la política exterior de la UE para dar cabida al SEAE como un órgano novedoso, pero no una institución de la Unión. Puede decirse que el SEAE ha tenido que encontrar su ubicación propia, independiente de otros actores de la política exterior, principalmente

---

21 El artículo 2.2. de la Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010, de organización y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, prevé dicha asistencia en el ejercicio de sus respectivas funciones respecto a la gestión de la acción exterior de la Unión (DO L 201 de 3.8.2010).

22 Ver informes anuales del Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS, Report by the High Representative to the European Parliament, the Council and the Commission, 22.12.2011). Una aproximación más bien formal y positiva en Alberto PRIEGO MORENO, “Presente y futuro de la acción exterior de la UE”, Documento marco 10/2013, IEEEE, Madrid

23 Y ello pese a la existencia de varias disposiciones en el Tratado de Lisboa que tienden a amortiguar estos riesgos eventuales estableciendo principios comunes que rijan la acción exterior o los intereses estratégicos de la UE. De acuerdo con el artículo 21.3, “La Unión respetará los principios y perseguirá los objetivos mencionados en los apartados 1 y 2 al formular y llevar a cabo su acción exterior en los distintos ámbitos cubiertos por el presente título y por la quinta parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como los aspectos exteriores de sus demás políticas.

La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto”. El artículo 26, por su parte, establece, “1. El Consejo Europeo determinará los intereses estratégicos de la Unión, fijará los objetivos y definirá las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. Adoptará las decisiones que resulten necesarias [...]

2. Basándose en las orientaciones generales y en las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo, el Consejo elaborará la política exterior y de seguridad común y adoptará las decisiones necesarias para definir y aplicar dicha política.

El Consejo y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad velarán por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión.

3. La política exterior y de seguridad común será ejecutada por el Alto Representante y por los Estados miembros, utilizando los medios nacionales y los de la Unión.

la Comisión<sup>24</sup>. Creemos que puede considerarse que esta situación del Servicio de Acción Exterior no es más que el reflejo de las ambigüedades que pesan sobre el órgano al que sirve: el Alto Representante de la UE para la política exterior quien, como ya se ha señalado, debe buscar también su propio espacio en la acción exterior de la UE, deslindándose y delimitando sus competencias con respecto a las figuras del Presidente del Consejo Europeo, del Presidente de la Comisión y de la Presidencia rotatoria del Consejo para políticas sectoriales pero con proyección exterior.

Además, pese a que la UE ha evolucionado reforzando su papel como actor diplomático, sus ambiciones en este campo chocan con la realidad del Derecho internacional que lo regula; un ordenamiento tradicionalmente centrado en el Estado soberano como sujeto de la actividad diplomática, donde la presencia de la Unión depende en ocasiones de la buena voluntad de terceros Estados para aceptarla como actor diplomático<sup>25</sup> o de sus propios Estados para no poner obstáculos a esa actuación. Bien es cierto que, como luego se verá, la aceptación de la UE como actor político y diplomático se ha visto reforzada por la función unificadora o armonizadora de las Delegaciones de la UE con respecto a las de los Estados miembros.

## **2. Problemas de funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior con incidencia sobre la política común de seguridad y defensa; ideas para su reforma**

Si nos centramos en los actuales problemas que encuentra el SEAE, que se reflejan en la política de seguridad y defensa, podemos dividirlos en desafíos de organización y funcionamiento, si bien se entremezclan y condicionan mutuamente. Destacaremos la ambigua posición institucional de los Representantes Especiales; la falta de definición del papel de las Delegaciones de la UE en países terceros; el problema de coordinación que subsiste con la Comisión por los recursos y competencias que mantiene en la acción exterior de la UE; el aislamiento estructural de los órganos encargados de la Política Común de Seguridad y Defensa respecto del resto del engranaje y la indefinición de las relaciones entre los Representantes Especiales, las misiones PCSD y las

---

24 SMITH, Michael E., “The European External Action Service and the Security-Development Nexus...”, op. cit., HEMRA, Staffan, RAINES, Thomas, WHITMAN, Richard, A Diplomatic Entrepreneur: making the most of the European External Action Service. A Chatham House Report, Londres, Chatham House, 2011. Estos autores afirman que, en busca de una sistemática determinación de su papel, el Alto Representante no ha encontrado un *modus operandi* que resulte satisfactorio para todos los implicados en las acciones exteriores de la UE y que al mismo tiempo destile coherencia en una política exterior europea efectiva.

25 WESSEL, Ramses A., VAN VOOREN, Bart, “The EEAS’s Diplomatic Dreams and the Reality of European and International Law”, *Journal of European Public Policy*, 2013.

Delegaciones de la UE en los territorios donde confluyen. La mayoría de estos factores inciden negativamente sobre el necesario enfoque integral de la política común de seguridad y defensa, y de la misma política exterior de la Unión Europea.

No podemos desconectar las ideas sobre una reforma del SEAE de las relacionadas con la propuesta de una reconsideración de la política común de seguridad y defensa (PCSD), esperada con cierta impaciencia por los Estados miembros, y objeto del Consejo Europeo de diciembre de 2013<sup>26</sup>. Y es que, al mismo tiempo que se busca adecuar la estructura del SEAE a las necesidades de las diferentes políticas de la Unión, se persigue un impulso a la política de seguridad y defensa que la haga efectiva y creíble, al tiempo que un instrumento para los Estados miembros y para la representación unitaria y fuerte de la UE en el mundo<sup>27</sup>.

## 2.1. La ambigua posición de los Representantes Especiales

La actual estructura y composición del SEAE deja en una situación ambigua a los Representantes Especiales del Alto Representante, los cuales tienen sobre el papel una escasa conexión con las Delegaciones de la UE en los países implicados y con los servicios centrales. Su origen se remonta a los tiempos en los que no existía el SEAE y la representación externa de la UE estaba en manos de la Comisión, a través de las Delegaciones en países terceros. Su nombramiento por el entonces Alto Representante tenía el cometido de cubrir un vacío para facilitar la presencia de la UE en lugares donde gestionaba asuntos de política exterior, no de competencia comunitaria. De acuerdo con el organigrama del Servicio, tanto en 2011 como en el vigente en 2013, los Representantes Especiales dependen directamente del Alto Representante, si bien en el organigrama actual se establece un nexo con el Vicesecretario General político inexistente en la primera estructura organizativa. Pero se mantiene su total aislamiento respecto de los órganos civiles y militares que planifican y dirigen la PCSD. Por otra parte, ese “aislamiento” hace la figura del Representante Especial más grata a los Estados miembros, que tienden a identificarlos menos con los órganos centrales de la UE, viéndolos como una solución “menos institucional” o “más cercana” a sus intereses.

---

26 Ver EEAS, Deputy Secretary General, Note to the Attention of the HR/VP Catherine Ashton for Decision, European Council discussion on CSDP (2013), Brussels, 22 May 2013, EEAS/DSG1/BV/am (2013) 1371555 y EEAS-Review 2013, July 2013; y el Informe de la Alta Representante/Directora de la Agencia Espacial Europea sobre Política Común de Seguridad y Defensa, Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence, de 15 de octubre de 2013.

27 European Commission, Communication “A New Deal for European Defence. Towards a more Competitive and Efficient Defence and Security Sector”, July 2013, COM (2013) 542 final. El informe de la Comisión se centra en la industria de defensa reivindicando su competencia para su regulación y gestión.

