

# Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 44/2011



## El Servicio Europeo de Acción Exterior

B. Hocking y M. Smith, S. Duke, C. Gutiérrez Espada, K.E. Jørgensen,  
C. Pérez Bernárdez, S.B. Rasmussen, C. Angulo Barturen

Instituto de  
Estudios Europeos

. . . . .



# **Cuadernos Europeos de Deusto**



# **Cuadernos Europeos de Deusto**

**Núm. 44/2011**

*Cuadernos Europeos de Deusto* es una revista universitaria especializada en el estudio de la Unión Europea desde un enfoque interdisciplinar. Su objetivo fundamental es difundir conocimientos sobre el proceso de construcción europea den sus diferentes dimensiones (histórica, política, jurídica, económica, social, cultural,...), así como suscitar la reflexión y la valoración crítica de los diferentes factores que van determinando su evolución y transformación.

*Cuadernos Europeos de Deusto* agradece el patrocinio de la Dirección General de Servicios del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia, que ha hecho posible la publicación del presente número.

### **Organización editorial:**

*Dirección:*

Beatriz Pérez de las Heras

*Consejo de Redacción:*

Joana Abrisketa Uriarte (Universidad de Deusto, Bilbao)

Francisco Aldecoa Luzárraga (Universidad Complutense, Madrid)

Javier Bilbao Ubillos (Universidad País Vasco, Bilbao)

M.ª Jesús Cava Mesa (Universidad de Deusto, Bilbao)

Cristina Churruca Muguruza (Universidad de Deusto, Bilbao)

Juan Luis Crucelegui (Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia)

Pablo Antonio Fernández Sánchez (Universidad de Sevilla)

Igor Filibi López (Universidad País Vasco, Bilbao)

Ana Garmendia Gutiérrez (Universidad de Deusto, Bilbao)

Laura Gómez Urquijo (Universidad de Deusto, Bilbao)

Beatriz Iñarritu Ibarreche (Universidad de Deusto, Bilbao)

Santiago Larrazabal Basañez (Universidad de Deusto, Bilbao)

Enrique Linde Paniagua (UNED, Madrid)

Nicolás Mariscal Berástegui (Universidad de Deusto, Bilbao)

José Martín y Pérez de Nanclares (Universidad de Salamanca)

María Obieta Vilallonga (Universidad de Deusto, San Sebastián)

José Palacio González (Tribunal de Justicia de la Unión Europea)

Francisco Rodríguez Ortiz (Universidad de Deusto, Bilbao)

M.ª Luisa Sánchez Barrueco (Universidad de Deusto, Bilbao)

M.ª Luz Suárez Castiñeira (Universidad de Deusto, Bilbao)

Mariola Urrea Corres (Universidad de la Rioja, Logroño)

*Administración y secretaría:*

estudios.europeos@deusto.es

### **Precios de Suscripción:**

	<b>2 números año</b>	<b>Número suelto</b>
Zona euro .....	40 euros (IVA incluido)	25 euros (IVA incluido)
Otras zonas .....	55 dólares	35 dólares

Revista incluida en el catálogo LATINDEX.

Indexada en la base de datos ISOC.

Impreso en España/Printed in Spain

ISSN: 1130-8354

Depósito legal: BI - 620-91

# Revista

## Cuadernos Europeos de Deusto

### Normas de publicación

**Contenido.** La revista *Cuadernos Europeos de Deusto* publica, con carácter semestral (octubre y abril), estudios jurídicos, económicos, políticos, sociales e históricos sobre el proceso de integración europea.

**Envío de originales.** Los originales han de ser inéditos y escritos en castellano. También podrán admitirse originales en alguna de las lenguas oficiales de la Unión Europea, así como en Euskera, en Microsoft Word o formato compatible. Se enviarán en soporte electrónico al Instituto de Estudios Europeos a la dirección: [estudios.europeos@deusto.es](mailto:estudios.europeos@deusto.es)

#### Formato

—En primera página se incluirá el título, nombre del autor, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfono de contacto. La segunda página recogerá un sumario, dos resúmenes, en castellano e inglés, de unas 120 palabras cada uno y las palabras clave de trabajo (entre 3 y 5 palabras) tanto en castellano como en inglés.

—Extensión máxima: 70.000 caracteres con espacio.

—Tipo y tamaño de letra: *Times New Roman* 12.

—Notas a pie de página: *Times New Roman* 10.

—Título del artículo: *Times New Roman* 14, mayúscula y negrita.

- Ejemplo: **LA ENERGÍA ELÉCTRICA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

—Primer rango de apartado: *Times New Roman* 12, minúscula y negrita.

- Ejemplo: **La política energética en la UE**

—Segundo rango de apartado: *Times New Roman* 12, minúscula y cursiva.

- Ejemplo: *La posición de la UE en las negociaciones internacionales*

—Sumario:

- Ejemplo: **Sumario:** I. Introducción.—II. Marco jurídico-institucional de la política ambiental UE. 1. Marco Institucional. 2. Marco Jurídico—III. El papel de la UE en las negociaciones internacionales del régimen sobre cambio climático. 1. La posición de la UE en las negociaciones internacionales. 2. La política de la CE para combatir el cambio climático. 2.1. Antes de la reforma de Maastricht. 2.2 Después de la reforma de Maastricht—IV. Conclusiones.

—Párrafos: interlineado sencillo, justificado y primera línea sangrada en un tabulador.

- Ejemplo:

Sin embargo, este artículo hace comprender la ZEE no sólo la columna de agua suprayacente sino el lecho y el subsuelo de la marino, coincidiendo, en parte, con la plataforma continental, como luego veremos.

¿Estarían entre estas actividades económicas el almacenamiento de dióxido de carbono? En principio no parece que haya nada que lo impida...

## Citas al pie de página

—Tamaño: *Times New Roman* 10.

—Las llamadas a las notas y la numeración de éstas se harán con superíndices.

- Ejemplo: El liderazgo desempeña un papel fundamental en el combate contra el cambio climático en el plano internacional<sup>1</sup>, sobre todo teniendo en cuenta que hay que lograr «la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> BAUMERT, K. and KATE, N., «Introduction: An Architecture for Climate Protection» en BAUMERT, K. *et alter* (eds.), *Building on the Kyoto Protocol: Options for Protecting the Climate*, World Resources Institute, Washington 2002.

<sup>2</sup> Artículo 2, CMNUCC.

—Los nombres de autores citados en el texto general irán primero el nombre y después los apellidos. En cambio, en las notas y citas, irán los apellidos y nombre, éste sólo son iniciales y todo con mayúsculas.

- Ejemplo: .... Los comentarios de José María Saúca al artículo<sup>1</sup> antes citado...

---

<sup>1</sup> Vid. el artículo 43 y comentarios al mismo por SAÚCA, J.M.

—En caso de repetir la referencia a un autor o documento previamente citado, se indicará el apellido o apellidos y la inicial o iniciales de su nombre, seguidos de *op. cit.*, con indicación de la nota y páginas de referencia.

- Ejemplo: Vid. KABUNDA, M., *op. cit.*, nota 7, p. 8.

—En caso de repetir de forma inmediata la misma referencia a autor o documento, se indicará con *Ibid.* y el número de página.

- Ejemplo:

—Vid. MANN, M., «El poder autónomo del Estado: Sus orígenes, mecanismos y resultados», *Zona Abierta*, n.º 57, 1991, pp. 15-50.

—*Ibid.*, p. 23.

—Citas de libros y partes de libros:

- Libros: APELLIDOS, Inicial del nombre, *título del libro en cursiva*, publicación, lugar de edición, año.

—Ejemplo: KAPUSCINSKI, R., *El emperador*, ed. Anagrama, Barcelona, 2003.

- Partes de libros: APELLIDOS, Inicial del nombre, «parte del libro entre comillas», en APELLIDOS, Inicial del nombre, (ed., dir. o coor.), *título del libro en cursiva*, publicación, lugar, año, edición, pp.

—Ejemplo: KABUNDA, M., «La crisis africana: diagnóstico y lecturas» en MBUYI, K. (coor.), *África subsahariana ante el nuevo milenio*, ed. Pirámide, Madrid, 2002, pp. 125-143.

—Citas de artículos de revista: APELLIDOS, Inicial del nombre, «título del artículo entre comillas» en nombre de la revista en cursiva, n.º, fecha, pp.

- Ejemplo: MANN, M., «El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados» en *Zona Abierta*, n.º 57/58, 1991, pp. 15-50.

—Citas de referencias de internet: APELLIDOS, Inicial del nombre, *Título en cursiva*, Institución o conferencia donde fue presentada, lugar y fecha, n.º, Website y fecha de consulta.



- Ejemplo: RUIZ-GIMÉNEZ, I., *La revitalización de la «guerra justa» en la postguerra fría desde una perspectiva constructivista: la irrupción del intervencionismo humanitario*, Dpto. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, Working Paper n.º 23/2004: [www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.html](http://www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.html) (última consulta 26/10/2006)
- La abreviatura de artículo será art. y sólo se empleará cuando vaya entre paréntesis, en los demás casos deberá ir con todas las letras.
- Ejemplo: ... la política comercial común en el sentido del artículo 113 (hoy art. 133) implica...
- Las palabras extranjeras deben ir en *cursiva*.
- Ejemplos: *non bis in idem*, *stakeholders*,...
- La palabra *página* se abreviará p. o pp., según proceda. *Siguientes* será ss.
- Ejemplo: ... nota 12, pp. 60-62 y ss.
- Siglas, abreviaturas y acrónimos irán en mayúsculas sin espacio (pegadas) y sin puntos. Sin embargo, la primera vez que se mencionen deberá constar, entre paréntesis el significado de las éstas.
- Ejemplos:
    - ONU (Organización de Naciones Unidas)
    - OTAN, UE
- Sobre cuadros, gráficos y tablas:
- Deberán estar incorporados en el texto de forma ordenada.
  - Deberán incluir la referencia completa de la fuente.

**Proceso de evaluación y publicación.** Los trabajos dirigidos a la sección de Estudios se someterán a la previa evaluación por un miembro del Consejo de Redacción y por un experto independiente a la revista. Aparte de las cuestiones formales de presentación, se valorarán la coherencia de los trabajos con el enfoque de la revista, su carácter innovador, el rigor de análisis y metodológico y su aportación al conocimiento del proceso de construcción europea. El proceso de evaluación será absolutamente anónimo. La decisión sobre la publicación o no de los originales, así como su publicación con previas modificaciones será comunicada en un plazo no superior a 3 meses desde el momento en que se acepta su entrega.

**Copyright.** Los autores cuyos trabajos son aceptados y publicados ceden a *Cuadernos Europeos de Deusto*, en exclusiva, los derechos de reproducción.

Más información: [www.iee.deusto.es](http://www.iee.deusto.es)



# Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 44/2011

## Sumario

---

### Presentación

N. CORNAGO y M. GUINEA, Repensar la diplomacia europea tras el Tratado de Lisboa: implicaciones del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) 13

### Estudios

B. HOCKING and M. SMITH, An emerging diplomatic system for the EU? Frameworks and Issues 19

S. DUKE, Learning to cooperate after Lisbon: Inter-institutional dimensions of the EEAS 43

C. GUTIÉRREZ ESPADA, El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿solo una hermosa fachada para la inanidad? 63

K.E. JØRGENSEN, The EEAS and the challenges of multilateral diplomacy 93

C. PÉREZ BERNÁRDEZ, Respuestas del sistema diplomático ante el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE): el caso de la Unión Europea en la Asamblea General de las Naciones Unidas 111

S.B. RASMUSSEN, El Servicio Europeo de Acción Exterior: un reto comunicativo para la diplomacia pública de la Unión Europea 147

C. ANGULO BARTUREN, Retos y oportunidades del SEAE sobre el terreno 167

### Jurisprudencia

J.M.<sup>a</sup> DE LA TORRE MONMANY, Comentario de Jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 181

### Crónica

B. IÑARRITU, Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea 201



**Presentación:**  
**Repensar la diplomacia europea tras  
el Tratado de Lisboa: implicaciones del  
nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)**

La creación formal del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en Julio de 2010, constituye sin duda una de las innovaciones institucionales de mayor alcance político producidas en el seno del proceso de integración europea, desde sus orígenes hasta nuestros días. Aunque su creación había sido anunciada hacía largo tiempo, su rápida negociación final, durante la presidencia española, en un plazo inferior al semestre desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de Diciembre de 2010 que anunciaba su creación, revela una voluntad de acuerdo muy singular en un tema extraordinariamente delicado, tanto por sus implicaciones sobre el servicio diplomático de los Estados miembros, como por sus efectos sobre el equilibrio interinstitucional en el seno de la Unión Europea. El presente número monográfico aborda el estudio de ese proceso desde diversos ángulos, e intenta ofrecer, en el mismo momento en que las previsiones del SEAE comienzan a implementarse, un conjunto de reflexiones originales con arreglo al siguiente esquema que precisamos a continuación.

Los profesores **Brian Hocking** y **Michael Smith** (Universidad de Loughborough, Reino Unido) nos proponen reflexionar sobre el significado de la creación del SEAE en el contexto de otras importantes transformaciones en curso en el mundo diplomático. Dado su carácter todavía incipiente, y lo imprecisos que a la fuerza resultan los análisis de coyuntura, el objetivo de su contribución es más bien tomar distancia sobre las inevitables valoraciones de urgencia, enfatizando, por el contrario, la necesidad de tomar una perspectiva más amplia para pensar sus implicaciones más profundas. Por ello, y lejos de formalismos, nos proponen reflexionar, no tanto sobre el SEAE propiamente dicho, como sobre la emergencia de lo que denominan, de manera tentativa aunque sin duda provocadora, Sistema Diplomático de la Unión Europea (SDUE). Para ello, analizan en primer lugar algunas de las transformaciones contemporáneas de la diplomacia, identificando diversos problemas referidos a sus cambiantes contornos, capacidad e instrumentos, legitimidad, así como a la multiplicación de sus actores. Poste-

riormente el trabajo despliega un marco general para analizar tres áreas claves en: en primer lugar, el desarrollo institucional de la diplomacia de la UE; en segundo lugar, la conducción estratégica de la diplomacia para el mejor posicionamiento global de la UE; y, en tercer lugar, el desarrollo de una diplomacia estructural, caracterizada por un compromiso con la construcción de la paz y las instituciones. El trabajo concluye con algunas prognosis sobre la posible evolución de ese incipiente SDUE tras el Tratado de Lisboa, e identifica algunos desafíos y oportunidades.

Tras la necesaria contextualización del tema que nos ofrece la contribución que abre este número, el profesor **Simon Duke** (Instituto Europeo de Administración Pública de Maastricht), nos ofrece un primer análisis propiamente dicho del SEAE desde un ángulo muy preciso, a saber: su eventual impacto sobre el nuevo equilibrio institucional, todavía por definir, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En su muy elaborado análisis, el profesor Duke comienza subrayando el hecho de que tanto la Comisión, como la Secretaría General del Consejo, y los propios Estados miembros, e incluso el parlamento, se han empleado a fondo en la creación del SEAE, asumiendo importantes cambios, por lo que se hallan vinculados inevitablemente, y de manera muy directa, a su eventual éxito o fracaso. Consecuentemente, y dadas las circunstancias, el artículo sugiere muy convincentemente la necesidad de un nuevo aprendizaje institucional que pueda servir tanto al fortalecimiento de las relaciones exteriores de la Unión como a la mejora de la coherencia de su acción exterior.

La contribución del profesor **Cesáreo Gutiérrez Espada** (Universidad de Murcia) además de un riguroso análisis jurídico del SEAE, nos ofrece un interesante contrapunto crítico a las valoraciones más optimistas sobre las implicaciones del mismo. Partiendo de algunas consideraciones fundamentales sobre el alcance de las innovaciones del Tratado de Lisboa en materia de relaciones exteriores y PESC, como base para una mejor comprensión del SEAE, su trabajo dedica no obstante una particular atención al contexto político que dio forma a la Decisión Final del Consejo en la medida en que puede resultar muy revelador sobre la posición de los Estados ante una innovación tan singular en un ámbito tan caracterizado como el de la diplomacia. Posteriormente analiza desde una perspectiva formal e institucional, aunque crítica, la naturaleza del SEAE, así como los diversos problemas que plantea su puesta en acción, y las expectativas que pueden albergarse sobre su operatividad. Su conclusión final, acerca de que el nuevo servicio difícilmente podrá rescatar a la Unión Europea de su inmovilismo en materia de política exterior constituye un buen punto de partida para la discusión.