Esta situación peculiar de los Representantes Especiales, que suele encontrar una solución funcional, puede ser fuente potencial de duplicidades e incoherencias en la acción exterior de la UE en áreas conflictivas y de importancia estratégica que, por esta razón, cuentan con un Representante Especial. Si bien es cierto que su misma existencia depende del Alto Representante, quien tras la creación del SEAE no se mostró favorable siquiera a su mantenimiento, esta posición orgánica resulta sorprendente por cuanto los Representantes Especiales proporcionan una información y experiencia sobre el terreno de enorme utilidad en el planeamiento, ejecución y evaluación de la PESC y de las misiones PCSD en particular. Sin embargo, no siempre su tarea ha sido concertada con las misiones PCSD, con las Delegaciones de la UE o con las representaciones diplomáticas nacionales.

Puede citarse la presencia en Afganistán como un ejemplo poco exitoso de coordinación de la acción exterior de la UE, pese a haber adiestrado a 5000 oficiales de policía afganos. En el conflicto se suceden diversos Representantes Especiales desde diciembre de 2001, coincidentes con la Misión de Policía de la UE (EUPOL-Afganistán) desde 2007<sup>28</sup>, con una Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR-Afganistán) operando desde 2009 y con la presencia diplomática de los Estados miembros, algunos de ellos participantes en la misión militar de la OTAN en el país (NATO-ISAF), claramente liderada y organizada según los criterios estratégicos y operacionales, a veces erráticos, de los Estados Unidos de América. En aras de una concentración y coordinación de esfuerzos, el Representante Especial en Kabul es, al mismo tiempo, Jefe de la Delegación de la UE en Afganistán. Tradicionalmente ha jugado un papel político, incluso de coordinación de las posiciones de los Estados miembros sobre el terreno. Pero su conexión con la misión de policía europea, o con la fuerza de gendarmería, ha sido escasa. La sola existencia de esta última ya revela la falta de coordinación de esfuerzos europeos en el país asiático.<sup>29</sup>

Una mayor vinculación de los Representantes Especiales con el resto de órganos de la PCSD y con los Departamentos geográficos y transversales debiera verse reflejada en un nuevo organigrama, igual que una imbricación de aquellos con éstos. Una mayor integración de los Representantes Especiales y su personal en la estructura del SEAE es una idea que goza de amplia aceptación; entre otras razones, por el ahorro de recursos

---

28 GROSS, Eva, "The EU in Afghanistan", en Gross y Juncos (eds.), *EU Conflict Prevention and Crisis Management. Roles, Institutions and Policies*, Oxon, Routledge, 2011.

29 La Fuerza de Gendarmería Europea está en primer lugar al servicio de la Unión Europea, pero también puede ser puesta al servicio de otras organizaciones internacionales, como la ONU, la OTAN o la OSCE. En el caso de Afganistán, la EGF se inserta en la misión de formación de la OTAN. Ver características de la Fuerza de Gendarmería en Afganistán en <http://www.eurogendfor.org/eurogendfor-missions/eurogendfor-afghanistan> y sobre la misión de policía de la UE en Afganistán, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/cfsp\\_and\\_esdp\\_implementation/ps0006\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/ps0006_en.htm)

que supondría.<sup>30</sup> Se ha sugerido que la Decisión de organización y funcionamiento del SEAE recoja la obligación de las Delegaciones de la UE de apoyar, comunicar y consultar a los Representantes Especiales; igualmente que se haga eco de la figura del Representante Especial que ejerce a la vez funciones de Jefe de la Delegación de la UE. Siendo estas propuestas razonables, quizá fuera el momento de replantear la figura de los Representantes Especiales ante el cambio que representa la capacidad de representación política asignada a los Jefes de Delegación de la UE. En estas condiciones, parece que su figura tiene razón de ser para la gestión de aspectos regionales, que superan el área de influencia de una única Delegación de la UE concreta.

## 2.2. Aislamiento orgánico de las estructuras de la PCSD

Para comprender correctamente el problema apuntado, es preciso situar los órganos de gestión de crisis en la estructura del SEAE. En el organigrama inicial diseñado en febrero de 2011, de la dirección corporativa compuesta por el Alto Representante, el jefe de operaciones y el secretario general ejecutivo junto a sus respectivos delegados, dependían el Comité Político y de Seguridad y el Comité Militar y, de éste, como estructuras de gestión de crisis, el Estado Mayor, la Dirección de Planificación y Gestión de Crisis (CMPD) y la Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (CPCC); asesorados por el Comité para Gestión Civil de Crisis (CIVCOM) y el Grupo Político Militar (PMG). Como órganos consultivos de éstos aparecían el Centro de Satélites de la UE, la Agencia Europea de Defensa y el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE. Dependencia directa del Alto Representante, pero separados de los anteriores, tenían igualmente los Representantes Especiales y la Dirección de respuesta a las crisis y coordinación operacional, de la que dependían en Centro de Situación y el servicio jurídico. En el organigrama de 2013, la situación es mucho más compleja por el número de nuevas Direcciones; además se observan los siguientes cambios: CIVCOM y PMG dependen ahora del Comité Político y de Seguridad. Las estructuras de gestión de crisis (EUMS, CMPD y CPCC) ya no dependen del Comité Militar, sino directamente del Alto Representante. En el mismo bloque de estructuras de gestión de crisis se incluye una división de política de seguridad y prevención de conflictos que aborda temas como las armas de destrucción masiva y convencionales, mantenimiento y construcción de la paz, mediación y sanciones, y, sin vinculación alguna, el Centro de Operaciones recientemente activado como Cuartel General Operacional de la UE<sup>31</sup>.

---

30 EEAS 2.0, Draft Recommendations..., cit., p.13. Una referencia podría ser incluida en los artículos 5 y 6 de la Decisión de organización y funcionamiento del SEAE. El informe de reforma del EEAS presentado por la Alta Representante en julio de 2013 propone la inclusión plena de los Representantes Especiales en el SEAE transfiriendo su personal y presupuesto a éste.

31 Ubicación extraña por la falta de vinculación con ningún otro órgano y porque el Centro de

Como órganos consultivos, se añade el Colegio Europeo de Seguridad y Defensa. Fuera de la estructura estricta de gestión de crisis se sitúan, como hasta ahora, la División de respuesta de crisis y coordinación operacional<sup>32</sup> y el ahora renombrado Centro de Inteligencia (IntCen)<sup>33</sup>.

Como esquema de funcionamiento, se aprecia un relativo aislamiento orgánico entre las estructuras de la PCSD de prevención y gestión de crisis y el resto del organigrama del Servicio Europeo<sup>34</sup>. Esta situación tiene una base legal, pues la Decisión sobre organización y funcionamiento del SEAE declara que la especificidad de estas estructuras de la PCSD y de gestión de crisis, la particularidad de sus funciones, del reclutamiento de sus miembros, el estatuto de su personal y la dependencia directa del Alto Representante debían ser respetadas<sup>35</sup>. Esta disposición encuadrada en las exigencias de los artículos 40 del TUE y 3 a 6 del TFUE recuerdan la naturaleza de la UE todavía parcialmente estructurada en pilares, aunque formalmente hayan desaparecido.

Procedentes todos estos órganos del Secretariado General del Consejo, el reto se encuentra en la exigencia de la Decisión que establece la organización del SEAE de asegurar la plena coordinación entre todas las estructuras del mismo. La falta de cualquier vínculo orgánico -salvo a través del Alto Representante- entre dichos órganos y el resto de Direcciones Generales, Direcciones y secciones que pueden estar implicadas en una respuesta integral ante las crisis, suscita dudas acerca del buen funcionamiento del SEAE<sup>36</sup>. En cierta medida, esta posición relativa refleja la falta de una verdadera integración de los órganos de la PCSD en el Servicio Europeo de Acción Exterior; en el fondo, la falta de integración de dicha política en el conjunto de la acción exterior de la Unión Europea.

---

Operaciones no deja de ser una subdivisión de la división de operaciones del Estado Mayor de la UE (EUMS).

32 Esta dirección se extiende con tres subdirecciones: planeamiento de respuesta ante crisis, el Centro de situación y la de gestión consular de crisis.

33 El Centro de Situación pasa a denominarse en 2011 Centro de Inteligencia y Análisis (IntCen).

34 Artículo 4 de la Decisión del Consejo que establece la organización del SEAE, cit. Los trabajos preparatorios de la decisión de organización del SEAE muestran la existencia de propuestas como la de Eslovaquia para que los órganos de gestión de crisis quedaran fuera del Servicio. Finlandia, por el contrario, veía su integración en el Servicio como una mejora estructural esencial; ver “EEAS 2.0: A Legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organisation and functioning of the European External Action Service”, EU Foreign Policy, CEPS Paperbacks, 7/2/2013.

35 Decisión del Consejo sobre organización y funcionamiento del SEAE, 2010, cit., artículo 4.

36 Gráficamente, ante el organigrama del SEAE, se habla en términos coloquiales de “the bubble on the upper right” para referirse a este conjunto de órganos que gestionan la PCSD, tal y como quedan colocados en el Servicio. En dicho organigrama se aprecia claramente la falta de integración con el resto de sus componentes.

Hacer frente a esta situación requeriría que la labor de dichos órganos permeara en la estructura de los Departamentos geográficos y temáticos del SEAE, de forma que la PCSD fuera realmente una parte de la política exterior y de seguridad común de la UE; y, como tal, una parte de las relaciones bilaterales de la Unión con países terceros. De esta forma, se potenciaría realmente el enfoque integral (*comprehensive approach*) de la política exterior de la Unión, puesto que cada actuación en una determinada región atendería tanto a la acción desarrollada desde las actuales Direcciones Generales geográficas<sup>37</sup>, como a las operaciones PCSD civiles o militares desarrolladas o posibles en la misma, exigiendo y facilitando una planificación conjunta, unos objetivos comunes, unos instrumentos coordinados y complementarios, una implicación directa de las Delegaciones de la UE<sup>38</sup>, de los Representantes Especiales si los hay y de las Embajadas nacionales, en definitiva, una visibilidad de la UE no parcelada por sectores, programas financieros, etc<sup>39</sup>.

Son claros los ejemplos de cuestiones actuales que requieren de esa coordinación o enfoque integral y que, por la inercias estructurales, siguen abordándose en diferentes órganos, no siempre comunicados entre sí. Citaremos tan sólo los casos de Kosovo y las relaciones transatlánticas. En Kosovo, se plantea la sustitución de la operación de la Alianza Atlántica (KFOR) por una operación de la UE que pondría de relieve la asunción de responsabilidades de la Unión en su vecindad. Esta posibilidad, planteada por Alemania, Italia, Francia y Polonia, más allá de los órganos estrictamente de gestión de crisis, obliga a tomar en consideración las relaciones con la OTAN y exige un contacto con el Departamento de Defensa norteamericano y oficiales de alto nivel de aquél país. Asimismo, habría que considerar la próxima expiración del mandato de la misión de la UE EULEX Kosovo en junio de 2014<sup>40</sup>. Por mencionar sólo los principales órganos que deberían estar implicados en esta acción, requeriría de una planificación y puesta

---

37 Aunque sea este su nivel orgánico, a los departamentos geográficos y transversales se les denominan Direcciones de gestión (Managerial Directions), no Direcciones Generales.

38 La revisión de los procedimientos de gestión de crisis sigue esta dirección al plantear que el Jefe de la Misión debe proporcionar conocimiento sobre el terreno para la fase de planeamiento de una acción PCSD y estar estrechamente asociado a la actividad relativa a dicha política en el país.

39 Un enfoque integral de la seguridad, incluso de las propias misiones CSDP, debe tomar en consideración otras áreas afines que caen de forma parcial o exclusiva dentro de las competencias de la Comisión, tales como la prevención de crisis, la protección civil, la estabilización post-conflicto, o la reforma del sector de seguridad, o las que residen en los demás departamentos del SEAE. Ver BLOCKMANS, Steven, CREMONA, Marise, CURTIN, Deirdre, DE BAERE, Geert, DUKE, Simon,... “EEAS 2.0: A Legal Commentary on Council Decision ...”, op. cit.

40 El 9 de julio de 2013 el Consejo del Atlántico Norte declaraba la plena operatividad de la Fuerza de Seguridad de Kosovo (KSF) cuyo objetivo se centra en la protección civil de las operaciones, asistencia a las autoridades civiles para responder a los desastres naturales y otras emergencias civiles. <http://www.aco.nato.int/kfor/news-room/press-releases/full-operational-capability-declared-for-kosovo-security-force.aspx>

en práctica conjunta por el Comité Político y de Seguridad (COPS), la Dirección de Planeamiento y Gestión de Crisis (CMPD), el Estado Mayor (EUMS), además de la Dirección para Europa y Asia Central a través de su Dirección de Balcanes occidentales y de la Dirección para América a través de su Dirección para Estados Unidos y Canadá y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior y todo ello en colaboración con el Representante Especial para los Balcanes y la Comisión para asegurar el enfoque global.

La necesidad de enfoque integral, en este caso de los temas comerciales con los de seguridad, se aprecia en el novedoso partenariado transatlántico para el comercio y las inversiones (TTIP). Este no es tan sólo una cuestión comercial de competencia de los servicios de la Comisión, en la que se dilucidan cuestiones de liberalización, libre competencia o relaciones con la Organización Mundial del Comercio y otros socios comerciales. La seguridad y defensa pueden, potencialmente, tener un papel en este terreno<sup>41</sup> donde se determina también el tipo de vínculos entre aliados defensivos. Sin entrar en la importancia y complejidad de las sanciones comerciales que decretan embargos de armamento, dado que la Comisión busca mercados para las industrias de defensa de la UE, como también la Agencia Europea de Defensa promueve la fortaleza de dicha industria, parece difícil negar un cierto papel en la consecución de este objetivo a las Delegaciones de la UE, en este caso en Washington. Por tanto un enfoque integral con la participación de estos actores europeos se impone.

La cuestión de las estructuras de la PCSD, su vinculación directa con el Alto Representante, su configuración y relación con el resto del SEAE tiene que ser objeto de análisis en la reforma del SEAE. El resultado debería ser consagrado por el Consejo Europeo. Parte de la ecuación está en el ya conocido problema del establecimiento de una capacidad permanente de planeamiento y conducción de operaciones civiles y militares de la UE, y la duda respecto a la continuidad de la activación del Centro de Operaciones a estos efectos<sup>42</sup>, con su limitado impacto y dificultad de expandirse física y conceptualmente. Pero con ello solamente se resuelve la cuestión de la estructura misma de los órganos de la PCSD, y no su relación con el resto del SEAE; si bien es cierto que, al no depender de un Cuartel General Operacional nacional, la coordinación de uno europeo con el resto del Servicio debería resultar más sencilla.