Tras el análisis de las dimensiones formales e institucionales del SEAE, las dos contribuciones que siguen se centran en el estudio de las implicaciones del mismo en el ámbito de la diplomacia multilateral. En primer lugar,

el profesor **Knud Erik Jorgensen** (Universidad de Aarhus) nos ofrece un interesante análisis de los desafíos más importantes que la UE ha de afrontar en ese terreno, tras las importantes innovaciones institucionales contenidas en el Tratado de Lisboa, y específicamente tras la creación del SEAE. De manera más precisa, identifica y discute críticamente diez grandes desafíos en este terreno, así como su posible relación con las dimensiones instrumentales del nuevo SEAE, y la acogida que esas iniciativas puedan tener en las diversas instituciones multilaterales. El artículo sugiere que el despliegue de las singulares dimensiones formales e institucionales del mismo se verá en cierto modo empujado, al menos a corto y medio plazo, por la necesidad de responder a las prioridades de una agenda política llena de desafíos.

Descendiendo del panorama general al estudio de un caso específico, la profesora **Carmela Pérez Bernárdez** (Universidad de Granada) realiza un pormenorizado análisis de los obstáculos que tras la creación del SEAE puede encontrar la UE para el despliegue de una presencia más activa en los organismos multilaterales, así como los efectos derivados o impulsados por la atribución expresa de la subjetividad jurídica internacional a la UE tras el Tratado de Lisboa. De manera más precisa su trabajo se centra en los cambios que se están orquestando en las delegaciones de la Unión ante el sistema de NNUU y, concretamente ante las organizaciones que tienen sede en Ginebra y Nueva York. En ese contexto, el trabajo dedica una atención muy especial a la iniciativa, recientemente fallida, adoptada por la UE tendientes a lograr una participación más activa en la Asamblea General de las Naciones Unidas —incluyendo la consolidación formal de un estatuto privilegiado—.

En la siguiente contribución, **Steffen Bay Rasmussen** (UPV/EHU), aborda los posibles impactos sobre la diplomacia pública de la Unión Europea de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa así como del establecimiento del nuevo SEAE. Su trabajo analiza los mensajes de la diplomacia pública de la UE en términos de la proyección de su identidad y difusión de sus valores, así como la organización y prácticas de diversas estrategias de comunicación externa. El primer punto del estudio es sobre la continuidad y cambio potencial de la diplomacia pública de la UE, puesto que los cambios previstos con la institucionalización del SEAE todavía no se han materializadas con respecto a la diplomacia pública. El segundo punto del estudio es sobre el reto a la diplomacia pública de la UE para transmitir su mensaje central de que la UE es un actor normativo cualitativamente diferente y un modelo para la paz estructural, cuando el SEAE implicaría, a su parecer, un movimiento hacia una defensa cada vez más eficaz de los intereses materiales de la UE y una visión digamos menos idealista de la UE como actor internacional.

El número finaliza con la reflexión de un diplomático de amplia experiencia sobre las implicaciones de la puesta en acción del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) para la proyección de la Unión Europea en el mundo. El Sr. **Carmelo Angulo Barturen**, a partir de su amplia experiencia como Embajador de España, y como representante del sistema de Naciones Unidas en varios destinos, nos ofrece algunas valiosas observaciones sobre algunas cuestiones claves que pueden afectar a la proyección exterior del SEAE en el medio diplomático internacional, así como su impacto al interior de los servicios exteriores de los Estados miembros, en general, y de manera especial para el caso español.

El número en suma quiere contribuir a una reflexión informada, equilibrada, y matizada sobre las potencialidades, a medio y largo plazo, del SEAE como instrumento clave para el despliegue de una verdadera diplomacia común, capaz de llevar a efecto las importantes previsiones en este terreno del Tratado de Lisboa, en un contexto de reestructuración del sistema internacional que plantea importantes desafíos como resultado de la crisis global.

Como coordinadores del presente número queremos por último agradecer muy sinceramente a la Directora de Cuadernos Europeos de Deusto, la profesora Beatriz Pérez de las Heras, así como a todos y cada uno de los miembros de su distinguido Consejo de Redacción, su amabilidad al aceptar nuestra propuesta de un número especial, y muy especialmente, la extraordinaria cordialidad y atención con que han facilitado a lo largo de estos meses que este proyecto pudiera llegar en tiempo y forma hasta su publicación final. Igualmente, queremos expresar nuestro agradecimiento a los autores por su generosa colaboración en este esfuerzo, y por su amabilidad al permitirnos contar con todos ellos en con sus reflexiones sobre un tema de indudable interés sobre el que, no obstante, y debido a su propia naturaleza todavía en construcción, no resulta fácil pronunciarse todavía.

NOÉ CORNAGO

*Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertistatea*

MERCEDES GUINEA

*Universidad Complutense*



# Estudios



# An emerging diplomatic system for the EU? Frameworks and Issues

Brian Hocking and Michael Smith  
Department of Politics, History and International Relations  
Loughborough University, Loughborough, Leicester

**Summary:** I. Introduction.—II. Diplomacy: contexts of change.—III. A changing diplomatic milieu and the EUDS.—IV. Diplomatic systems: from hierarchies to networks.—V. Towards Multi-stakeholder Diplomacy. 1. Roles. 2. Locations. 3. Representation. 4. Rules.—VI. ‘Network Diplomacy’ and ‘Multi-Stakeholder Diplomacy’ in the EUDS.—VII. The Road to an EU Diplomacy. VIII. Conclusions.

---

**Resumen:** El presente artículo analiza la emergencia de lo que puede denominarse el «Sistema Diplomático» de la UE (SDUE). En primero lugar analiza la naturaleza cambiante de la diplomacia, identificando diversos problemas referidos a sus contornos, capacidad, y legitimidad, su dimensión multinivel y a la multiplicación de los actores. Tales serán los problemas a los que el medio diplomático europeo habrá de responder ante la emergencia del SDUE. Posteriormente el trabajo despliega un marco general para analizar tres áreas claves: en primer lugar, el desarrollo institucional de la diplomacia de la UE; en segundo lugar, la conducción estratégica de la diplomacia para el mejor posicionamiento global de la UE; y, en tercer lugar, el desarrollo de una diplomacia estructural, caracterizada por un compromiso con la construcción de la paz y las instituciones. El trabajo concluye con algunas prognosis sobre el SDUE tras el Tratado de Lisboa, e identifica algunos desafíos y oportunidades.

**Palabras clave:** UE, diplomacia, sistema diplomático, Tratado de Lisboa.

**Abstract:** *This paper addresses the general problems encountered by EU's diplomacy, and specifically the emergence of the EU 'diplomatic system' (EUDS). First, the paper analyses the changing nature of diplomacy, identifying issues relating to boundaries, capacity and legitimacy and paying particular attention to multi-level and multi-stakeholder diplomacy. These are linked with consideration of the EU diplomatic milieu and the issues confronting the emergent EUDS. The discussion then deploys a general framework to consider three areas of diplomatic practice in the EU: first, the institutional development of EU diplomacy; second, the conduct of strategic diplomacy aimed at positioning the EU in the global arena; and third, the development of structural diplomacy which has led to EU engagement in peace-building and state-building. The conclusions review the prospects for the EU's diplomatic system after the Lisbon Treaty, and identify potential future challenges or opportunities in the world arena.*

**Keywords:** *EU, diplomacy, diplomatic system, Lisbon Treaty.*

---

## I. Introduction<sup>1</sup>

The Lisbon Treaty and the initial steps towards the development of the External Action Service (EAS) pose interesting questions regarding both the general processes and structures of diplomacy in the rapidly changing environment of contemporary world politics. Often, however, these questions are seen as existing in parallel yet disconnected universes with little linkage between the general diplomatic milieu and its EU manifestations. One reason for this is obvious: the essence of contemporary diplomacy is inevitably associated with the state whilst the ambitions of an EU ‘diplomatic system’ (EUDS) are cast in terms of some form of post-state order – or at least one in which the traditional claims of national sovereignty and the practices associated with it are hugely moderated. Yet there is clear ambivalence here. Whilst the aspirations of an EUDS are frequently presented in terms of alternative diplomatic paradigms to that associated with state-based diplomatic practice, inevitably much of the discourse surrounding it is rooted in assumptions and modalities that are the product of centuries of evolutionary adaptation. Additionally, it has to be appreciated that the other two dominant ‘diplomatic systems’ with which the EU is connected – namely those maintained by national governments and the increasingly complex global diplomatic system of which they are a significant part – are themselves confronting major challenges. Against this background, the aim of the paper is to set the discussion regarding the present and future state of EU international policy management in the context of broader debates within national foreign ministries, international organisations and, significantly, a range of non-state entities increasingly involved in the shaping and delivery of international policy. Consequently, whilst we identify some of the concrete features of the developing EUDS, our primary goal is to set an investigative agenda rooted in the issues confronting the role and structures of contemporary diplomacy rather than to provide a detailed empirical study.

The first part of the paper reviews the literature on the changing nature of diplomacy, identifying issues relating to boundaries, capacity and legitimacy and paying particular attention to multi-level and multi-stakeholder diplomacy. These are linked with consideration of the EU diplomatic milieu and the issues confronting the emergent EUDS. The discussion then deploys this general framework to consider three areas of diplomatic practice in the EU: first, the institutional development of EU diplomacy; second, the conduct of strategic diplomacy aimed at positioning the EU in the global arena;

---

<sup>1</sup> The research and preparation for this paper is supported by the European Union Jean Monnet Programme through the Multilateral Research Network ‘The Diplomatic System of the European Union: Evolution, Change and Challenges’ (<http://dseu.lboro.ac.uk>)

third, the development of structural diplomacy which has led to EU engagement in peace-building and state-building. The conclusions review the prospects for the EU's diplomatic system after the Lisbon Treaty, and identify potential future challenges or opportunities in the world arena.

## II. Diplomacy: contexts of change

Evaluating the character and role of diplomacy in a transformational world order presents a number of interrelated issues. Not the least of these is the continued centrality of its forms and functions in world politics contrasted with relative marginalisation as an area of academic enquiry in an age dominated by processes related to globalisation, regionalisation and global governance. This is largely explained by the images associated with diplomacy as a core institution of a system of sovereign states embracing a set of principles and working practices rooted in values embracing secrecy, hierarchy, a dissociation with domestic arenas, insulation from non-state actors and pursuit of national interests in an age where the overarching claims of global interests are asserted.

At the same time, however, the functions of communication and negotiation central to the processes of diplomacy have never been in greater demand, stimulated by increasingly complex agendas and diverse sites of diplomatic activity. This tension between the apparent marginalisation of diplomacy and its centrality in contemporary world politics has shadowed the narratives of change in the international order, paralleling the debate on the significance or otherwise of the state through differing explanatory 'waves' of globalisation theory. One result has been a renewed interest in the essence of diplomacy and an attempt to locate this outside the dominant assumptions that its association with the Westphalian order have created<sup>2</sup>.

Debating diplomacy in this broader context assumes particular significance in the European Union (EU). On the one hand, the nature of its internal processes in terms of their sheer density and boundary-transcending qualities suggests some form of 'post-diplomatic' order significantly different from the images conjured by traditional, state-based diplomacy reflecting a 'logic of appropriateness' defined by the institutional frameworks and practices of 'Westphalian' diplomacy<sup>3</sup>. Yet, on the other, both the processes

---

<sup>2</sup> See COOPER, A.F., HOCKING, B. and MALEY, W. (eds.), *Global Governance and Diplomacy: Worlds Apart?*, Palgrave Macmillan, Houndmills, 2008.

<sup>3</sup> See BÁTORA, J., "Does the European Union transform the institution of diplomacy?" in *Journal of European Public Policy*, vol. 12 (1), 2005.

and structures embraced by the EU in the projection of its international policy objectives draw on a diplomatic tradition whose recent past has been fashioned by the broader European historical experience and projected from it to a global level. Moreover, as is discussed below, the emerging EUDS is not only deeply embedded in the historical traditions framing the experience of its Member States, but is also partly constituted by the resources that their own national diplomatic systems provide. Against this background, it is not surprising that discussions of the present and future state of EU diplomacy and the forms through which it can and should be projected are often both unclear and contentious. In one sense this is to be expected in a global environment in which the shape of diplomacy is increasingly complex as many conventions and assumptions on which it is based are challenged in line with the changing patterns of world politics.

Consequently, any approach emphasising the ‘stateness’ of diplomacy immediately presents a challenge to our understanding of what constitutes contemporary diplomacy in general and in the EU context specifically. Hence Bruter’s observation in the late 1990s that one of the issues confronting EU Commission delegations has been adapting to the demands of a ‘stateless’ diplomacy.<sup>4</sup> Similarly, in terms of its operational forms, the concept of ‘structural’ diplomacy has been presented as marking out aspects of a distinctive EU diplomacy<sup>5</sup>. From these perspectives, the EU as a non-state entity can be seen as presenting an existential challenge to established notions of diplomacy. However, the EU shares the space occupied by the broader network of diplomatic structures and processes and is influenced significantly by the diplomatic systems of its own member states – which are, not surprisingly, often taken as models for the fashioning of the External Action Service (EAS). At the same time, these diplomatic systems are themselves adapting as fundamental principles and assumptions of Westphalian diplomacy are questioned and its institutions modified in the face of rapid and extensive change. In the light of this, as noted earlier, one aim of this paper is to place discussion of the emergent EUDS against this background of potential uniqueness on the one hand and, on the other, a broader environment in which the diplomatic forms and traditions with which it is often contrasted are themselves experiencing significant transformation.

---

<sup>4</sup> See BRUTER, M., “Diplomacy without a state: the external delegations of the European Commission” in *Journal of European Public Policy*, vol. 6(2), 1999.

<sup>5</sup> On the notion of structural diplomacy see KEUKELEIRE, S., “The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional and Structural Diplomacy” in *Diplomacy and Statecraft*, vol. 14 (3), 2004, pp. 31-56; and KEUKELEIRE, S. and MACNAUGHTAN, J., *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2008.

### III. A changing diplomatic milieu and the EUDS

Historically, the functioning of the state system has been facilitated by two forms of interlinked ‘diplomatic systems’. The first of these is the global diplomatic system (GDS) which has been portrayed as the ‘master institution’ of the international system, constituting ‘a common field of diplomatic action’<sup>6</sup>. Over time, this has become increasingly complex both in terms of the range of participants operating within it, the issues that it confronts and the patterns of interaction characterising its operations. The second form of diplomatic system are the national diplomatic systems (NDS) maintained by national governments as one of the essential means through which their international policies are effected. Traditionally, the NDS has acted as a memory bank for the storage of information, as a key resource through which information is gathered, analysed and disseminated and as a source of policy advice. Although its precise forms are more varied than is sometimes assumed, the core of the system has been the ministry of foreign affairs (MFA) and the network of missions operated through its diplomatic service. Each of these systems forms essential components of the other. Thus the NDS provides both key communication nodes with the GDS whilst the latter is partly constituted by personnel, roles and norms of behaviour associated with a transnational community of diplomats representative of their national governments. The emergent EUDS is located alongside and between these two diplomatic systems, sharing space whilst overlaying them in significant ways. Since the EU is a complex, multilayered polity wherein the boundaries of member state and EU collective diplomacy are, in many contexts, ill-defined the forms and structures of the EUDS are likely to be hybrid. This is because they draw on a set of diplomatic functions that transcend the state and a set of structures capable of maintaining linkages with national diplomatic systems – both member state and third party – and the GDS of which both states and the EU itself are a constituent part.

Consequently, the EUDS shares the problems associated with the functioning and constitution of the GDS and NDS. It is not our aim here to rehearse these in any depth but simply to note their general character that can be summarised as *boundary*, *capacity* and *legitimacy* dilemmas. The first of these, boundary issues, reflect a growing erosion of the traditional distinction between the realm of the diplomatic and the political (a point considered later) and the public and the private spheres of activity. This has generated questions regarding the nature of diplomacy as an activity, its re-

---

<sup>6</sup> See STEINER, “Introduction” in *The Times Survey of Foreign Ministries of the World*, Times Books, London, 1982, p. 11.

quirements for effective deployment, how it can and should be conducted and the range of participants engaging in it. One significant manifestation of this has been the growing emphasis on the centrality of *public* diplomacy whose logic rests on the implications flowing from the increasingly indistinct boundaries between international and domestic policy environments<sup>7</sup>.

Each of these boundary issues is significant for the EU in its international operations. Thus the question ‘what – and who – is a diplomat?’ voiced with increasing frequency in recent years, has a particular resonance in the EU context. The historical development of the EU DS has in effect created several classes of ‘quasi-diplomats’ operating within a highly structured system in which external representation and communication have become central features<sup>8</sup>. In addition to national diplomats pursuing their tasks within and in relation to the EU institutions, there is the long-standing group of external relations specialists operating from the European Commission, and in some areas such as trade executing policy on the basis of extensive ‘state functions’ that have been allocated to the EU (and more specifically up to 2010, the European Community). But the Commission also contains a range of other external relations ‘agents’, operating in environments of more or less mixed competence with national diplomats – and of course, also operating increasingly within global governance institutions. Such a situation is characteristic for example of negotiations on climate change and broader international environmental issues<sup>9</sup>. Alongside this, the EU (and up to now, more specifically the European Commission) has developed a growing network of external representations and delegations, largely dedicated to commercial and related issues but increasingly drawn into areas such as human rights, good governance and other areas in which ‘conditionality’ has been exercised or attempted. Outside the realm of Commission-centred representation, there has also grown up a network of specialists and special representatives emanating from the Council of Ministers and coordinated by the High Representative for Foreign and Security Policy – for example, focused on EU policy coordination in the Middle East or sub-Saharan Africa. Without pursuing the matter further at this point, it seems clear that – perhaps to a unique extent – the boundaries of the EU DS have been shifting and expanding constantly over at least the past two decades.

---

<sup>7</sup> See MELISSEN, J. (ed.), *The New Public Diplomacy: soft power in international relations*, Palgrave, Basingstoke, 2005.

<sup>8</sup> See SPENCE, D., “Taking Stock: Fifty Years of European Diplomacy” in *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 4(2), 2009, pp. 235-259.

<sup>9</sup> See VOGLER, J., “The Challenge of the Environment, Energy and Climate Change” in HILL, C. and SMITH, M. (eds.), *International Relations and the European Union*, 2<sup>nd</sup> edition, Oxford University Press, Oxford, 2011, forthcoming.



Capacity issues are underpinned by the demands of complex transboundary agendas and the ability of diplomatic structures and processes to cope with them effectively. At the NDS level this has resulted in ongoing debates as to its composition and the degree to which this needs to move beyond its equation with the MFA. This is reinforced by changing emphases in the content of the diplomatic agenda and the response of the state to them. Hence the emergence of what has been termed the ‘new regulatory state’ is accompanied by a diffusion of diplomatic activity amongst a range of domestic and international agencies and groups, thereby reconstituting the NDS and decentering it from the MFA<sup>10</sup>. But it is not only the state whose capacity is questioned. Rather, all actors increasingly confront twin autonomy and resource dilemmas which demand that they engage with others in the development and delivery of international policy objectives. As a result, diplomacy can be reinterpreted outside the state-centred script of traditional diplomacy and viewed as a ‘catalytic’ activity in which coalitions of actors engage, exchanging resources whilst seeking to maintain their own identities<sup>11</sup>.

In this context, the EUDS has experienced a series of challenges reflecting in part the fluidity of boundaries noted above. The first of these is legal and institutional: given the EU’s status as a ‘community of law’, it has always placed a great stress on the existence of a solid legal and institutional base for the development of policy and activity. But the EUDS in its constant state of flux and expansion has constantly tested the boundaries of this legal and institutional base. Seen from another perspective, the need for adaptation of diplomatic strategies and actions in the face of world events and the demand for EU activity has posed the constant possibility of ‘extra-legal’ or *ad hoc* responses that then create the possibility of legal and institutional challenge. Alongside this legal and institutional aspect, the changing nature of the EUDS has created a diffusion of agency in the international relations of the EU and thus a problem – part administrative, part political – of defining the resources available and necessary to the pursuit of key ‘European’ tasks. The net result of this set of tensions has been a series of disputes – not entirely resolved by treaty revisions – about the nature, extent and location of the capacity to underpin the EUDS.

Legitimacy issues derive from a longstanding tension concerning the activities associated with the practice of diplomacy which are frequently manifest in both ‘sending’ and ‘receiving’ states. At home, the role of the

---

<sup>10</sup> See JAYASURIYA, K., “Breaking the ‘Westphalian’ frame: regulatory state, fragmentation and diplomacy” in ROBERTSON, J. and EAST, M. (eds.), *Diplomacy and Developing Nations: post-Cold War foreign policy-making structures and processes*, Routledge, London, 2005.

<sup>11</sup> See HOCKING, B., “Catalytic diplomacy: Beyond ‘newness’ and ‘decline’” in MELISSEN, J., (ed.), *Innovation in Diplomatic Practice*, Macmillan, London, 1999.

diplomat, the credentials of the diplomatic community and the values often associated with diplomacy are increasingly questioned. At the same time, the legitimacy of diplomatic activity in host states has always been a matter open to suspicion and has become more so as the emphasis on public diplomacy demands that diplomats engage with domestic interests in foreign countries. The EUDS shares these challenges but in a specific context. Thus whilst at one level it attempts to transcend aspects of state-centred diplomatic traditions and practice, it also seeks legitimacy for its place in the GDS by replicating key features of the NDS, as reflected in significant aspects of the emergent EAS. The very term, *External Action Service*, reflects the sensitivities surrounding the aspirations of the EU as a fully-fledged diplomatic actor alongside traditional national representative structures.

More specifically, a feature of the legitimacy problem has been the perennial question ‘who speaks for Europe?’<sup>12</sup>; this is not only a technical question but also one of the highest political significance. Leaving aside Henry Kissinger’s (possibly apocryphal) demand to know what the telephone number for Europe might be, it is clear that the EUDS has come to display the features of a multiple advocacy and multi-level system of representation and communication. In doing so it might be reflective of the growth of such systems in diplomacy more broadly; but in the case of the EUDS, there are historically and institutionally rooted features that seem to mark it out. The multiple systems of representation noted above are linked to multiple diplomatic cultures, which have come to live in any uneasy coexistence but which might be very difficult to fuse into something approaching a common EU voice. Indeed, the proposal to constitute the European External Action Service from a mixture of Commission and Council officials, along with members of national diplomatic services, and to do so on the basis of an inter-institutional agreement between not only the Commission and the Council but also the European Parliament, can be seen as a heroic effort to create legitimacy at least in terms of the EU’s institutional arrangements<sup>13</sup>. Whether it can create the kind of broader legitimacy that is at least in principle attached to national diplomatic systems is another question completely.

Understanding the environment in which the EUDS has to fashion its institutions and strategies therefore requires us to understand how these are

---

<sup>12</sup> See, for instance, ALLEN, D., “Who Speaks for Europe? The Search for an Effective and Coherent External Policy” in PETERSON, J. and SJURSEN, H. (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, Routledge, London, 1998.

<sup>13</sup> See DUKE, S., “Providing for European-Level Diplomacy After Lisbon: The Case of the European External Action Service” in *The Hague Journal of Diplomacy* 4(2): 211-33; and DUKE, S., *The European External Action Service*. Policy Paper 2, Jean Monnet Multilateral Research Network on the Diplomatic System of the EU, 2010, available at <http://dseu.lboro.ac.uk>.

changing in the broader context of multilateral, plurilateral and national diplomatic practice. Here, the combined impact of boundary, capacity and legitimacy dilemmas has resulted in two linked trends: a growing emphasis on the transition from hierarchies to networks and, second, emergent forms of ‘multistakeholder’ diplomacy.

#### IV. Diplomatic systems: from hierarchies to networks

In the light of the trends discussed above, it is unsurprising that network imagery has come to be applied to diplomacy and negotiation, drawing distinctions with the hierarchical principles underpinning traditional conceptions of diplomacy. Discussions of policy networks are replete with warnings regarding the ambiguity that surrounds the term and whether it represents a ‘model’ or a ‘metaphor’.<sup>14</sup> Moreover, the literature is characterised by a growing typology of network structures such as ‘advocacy coalitions’, ‘discourse coalitions’ as well as ‘epistemic communities’, a manifestation of the phenomenon more familiar to students of international relations<sup>15</sup>. But underpinning these various conceptions is the proposition that networks are indispensable in managing increasingly complex international and domestic policy environments<sup>16</sup>. Whilst hierarchies emphasise formal, bureaucratic structures exemplified in national diplomatic systems, networks stress the need for states to develop the capacity to engage with an increasingly diverse range of institutions and actors<sup>17</sup>.

This is the fundamental principle on which the concept of global public policy networks rests<sup>18</sup>. Starting from the premise that globalization has highlighted the deficiencies of governments, both acting alone or in concert, in terms of their scope of activity, speed of response to global issues and range of contacts, it argues for the significance of emergence of net-

---

<sup>14</sup> See PFETSCH, F., “Negotiating the European Union: a negotiation-network approach” in *International Negotiation*, vol. 3 (3), 1998, pp. 293-317; and more recently JUNG, T., “Policy networks: theory and practice” in OSBORNE, S., *The New Public Governance?*, Routledge, London, 2010.

<sup>15</sup> See various contributions in *Public Administration*, special issue; “Comparing networks”, vol. 76 (2), 1998.

<sup>16</sup> See SLAUGHTER, A-M., *A new world order*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

<sup>17</sup> See ROBINSON, M., “Hybrid states: globalisation and the politics of state capacity” in *Political Studies*, vol. 56, 2008, pp. 567; and MOYNIHAN, D., “Combining structural forms in the search for policy tools: incident command systems in US crisis management” in *Governance*, vol. 21 (2), 2008, pp. 205-229.

<sup>18</sup> See REINECKE, W., *Global public policy: governing without government?*, Brookings, Washington DC, 2000.

works incorporating both public and private sector actors. It is not that multigovernmental institutions are irrelevant but that the more diverse membership and non-hierarchical qualities of public policy networks promote collaboration and learning and speeds up the acquisition and processing of knowledge. ‘Vertical’ subsidiarity in which policy making is delegated within public sector agencies, has to be supplemented by ‘horizontal’ subsidiarity through outsourcing to non-state actors. Underpinning the argument is the recognition of the value of division of labour between actors in specific policy settings and the advantages inherent in their respective qualities. If governments are not helpless pawns, neither are they dominant. NGOs, for their part, need openings to diplomatic networks, both bilateral and multilateral, if they are to maximise their influence over internationalised environments such as the EU. This creates a more subtle and nuanced pattern of relationships between state and non-state actors than the conflict stereotype which is frequently suggested. Esty and Geradin, in discussing the most effective form of regulatory system, argue that this is provided by what they term ‘co-opetition’ - a mix of co-operation and competition both within and across governments and between government and nongovernmental actors<sup>19</sup>.

A major factor likely to be influential here is the character of the diplomatic site as illustrated in the fourfold typology provided by Coleman and Perl: intergovernmental; multilevel governance, private regimes and ‘loose couplings’<sup>20</sup>. One of the differentiating features of these sites is the degree of governmental presence, from high in the case of intergovernmental sites to low in the case of private, self-regulatory regimes and loose couplings, where interactions between transnational and governmental actors will tend to be relatively sparse and unstructured. The ‘loose couplings’ end of the Coleman and Perl network spectrum provides an increasingly rich yet, in traditional diplomatic imagery, unconventional field of activity. Often, the form of network resembles an ‘issue network’, based more on a mutual interest in pooling knowledge and ideas rather than a highly developed sense of shared values. Moreover, each is characterised by a varying degree of co-opetition between actors which confers on it significant elements of fragility and uncertainty. It is often noted that such networks, whilst they are differentiated from hierarchical structures in the sense that they are based on vertical organisational principles, are not hierarchy-free. Some actors are likely to be critical nodes in the network, or ‘linking-pin organizations’

---

<sup>19</sup> See ESTY, D. and GERADIN, D., “Regulatory Co-opetition” in *Journal of International Economic Law*, vol.3 (2), 2000, pp. 235-255.

<sup>20</sup> See COLEMAN, R. and PERL, A., “Internationalized policy environments and policy network analysis” in *Political Studies*, vol. 47 (4), 1999, pp. 701-707.

which ‘... are able to control communication channels between actors that are unable to communicate directly’<sup>21</sup>.

## V. Towards multistakeholder diplomacy

The need to operate within networked environments and the kinds of adaptation that this demands of the structures and processes of diplomacy has resulted in a growing emphasis on the emergence of ‘multistakeholder’ diplomatic processes. These processes not only bring together state and non-state actors in both bilateral and multilateral diplomatic processes but, furthermore, pose a challenge to the principles on which state-based diplomacy is constructed. The concept of the ‘stakeholder’ has spread from the world of business to diplomatic practice partly through UN diplomacy such as the 1992 Rio Environmental Summit and, more recently, the World Summit on the Information Society (WSIS).<sup>22</sup> Here, the Working Group on Internet Governance provides an environment for equal participation by the various stakeholders, government, business and civil society.<sup>23</sup> Such a development clearly poses major challenges for many working principles on which traditional diplomatic processes rest. This applies to all forms of diplomatic system. As Ruggie has suggested, this can be seen in a clash of diplomatic cultures within the UN in response to criticisms of its humanitarian operations. On the one hand, a traditionalist diplomatic culture sees UN multilateral diplomacy focused on member states, shrouded in relative secrecy and with minimal accountability. Alongside this exists a ‘modernist culture’ rooted in transparency, and engagement with a wide range of internal and external stakeholders. The traditionalists, he argues, regard opaqueness and exclusiveness as a strategic asset whilst for modernists transparency is the key to institutional success (Ruggie 2005)<sup>24</sup>. In short, it is not only issues of partic-

---

<sup>21</sup> See JÖNSSON, C. *et al.*, “Negotiations in networks in the European Union” in *International Negotiation*, vol. 3 (3), 1998, p. 328.

<sup>22</sup> See WEISS, T. and GORDENKER, L. (eds.), *NGOs, the UN and Global Governance*, Lynne Rienner, Boulder, CO, 1996; O’BRIEN, R.A., GOETZ, M., SCHOLTE, J.A. and WILLIAMS, M., *Contesting global governance: multilateral economic institutions and global social movements*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000; and FORMAN, S. and SEGAAR, D., “New coalitions for global governance: the changing dynamics of multilateralism” in *Global Governance* vol. 12, 2006, pp. 205-225.

<sup>23</sup> See DUMITRIU, P., “The World Summit on the Information Society (WSIS): from Geneva (2003) to Tunis (2005). A diplomatic perspective” in KURBALIJA, J. and KATRANJIEV, V. (eds.), *Multistakeholder Diplomacy: Challenges and Opportunities*, DiploFoundation, Malta and Geneva, 2006.

<sup>24</sup> See RUGGIE, J., “Modernists must take over the United Nations” in *Financial Times* (24 January 2005).

ipation which are involved, but the norms and rules determining the extent and nature of this participation.

### 1. *Roles*

Multistakeholder diplomacy (MSD), by definition, poses very different characteristics as can be seen from definitions to be found in the literature describing multistakeholder processes based on inclusiveness and partnership rather than on exclusiveness. Such processes aim to bring together all major stakeholders in a new form of common decision-finding (and possibly decision-making) on a particular issue. Furthermore, they assert that ‘influence and the right to be heard should be based on the value of each stakeholders’ unique perspective and expertise’<sup>25</sup>. This modifies the dominant diplomatic paradigm in significant ways. Not only does it challenge the ‘club’ model of diplomacy with its relatively closed, hierarchical characteristics, it offers a very different picture of who is involved (Hocking 2004)<sup>26</sup>. Thus the image of diplomacy provided by MSD is one in which non-state actors necessarily play a significant role.

By implication, whereas in the statist diplomatic model non-state actors are largely viewed as *consumers* of diplomacy, in the MSD model they may perform a more proactive role in terms of *producers* of diplomatic outcomes. However, these roles are likely to depend on the dynamics underpinning the trisectoral interactions between governments, NGOs and business. As Teegen and Dohhave suggested, the patterns of relationships between business and NGOs exist on a spectrum between what they term “stakegiver” roles in which positive outcomes are produced to ‘staketaker’ roles in which NGOs become opponents of the interests of other parties<sup>27</sup>.

It should be stressed, however, that the MSD model does not necessarily imply a diminished role for the professional diplomat. Indeed, that role might be enhanced but, at the same time, redefined. Rather than that of gatekeeper, the diplomat becomes what might be termed a boundary-spanner, recognising that boundaries between organisations, far from being irrelevant, are fluid and continually reconstitute themselves, becoming sites of intense activity<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> See HEMMATI, M., *Multi-stakeholder Processes for Governance and Sustainability: beyond deadlock and conflict*, Earthscan, London, 2002, p. 7.

<sup>26</sup> See HOCKING, B., “Changing the terms of trade policy making: from the ‘club’ to the multistakeholder model” in *World Trade Review*, vol. 3(1), 2004.