La propuesta de reforma del SEAE no se pronuncia al respecto, pues ello es más propio de la reconsideración de la PCSD. Pero sí recoge la petición de la Alta Representante de que el Centro de Situación, (orgánicamente incluido entre las

---

41 Ver EEAS, Deputy Secretary General, Note to the Attention of the HR/VP... *cit.*

42 Debemos recordar que el Centro de Operaciones de la UE, fue activado por vez primera el 23 de marzo de 2012 por el Consejo de Asuntos Exteriores para mejorar la coordinación y reforzar las sinergias civiles y militares entre las tres acciones de PCSD en el Cuerno de África: la operación militar EUNAVFOR ATALANTA, la misión de formación de la UE en Somalia (EUTM Somalia) y la misión civil (con componente de experiencia militar) EU capacity NESTOR (EUCAP NESTOR), [http://www.eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-operations-centre/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-operations-centre/index_en.htm)

divisiones del Estado Mayor) sea ubicado junto al Centro de Respuesta de Emergencias de la Comisión para formar un único instrumento europeo. Esto permitiría un trabajo conjunto y continuado del SEAE y los órganos de la Comisión en este campo. También se pronuncia a favor de mecanismos para que la experiencia del personal del Estado Mayor esté disponible para todos los departamentos políticos del Servicio y de incrementar las sinergias entre los expertos geográficos del Centro de Inteligencia con las Delegaciones y con los departamentos políticos del Servicio<sup>43</sup>. Fórmulas prácticas que paliarían algunas de las deficiencias actuales.

### **2.3. Coordinación sobre el terreno de misiones PCSD, Delegaciones de la UE, embajadas de los Estados miembros y socios de la Unión Europea**

La separación teórico-institucional –más aún la real, si se produce- entre las misiones PCSD y las Delegaciones, los Representantes Especiales, las Embajadas de los Estados miembros y los socios de la UE constituye otro obstáculo a una aproximación integral a la gestión de crisis por parte de la Unión. El papel de representación asignado a las Delegaciones en terceros países y ante Organizaciones internacionales<sup>44</sup> es relevante a la hora de promover e incrementar la acción exterior de la UE y su visibilidad.

Aunque cuenten con miembros que no pertenecen al SEAE, como los encargados de la política comercial, la efectividad de la labor representativa de la Unión queda garantizada por el Jefe de Delegación, quien coordina las actividades de todos sus miembros. Este recibe instrucciones del Alto Representante y del SEAE, o de la Comisión para los poderes que le confieren los Tratados, y es responsable de su ejecución en el país anfitrión.

Por lo que aquí nos interesa, la acción de la UE en política exterior y de seguridad común e intervenciones humanitarias puede obtener mayor visibilidad y credibilidad con el apoyo del Jefe de la Delegación<sup>45</sup> sobre el territorio del Estado en el que una

---

43 European External Action Service, EEAS Review, July 2013, pp.5-6. Incluye la fórmula de los préstamos de personal por breves períodos del Estado Mayor (EUMS) a los departamentos políticos y viceversa.

44 Las Delegaciones de la UE ante terceros Estados y Organizaciones internacionales, al no ser administración central del SEAE no tienen un reflejo en el organigrama del mismo, pero sí su regulación en la Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y funcionamiento del mismo, DO L 201 de 3.8.2010.

45 Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las Delegaciones de la UE asumieron las responsabilidades en PESC y, consecuentemente, amplían su agenda a todos los temas lo que ha permitido una relación global con los Estados anfitriones. También ha dado a su labor de coordinación una profundidad estratégica y la ha dotado de estabilidad.

misión de la UE se desarrolla. Aunque carece de competencias en el ámbito de las misiones y operaciones PCSD que se puedan desarrollar en su zona, y no participa de la cadena de mando, puede proporcionar guía política local al jefe de la operación y éste tiene obligación de coordinar y consultar su actuación cuando pueda generarse impacto en ámbito político. Además, las Delegaciones deben constituir un importante valor añadido para el Servicio Europeo de Acción Exterior si disponen de un buen servicio de información que será útil igualmente para la Comisión y para los Estados miembros<sup>46</sup>.

También se ha sugerido que las Delegaciones europeas asuman la competencia en protección civil, intervención en situaciones de crisis o asistencia humanitaria<sup>47</sup>, lo que choca con la escasez de medios económicos y personales de las Delegaciones para estas tareas.

Un acuerdo entre los Estados miembros para reconocer que el Jefe de la Delegación de la UE preside las reuniones de los representantes nacionales en un país tercero serviría como base para la coordinación de las actividades de sus embajadas. Y esta es la situación que se da en lugares donde hay una misión de la Unión Europea desplegada, o en áreas conflictivas como Nairobi, Kampala, Sana'a, Cairo, Trípoli... El Tratado de Lisboa permite organizar conjuntamente los esfuerzos para la evacuación de ciudadanos europeos en caso de desastres naturales o emergencias políticas. Sin embargo, casos recientes (Libia, Túnez, Egipto o Yemen) ponen de manifiesto que los Estados miembros coordinan sus esfuerzos pero no actúan conjuntamente -como Unión Europea-.

Una posible novedad en la reforma del SEAE sería introducir un órgano de enlace con las Delegaciones, bidireccional y coordinador con las líneas generales de la política exterior de la UE en la región y globalmente.

En cuanto a las misiones diplomáticas de los Estados miembros, su cooperación con el SEAE está prevista en el Tratado (artículos 32 y 35 TUE y 221 TFUE). Esta vinculación relativamente débil puede calificarse de coyuntural por varias razones. La primera, por el esfuerzo de las Delegaciones de la UE en involucrar a los Jefes de Misión de las

---

46 Lejos están las Delegaciones de la UE de las pretendidas Embajadas europeas, cuya presencia ejercería una mayor influencia en terceros países y permitiría la preparación de iniciativas diplomáticas conjuntas. Ver "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, la Declaración escrita de acuerdo con el artículo 116 del reglamento interno del Parlamento Europeo, de E. Brok, N. Fontaine, B. Geremek, J. Leinen e I. Méndez de Vigo, Foreign Policy, Security and Defense Union. PE 0010/2007, 31/I/2007.

47 BARNIER, Michel. "For a European Civil Protection Force: Europeaid", May, 2006. Hasta el momento, la única competencia transferida al SEAE ha sido la relativa a protección consular, pero solamente a petición de los Estados miembros, tal como establece el artículo 5.10 de la decisión de 2010 que establece el Servicio, cit.

distintas Embajadas nacionales en la búsqueda de posiciones comunes y, de alguna forma, en la toma de decisiones europeas sobre el país en cuestión. La segunda, por la adaptación progresiva de los Estados miembros a la existencia de un nuevo órgano de representación del conjunto de la Unión, el SEAE, y de unas Delegaciones de la UE en países terceros y ante Organizaciones internacionales que, más que competencia a la tradicional diplomacia nacional, constituyen un complemento eficaz a la labor diplomática de los Estados miembros; esta fórmula ha de permitir a los Estados una paulatina transferencia de tareas; de todas las que se puedan gestionar en común<sup>48</sup>.

A pesar de ello, se hace necesaria una más nítida definición de las tareas respectivas de los servicios diplomáticos nacionales y europeo y una mayor coordinación del SEAE tanto con las misiones diplomáticas nacionales como con las Delegaciones de la UE.

#### *2.4. Capacidades de Inteligencia en el SEAE*

Una de las cuestiones clave para el planeamiento y la aplicación de una política exterior eficaz es disponer de la mejor información sobre asuntos internacionales. Se ha cuestionado la forma en la que el SEAE podría incrementar la capacidad de inteligencia de la UE. El mero hecho de que un tercio del personal del Servicio proceda de los Estados miembros debería permitirle incrementar la “inteligencia política” de la Unión, puesto que el SEAE debería estar en la mejor situación para suministrar la información política, como servicio común para todos los Estados miembros y las instituciones europeas<sup>49</sup>. Las Delegaciones de la UE disponen también de personal para desarrollar la inteligencia económica.

Dentro de los órganos centrales, el Centro de la UE de análisis de inteligencia (IntCen), antiguo SitCen, actúa como núcleo de la actividad del SEAE en materia de inteligencia. Genera análisis valorativos de inteligencia, principalmente estratégico-política, procedente de todas las fuentes posibles para suministrar información de alta calidad sobre seguridad pública, (interna y externa) al Consejo. El Centro de Inteligencia en cooperación con la división de Inteligencia del EUMS conforman una estructura funcional, la Capacidad Única de Análisis de Inteligencia (Single Intelligence Analysis Capacity –SIAC-), donde se producen análisis combinando las fuentes civiles y militares. Mucha de la inteligencia de la UE procede de las personas desplazadas sobre

---

<sup>48</sup> España transfería la Embajada en Yemen a los locales de la Delegación de la UE en Sana'a a finales de 2012. Pocos meses antes, Luxemburgo había trasladado la suya en Etiopía a la Delegación de la UE en dicho país. Memorandum of Understanding de 10 de diciembre de 2012, Press A 568/12, Brussels, 10 December 2012.

<sup>49</sup> Las ampliaciones dotan a la UE de una capacidad de lenguas, principalmente el ruso, muy útil para compartir información.

el terreno, ya sean un Representante Especial de la UE, la Delegación europea a través de un consejero político, el comandante de una operación militar o civil de la Unión (inteligencia militar operativa), pero también de los Estados miembros.

Puesto que casi siempre el servicio de inteligencia civil y el militar trabajan conjuntamente, de acuerdo con el procedimiento establecido por el acuerdo de colaboración SIAC, no sería preciso la creación de un órgano nuevo, preservándose la filosofía del Estado Mayor de la UE de tener un estado mayor coherente que cubra todos los ámbitos militares y evitando desgajar la parte de inteligencia. Un hipotético servicio unificado de inteligencia y seguridad contaría con la oposición de muchos Estados, por ser opuesto a las estructuras de inteligencia nacionales y por razones financieras que lo harían difícilmente realizable a corto plazo.

### 2.5. *Expertos en seguridad y defensa en las Delegaciones de la UE*

Otra idea a considerar sería la integración de expertos en seguridad y defensa en Delegaciones de la UE (en algunas al menos)<sup>50</sup>. Esta iniciativa sería la consecuencia lógica de la asunción de competencias en materia de seguridad y defensa por parte de la UE y la consiguiente inclusión en el SEAE de los órganos políticos y militares de dicha política, que debiera reflejarse en las Delegaciones en países terceros, como sucede con la presencia de otros expertos en las distintas políticas de la UE. La falta de personal cualificado en las Delegaciones de la UE en esta área política esencial, obliga a que cualquier actuación en este ámbito tenga que ser organizada desde Bruselas; sin la inestimable información y conocimiento de las Delegaciones sobre el terreno o con una información genérica suministrada por el Jefe de la Delegación.

La incorporación de estos expertos puede considerarse deseable, al menos en las Delegaciones en países donde hay operaciones de la UE y en aquellos considerados estratégicos militarmente para la Unión. El suministro de información para el proceso de toma de decisiones, la coordinación de los Estados miembros sobre el terreno y la aplicación de las decisiones de PCSD podrían estar en manos de este “consejero de seguridad y defensa” en las Delegaciones de la UE, siempre bajo la coordinación del Jefe de Misión. En esta línea se pronuncia el informe sobre revisión del SEAE presentado por la Alta Representante, al proponer la extensión del programa piloto de expertos de seguridad y defensa destacados (*detached security/military experts*)<sup>51</sup>.

---

50 Por primera vez, la sugerencia de CSDP attachés es recogida entre las recomendaciones académicas formalmente realizadas para la revisión del SEAE en AA.VV., EEAS 2.0, Draft Recommendations for the 2013 EEAS Review, SIEPS, EUI, CEPS, junio 2013, p.13.

51 European External Action Service, *EEAS Review*, July 2013, p.6.

En la actualidad, tan solo existe una especie de agregado militar en la Delegación de la UE en Nueva York ante las Naciones Unidas y otro en Addis Abbeba ante la Unión Africana (UA). Ello resulta fácilmente comprensible en la medida en la que la Delegación de la UE en Nueva York debe abarcar la tarea de la organización de misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y la participación de la UE como actor global en dichas misiones. En el segundo caso, la presencia de un experto en seguridad y defensa ante la UA se explica por las importantes responsabilidades de la Unión en países miembros de la Organización, principalmente con misiones PCSD.

## **2.6. Problemas competenciales entre el SEAE y la Comisión Europea; responsabilidades compartidas**

La delimitación de competencias entre el SEAE y la Comisión Europea, en determinadas áreas de la acción exterior de la UE o las modalidades de coordinación entre ambos, es un problema estructural derivado del Tratado que el SEAE no puede resolver por sí mismo. Las dos cuestiones más polémicas giran en torno al uso de recursos y la asignación de tareas<sup>52</sup>, es decir: la resolución de quien y con qué medios se lleva a cabo la acción exterior, y la coordinación entre ellos. Dos áreas en particular relacionadas con la PCSD concentran las miradas institucionales: la política de desarrollo y el mercado de la defensa. Dicho con mayor precisión, la determinación de si en una determinada zona en crisis se utilizan los instrumentos financieros y económicos de la cooperación al desarrollo controlados por la Comisión o los instrumentos militares, de policía, de expertos en estado de derecho o administración civil, propios de la política de seguridad y defensa y controlados por el Alto Representante y gestionados por el SEAE. El hecho de que la Comisión mantenga una competencia importante de desarrollo lleva a una cierta marginación del Alto Representante en esta materia<sup>53</sup>. Aunque la decisión del Consejo que establece la organización del SEAE no se limita a atribuirle funciones de “policy-making”, como son las relacionadas con la PESC, sino también como garante de la coherencia de la acción exterior desarrollando cometidos próximos a las labores de la Comisión, esta última faceta ha quedado algo relegada en la práctica.<sup>54</sup>

---

52 La gestión de los programas de cooperación se encuentra bajo la responsabilidad de la Comisión sin perjuicio de los respectivos papeles de la Comisión y del SEAE en su programación (Artículo 9, Decisión del Consejo de 26 de julio 2010, cit.).

53 Acerca de la coordinación entre desarrollo y seguridad SMITH, Michael E., “The European External Action Service and the Security-Development Nexus...”, cit.

54 Ver artículo 2.1, párrafos 1 y 3 de la citada decisión donde se mencionan dos tareas del SEAE: apoyo al Alto Representante para dirigir y formular propuestas políticas en el campo de la PESC/PCSD y apoyo al Alto Representante para asegurar la consistencia de las acciones exteriores de la UE

El segundo campo controvertido es el de la industria de defensa, donde la Agencia Europea de Defensa (EDA), incluida en el SEAE, tiene un papel relevante para su promoción. La coordinación y colaboración estrecha de ésta con la Comisión se adivina esencial en este punto. Sin embargo, la Comisión tiende a encuadrar esta cuestión dentro de su competencia para regular el mercado interior de defensa. Así se aprecia en su propuesta de impulso a la política común de seguridad y defensa<sup>55</sup>. El hecho de que las principales compañías europeas de defensa hayan deslizado su producción hacia tecnologías de doble uso puede incrementar el protagonismo de esta institución como actor en los temas de la industria europea de defensa. Ello en sí mismo podría ser un hecho neutro de no ser, como indica Simón<sup>56</sup>, por el riesgo de agravamiento de uno de los problemas más acuciantes de Europa: la desafección al uso de la fuerza y la percepción del poder militar como componente central de la política exterior.

La organización de un aparato burocrático como es el SEAE naturalmente no permite resolver este problema político; si bien parece evidente que en este esfuerzo de promoción industrial deban asociarse las Delegaciones de la UE en los terceros países interesados y la EDA<sup>57</sup>.