<sup>27</sup> See DOH, J. and TEEGEN, H., *Globalization and NGOs: transforming business, government and society*, CT, Westport, 2003, pp. 204-206.

<sup>28</sup> See ANSELL, C. and WEBER, S., “Organizing international politics: sovereignty and open systems” in *International Political Science Review* vol. 20 (1), 1999, pp. 73-94.

In such an environment, actors – such as diplomats – able to assume the role of mediators or brokers, acquire a special significance. But their role takes on different forms encapsulated in terms such as that of facilitator and entrepreneur. Indeed, Rosenau sees a crucial role for diplomats in assisting the creation and legitimisation of new patterns of social contract between individuals and a plethora of spheres of authority<sup>29</sup>.

## 2. *Locations*

Part of the logic underpinning MSD is the redefinition of the sites within which diplomatic activity occurs. One of the most quoted writers on – and practitioners of – diplomacy, Harold Nicolson stressed two aspects of diplomacy, which he deemed significant to its successful operation: the first is the separation of policy formulation from its execution – the latter being the rightful province of diplomacy. The second is the separation of foreign and domestic policy<sup>30</sup>. It is arguable to what extent the ‘old’ diplomacy maintained these separations but it is undoubtedly the case that they are no longer features of the diplomatic environment – and certainly not in the EU context. The underlying rationale of MSD implies a mode of democratisation of diplomacy that renders both assumptions redundant in the contemporary negotiating environment. Moreover, the character of the stakeholders – particularly NGOs which operate in domestic and international environments simultaneously – means that the precise location of diplomacy becomes harder to determine. Thus one effect of MSD is to project the domestic environment more definitely into the international environment. But as noted earlier, the MSD model is likely to embrace a more diverse range of diplomatic sites reflecting a varying degree of governmental involvement.

## 3. *Representation*

Diplomatic systems are marked by two basic modes of representation: through missions and by means of permanent representation. The recent history in the evolution of state-centred diplomacy has emphasised the importance of mission over permanent bilateral diplomacy, reflecting the growing complexity and the technical nature of negotiations in, for example, the trade, arms control and environmental spheres. Here, there

---

<sup>29</sup> See ROSENAU, J., “States, sovereignty and diplomacy in the information age”, *Virtual Diplomacy Series no. 5*, United States Institute of Peace, Washington DC, 2000, pp. 12-13.

<sup>30</sup> See NICOLSON, H., *Diplomacy*, Thornton Butterworth, London, 1939.

is a direct linkage to MSD since one of the central impulses underlying it is to bring expertise lying outside government to areas of complex negotiations. But as we have seen above, the world of state-centred diplomacy has had to adjust to changes whose roots lie on the political and economic configuration of the international order as well as its social underpinnings. National diplomatic systems around the world confront, to a greater or lesser extent, similar problems: how to bear the burden of greater demands with fewer resources whilst responding to the internal challenges emanating from the claims of ‘domestic’ sectoral departments to act as their own representatives in international environments.

The concept of MSD adds another layer to the dilemmas of representation.<sup>31</sup> Alongside statecraft is to be found what Cooper terms ‘society-craft’ or the weaving together of governmental diplomatic resources with those of non-state entities.<sup>32</sup> This poses challenges to actors in diplomatic milieus in deciding with whom to engage in projecting their interests in regional and global environments and on what terms. Here, of course, engagement with stakeholders is not a new idea – the International Labour Organization is commonly regarded as one of the earliest instances, establishing in 1919 tri-sectoral representation from governments, unions and employers. But since the creation of the UN, the trend has grown apace with many of the concepts relating to stakeholder activity deriving from the Rio Earth Summit of 1992. As Dodds notes, a significant aspect of the subsequent Agenda 21 was its status as ‘the first UN document to recognise the roles and responsibilities of nine stakeholder groups’<sup>33</sup>. Since then, the creation of the UN Commission on Sustainable Development has seen a gradual expansion of stakeholder engagement. But the intersection of the two diplomatic cultures creates tensions, underscoring the significant degree of control that state-based diplomacy exercises over access to the diplomatic environment. This is evident when comparing the development of stakeholder engagement in the UN system with that of the World Trade Organisation where the dominance of sovereignty-related rules provides a less congenial environment for the development of MSD<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> See LANGHORNE, R., “The Diplomacy of Non-State Actors” in *Diplomacy & Statecraft*, vol. 16, n 2, 2005, pp. 331-339.

<sup>32</sup> See COOPER, A.F., *Test of Global Governance: Canadian Diplomacy and United Nations World Conferences*, United Nations University Press, Tokyo, 2004.

<sup>33</sup> See DODDS, F., “The context: multistakeholder processes and global governance” in HEMMATI, M. *Multi-stakeholder Processes for Governance and Sustainability: beyond deadlock and conflict*, Earthscan, London, 2002, pp. 28-29.

<sup>34</sup> Cfr. MARCEAU, G. and PEDERSEN, P., “Is the WTO open and transparent? A discussion of the relationship of the WTO with non-governmental organisations and civil society’s claims for more transparency and public participation” in *Journal of World Trade*, vol. 33(1), 1999.



#### 4. Rules

The transformation of diplomacy emphasises the tensions that underlie its operation in contemporary world politics and generates the frustrations frequently expressed by stakeholders of all types with multistakeholder processes. At the more general level, this reflects growing tensions between the norms governing international relations – as enshrined in the UN Charter and the 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations<sup>35</sup>. For example, Article 41 of the Convention requires diplomats not to interfere in the internal affairs of host countries, a requirement that clashes with the logic underpinning the current emphasis on public diplomacy strategies, which demand the development and management of relationships with foreign NSAs.

Consequently, if we are witnessing the emergence of a new phase in the evolution of diplomacy, of which the EU DS might be one manifestation, a key aspect is the development of norms and rules through which the emergent processes can function. Viewing the diplomatic landscape from an NGO perspective, Dodds suggests the need for the development of agreed norms and standards by which multistakeholder processes can operate. ‘This will require a clearer definition of the role and responsibility of governments, as well as of stakeholders, and an agreement on the modes of interaction’<sup>36</sup>. The problem is that there are two sets of norms which are frequently in tension with one another in the MSD environment as behavioural expectations derived from sovereignty-related rules clash with non-sovereignty related norms of behaviour. To take one example, this can lead to differing approaches towards the values attached by stakeholders to confidentiality in negotiations as opposed to openness, accountability and transparency.

The character of these problems depends on the nature of the political environment, but in general they can be identified in terms of institutional tensions created by attempts to graft newer onto older modes of diplomacy; a ‘crisis of expectations’ which results from a mismatch of goals and ambitions on the part of the participants in the various processes, and a more general legitimacy debate which is nested in the broader debate about the nature of democratic processes in the face of globalization. The institutional tensions can be clearly seen in the trade policy sphere where conflicts produced by the definition of new rules at both the national and multilateral

---

<sup>35</sup> See HALL, I., “The transformation of diplomacy: mysteries, insurgencies and public relations” in *International Affairs*, vol. 86 (1), 2010, pp. 247-256; and MARTIN, M., *An Alternative to Statecraft: a Human Security Proposal for a European External Action Service*, International Policy Analysis, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn/Berlin, 2009.

<sup>36</sup> See DODDS, F., “The context: multistakeholder processes and global governance”, *op. cit.*, p. 37.

levels are clearly evident. In terms of national processes of trade consultation the shift from a relatively closed ‘club’ to a more open multistakeholder model has generated tensions between business and NGOs with the former sometimes resenting what it regards as the incursion of the latter<sup>37</sup>.

Much of the disquiet, of course, reflects differing views as to the objectives of consultations, their structure and intended outcomes. And, equally obviously, this phenomenon is part of the stresses that are more generally manifest in the conduct of international policy making and diplomacy as NGOs, the business community government officials and representatives of a diverse range of international organisations find themselves rubbing shoulders with increasing frequency. It is hardly surprising that in areas such as trade and environmental policy, differing operational styles, organisational characteristics and, simply, a lack of familiarity between differing categories of participants, condition the workings of consultative processes. The case of trade policy provides a particularly interesting example of NSA participation since it has evolved through phases where it was traditionally formulated on business-based consultative processes to current structures embracing both business and civil society. The resultant tensions can be seen in the case of the EU DG Trade Civil Society Dialogues where, as one commentator has noted, they “make it difficult for the creation of consultation spaces where the actors feel comfortable and, sometimes, frustrations and misunderstandings arise”<sup>38</sup>.

## VI. ‘Network Diplomacy’ and ‘Multi-Stakeholder Diplomacy’ in the EUDS

The challenges presented to diplomatic structures and processes by the need to operate within networked, multistakeholder environments raises the familiar issues of policy coherence, reflected at national level in the quest for ‘whole of government’ approaches to the conduct of international policy. At the EU level, this concern has been widely identified and analysed.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> See HOCKING, B., “Changing the terms of trade policy making: from the ‘club’ to the multistakeholder model”, *op. cit.*

<sup>38</sup> See MUGURUZA, M.I. “Civil society and trade diplomacy in the ‘global age’. The European case: trade policy dialogue between civil society and the European Commission”. Document for the Fourth Meeting of the Trade and Integration Network, Inter-American Development Bank, Washington DC, (17-18 September 2002), p. 13.

<sup>39</sup> Cfr. NUTTALL, S. “Coherence and Consistency” in HILL, C. and SMITH, M. (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 91-112; and GEBHARD, C., “Coherence” in HILL, C. and SMITH, M. (eds.), *International Relations and the European Union*, 2<sup>nd</sup> edition, Oxford University Press, Oxford, 2011, forthcoming.

The external actions of the EU, based as they are on a multi-institutional and densely structured system of governance at the European level, are inherently challenged by problems of vertical coherence (between the European level and other levels such as that of the member states) and horizontal coherence (between the different areas of policy, characterized by different institutional settlements and political dynamics, that constitute 'European' policy). And of course, as noted earlier, the absence of government means that there is no necessary final arbiter of policy choices or silencer of debates. This can be presented as an advantage – the generation of an essentially deliberative mode of policy development in which multiple voices can be heard and can influence the outcome – but it can also be presented as a handicap to the development of consistent and coordinated positions and actions, or as generating a gap between the self-presentation of the EU and its capacity to produce effective actions.

Overall, in terms of hierarchies and networks, it appears that the EUDS is based on a partly hierarchical and partly networked system, but one in which allocations of resources and responsibilities can be constantly challenged and debated. Not only this, but different EU institutions can call on connections with different elements of civil society to buttress their positions, and are more or less open to influence from business organizations, NGOs and others. To use the terms deployed earlier in this paper, there is a lot of potential for the kinds of 'loose couplings' that generate challenges of coordination and execution in the new diplomatic milieus characteristic of the twenty-first century. But in the EU case, there is an institutionalization of the hybrid forms of diplomatic pressure and activity that are seen by some as a feature of diplomacy at the global level. The ways in which these two levels of hybridity and complexity may interact are equally complex, and give rise to phenomena such as that of 'bimultilateral' negotiation or three-level negotiations, in which the basis for the negotiations themselves can be at issue within the EU at the same time as the EUDS is being used to pursue them at the international level<sup>40</sup>.

The arguments above lead to the conclusion that the EUDS is a case study in the effects of multi-stakeholder diplomacy, characterized by challenges of *roles, location, representation and rules*. There is hybridity of participation, accompanied by the pursuit of multiple interests and characterized by the indeterminacy of both processes and outcomes. This appears to be the case in (at least) two dimensions. First, the EUDS itself is a product of diplomatic activity and negotiation at several levels and in several of-

---

<sup>40</sup> See SMITH, M., "The European Union and the United States: the Politics of 'Bi-Multilateral' Negotiation" in EIGSTRÖM, O. and JÖNSSON, C. (eds.), *European Union Negotiations: Processes, Networks and Institutions*, Routledge, London, 2005, pp. 164-182.

ten interconnected arenas. Second, the EU DS – whilst experiencing the effects of this ‘internal’ complexity – is injected into an increasing range of international processes characterized by ‘external’ complexity of the kind discussed earlier in the paper. It would be easy at this point simply to throw up one’s hands and conclude that it is all too complex to bother with – but that is in itself part of the point.

Faced with this multi-level and multi-stakeholder *milieu*, we need to develop at least some view on the ways in which at the level of the EU DS, it is made comprehensible and in which the search for mechanisms to ensure consistency and coherence takes place. Attention to roles thus tells us that the EU DS is likely to be used as the vehicle for development and projection of role-conceptions at the EU level, as well as for the performance of those roles and evaluation of the effectiveness with which the roles have been pursued<sup>41</sup>. It also tells us, however, that those roles may be contested both from within and outside the EU DS. Attention to the location of issues and participants, and to the erosion on the separations between different arenas and classes of actors, tells us that the EU DS should be approached in terms of the ways in which it either seeks to perpetuate ‘traditional’ locations of issues and authority or seeks to express the interconnectedness and fluidity of diplomatic issues in the current era. More likely than a finding one way or the other in this area is a finding that notes the uneasy co-existence of the separations and the interconnections. Attention to representation is likely to draw attention to the fact that the EU DS is in a sense trying to construct a ‘European’ diplomacy the wrong way round – to fashion a coherent and unified system of diplomatic representation where there are already several well established diplomatic or quasi-diplomatic entities in the field.

Finally, attention to rules is likely to alert us to a number of features relating to the normative basis of the EU DS and to some of the internal and external contradictions to which this might give rise. We are all familiar with the assertion that the EU is a ‘normative power’ and/or an ‘ethical power’<sup>42</sup>, and also with the uneasy feeling that this (self)conception of the EU does not always work out when it is confronted with reality. In the case

<sup>41</sup> See ELGSTRÖM, O. and SMITH, M. (eds.), *The European Union’s Roles in International Politics: Concepts and Analysis*, Routledge, London, 2006.

<sup>42</sup> Cfr. MANNERS, I., “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” in *Journal of Common Market Studies* vol. 40(2), 2002, pp. 234-258; SJURSEN, H. (ed.), *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*, Routledge, London, 2009; AGGESTAM, L. (ed.), *Ethical Power Europe?*, Special Issue of *International Affairs*, vol. 84(1), 2001; and WHITMAN, R. (ed.), *Normative Power Europe: Theoretical and Empirical Perspectives*, Routledge, London, 2011.

of the EUDS specifically, we are led to question the extent to which it can support a normative/ethical external policy, and thus indirectly to question the effects on the EU's diplomacy of fuller insertion into the global diplomatic system, as opposed to the rather marginal or differentiated ways in which the EU has been represented to date. We are also led to other questions relating to the EU's capacity to comply with or to (re)shape the rules of the global diplomatic system, which are fundamental to the Union's international role(s).

The discussion so far has tried to expose the kinds of questions that arise when the EUDS is subjected to examination in terms of the approaches to diplomacy set out earlier in the paper. As anticipated, there is a set of questions to which we have no answers, or at best partial answers and suggestions for further research. One question that has not so far been exposed, but which hovers over all that has been said above, is this: given that diplomacy has been in a process of at least partial transformation during (at least) the period since the end of the Cold War, what exactly is the potential role of the EU in its further evolution? Two possibilities stand out. First, the EUDS as developed over the past fifty years and further consolidated by the Lisbon Treaty has been part of that transformation and could be a potent agent of further transformation. Second, the EUDS is more likely to be transformed by than to transform the global diplomatic system as a consequence of its further incorporation into the existing structures. The reality is of course that there is likely to be an uneasy coexistence of these two sets of forces.

## VII. The Road to an EU Diplomacy

Taking as read the already noted fact that there is and has been for some time a functioning if partial EUDS<sup>43</sup>, the concern in this section of the paper is to identify some key areas in which we should look for problems or progress in the pursuit of an EU diplomacy and the development of the EUDS. Our baseline is the Lisbon Treaty, and the perception that this has laid the basis for a consolidated and well-founded EUDS centred on the strengthened position of the High Representative, the establishment of the EEAS and the provision of the broader institutional and material resources on which the EUDS can flourish and grow. We take three areas as our focus for brief evaluations: first, the institutional debate; second, the pursuit of strategic diplomacy; third, the practice of structural diplomacy.

---

<sup>43</sup> See SPENCE, D., "Taking Stock: Fifty Years of European Diplomacy", *op. cit.*

First, the *institutional debate*. The Lisbon Treaty did not settle the form and content of the EEAS, or indeed the role of the HR. Rather, it set an agenda for further debate and for some very hard bargaining, as well as leaving unclear the respective positions and claims of three ‘presidential’ contestants: the respective presidents of the Commission, the European Council and the Council of Ministers. Not only this, but it gave the EP a strong basis for claiming additional control over the EUDS, especially through the budgetary system but also through the extension of its power of assent over international agreements. The result of these conflicting claims has been a continuing debate (if that is not too mild a word) over the ‘ownership’ of the EEAS and of assets central to the EUDS, such as overseas delegations – a debate that was eminently predictable and indeed predicted<sup>44</sup>. It appears that the EUDS is itself a stake in a contest for influence within and between the European institutions, and that this will affect the detailed arrangements for its consolidation and its operations. Another feature of the debate has been its (relatively) closed nature: this is indeed a debate within and between the Brussels institutions, into which only the voice of the EP injects an element of civil society (and the extent to which the EP can be seen as representative here is also open to question). The current position suggests that if one conceives of the EUDS as part of a negotiated order at the European level<sup>45</sup>, the negotiation is more about inter-institutional bargaining than it is about negotiation and problem-solving – and that this is likely to affect the ability of the EEAS, when it finally swings into full action in December 2010, to establish its autonomy from continuing inter-institutional contestation. It also raises important questions about a number of the issues raised earlier in this paper, especially those of boundaries, capacity and legitimacy, and suggests that these will be a continuing concern.

Second, the issue of *strategic diplomacy*. For some, this might seem to be a contradiction in terms, but it has real importance in the EU context. The EU has been a prolific creator of strategies for its external relations, with a number of core aims: reflecting the internal integration process, positioning itself in the global arena, managing its relations with key international partners or rivals and in key sectors of international governance (Allen and Smith 2009). These strategies themselves are in a sense a product of diplomacy, since they embody the fruits of an internal negotiation with

---

<sup>44</sup> See DUKE, S., “Providing for European-Level Diplomacy After Lisbon: The Case of the European External Action Service”, *op. cit.* and DUKE, S., *The European External Action Service*, *op. cit.*,

<sup>45</sup> See ELGSTRÖM, O. and SMITH, M. (eds.) “Introduction: Negotiation and Policy-Making in the European Union - Processes, System and Order” in *Journal of European Public Policy*, vol. 7(5), 2000, pp. 673-83.

a quasi-diplomatic tinge to it. They also carry with them major implications for the direction and character of subsequent EU diplomacy, since they embody a set of principles and a set of strategic targets towards which that diplomacy should be directed – although it can be and has been questioned whether they constitute a ‘grand strategy’ in the sense that this term has been applied for example to US foreign policy<sup>46</sup>. The EU is not alone in pursuing this kind of programmatic approach to diplomatic action, but it has taken a more wide-ranging and comprehensive approach than other international actors (perhaps reflecting the issues of coherence and consistency noted earlier in this paper). But it is not always clear what the detailed implications of these strategies are for diplomacy in the field – especially when the strategy is confronted by awkward realities, as has been the case for example in EU-China relations<sup>47</sup>. One question that inexorably arises from such a potential ‘gap’ between strategy and diplomacy is about the authority to adapt, to reconcile and to renew the diplomatic ‘line’ – where does this lie in the structure of competing institutional and other interests noted above? There are important further implications here for the interaction of stakeholders both within and around the EUDS, and for the tensions between hierarchy and networks that were discussed earlier.

Finally, let us turn to the practices of *structural diplomacy*. As Stephan Keukeleire and his colleagues have pointed out, there has been a shift in the objective of diplomacy since the end of the Cold War towards the attempt to shape the structures, rules and processes by which actors related to each other on the global arena, and (as a reflection of this) towards shaping what might previously have been seen as essentially ‘domestic’ structures of governance and order in national societies<sup>48</sup>. In this way, ‘structural diplomacy’ has an essentially transgressive nature, challenging as it does some of the traditional ‘separations’ pointed out earlier in this paper. Importantly, the EU has been an active – if not the leading – practitioner of such structural

---

<sup>46</sup> Cfr. COWARD, M., “International relations in the post-globalisation era” in *Politics* vol. 26(1), 2006; BISCOP, S., HOWORTH, J. and GIGERICH, B., *Europe: A Time for Strategy*, Egmont Paper 27, Royal Institute for International Relations, Brussels, 2009; DE VASCONCELOS, A. (ed.), *A Strategy for EU Foreign Policy*. Report No. 7, EU Institute for Security Studies, Paris, 2010; HOWORTH, J., “The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain?” in *Journal of Common Market Studies* vol. 48(3), 2010, pp. 455-474.

<sup>47</sup> See SMITH, M. and XIE, H., “The European Union and ‘Strategic Partnership’ with China: How Much Strategy? How Much Partnership?”, Paper presented to the UACES Annual/Research Conference, Angers, France, September, 2009.

<sup>48</sup> See KEUKELEIRE, S., “The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional and Structural Diplomacy”, *op. cit.*; KEUKELEIRE, S. and MACNAUGHTAN, J., *The Foreign Policy of the European Union*, *op. cit.*; and KEUKELEIRE, S., THIERS, R. and JUSTAERT, A., “Reappraising Diplomacy: Structural Diplomacy and the Case of the European Union” in *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 4(2), pp. 2009, pp. 143-65.

diplomacy, most obviously through its enlargement processes and the European Neighbourhood Policy but also through its engagement in processes of post-conflict reconstruction and conflict prevention. It can readily be seen that this is strongly related to the (self)conception of the EU as a model of international order and as a normative or ethical power, as discussed earlier in the paper. The practice of structural diplomacy also embodies an assumption that the EU is well placed to pursue political and other forms of conditionality and (by implication) that the EU as a form of civilian power is able to contribute in ways that other powers are largely unable to reproduce. It might also be argued that given the ways in which structural diplomacy demands field coordination of EU institutions and assets, it is a good basis for the development of a post-Lisbon structural diplomacy based on the EEAS and on the coordinating role of the HR.

But there are important challenges to be faced. The first of these, as pointed out by Keukeleire and his colleagues<sup>49</sup>, is that the impact of structural diplomacy as practiced by the EU has suffered from severely diminishing returns, and that local resistance to EU initiatives has often disabled the broader political objectives of the diplomacy. The second – already noted in other contexts – is that the issues of coordination and the mobilization of resources are by no means settled, and that in some ways they need to be ‘reinvented’ for successive EU activities – especially where there are very long implementation chains and potential gaps between principals and agents. Finally, there is a problem inherent in the very transgressiveness of structural diplomacy – that it may be going beyond the boundaries of what is acceptable in the current global diplomatic system and thus creating risks for the perceived legitimacy of the EUDS both within and outside the EU.

Any overall evaluation of the prospects for the EUDS at his moment must necessarily be very provisional. Although the institutional settlement on which its further development will be based has been ratified but the translation of this settlement into habits of working together and learning together is a matter for the coming years. What we can say on the basis of this section of the paper is that there are several challenges to come. Some of these reflect the debate and the competition for authority within the EU, whilst others reflect the underlying challenges attached to the extension of modes of diplomacy which are themselves a major test of the EU’s international legitimacy and ability to influence events. As noted above, however, the challenges do reflect strongly a number of the key developments in diplomacy more generally that we discussed in the early parts of this paper. This leads us to our conclusions.

---

<sup>49</sup> Ibid.



## VIII. Conclusions

This paper has been more concerned to raise questions and suggest linkages than to attempt detailed empirical testing or the framing of definitive conclusions. It presents an agenda for research on the EUDS rather than the findings of research. But it does allow us to propose some interim conclusions that will guide further research in this area.

The first of these is that it is impossible – and unwise – to disconnect the development of the EUDS from the development of diplomacy more broadly defined in the post-Cold War era. The problems raised in the early parts of the paper about the changing *milieu* of diplomacy and changing practices of diplomats and others are strongly reflected in the recent and current development of the EUDS. Issues of boundaries, capacity and legitimacy are easy to identify – less easy to analyse and test. Questions of authority and interaction relating to hierarchies and networks are integral to our understanding of where the EUDS has come from and where it may be going. And the challenge of multi-stakeholder diplomacy in terms of roles, locations, representation and rules is equally discernible not only in the debates about the EUDS itself but also in the pursuit of strategic and structural diplomacy.

The second conclusion is that the distinctive history, institutional development and normative preoccupations of the EUDS can be seen both as assets and liabilities in the creation and pursuit of an EU diplomacy. As noted above, in a way the EU is trying to create a European diplomacy by incorporating (or deconstructing) a number of strands that have been in existence for some time and have their own distinctive trajectories and cultural predispositions. This is a big challenge at the micro-level, in terms of the development of the institutional settlement on the basis of which the EUDS will operate; it is also a big challenge at the macro-level, in terms of the ways in which the EUDS can either contribute to the (re)shaping of the global diplomatic system or be (re)shaped by that system. The challenge for those who will create the ‘new’ EUDS is immediate and imposing.

The third conclusion is that by extension the progress of the EUDS will depend, as do other areas of the EU’s international relations, on the interaction of three logics.<sup>50</sup> The first of these is the ‘internal logic’ – the ways in which the progress or problems of the internal integration process play into the development of policy, and in which the development of policy itself can be seen as a contribution to integration. The second is the ‘external logic’ – the existence of external challenges or opportunities that

---

<sup>50</sup> See SMITH, M., “Between Soft Power and a Hard Place: European Union Foreign and Security Policy between the Islamic World and the United States” in *International Politics* vol. 46 (5), 2009, pp. 596-615.

empower or dis-empower the EU in dealing with significant international issues or competitors. The third is the ‘identity logic’ – the ways in which the search for a European identity with its center of gravity in the EU has a shaping influence on the ways in which the EUDS is targeted and the ambitions it is asked to serve. In the context of the argument made in this paper, it can be seen that the ‘internal logic’ of argument about the institutional foundations of the EUDS has dominated during the past few months, for obvious reasons. But this does not mean that the ‘external logic’ is unimportant – indeed, it may be that the introspection caused by the focus on institutional arrangements has ruled the EU out of important processes in the broader global diplomatic system and increased the extent to which the EU might be seen as marginal to the great questions of the day. Nor does it mean that the ‘identity logic’ can be ignored: after all, the creation and activation of an EUDS in a new and more ambitious form is organically related to the idea that the EU can and should frame a new identity with which to address the world and its own citizens. Just at the moment, in mid-2010, it is difficult to be sanguine about the impact of these logics either separately or collectively, and the key question is whether the shaping of the EUDS will be disabled or given momentum by them.

# Learning to cooperate after Lisbon: Inter-institutional dimensions of the EEAS

Simon Duke

Professor of Political Science

European Institute of Public Administration, Maastricht

**Summary:** I. Introduction.—II. The emergence of the EEAS and the international context.—III. The Lawyers’s Orgy?—IV. The Commission’s role (and stake).—V. The General Secretariat of the Council and the shrinking Presidency.—VI. The European Parliament.—VII. The Member States.—VIII. The EU delegations.—IX. Conclusions.

---

**Resumen:** La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) plantea la posibilidad de que las tensiones registradas, antes del Tratado de Lisboa, entre las diversas instituciones de la Unión Europea sobre la conexión entre relaciones exteriores y PESC, puedan afectar de manera adversa su puesta en acción desde el primer momento. Sin embargo, tanto la Comisión, como la Secretaría General del Consejo, y los propios Estados miembros se han empleado a fondo en la creación del SEAE asumiendo importantes cambios por lo que se hallan vinculados inevitablemente a su eventual éxito o fracaso. Consecuentemente, el artículo sugiere, dadas las circunstancias, la necesidad de un nuevo aprendizaje institucional que pueda servir tanto al fortalecimiento de la relaciones exteriores de la Unión como a la mejora de la coherencia de su acción exterior.

**Palabras clave:** Unión Europea, relaciones exteriores, PESC, instituciones, aprendizaje.

**Abstract:** *The creation of the European External Action Service (EEAS) raises the possibility that the fundamental tensions that existed prior to the Lisbon Treaty between the diverse EU institutions with regard to the interplay between CFSP and community external relations in the EU’s international role may yet hobble the EEAS from the outset. But, alternatively, given that the Commission, the General Secretariat of the Council and the Member States have all invested in this new creation called the EEAS and they are therefore tied to its failure or success. Consequently, this article suggests that emphasis should be upon the learning element. The Service implies learning how to support the top EU external relations posts most effectively and to enhance the coherence of the Union’s external actions.*

**Keywords:** *European Union, external relations, CFSP, EEAS, institutions, learning.*

## I. Introduction

When is an institution not an institution? The answer could be when it is the European External Action Service (EEAS). The EEAS has been described officially as a ‘functionally autonomous body of the Union.’<sup>1</sup> Yet, it has emerged for all ostensible purposes as a new institution in everything but name. The status of its staff, a dedicated budget within that of the Union, the ‘corporate board’ responsible for the day-to-day running of the Service and even the existence of a legal department, all make the EEAS look like a *de facto* institution. The eventual size of the EEAS, of around 6,000, makes this one of the most extraordinary institutional developments in the history of European integration.

The EEAS owes its existence to the Lisbon Treaty on 1 December 2009, although the evolution of the Service may be traced back to the Convention on the Future of Europe earlier in the decade. The difficult birth of the EEAS followed intense inter-institutional wrangling between the EU institutions as well as with the European Parliament. Following consultations with the European Parliament, the consent of the Commission and two draft proposals for a Council decision, a decision on the organisation and functioning of the EEAS was eventually adopted on 26<sup>th</sup> July 2010.<sup>2</sup> Its role has been described as that of providing ‘support to the European Council, the Council, the High Representative and the Commission concerning the strategic overview and coordination necessary to ensure the coherence of the European Union’s external action as a whole.’<sup>3</sup>

The early deliberations on the EEAS and specifically the 2005 Joint Progress Report, submitted jointly by the former High Representative for CFSP, Javier Solana, and the Commission President, José Manuel Barroso, described the EEAS as *sui generis*, by which it was meant that ‘the EEAS would not be a new “institution”, but a service under the authority of the [High Representative for Foreign Affairs and Security Policy], with close links to both the Council and the Commission.’<sup>4</sup> While this moniker was politically expedient for 2005, it also left many questions regarding the institutional fit of the EEAS unanswered. The remaining questions were essentially twofold. First, how does a non-institution, that is not a decision-

---

<sup>1</sup> Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 2010/427/EU, *Official Journal of the European Union*, L201/30, 3 August 2010, Article 1(2).

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> *European Council Draft Conclusions*, 16 September 2010, from the General Secretariat of the Council to the General Affairs Council, 13460/10, Brussels, 10 September 2010, p. 8.

<sup>4</sup> Progress Report to the European Council on the European External Action Service, The Council of the European Union, 9956/05, CAB 24, RELEX 304, Brussels, 9 June 2005, Para. 6.

making body but a *decision-shaping* body, define its space among the EU institutions? Second, and just as important, what space will the EU institutions give to the EEAS to achieve its designated support tasks?

The fundamentals of decision-making in EU external relations were left unchanged by the Lisbon Treaty. The former *communautaire* aspects still remain a matter for decision by the Commission (and increasingly, co-decision, with the European Parliament) while the foreign and security policy aspects fall under CFSP and are thus subject to consensus by the Member States sitting in the Council. This raises the possibility that the fundamental tensions that existed prior to the Lisbon Treaty between the ‘Community’ and the CFSP elements of the EU’s external relations may yet hobble the EEAS from the outset. Alternatively, the advent of the EEAS could make the pre-Lisbon institutional wrangling and competition a thing of the past, given that the Commission, the General Secretariat of the Council and the Member States have all invested in this new creation called the EEAS and they are therefore tied to its failure or success.

This contribution will consider these fundamental questions although it is necessary to make the obvious caveat that the EEAS is still under construction and it will be several years before any thorough assessment of the Service can be undertaken. The High Representative is obliged to deliver a report on the ‘functioning of the EEAS’ by the end of 2011 and, thereafter, a more comprehensive review by mid 2013.<sup>5</sup> In the interim it can be anticipated that there will be jockeying, even friction, between the constituent parts of the Service as part and parcel of the introduction of the EEAS. The role of the Commission and the General Secretariat of the Council will be considered but it is also worth noting that the role of the Member States, who are contributing to the Service in numbers and roles not seen within the EU before, is an important difference from pre-Lisbon EU external relations. This raises the interesting possibility that it could be the Member States themselves who have a strong incentive to ameliorate any tendencies to revert to business-as-usual tendencies on the part of the EU institutions.