Puesto que el Tratado de Lisboa no da una pauta para la delimitación de poderes en áreas de competencia compartida, debe ser el Tribunal de Justicia el que, sobre la base del artículo 40 TUE, dilucide la línea de separación entre la PESC y el resto de la acción exterior de la UE, como hizo en su sentencia “ECOWAS” en 2008. En ella, el Tribunal deslinda la competencia en materia de cooperación al desarrollo y delimita cuando es posible una acción PESC y cuando tan solo procede un acto jurídico comunitario, como es el caso; y, en consecuencia, anula una decisión del Consejo de 2004, adoptada sobre la base de una acción común PESC 2002/589, con el objetivo de que la UE contribuyera con este organismo africano, el ECOWAS, en el marco de la moratoria sobre armas ligeras y de pequeño calibre<sup>58</sup>.

---

en su conjunto.

55 European Commission, Communication “A New Deal for European Defence. Towards a more Competitive and Efficient Defence and Security Sector”, July 2013, cit.

56 SIMÓN, Luis. “Setting the Tone, The 2013 French White Paper and the Future of European Defence”, *RUSI Journal*, vol. 155, n.4, 2013, p.6.

57 La cooperación entre el SEAE y los servicios de la Comisión también al nivel de las Delegaciones de la UE se contempla en el artículo 5 de la Decisión que establece la organización y funcionamiento del SEAE y en la decisión común de la Comisión y del Alto Representante sobre los mecanismos de cooperación para la gestión de las Delegaciones de la UE, marzo 2012.

58 Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 20 de mayo de 2008. Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de la Unión Europea. Recurso de anulación - Artículo 47 UE - Política exterior y de seguridad común - Decisión 2004/833/PESC - Aplicación de la Acción Común 2002/589/PESC - Lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre - Competencia de la Comunidad - Política de cooperación al desarrollo. Asunto C-91/05., Rec. 2008 I-03651, DO C

Si difícil es deslindar competencias, también lo es determinar las modalidades de actuación en los casos en que una acción coordinada de la Comisión y del Alto Representante, a través del Consejo, es requerida. Actualmente, la modalidad de coordinación en la toma de decisiones se encuentra básicamente recogida en los acuerdos de trabajo sobre la cooperación interservicio entre los servicios de la Comisión y el SEAE<sup>59</sup>. De acuerdo con ellos, las propuestas para acciones PESC son objeto de discusión en los grupos de trabajo relevantes del Consejo (temáticos, geográficos o el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis -CIVCOM-)<sup>60</sup>. En su condición de representación de la Comisión en los grupos de trabajo, el servicio del Instrumento de Política Exterior (Foreign Policy Instrument -FPI-) es consultado por el SEAE desde las primeras etapas de una acción PESC, con exclusión de las operaciones militares, e implicado plenamente en las discusiones sobre posibles alternativas. Tras alcanzar un acuerdo político por el Comité Político y de Seguridad -COPS- de lanzar una acción PESC<sup>61</sup>, el FPI prepara la declaración de impacto presupuestario para cada una de ellas, en consulta con los servicios relevantes de la Comisión y el SEAE. El grupo de trabajo de consejeros de relaciones exteriores (RELEX) aprueba el presupuesto de la acción y, una vez que el Consejo adopta la acción PESC de acuerdo con el artículo 28TUE, éste sirve de base para que el FPI prepare la Decisión Financiera sobre la cual consulta a la Comisión siguiendo un procedimiento acelerado. El Alto Representante, como Vicepresidente de la Comisión, tiene un poder de ésta para adoptar dichas decisiones financieras; poder que puede ser delegado en el Director del FPI. Este órgano pone en práctica las decisiones financieras. La misiones PCSD civiles desplegadas sobre el terreno, así como la CPCC, pueden ser requeridas para facilitar asesoramiento técnico,

---

171 de 5.7.2008. Cita: La Decisión 2004/833, por la que se aplica la Acción Común 2002/589/PESC con vistas a una contribución de la Unión Europea a la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental en el marco de la moratoria sobre las armas ligeras y de pequeño calibre, consta, atendiendo a su finalidad y su contenido, de dos componentes, sin que ninguno de ellos pueda considerarse accesorio. Pertenece uno al ámbito de la política comunitaria de cooperación al desarrollo, el otro al de la política exterior y de seguridad común (PESC)... En efecto, como quiera que el artículo 47 El Tribunal de Justicia de la UE se opone a que la Unión, basándose en el Tratado UE, adopte una medida que habría podido ser adoptada válidamente tomando como fundamento el Tratado CE, la Unión no puede recurrir a una base jurídica correspondiente al ámbito de la PESC para dictar disposiciones que pertenecen al ámbito de una competencia atribuida por el Tratado CE a la Comunidad.

59 For specifics on the inter-service cooperation, see the “*Working Arrangements*”, SEC(2012) 48.

60 El informe de reforma del SEAE, *EEAS Review* (p.6) pide al Consejo que reconsidere la presidencia rotativa de algunos grupos de trabajo del Consejo como los de contraterrorismo, el Athena, o el de África, Caribe y Pacífico para dejarla a la determinación del Alto Representante, en aras de una mayor coherencia política.

61 Este mecanismo es exclusivo para las operaciones civiles debido a su mecanismo de financiación que maneja el Instrumento de Política Exterior (FPI). En el caso de operaciones militares, son financiadas por los Estados miembros mediante su contribución al mecanismo Athena.

a lo largo de todo el ciclo de programación sobre asuntos que entran en su mandato y experiencia.

Si la acción PESC tiene como objetivo la imposición de sanciones, en el procedimiento decisorio participarán tanto el equipo de sanciones de la Comisión como el del SEAE. Aunque su fusión sería deseable tras la creación del Servicio de Acción Exterior, legalmente resulta problemática<sup>62</sup>.

## 2.7. El SEAE y el enfoque integral de la política exterior de la UE

En la actualidad, la Política Común de Seguridad y Defensa es una suma de vectores; muchos de ellos de sentido opuesto y de fuerza o intensidad variable. Representan no sólo los intereses de los Estados miembros, sino incluso la orientación de diferentes instituciones de la UE. Las decisiones que resultan de esta tensión de fuerzas revela cual es el dominante, pero reduce su contenido en función de los vectores opuestos o completamente diferentes; dicho de otra manera: el resultado no siempre es fruto de una aproximación integrada que toma como eje un interés estratégico común europeo.

Las deficiencias planteadas de estructura y funcionamiento del SEAE afectan negativamente al necesario enfoque integral de la política exterior y, en particular, de la PCSD de la UE. Enfoque integral que requiere coordinación entre los órganos de gestión de crisis y las demás Direcciones del Servicio, de éste con la Comisión, coordinación con los Estados miembros en Bruselas y sobre el terreno y la utilización ágil de todos los instrumentos en manos de la Unión. Estas carencias se apreciaron, por ejemplo, en la oposición de la Comisión a la existencia de una Dirección temática en el SEAE sobre seguridad energética<sup>63</sup>, pese al consenso acerca de la existencia de este tipo de estructura junto a los departamentos geográficos.