## II. The emergence of the EEAS and the institutional context

The starting point for this examination of the EEAS goes back to the Convention on the Future of Europe. The Convention’s Working Group VII on External Action was primarily concerned with questions of the coher-

---

<sup>5</sup> Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 2010/427/EU, *Official Journal of the European Union*, L201/30, 3 August 2010, Article 12 (2-3).

ence of the Union's external actions as a whole (which included the overlap with so-called internal matters), the effectiveness of the institutions and their policies and the visibility of the Union as an actor on the international scene.<sup>6</sup> The key response to the issue of coherence was the notion of combining the roles of the High Representative for CFSP and that of the Commissioner for External Relations into a new High Representative for Foreign Affairs and Security Policy as well as a Vice President in the Commission (henceforth HR/VP). This fusion was agreed to at the earliest stages of the Working Group's deliberations.

This simple proposition was to have far-reaching implications. By 'double-hatting' the High Representative's and Vice-President's duties it was clear that any support structure would have to underpin both roles. This implied any support service would not emanate directly from the Council Secretariat, which would have given it a distinct intergovernmental flavour, nor from the Commission, which would obviously have implied a more *communautaire* influence.

As with the HR/VP, the EEAS was therefore destined to become a hybrid; neither an institution *per se*, nor a fully fledged 'foreign service' at the European level. It was also evident that just as the HR/VP's legitimacy would have to stem *both* from the Commission and the Member States, the tripartite composition of the EEAS implied that it too would have to earn its legitimacy from all sources and satisfy the demands for accountability emanating from the European Parliament.

### III. The Lawyer's Orgy?

The Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the EEAS is a key document but it must also be seen as a compromise and, as such, leaves many questions in the air. One of the most fundamental is that the original role of assisting the High Representative has now mushroomed into a broader and more challenging support role. In this context, the decision is worth quoting at length:

«The EEAS will support the High Representative, who is also a Vice-President of the Commission and the President of the Foreign Affairs Council, in fulfilling his/her mandate to conduct the Common Foreign and Security Policy ('CFSP') of the Union and to ensure the consistency of the Union's external action ... The EEAS will support the High Representa-

---

<sup>6</sup> Final report of Working Group VII on External Action to Members of the Convention, The European Convention, The Secretariat, Brussels, 16 December 2002 CONV 459/02 WG VII 17.

tive in his/her capacity as President of the Foreign Affairs Council, without prejudice to the *normal tasks* of the General Secretariat of the Council. The EEAS will also support the High Representative in his/her capacity as Vice-President of the Commission, in respect of his/her responsibilities within the Commission for responsibilities incumbent on it in external relations, and in coordinating other aspects of the Union's external action, without prejudice to the *normal tasks* of the Commission services».<sup>7</sup>

In a later article the Council decision adds that, 'The EEAS shall assist the President of the European Council, the President of the Commission, and the Commission in the exercise of their respective functions in the area of external relations'.<sup>8</sup>

The parameters of the support role of the EEAS will therefore be defined by what falls beyond the scope of the 'normal tasks' of the Commission and the Council Secretariat. Any such legal determination will now have to be addressed by not only the legal services of the Commission and the Council Secretariat, but also the EEAS's own legal department. Pre-Lisbon external relations revealed numerous issues, such as human rights, conflict prevention, energy security, climate change, civilian crisis management or some defence industrial issues, that proved difficult to define in terms of competences. The Lisbon Treaty did not change this basic picture and the potential for another ECOWAS-type case cannot be discounted.<sup>9</sup> The full details of the case are beyond the remit of this contribution but the essential ambiguities of the older treaties are replicated in the Lisbon Treaty.<sup>10</sup> Key in this regard is that the Lisbon treaty replicates the old Article 47 (now Article 40 TEU) whereby, 'The implementation of the common foreign and security policy shall not affect the application of the procedures and the extent of the powers of the institutions laid down by the Treaties for the exercise of the Union competences...'. In a similar vein, when it comes to international agreements the question of whether the High Representative or the Commission should take the lead in the negotiations depends upon whether the agreement relates 'exclusively or principally to the common foreign and security policy' (Article 218 (3) TEC).

---

<sup>7</sup> Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 2010/427/EU, Para. 3 (emphasis added).

<sup>8</sup> *Ibid.* Article 2(2).

<sup>9</sup> Judgment of the Court (Grand Chamber) of 20 May 2008, Commission of the European Communities v Council of the European Union (Case C-91/05), *Official Journal of the European Union*, C 171/2, 5 July, 2008

<sup>10</sup> For a cogent analysis of this *Vid. HILLION, CH. and WESSEL, R.*, "Competence distribution in EU external relations after ECOWAS: clarification or continued fuzziness?" in *Common Market Law Review*, vol. 46, 2009, pp. 551-586.

The impression that the EEAS is transgressing the ‘normal tasks’ of the Commission or Council Secretariat, whether wilfully or accidentally, could undermine the legitimacy of the EEAS from the perspective of the EU institutions. Legitimacy is of course possible where ‘normal tasks’ are clear and where all staff ‘conduct themselves solely with the interests of the Union in mind’, as is required under the July 2010 Council decision.<sup>11</sup> It remains an open question whether national diplomats will be in a position to uphold the ‘interests of the Union’, especially if the more normative or value-laden aspects of the EU’s policies (which may include essential elements, human rights or good governance clauses) complicate the more pragmatic national interests in a given country or issue area. The EEAS may yet surprise observers and draw its legitimacy precisely from the fact that it is a *European* service representing an increasingly important and growing level of diplomacy.

#### IV. The Commission’s role (and stake)

The EEAS is a Commission-dominated Service in terms of initial staffing and occupancy of the headquarter posts. This may largely be accounted for by the fact that the senior staffing levels from January 2011 until 2013 will be determined largely by bloc transfers from the Commission and the Council Secretariat. Thereafter, positions in the EEAS will be opened up to the EU institutions as a whole. The July 2010 Council decision lists in an annex those department and functions to be transferred to the EEAS which, in numerical terms means that for AD posts 585 will be transferred from the Commission (DG Relex), 93 from DG Development, and 436 posts transferred from DG Relex’s External Service (i.e. the delegations). In addition 411 were transferred from the Council Secretariat. 118 new posts will be created in the period 2011-2013 at AD level. The total is number of positions created in the EEAS at AD level is therefore 1,643.<sup>12</sup> Moreover, the Council decision states that ‘at least one third of the all EEAS staff at AD level’ shall comprise staff from the Member States (and that permanent officials of the Union should represent at least 60% of all EEAS staff at AD level). This implies that around 350 temporary agents posts will have to be filled by diplomats.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Ibid. Article 6(4).

<sup>12</sup> *A new step in setting-up of the EEAS: Transfer of staff on 1 January 2011*, IP/10/1769, Brussels, 21 December 2010.

<sup>13</sup> Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 2010/427/EU, Article 9 (9).



Most of the Commission staff transferred to the EEAS at AD level emanated from the Directorate-General External Relations (DG RELEX). For the most part these were staff serving the geographical desks as well as the External Service (the delegation staff). The bulk of the staff have been transferred to the geographical and thematic Directorates-General in the EEAS. In the case of DG Development (DG DEV) the geographical directorates-general (D,E) will move to the EEAS which is consistent with the desire to create central geographical desks for all countries and regions with the sole exception of the enlargement countries (where the relevant desks will be retained in DG Enlargement). Of more interest is the status of those being transferred from the programming desks to the EEAS (C1 and C2). The retention of more senior staff in the former, in particular, would clearly signal an intention to maintain Commission dominance on the overall programming cycle. This will be a key indicator of the relative weight between the Commission and the EEAS.

What was left of the DG Development and the EuropeAid Cooperation Office was relaunched on 1 January 2011 as the EuropeAid Development and Cooperation Office (DevCo). This reorganisation was prompted by the transfer of just over 100 from the country desks to the EEAS. The Commission also created a Foreign Policy Instruments Service, staffed by the Commission but housed alongside the EEAS, to manage programmes like the Instrument for Stability (IfS).<sup>14</sup>

The structure of the EEAS, with its 'corporate board' (comprising an Executive Secretary-General, Pierre Vimont; two deputy Secretaries-General, Helga Schmid and Maciej Popowski; and a Chief Operations Officer, David O'Sullivan), a wider Policy Board and the various directorates-general, bears more than a passing resemblance to the structures within the Commission, the initial reservations from Commission officials slated for transfer were more of a personal nature; mainly concerning pay, promotion, retirement and staff mobility. Although these issues have been nominally addressed by the necessary revisions to the staff and financial regulations, agreed to by the European Parliament in October 2010, a measure of scepticism of many former DG Relex staff towards the EEAS remains.

The Lisbon Treaty left an inherent ambiguity about the nature of the Commission's 'responsibilities incumbent on it in external relations' and those 'other aspects of the Union's external action' subject to coordination. This formulation is of direct concern not only to the HR/VP's roles, but also to the nature and scope of the EEAS's support role. The distinction was

---

<sup>14</sup> Vid. TAYLOR, S. and VOGEL, T., "EEAS appointments trigger mini-reshuffle" in *European Voice*, 28 October 2010.

clarified when Javier Barroso announced his new Commission in November 2009. He singled out the roles of three Commissioners who, in effect, flank the HR/VP:<sup>15</sup> Štefan Füle, Enlargement and European Neighbourhood Policy; Kristalina Georgieva, International Cooperation, Humanitarian Aid and Crisis Response; and Andris Piebalgs, Development, all operate ‘in close cooperation with the High Representative/Vice-President in accordance with the treaties’.<sup>16</sup> Trade was conspicuous by its absence in terms of any direct connection with either the HR/VP’s responsibilities or her wide coordination duties. DG Trade had already made it clear in 2005, prior to the negative French and Dutch referendum on the Constitutional Treaty, that they would remain at a distance from the EEAS on the grounds of exclusive competence (as would AIDCO for different reasons).

At first glance the HR/VP appeared to enjoy a strong role, with specific responsibility, for the three important areas mentioned above. Any such responsibility was significantly refined by the July Council decision where, it will be recalled, the prior consent of the Commission was essential. When looked at from a Commission perspective the fundamental purpose of the EEAS is to prepare ‘*decisions of the Commission*’ regarding the strategic, multiannual steps within the programming cycle’.<sup>17</sup> At first glance, the assumption of responsibility by the EEAS for the first three stages of the programming cycle (country allocations, country and regional strategy papers, national and regional indicative programmes) would seem to mark a decisive move in terms of influence away from the Commission. But a closer look reveals specific safeguards built into the preparations pertaining to the European Development Fund and the Development Cooperation Instrument and the European Neighbourhood Policy Instrument where programming shall be prepared jointly by the ‘relevant Services’ in the EEAS and in the Commission under the responsibility of the Commissioner in the designated area and shall be submitted jointly with the High Representative for adoption by the Commission.<sup>18</sup>

The overall balance between the Commission and the EEAS is still very much up in the air. The decision to keep trade outside the HR/VP’s areas of responsibility, alongside the retention of programming responsibilities in key areas as well as the immediate geographical desks, suggests the reten-

---

<sup>15</sup> The new Commission though did not in fact take office until February 2010, due to the ratification delays surrounding the Lisbon Treaty and the parliamentary hearings for the Commission nominees.

<sup>16</sup> *President Barroso unveils his new team*, IP/09/1837, Brussels, 27 November 2009.

<sup>17</sup> Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 2010/427/EU, Article 9 (3) (emphasis added).

<sup>18</sup> *Ibid.* Article 9 (3-6).

tion of considerable Commission influence in key areas of EU external relations. A strong role for the Commission was supported by the European Parliament who not only enjoys right of co-decision in many areas as well as budgetary oversight, but had always preferred the idea of a Service that was administratively part of the Commission.

## V. The General Secretariat of the Council and the shrinking Presidency

The situation regarding the relatively small numbers of staff (just over 400) transferred from the Council Secretariat is complex. Most of the staff transferred to the EEAS came from Directorate-General E of the Council Secretariat, under Robert Cooper (who re-emerged in the EEAS as Counsellor to ‘undertake specific tasks that require high-level engagement at an intensive level, working with the Policy Board’).<sup>19</sup> The logic of the transfer was supported by the disappearance of the traditional role of the Council Secretariat in the CFSP realm which was to support the rotating Council Presidency. The appointment of a permanent President of the European Council, as well as the HR/VP, who in her ‘third hat’ also chairs the Foreign Affairs Council, made the rotating Presidency largely redundant in external relations.<sup>20</sup>

The virtual disappearance of the rotating Presidency had implications for other levels as well, especially for the Foreign Affairs Council’s preparatory bodies. Although the working parties in the areas of trade and development continue to be chaired by the rotating Presidency, significant changes occurred in the geographical, horizontal (i.e. thematic) and CSDP-related working parties. Of the 28 working parties falling into the latter three categories, no less than 20 will be chaired by a representative of the High Representative or an official chosen by her.<sup>21</sup> The November 2010 appointment of Olof Skoog, a Swedish diplomat and former ambassador to the Political and Security Committee (PSC), as the new permanent chair (serving a five year term) of the committee, marked a further significant move away from the rotating Presidency.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Catherine Ashton appoints Robert Cooper as Counsellor in the EEAS, A 245/10 Brussels, 2 December 2010.

<sup>20</sup> It should though be borne in mind that the Council Secretariat still has to support the rotating Presidency in the event that the rotating Presidency should be called upon to deputise for the High Representative for CFSP.

<sup>21</sup> For an overview Vid. LINDSTROM, G., “The European External Action Service: Implications and Challenges” in *Policy Paper*, Geneva Centre for Security Policy, n° 8, November 2010.

<sup>22</sup> EU High Representative Catherine Ashton appoints the Permanent Chair of the Political and Security Committee A 231/10, Brussels, 16 November 2010.

The virtual disappearance of the rotating Presidency in CFSP, commencing with the (deliberately) back-seat Belgian Presidency in the second half of 2010, implies that the Member States will have less room for agenda setting. The role of strategic agenda setting already appears to have been assumed by the Herman Van Rompuy, commencing in February 2010 with a speech to the College of Europe, Bruges, and several well publicised follow-on pronouncements on the EU's role in the world.<sup>23</sup> It remains to be seen, however, how the Strategic Policy Planning Department within the EEAS will be staffed and what their precise role will be. The department could possibly act as support for the HR/VP in those instances where she has been asked to develop aspects of strategy by Van Rompuy (as was the case where she was charged with elaborating upon key strategic partnership for the European Council) or they may even assume a more proactive role which would complement the HR/VP's ability to make proposals to the Council to develop CFSP.

A more serious challenge facing the EEAS is the relationship between the CSDP bodies and the Service. Although technically part of the Service, most of the relevant bodies have been left at arm's length from the EEAS. With reference to the Crisis Management and Planning Directorate (CMPD), the Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC), the EU Military Staff (EUMS) and the Situation Centre, the Council decision establishing the EEAS refers to the need to respect the 'specificities of these structures, as well as the particularities of their functions'.<sup>24</sup> The structures listed above are all heavily dependent upon seconded national experts (SNEs) which may explain some of the 'specificities'. The 'particularities' may refer in part to the sharing of analysis of intelligence which, in the absence of any European capacity to generate raw intelligence, is heavily reliant upon what the Member States choose to share (or not, as the case may be).

Member State sensitivities regarding these entities were made clear in a declaration attached to the Lisbon Final Act which recalled that 'the provisions governing the Common Security and Defence Policy do not prejudice the specific character of the security and defence policy of the Member States'.<sup>25</sup> The desire to maintain CSDP's unambiguously intergovernmental character was stressed by Arnaud Danjean before the United Kingdom's House of Lords:

---

<sup>23</sup> VAN ROMPUY, H., President of the European Council, "The Challenges for Europe in a Changing World", address to the Collège d'Europe, Bruges, Concert Hall 'tZand, PCE 34/10, Bruges, 25 February 2010.

<sup>24</sup> Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 2010/427/EU, *Official Journal of the European Union*, L201/30, 3 August 2010, Article 4 (3).

<sup>25</sup> Declaration 14 concerning the Common Foreign and Security Policy.

«We want all the tools of crisis management in terms of defence and security to be included within the service because it gives strength and consistency to the service for the High Representative, but at the same time we want a clear chain of command and we do not want these two very specific tools about defence and security issues to be mixed in with a huge bureaucratic system with no clear chain of command and no clear chain of responsibilities. That is why in these specific matters, CSDP, we wanted a kind of specificity to be preserved with a single specific chain of command being directly preserved to the High Representative exclusively and not being Communitarised».<sup>26</sup>

The state of play regarding CSDP runs contrary to the wishes of a number of prominent MEPs, especially Elmar Brok and Guy Verhofstadt, who wished to join together the conflict prevention, crisis management and peace-building aspects into a dedicated directorate-general in the EEAS. In the absence of any such entity the danger is that the EUMS Watchkeeping Facility and the Commission's Crisis Room and the Joint Situation Centre (Sit Cen) will not be as joined up as desired. The appointment of Agostino Miozzo as the EEAS Managing Director for Crisis Response is of significance in this regard since he is the obvious person to make the critical connections between the SitCen, the EUSRs, and the Chair of the EU Military Committee under the guidance of the HR/VP.<sup>27</sup> He will also have to consider EEAS relations with the possible emergence of a European Emergency Response Centre under Commissioner Georgieva.<sup>28</sup> This will demand significant efforts to join up the dots from all involved.

The role of the SitCen is particularly sensitive since this is where much of the analysis of intelligence is shared by representatives of the EUMS, the former Policy Unit (now disbanded) and seconded national intelligence officers from a number of EU Member States. The SitCen was never conceived of as a pure CFSP/CSDP body since their main mandate was counter-terrorism and, as such, they play a very important role in supplying services to other EU institutions. The reservations regarding the sharing of intelligence, referred to above, may limit the SitCen's role, as may more traditional concerns emanating from the Council Secretariat regarding the Commission's lack of any well-developed security culture.

---

<sup>26</sup> Hearings, House of Lords Sub-Committee on EU foreign affairs, defense and development, 14 July 2010, p.5 at <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldselect/lducom/999/ceuc14072010.pdf>.

<sup>27</sup> EU High Representative Catherine Ashton appoints EEAS Managing Director for Crisis Response, A224/10, Brussels, 2 December 2010.

<sup>28</sup> As suggested in LINDSTROM, G., *op. cit.*, note 21.

## VI. The European Parliament

The European Parliament's formal role vis-à-vis the creation of the EEAS was weak since it was only accorded the right of consultations, whereas a Council decision was required establishing the organisation and functioning of the EEAS, acting on a proposal by the HR/VP and after obtaining the consent of the Commission.<sup>29</sup> The European Parliament therefore exploited the need for it to approve the necessary amendments to the staff and financial regulations necessary for the EEAS to begin operating, in order to win what were viewed as 'important concessions' and to force changes to the 25 March 2010 draft Council decision on the organisation and functioning of the EEAS.

In terms of accountability the European Parliament's argument was straightforward – the EEAS should be to the greatest extent possible administratively part of the Commission which, in turn, is accountable to the parliament. It had, however, already been established in the Solana/Barroso joint issues paper that the EEAS was *sui generis* by nature. The putative EEAS did not therefore fall under the normal precepts of accountability in institutional terms since it was of a hybrid nature being 'functionally autonomous', separate from the Commission and the Council Secretariat, but falling under the authority of the High Representative.<sup>30</sup>

The European Parliament paid particular attention to the external representation of the EU. Accordingly, they argued that while the delegations are subject to the supervision of the HR/VP they 'should administratively belong to the Commission'.<sup>31</sup> The European Parliament also asked for guarantees from the HR/VP to consult and also to the right, if the committee (on foreign affairs) so decides, to hold hearings with applicants to senior posts in the EEAS. Similar stipulations were made regarding the appointment of heads of delegation.

The European Parliament's pressure on the issue of political accountability eventually resulted in a declaration on the matter by the High Representative which was part of a political agreement reached with two of the Parliament's EEAS negotiators, Elmar Brok and Roberto Gualtieri, in June

---

<sup>29</sup> Consolidated Version of the Treaty on European Union, Article 27 (3).

<sup>30</sup> This was the formulation that eventually appeared in the Council decision establishing the Service. Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 2010/427/EU, *Official Journal of the European Union*, L201/30, 3 August 2010, Article 1(2).

<sup>31</sup> Committee on Constitutional Affairs, European Parliament, Report on the institutional aspects of setting up the European External Action Service, Rapporteur: Elmar Brok, A7-0041/2009, 20 October 2009, (2009/2133(INI)), Para.9.

2010. The declaration commits the High Representative to ‘seek the views of the European Parliament on the main aspects and basic choices’ of CFSP, as well as for briefings on ongoing CSDP missions including the exchange of confidential information; provision was also made for the parliament to be fully informed at all stages of the agreement of international agreements in the CFSP area; an ‘exchange of views’ will take place prior to the appointment of Heads of Delegations or Special Representatives to countries and organisations that the parliament considers ‘strategically important’; and, finally, provisions were explored (and later solidified) for a Commission representative or (for CFSP matters) a representative of the country holding the rotating Presidency to substitute for the High Representative when she cannot participate in a debate in the plenary of the parliament.<sup>32</sup> The question of whether consultation and hearings become *pro forma* rather than substantive tools of accountability remains to be seen.

The question of who can deputise for the High Representative on CFSP issues was also of importance to the European Parliament who, in wishing to avoid the possibility of a *fonctionnaire* (the Executive Secretary-General) deputising, opened the door to the rotating Presidency where one of the ‘trio’ foreign ministers can deputise for the HR on CFSP issues while one of the three key Commissioners can do so in their respective areas of competence. The arrangements for deputising of CFSP issues led Andrew Duff to warn of the possible ‘danger there that the trio of Presidency comes back into the picture of foreign and security policy whereas the imperative of the Treaty was to keep them out, so we have to be careful how this is going to work’.<sup>33</sup>

The July 2010 Council decision notes that the EEAS ‘shall extend appropriate support and cooperation to the other institutions and bodies of the Union, *in particular* to the European Parliament’.<sup>34</sup> The European Parliament is again singled out when the decision states that ‘Union delegations shall have the capacity to respond to the needs of other institutions of the Union, *in particular* the European Parliament’.<sup>35</sup> The stipulations regarding programming and instruments, which were some of the most sensitive, leave the Commission in charge of the management of the instruments, ‘without prejudice to the respective roles of the Commission and of the EEAS in programming’ and the High Representative is bound to offer sup-

---

<sup>32</sup> Declaration by the High Representative on Political Accountability, 21 June 2010.

<sup>33</sup> Hearings, House of Lords Sub-Committee on EU foreign affairs, defense and development, 14 July 2010, p.7 at <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldselect/ldcom/999/ceuc14072010.pdf>

<sup>34</sup> Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 2010/427/EU, Article 4 (emphasis added).

<sup>35</sup> Ibid. Article 5(7).

port for the exercise of the parliament's 'discharge authority'.<sup>36</sup> The former personal representative to the Javier Solana on human rights, Michael Mathiessen, is now in charge of an office in the EEAS addressing European Parliament affairs and relations with national parliaments.

Whatever gains may have been claimed by the European Parliament, CFSP remains largely a *chasse gardée*. The new rights regarding scrutiny of the EEAS budget, alongside the ability to subject senior EEAS appointments to hearings, introduce an element of scrutiny but it would be an exaggeration to claim there have been significant advances in accountability. The concessions that were won are notable, if only because they signify the parliament's determination to play a stronger role in EU external relations.

## VII. The Member States

The EEAS, first mentioned in Article 27(3) TEU, was charged to 'work in cooperation with the diplomatic services of the Member States'. In a similar vein, the EEAS 'shall act in close cooperation with Member States' diplomatic and consular missions', under the provisions of Article 221(2) TEC. These provisions of the Lisbon Treaty could be read as a defence of the traditional intergovernmentalism of the EU Member States and a means of safeguarding against any uploading of intergovernmental responsibilities. They must though be balanced against the stipulations of Article 21(2) TEU which states that the 'Union shall define and pursue common policies and actions, and shall work for a high degree of cooperation in all fields of international relations'. In this case, a measure of coordination is called for between national policies and actions as well as for coherence within the Union's external actions.

The Member States have been actively involved in EU external relations, through the now defunct Policy Unit, the many CFSP working parties or in liaison with other EU institutions and the Commission delegations. The novelty of the EEAS lies in the scale and permanence of the envisaged involvement of the Member States. The original concept was to have permanent secondments to the EEAS from the Member States but the final decision limits the assigned period for temporarily assigned diplomats to a period not exceeding eight years, unless under exceptional circumstances it is extended for a further two years.<sup>37</sup> The average rotation

---

<sup>36</sup> Ibid. Articles 1(14) and 9(1).

<sup>37</sup> Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 2010/427/EU, Article 6 (11).



in the diplomatic services of the Member States is four years overseas, followed by a period in the capital. The possibility of eight years of EEAS service may prove too long, especially for the smaller Member States with fewer diplomats to spare (alongside the risk that diplomats may 'go native' if posted for too long overseas). The backgrounds of the national diplomats (and more pragmatic considerations such as overseas allowances) means that the majority will serve in the delegations and not in the Brussels headquarters.

The assimilation of larger numbers of national diplomats within the EEAS gives rise to the question of the extent to which national diplomats will be perceived as defending or promoting wider European interests over national interests. This tendency may be especially prevalent in the delegations where the inevitable temptation will be for Member States to replicate patterns of national interest via key appointments to the delegations. In a Polish survey conducted by Ryszarda Formuszewicz and Jakub Kumoch, based upon a snap shot of heads of delegations (115 worldwide according to their survey) as they stood in mid June 2010, the need to 'safeguard that the service would represent their interests adequately and reflect their specific historical, geographical and cultural sensitivities' was very much to the fore.<sup>38</sup>

The July 2010 Council decision notes that recruitment to the EEAS should be 'based on merit whilst ensuring adequate geographical and gender balance'.<sup>39</sup> The initial appointment of 27 heads of EU delegations and one deputy head superficially bears out the general trend observed in the Formuszewicz and Kumoch report. Of the 32 posts to be filled, 25 went to diplomats from the EU-15, with only four being awarded to the newer (post 2004) members (of which, two are Polish) and only seven to women. As Catherine Ashton observed when announcing the appointments, the positions above are part of a 'wider recruitment exercise' for the future EEAS, which include the top management posts within the EEAS, the permanent chair of the Political and Security Committee and 80 political posts in delegations and other vacant jobs in the headquarters.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Vid. FORMUSZEWICZ, R. and KUMOCH, J., *The Practice of Appointing the Heads of EU Delegations in the wake of the Council decision on the European External Action Service*, Polish Institute of International Affairs, Warsaw, August 2010, p.8.

<sup>39</sup> Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 2010/427/EU, Preamble 13. The earlier draft decision, of 25 March 2010, only mentioned merit and 'the broadest possible geographical basis' and that the staff of the EEAS shall comprise 'a meaningful presence of nationals from all the Member States' (Article 6 (6)).

<sup>40</sup> *Press statement*, High Representative Catherine Ashton appoints new Heads and Deputy Heads of EU delegations under the 2010 rotation, A 181/10, Brussels, 15 September 2010.

The objective in staff hiring, according to the Council decision, is to ‘secure the services of staff of the highest standard of ability, efficiency and integrity’ which, it appears, has been achieved in the first round of nominations since only those with prior ambassadorial experience or status were short-listed.<sup>41</sup> Whether this will continue to be the case remains to be seen, especially if some Member States are perceived to be privileged and others less so.

Any generalisations based on the initial appointments have to be treated with caution, but they have nevertheless led to anger in the European Parliament since they are perceived to go back on Ashton’s personal commitments to gender and geographical balance. These were contained in a speech to the European Parliament in Strasbourg on 7 July 2010:

«... I am clear that we need to ensure a proper gender and geographical balance, and not lose sight of wider diversity issues. I am personally committed to this. Diversity is strength. A service that represents the EU should reflect that diversity. The wealth of experience, insights and languages that Europe’s best diplomats will bring into the Service, will be one of our distinctive features and competitive advantage».<sup>42</sup>

The nominations for the ‘strategically important’ positions, as defined by the European Parliament, appeared before the Foreign Affairs Committee in October for hearing.<sup>43</sup> The criticism of the procedures levelled by Jacek Saryusz-Wolski, a centre-right politician from Poland on the Parliament’s Foreign Affairs Committee, was met with a swift rebuttal by the HR/VP who noted that she had no control over who applied for the positions.<sup>44</sup> Nevertheless, any perception that the delegations are dominated by the EU-15 will naturally annoy and possibly alienate the newer members. On the other hand it could be argued that the older and often larger members, who have a longer and more diverse history of national diplomatic practice than many of the post-Soviet EU members, offer a richer pool of experience for the EEAS. For instance, the nomination for the Special Representative’s post in the Sudan, Rosalind Marsden, was the former United Kingdom ambassador to the country. The limited diplomatic experience of

---

<sup>41</sup> Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 2010/427/EU, Article 6(8).

<sup>42</sup> Speech to the European Parliament on the creation of the European External Action Service, Strasbourg, 7 July 2010, Speech/10/370.

<sup>43</sup> These are defined as China, Georgia, Japan, Lebanon and Pakistan and the EU Special Representative to the Sudan.

<sup>44</sup> Vid. VOGEL, T., “Ashton defends EEAS appointments” in *European Voice*, 23 September 2010.

most of the newer Member States was borne out by the fact that all of the applicants from the post-2004 EU members applied for just five positions – all of them in their traditional areas of interest to the east and none to, for example, Africa. It is also worth noting that not one French diplomat was appointed to a head of delegation position in the first round of nominations, in spite of considerable interest and applications from the *Quai d'Orsay*.<sup>45</sup>

## VIII. The EU delegations

The delegations have undergone the process of being converted from former Commission delegations to those of the Union. This implies that the delegations may address all areas of EU external action (buttressed by the attribution of international legal personality to the EU). The issue of the external legitimacy of the EEAS gives rise to questions that have already been broached in general terms, including what the EU stands for on the global stage and thus what the delegations represent to the outside world.

The more specific issues relate to how the EEAS staffs the delegations and the roles they fulfill. The EEAS provides most, but not all, of the staff for the delegations. Commission staff may be charged with responsibilities for remits beyond those of the Service. The head of delegation shall have authority for all of the staff in the delegation and shall be accountable to the High Representative. The July Council decision establishing the organisation and functioning of the EEAS notes that, 'In areas where the Commission exercises the powers conferred upon it by the Treaties, the Commission may ... also issue instructions to delegations, which shall be executed under the overall responsibility of the Head of Delegation'.<sup>46</sup> This implies that in areas of EU competence, such as the common commercial policy, enlargement, development and AIDCO, the Commission could issue instructions and copy the instructions to the head of delegation. Instructions will otherwise come from the High Representative and the EEAS. The source of instructions should not be an issue in common service devoted to forwarding the interests of the Union but it will nevertheless be interesting to see how a temporarily assigned senior diplomat will take to being issued instructions by the Commission where he (or she) is only in copy.

The role and profile of the delegations will also be influenced by who heads the delegations and what relations they strike up not only with the

---

<sup>45</sup> The French appointments were from outside the French diplomatic service and, as with other EU members, appointments may be made from the EU institutions or other ministries.

<sup>46</sup> Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 2010/427/EU, Article 5(3).

host country but also the local diplomatic community. The issue of how a temporarily assigned diplomat will react to his or her national diplomatic representation and how much information will be exchanged (or not), are all open issues. The Council decision stipulates that the ‘Union delegations shall work in close cooperation and share information with the diplomatic services of the Member States’.<sup>47</sup> The question of the extent to which this may be reciprocated remains open. It is worth noting that the draft Council decision on the EEAS of 25 March 2010 was worded differently, stating that, ‘The Union delegations shall work in close cooperation with the diplomatic services of the Member States. They shall, on a *reciprocal* basis, provide all relevant information’.<sup>48</sup> As we have seen, the information flow is now one way which could mark the determination of the Member States (as noted in Declaration 14 attached to the Lisbon Treaty’s Final Act) to retain their powers ‘in relation to the formulation and conduct of its foreign policy, its national diplomatic service, relations with third countries and participation in international organisations’.

The issue of information exchange will also be complicated by the physical problems with the transferral of data from the delegations at the higher levels of classification. This will become an especially pressing issue when the delegations start dealing with greater numbers of CFSP and, in particular, CSDP issues. The extent to which local EU representation may assist in the transferral of such sensitive traffic is obviously very delicate, especially from the perspective of the temporarily assigned national diplomats in the delegations.

A further curiosity and potentially significant shift in terms of the balance between the Union delegations and the national representations of the Member States is in the area of consular protection which, formerly a matter for the Member States to organise on a mutually supportive basis, may now be provided by the Union delegations ‘on a resource-neutral basis’.<sup>49</sup> Consular and visa services had been identified as one of the possible areas which may be subject to adjustment by the Member States towards the EU delegations on a case by case basis with the cautionary note that ‘even consular services may not be obvious for some member states which expect (or whose parliaments expect them) to act nationally to rescue their nationals in any emergency’.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Ibid. Article 5 (9).