El enfoque integrado en política de seguridad y defensa tiene su traducción operacional en los procedimientos de gestión de crisis. Estos acaban de ser objeto de una revisión limitada que no ha de tener traducción directa en el organigrama del SEAE, sino en su modo de operar en estos casos. La revisión de los procedimientos existentes de

---

62 PORTELA, Clara, "Sanctions and the Balance of Competences", Review of Balance of Competences, United Kingdom Government, Febrero 2013, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/224432/evidence-clara-portela.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224432/evidence-clara-portela.pdf)

63 La seguridad energética es objeto del debate de política exterior, y no únicamente de política energética, debido a sus condicionantes políticos y económicos. Servicios competentes de la Comisión (energía y vecindad) y del SEAE, en particular las Direcciones de Oriente Medio I y II, la de Rusia y Mediterráneo Sur deberían conjugar sus esfuerzos en este tema. Previamente, los Estados miembros con posiciones encontradas al respecto debieran establecer una estrategia común con los principales proveedores energéticos de la Unión: Rusia, Asia Central, países mediterráneos y Oriente Medio.

gestión de crisis se explica por el establecimiento de la CPCC, del CMPD, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la creación del SEAE, sumado a la experiencia y práctica acumulados en más de diez años; elementos todos ellos ausentes cuando se redactaron los procedimientos originales en 2003. El objetivo último reside en facilitar el enfoque integral y la mejor integración de los aspectos civiles y militares de la gestión de crisis, en particular la mejor coordinación del SEAE y de la Comisión<sup>64</sup>

La importancia de llevar a buen puerto una aproximación integrada de la gestión de crisis reside en la visibilidad de las misiones PCSD. Si uno de los objetivos de la discusión actual sobre la PCSD reside en aumentar la efectividad, visibilidad e impacto de dicha política. No cabe duda de la gran visibilidad de las misiones PCSD, si la comparamos con el bajísimo coste de las mismas respecto a las actuaciones de ayuda humanitaria o desarrollo llevadas a cabo por la Comisión con un coste que supone más de diez veces el destinado a una operación PCSD. Pondremos tan solo un ejemplo, el de la cooperación europea en Malí. El país ha contado con €660 millones del 10º Fondo Europeo de Desarrollo (FED) más € 167 millones en el marco de la Estrategia europea para el Sahel; pero al desatarse la crisis interna, desde enero de 2013, la UE ha proporcionado una cantidad extra de € 250 millones, entre otros, a través del Instrumento de Estabilidad<sup>65</sup>. La reciente misión de adiestramiento de la UE (EUTM) en Mali tiene previsto un coste de €12.3 millones para el período inicialmente calculado de 15 meses de duración<sup>66</sup> y su visibilidad como acción de la UE –aunque no necesariamente su impacto- ha de ser mayor que toda la asistencia económica citada. No obstante, el protagonismo de algunos Estados miembros y el disenso sobre la política a seguir no favorecen la visión de la UE como actor global.

---

64 Los procedimientos de gestión de crisis deberán revisarse tras la Revisión del SEAE, la publicación de la Comunicación común sobre Enfoque integral y a la vista de las conclusiones de los Estados miembros para optimizar la PCSD. El enfoque integral debe presidir también las misiones civiles PCSD y las estructuras de las que dependen (propuesta de Alemania, documento oficioso “Improving Civilian CSDP Management”, mayo de 2013). No es de extrañar que una de las sugerencias planteadas al Alto Representante haya sido la del desarrollo de un conjunto de herramientas de asistencia de seguridad de la UE que incluiría la reforma del sector seguridad, la formación y el equipamiento; de modo que se combinarían los recursos, estructuras e instrumentos de creación de capacidades tanto del lado militar como civil; incluso se abordaría la falta de financiación que experimenta la Unión cuando abastece de equipamiento a terceros como parte de una misión de formación (EEAS, Deputy Secretary General, Note to the Attention of the HR/VP... cit.). El informe de revisión del SEAE acepta un posterior reacondicionamiento de los procedimientos de gestión de las operaciones PCSD (EEAS Review, cit., p.6).

65 Ver EEAS, EU Training Mission in Mali, factsheet updated February 2013, [http://consilium.europa.eu/media/1892457/factsheet\\_eutm\\_mali\\_en\\_.pdf](http://consilium.europa.eu/media/1892457/factsheet_eutm_mali_en_.pdf)

66 Council of the European Union, EU Training Mission in Mali launched, Brussels, 18 February 2013, 6340/13.

### 3. Conclusiones

La naturaleza híbrida -ni supranacional ni intergubernamental- del SEAE explica la dificultad de generar una política exterior que combine los intereses de los Estados miembros, de la Comisión y del Parlamento Europeo; cada una de las instituciones tiene su propia agenda e intereses. El establecimiento del SEAE, durante la peor crisis financiera de Europa desde 1929, no ha ayudado al éxito<sup>67</sup>. Tampoco la falta de un liderazgo fuerte en el Servicio.

En los años transcurridos desde el establecimiento e inicio de funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, este ha demostrado estar aquejado de los mismos males que la PCSD si bien también tiene las mismas potencialidades que presenta como política integradora y regeneradora de un declive europeo en asuntos internacionales que, de otra forma, aparece ante nuestros ojos como imparable.

La revisión que se perfila en la actualidad contiene recomendaciones a corto y medio plazo sobre organización, personal y funcionamiento, quizá sin abordar grandes cambios internos y legales que se requerirían para ciertas cuestiones estratégicas esenciales; pero sí adelantando propuestas que, al menos, permitan mejorar las principales deficiencias en la gestión de la política exterior y, en particular, de la PCSD. Hay que tener en cuenta la próxima reconsideración de esta política para su optimización en el Consejo Europeo de diciembre de 2013, y la transición institucional que debe producirse en 2014, aconsejando no dar pasos trascendentales en este momento. Las propuestas ya reseñadas, y otras como la aceleración para la obtención e incremento de recursos financieros para la preparación de acciones de política exterior, la creación de un centro de servicios logísticos y administrativos compartidos para misiones CSDP y Representantes Especiales o el reforzamiento de la capacidad de planeamiento político del SEAE dan una clara idea de la toma de conciencia de esos problemas y de la voluntad de afrontarlos.

Respecto a aquellos cambios que pueden incidir en una mejora en la política común de seguridad y defensa, algunos requieren de una reestructuración no muy profunda del organigrama del Servicio Europeo de Acción Exterior. Otros permiten mantener el

---

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

actual diseño, cambiando los procedimientos operativos para facilitar la participación de todos los actores que deben ser tenidos en cuenta y que pueden aportar elementos positivos a la toma de decisiones en política de seguridad y defensa.

Más complejo resultaría dotar a la UE de una capacidad permanente de planeamiento y conducción de operaciones civiles y militares en la estructura orgánica del SEAE que, indudablemente, simplificaría las estructuras y procedimiento de la PCSD. Una opción podría ser constituirlo sobre la base de una cooperación reforzada o como cooperación estructurada permanente, aunque estas fórmulas de flexibilidad no se han utilizado por el momento.

Como ya se ha dicho, las reformas que tienen lugar en la representación externa de la UE tienden a crear un nuevo código de gobernanza de la acción exterior de la UE. El Servicio Europeo de Acción Exterior, como también el Alto Representante de la UE para la política exterior y la seguridad, son ejercicios barrocos que pretenden conciliar la tradicional acción exterior de dos instituciones de forma coherente. Ello exige unidad, experiencia y profesionalización del Servicio, una sensibilidad múltiple y habilidad para determinar los intereses comunes evitando discrepancias políticas y un excesivo peso de los Estados a través de sus servicios diplomáticos nacionales, pero contando con ellos<sup>68</sup>. La consecuencia no puede ser otra más que un elevado grado de complejidad en la organización y funcionamiento del SEAE.

Sin embargo, el mejor organigrama y marco institucional no pueden suplir la voluntad política necesaria para salir adelante. Y esta, entendemos, es la situación respecto a los órganos que inciden en la política común de seguridad y defensa. Es cierto que puede mejorarse la ubicación de los Representantes Especiales, modificar las normas procedimentales para dar mayor realce a la figura del Jefe de la Delegación UE en países terceros o en organizaciones internacionales, hacer permear la estructura geográfica y transversal del SEAE con la labor de los órganos de seguridad y defensa, delimitar de forma más precisa las competencias de la Comisión en este ámbito, etc. Pero ninguna de estas medidas puede hacer frente a una falta de entendimiento político, al *impasse* generado por algún Estado miembro como el Reino Unido, que niega cualquier posibilidad de avance en la PCSD y se opone a una mayor integración, pese a los beneficios que ello reportaría a todos en una época de peligrosos recortes en los presupuestos de defensa<sup>69</sup>.

---

68 FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, “The Stakes of the European External Action Service ... », *cit.*, p.65.

69 El enfoque de la PCSD del denominado quinteto de Weimar (Francia, Alemania, España, Italia y Polonia) partidario de una mayor integración en materia defensiva y de la industria militar, o de la creación de un Cuartel General Operacional europeo para dirigir las operaciones militares de la UE, y el enfoque del Reino Unido, opuesto a iniciativas que impliquen un fortalecimiento de esta política, es reflejo de la dualidad de filosofías que se aprecian en esta política y dificultan su desarrollo.

Si el marco institucional es un requisito para la cohesión y la efectividad de la acción externa de la UE, no es el único -o no es suficiente-; hace falta la conciencia de la necesidad de actuar “en europeo” y la posterior determinación política de hacerlo. Con el mismo convencimiento con el que los Estados han decidido el lanzamiento y participación en misiones militares o civiles PCSD, en las que difícilmente participarían de forma individual, debe procederse a una racionalización de la diplomacia europea con un progresivo adelgazamiento de los cuerpos nacionales y un mayor peso del SEAE; desde luego, pueden y deben integrarse diplomáticos nacionales. Pero no sólo diplomáticos. Las relaciones internacionales son cada vez más multisector e interdisciplinarias, lo que ha de llevar a que el SEAE combine los mejores profesionales en todos los ámbitos en los que la UE se desenvuelve internacionalmente. Para una política común de seguridad y defensa, el SEAE debe integrar los mejores miembros de las Fuerzas Armadas de los Estados miembros, los mejores estrategas, los mejores funcionarios o profesionales liberales para el desarrollo de misiones civiles, los mejores especialistas en mercado e industria de defensa, desarrollo, seguridad energética, medioambientales, etc. Un conservadurismo que rechace la necesaria restructuración de la diplomacia europea es indefendible, teniendo en cuenta la naturaleza global de los asuntos internacionales. El único resultado puede ser una diplomacia europea irrelevante, caduca y obsoleta.

Este riesgo es menor en el SEAE que a nivel nacional, por la heterogénea composición del Servicio con múltiples especialidades y nacionalidades y diversos intereses institucionales. Una lógica funcional ha llevado a una política común de seguridad y defensa en la que los intereses nacionales se incluyen en el interés europeo, sin desaparecer la política nacional de defensa para riesgos no compartidos con los socios europeos. Ahora es el momento de desarrollar de forma coherente todos los instrumentos y actores que toman parte en esta política, más allá de los exclusivamente militares. Cabe recordar que entramos en una dinámica de sustitución de la intervención militar por las misiones calladas del poder militar: conocimiento y anticipación, diplomacia militar, prevención y disuasión<sup>70</sup>.

Para estos cometidos, las Fuerzas Armadas de los Estados están adaptadas pero quizá no como misión principal. Además, todas ellas requieren el concurso de otros actores civiles y la consiguiente coordinación. En este tránsito, la adaptación simultánea del SEAE y de los servicios nacionales, militares o diplomáticos, puede ser de gran ayuda y generar complementariedades donde ahora hay disputas competenciales.

---

70 Sobre el concepto de *silent security*, ver BLACKHAM, Jeremy y PRINS, Gwyn. “Why Things Don’t Happen: Silent Principles of National Security”, *RUSI Journal*, vol.155, n.4, 2010, pp.14-22.

## Bibliografía

- BALFOUR, Rosa, BAILES, Alyson., KENNA, Megan, “The European External Action Service at Work. How to Improve EU Foreign Policy”, *ECP Issue Paper*, n.67, enero 2012.
- BLACKHAM, Jeremy, PRINS, Gwyn., “Why Things Don’t Happen: Silent Principles of National Security”, *RUSI Journal*, vol.155, n.4, 2010, pp.14-22.
- BLOCKMANS, Steven, CREMONA, Marise, CURTIN, Deirdre, DE BAERE, Geert, DUKE, Simon, ECKES, Christina, HILLION, Christophe, VAN VOOREN, Bart, WESSEL, Ramses, WOUTERS, Jan, *EEAS 2.0. Draft Recommendations for the 2013 EEAS Review*, SIEPS, European University Institute, CEPS, junio 2013.
- BLOCKMANS, Steven., HILLION, Christophe. (eds.), “EEAS 2.0: A Legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service”, *EU Foreign Policy, CEPS Paperbacks*, 7/2/2013.
- BRADY, Hugo, FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, “Building a European External Action Service: a Difficult Birth?”, en Elvire Fabry, Gaëtane Ricard-Nihoul, *Think Global, Act European*, The Contribution of 14 European Think Tanks to the Spanish, Belgian and Hungarian Trio Presidency of the European Union, Bruselas, Notre Europe, 2010, pp.158-163.
- CARTA, Caterina, *The European Union Diplomatic Service. Ideas, Preferences and Identities*, Oxon, Routledge, 2012.
- European Union External Action. *EEAS Review*, July 2013.
- FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, “The Stakes of the European External Action Service What is needed in order to become a European Diplomatic Corps ?», en *La Unión Europea como actor global. Las nuevas dimensiones de la política exterior europea*, Universidad CEU-San Pablo, Madrid, siglo XXI editores, 2011, pp.49-67.

- GROSS, Eva, JUNCOS, Ana E. (eds.), *EU Conflict Prevention and Crisis Management. Roles, Institutions and Policies*, Oxon, Routledge, 2011.
- JUNCOS, Ana E., POMORSKA, Karolina, 'In the face of adversity': explaining the attitudes of EEAS officials *vis-à-vis* the new service", *Journal of European Public Policy*, 2013, DOI:10.1080/13501763.2012.758451. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2012.758451>
- LARIVÉ, Maxime H. A., "Reflections on the EEAS Review", *Foreign Policy Association*, 22 de agosto de 2013, <http://foreignpolicyblogs.com/2013/08/22/reflections-on-the-ee-as-review/>
- LEHNE, Stefan, *More action, better service: How to strengthen the European external action service. Policy Outlook*, Washington DC, Carnegie. Diciembre, 2011, <http://carnegieendowment.org/2011/12/16/more-action-better-service-how-to-strengthen-european-external-action-service/8kz4>
- RAMOPOULOS, Thomas, ODERMATT, Jed, "EU Diplomacy: Measuring Success in Light of the Post-Lisbon Institutional Framework", en A. Boening, J. F. Kremer y A. van Loon (eds.), *Global Power Europe. Theoretical and Institutional Approaches to the EU's External Relations*, vol.1, Springer Verlag, 2013, pp.19-35.
- SIMÓN, Luis, "Setting the Tone. The 2013 French White Paper and the Future of European Defence", *RUSI Journal*, vol.158, n.4, 2013, pp.38-44.
- SMITH, Michael E., "The European External Action Service and the security-development nexus: organizing for effectiveness or Incoherence?", *Journal of European Public Policy*, 2013, DOI:10.1080/13501763.2012.758441, <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2012.758441>
- VANHOONACKER, Sophie, POMORSKA, Karolina, "The European External Action Service and agenda setting in European Foreign Policy", *Journal of European Public Policy*, 2013, DOI:10.1080/13501763.2012.758446, <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2012.758446>
- WESSEL, Ramses A. & VAN VOOREN, Bart, "The EEAS's diplomatic dreams and the reality of European and international law", *Journal of European Public Policy*, 2013, DOI:10.1080/13501763.2012.758455, <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2012.758455>