<sup>48</sup> *Proposal for a Council Decision of (date) establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, 25 March 2010, Article 5(9), Emphasis added.

<sup>49</sup> Ibid. Article 5(10).

<sup>50</sup> Vid. CROWE, B., *The European External Action Service: Roadmap for Success*, Chatham House, London, 2008, p. 24.

## IX. Conclusions

The emergence of what is in fact, if not in name, a major new EU institution is a noteworthy event. Inevitably, the appearance of the EEAS will require accommodation on the part of the other EU institutions, as well as the EU members themselves. This may seem counter-intuitive to an environment so steeped in bureaucratic politics. Any continuation of the former *communautaire* and intergovernmental tensions, of the type that periodically erupted before the Lisbon Treaty entered into force, will damage the EEAS. The emphasis therefore should be upon the learning element, as suggested by the title. The Service implies learning how to support the top EU external relations posts most effectively and to enhance the coherence of the Union's external actions. It will also imply learning how to nurture the increasingly important European-level of diplomacy and this will, in particular, involve an adjustment of state-centric Westphalian notions of diplomacy.

As has been suggested on a number of occasions, the EEAS remains an unfinished work. Further thought and effort is required when it comes to coordinating with important areas of EU external action that are not supported by the EEAS, most notably the trade dimensions. The sensitive crisis management dimensions also remain at arm's length from the Service and this will require further thought and adaptation to the particularities and specificities of CSDP, whilst recognising the wider and associated security challenges facing the EU as a whole.

The future of the EEAS will depend therefore, in equal measure, upon efforts to both 'un-learn' old patterns of behaviour, as well as to adapt to the demands befalling the new Service. Although it is difficult to predict the path ahead, two factors point to a more optimistic outcome. First, the fact that all of the institutions and the Member States are integral parts of the EEAS makes it more difficult for any party to walk away unscathed from any serious derailing of the Service. Second, all agreed in the Convention on the Future of Europe that the EU's external actions needed improved coherence, efficiency and visibility. Should the EEAS fail, this fundamental challenge would still remain but, this time, in an even starker form that would pose far deeper and more fundamental questions about the EU on the world stage.



# El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿solo una hermosa fachada para la inanidad?

Cesáreo Gutiérrez Espada

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Facultad de Derecho, Universidad de Murcia

**Sumario:** I. El Tratado de Lisboa.—II. El proceso de negociación del SEAE. 1. Comisión, Consejo y Estados miembros. 2. El Parlamento Europeo.—III. La Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (2010/427/UE).—IV. Problemas claves del mismo. 1. Composición del SEAE. 2. Las delegaciones de la Unión. 3. Implicaciones para España.—V. En suma (...).

---

**Resumen:** Partiendo de algunas consideraciones fundamentales sobre el alcance del las innovaciones del Tratado de Lisboa en materia de relaciones exteriores y PESC, como base para una mejor comprensión del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). A continuación, tras reflexionar sobre el proceso político que dio forma a la Decisión Final del Consejo, el artículo analiza desde una perspectiva formal e institucional, aunque crítica, la naturaleza del SEAE, así como los diversos problemas que plantea su puesta en acción, y las expectativas que pueden albergarse sobre su operatividad. El artículo concluye, en suma, que el nuevo servicio difícilmente podrá rescatar a la Unión Europea de su inmovilismo en materia de política exterior.

**Palabras clave:** UE, SEAE, Tratado de Lisboa, PESC, relaciones exteriores.

**Abstract:** *This article starts with a reflective assessment of the limits and scope of the innovations of the Lisbon Treaty in the field of external relations and CFSP, as a basis for a better understanding of the European External Action Service (EEAS). Then, after reflecting on the political process that shaped Council's Final Decision, it examines from a critical perspective the EEAS's main legal and institutional dimensions, as well as some of the possible complications to foreseen in the moment of its operational deployment. The article concludes, in short, that the new service is unlikely to rescue by itself the EU's current impasse in its international role.*

**Keywords:** *EU, EEAS, Lisbon Treaty, CFSP, external relations.*

---

## I. El Tratado de Lisboa

1. Amén de la decisión de crear la figura del Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, el Tratado de Lisboa (2007)<sup>1</sup> establece un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)<sup>2</sup>.

En el Derecho de la Unión anterior a la reforma operada por el Tratado de Lisboa (2007), el *Consejo* contaba con la asistencia de una Secretaría General, dirigida por el Secretario General y Alto Representante para la PESC, al que asistía a su vez un Secretario General Adjunto (TCE artículo 207.2); en la Secretaría General existían distintas Direcciones Generales, una de ellas la encargada de los asuntos exteriores y políticas militares (PESC, PESD, ampliación, comercio y cooperación para el desarrollo), añadiéndose a estas la llamada Unidad Política, el Centro de Situación y el Estado Mayor de la Unión Europea<sup>3</sup>. La *Comisión*, por su parte, contaba con más de veinte Direcciones Generales, seis de las cuales se ocupaban directamente de cuestiones ligadas a las relaciones exteriores (DG de Relaciones Exteriores, DG de Comercio, DG de Desarrollo, DG

---

<sup>1</sup> *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 (DO 2007/C 306/01, 17 de diciembre).*

<sup>2</sup> Artículo 27.3 del TUE reformado (*versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, DO 2008/C 115/01, 9 de mayo*).

<sup>3</sup> La «Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida», su nombre completo, fue creada en 1998, de acuerdo con la decisión de la Conferencia de Ámsterdam (1996-1997) de establecer una unidad con la misión de observar y analizar la evolución de la situación en ámbitos de la PESC, evaluar ésta, determinar las materias en las que la PESC podría centrarse y alertar rápidamente ante hechos o situaciones que pudieran tener repercusiones importantes para la PESC.

El Centro de Situación de la Unión Europea se creó por el Alto Representante en el seno de la Unidad Política aunque más tarde logró su autonomía. Nacido como un centro de análisis de la Inteligencia (se identificó por algunos como el embrión de la CIA de la Unión), desde enero de 2005 se ocupa tanto de la inteligencia «externa» (amenazas exteriores a la Unión Europea) como de la «interna» (terrorismo por ejemplo). Hoy viene a ser un centro de intercambio de información y apoyo a las políticas de la Unión. Elabora evaluaciones destinadas al Comité Político y de Seguridad y para el Alto Representante, pero también y junto a estas funciones propias del segundo pilar ejerce cometidos en el tercero de la Cooperación Policial y Judicial en materia Penal (ya he mencionado sus actividades de inteligencia en materia de terrorismo).

El Estado Mayor de la Unión Europea nace en el 2001 (*DO L 27, de 30 de enero*) y está formado por 200 personas de las que 159 son oficiales de los Ministerios de Defensa de los Estados miembros en comisión de servicios. El Estado mayor asesora al Consejo y al Alto Representante en temas militares, efectúa evaluaciones y recomendaciones sobre la gestión de crisis y ejerce, asimismo, funciones de alerta temprana y planificación.



sobre la Ampliación, Oficina Europea de Ayuda Humanitaria y Oficina de Cooperación).

Durante la Convención, que dio vida al Tratado Constitucional (2004)<sup>4</sup>, se barajó la idea de crear un cuerpo diplomático propiamente europeo, agrupando los distintos servicios del Consejo y la Comisión, que habría de encargarse de la representación en el exterior de la Unión. Se sugirió, incluso, la creación de una Escuela o Academia Diplomática Europea<sup>5</sup>. Ninguna de estas iniciativas prosperó finalmente por la presión del Reino Unido y otros Estados grandes, adoptando el Tratado Constitucional (2004) una visión menos ambiciosa.

El Tratado de Lisboa (2007) recoge las disposiciones que estableciera su antecesor «sin alterar una sola coma en su regulación», se ha escrito<sup>6</sup>. El artículo 27.3 del TUE reformado prevé un Servicio Europeo de Acción Exterior que estará formado por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión así como por personal de los cuerpos diplomáticos nacionales. Este Servicio nace para apoyar al Alto Representante y trabajaría en colaboración con los órganos diplomáticos y consulares de los Estados miembros. Repárese entonces en que la concepción de este nuevo mecanismo responde a la noción de «diplomacia común europea» expuesto por el Parlamento ya en el año 2000<sup>7</sup> y que implicaba una composición híbrida (comunitaria y personal de los Estados miembros) así como una estrecha cooperación entre esta diplomacia común y los servicios diplomáticos nacionales<sup>8</sup>. Se descartó por el Tratado Constitucional (2004), y el de Lisboa (2007) lo mantuvo, la creación de lo que podríamos denominar una «diplomacia única o estricta»

---

<sup>4</sup> *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Adoptado por consenso por la Convención Europea el 13 de junio y el 19 de julio de 2003 y presentado al Consejo Europeo en Roma - 18 de julio de 2003* (CONV 850/03), Bruselas, 18 de julio de 2003; *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (DO n.º C 310 de 16 diciembre 2004).

<sup>5</sup> Sobre las propuestas y matices formuladas durante los trabajos preparatorios del Tratado Constitucional en este ámbito, *vid.* FERNÁNDEZ SOLA, N., «El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea» en *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, n.º 46, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 10/11/2008, pp. 7-10.

<sup>6</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M., *La Europea que viene: el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2008, p. 221.

<sup>7</sup> A5-0210/2000 (resolución sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea, de 5 de septiembre de 2000).

<sup>8</sup> *Id.* ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: «La diplomacia común europea: un instrumento para una política exterior alternativa» en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional: Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Servicio de Publicaciones de las Universidades de Córdoba, Sevilla y Málaga, Sevilla, 2005, tomo I, pp. 117-136.

tamente europea» que tuviera la ambición de reemplazar las diplomacias nacionales.

Según determina el artículo 27.3 del TUE reformado, el Servicio se pondrá en marcha por decisión del Consejo, a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión<sup>9</sup>. No obstante, *la Declaración (número 15) relativa al artículo 27 del TUE* aprobada en la CIG determinó que «en cuanto se haya firmado el Tratado de Lisboa [lo que sucedió, como se recordará, el 13 de diciembre de 2007], el Secretario General del Consejo, Alto Representante de la PESC, la Comisión y los Estados miembros deberían comenzar los trabajos preparatorios relativos al Servicio Europeo de Acción Exterior».

2. La creación del SEAE no fue recibida con alegría por la unanimidad de la doctrina. Algunos criticaron su heterogénea composición y no le guardaban fe alguna en cuanto a que pueda convertirse en un mecanismo capaz de respaldar con eficacia la labor de quien el abandonado Tratado Constitucional (2004) llamaba Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión; otros lo valoraron positivamente viendo en él una «mente única» que dará a la formulación de la PESC más coherencia y visibilidad<sup>10</sup>.

Tampoco los Estados miembros parecían tener de este Servicio la misma consideración. Ello explica por qué la Conferencia Intergubernamental (CIG) de Lisboa aprobó dos declaraciones, las números 13 y 14, *relativas a la PESC* en las que, aunque sea entre líneas, pueden descubrirse los recelos con los que si no todos sí al menos parte de los miembros de la Unión recibían esta nueva figura. De las dos, una es más genérica y menos cautelosa que la otra; la declaración número 14, en particular, dice así:

«la Conferencia subraya que las disposiciones referentes (...) al Servicio Europeo de Acción Exterior, no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación

---

<sup>9</sup> El párrafo segundo del artículo 24 del TUE reformado determina que el Consejo Europeo y el Consejo «deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa» en cuanto a la «definición y aplicación» de la «PESC» (no dice como en el Tratado Constitucional que todas las decisiones adoptadas respecto de este capítulo...). Si entendemos que la decisión en concreto a la que se refiere el artículo 27.3 del TUE reformado y en cuya virtud el Consejo debe regular «la organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior» constituye una manifestación de «definición y aplicación de la PESC», dicha decisión debe adoptarse por unanimidad.

<sup>10</sup> Véanse los autores y matices que respecto de ambas posiciones se mencionan por ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M., *La Europa que viene...*, *op. cit.*, nota 6, p. 223.

con la formulación y conducción de su política exterior, sus relaciones con terceros países y su participación en Organizaciones internacionales, incluida la pertenencia de un Estado miembro al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas».

Es decir, que a fecha de hoy los Estados miembros no renuncian a nada de lo que su soberanía nacional les da en política exterior. Declaraciones, éstas, por lo demás, que no son sino la crónica anunciada de la complejidad de los debates y la dificultad de la decisión que habría que tomar para concretar todas las cuestiones que la puesta en marcha de este Servicio planteaba.

3. El SEAE no es una institución de la Unión Europea, ni una agencia ni tampoco un organismo adscrito al Consejo o (como prefería el Parlamento Europeo) la Comisión. ¿Qué es entonces?, pues un «servicio», un, se ha calificado entre nosotros, «servicio *sui generis*»<sup>11</sup> dependiente del Alto Representante.

En todo caso, como anteriormente he afirmado, eran numerosas e importantes las interrogantes que la concreción de la regulación que para este Servicio determinó el Tratado de Lisboa exigía responder. Enumeremos algunas<sup>12</sup>: ¿debería incluir la mayor parte (por no decir todos) los servicios competentes de la Comisión o solo algunas de sus unidades?; y en cuanto a los servicios del Consejo, ¿también deberían formar parte del SEAE los de carácter puramente militar como es el caso del Estado Mayor de la Unión Europea o aquellos que, además de en el segundo pilar, tienen también un papel que jugar en el tercero, caso del Centro de Situación de la Unión Europea; ¿cuántos diplomáticos de los Estados miembros tendrían en él cabida?; ¿cómo delimitar las competencias entre Servicio Europeo y los órganos diplomáticos y consulares de los Estados miembros al menos en ciertos temas?; y, desde un enfoque más egoísta, ¿qué implicaciones tendrá la puesta en marcha de este Servicio para nuestro país?

4. El Consejo Europeo de diciembre de 2004, posterior a la firma del Tratado Constitucional (2004), invitó al Secretario General y Alto Representante de la PESC así como a la Comisión a preparar un informe sobre

---

<sup>11</sup> PÉREZ BERNÁRDEZ, C., «Hacia el complejo establecimiento de un Servicio Europeo de Acción Exterior: las futuras embajadas de la Unión Europea» en ALDECOA, F., SOBRINO, J.M., GONZÁLEZ, L.N., PASTOR, A., CORNER, J., HERRANZ M. y PÉREZ C. (coordinadores), *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario. Perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, AEPDIRI-Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2008, p. 1.354.

<sup>12</sup> No son las únicas: *vid.* PIRIS, J.C., *El Tratado Constitucional para Europa. Un análisis jurídico*, Cátedra Internacional OMC/Integración regional y Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2006, pp. 190-191.

el SEAE en el que se concretaran sus elementos clave, incluyendo su contenido y estructura<sup>13</sup>. El *Informe de situación sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior* se publicó en junio de 2005<sup>14</sup>. También el Parlamento Europeo adoptó, a finales del mes anterior, una resolución sobre el mismo<sup>15</sup>.

Tras conocerse los resultados de los referendos de Francia y Países Bajos (mayo y junio de 2005), los trabajos al respecto se suspendieron. Una vez firmado, el 13 de diciembre de 2007 como sabemos, el Tratado de Lisboa se reanudaron los trabajos, pero el referéndum irlandés del 2008 incidió de nuevo negativamente en una marcha regular del proceso.

El Consejo Europeo de Bruselas (10 y 11 diciembre 2009) invitó a la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, a preparar la organización y funcionamiento del SEAE,

«con vistas a su adopción (...) antes de finales de abril de 2010»<sup>16</sup>.

## II. El proceso de negociación del SEAE

5. El que fuera Alto Representante para la PESC de la Unión, Javier Solana Madariaga, respondía no hace mucho a un periodista español que le preguntaba qué sería del SEAE afirmando que este solo lo sería de verdad en el caso en que la Comisión y los Estados miembros con más experiencia en política exterior «se crean de verdad el servicio exterior y lo asuman como propio»<sup>17</sup>.

No parece, a la luz del proceso de negociación que ha conducido al establecimiento del mencionado SEAE, que esto haya sido así (...)

### 1. Comisión, Consejo y Estados miembros

6. Con la creación del cargo de Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad la Unión Europea ya no estará represen-

<sup>13</sup> Conclusiones de la Presidencia, puntos 71-73 (*Boletín de la Unión Europea*, 12-2004).

<sup>14</sup> *Servicio Europeo de Acción Exterior. Informe de situación conjunto dirigido al Consejo Europeo por el Secretario General y Alto Representante y la Comisión*, Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 9 de junio de 2005 (CAB 24 RELEX 304), 9956/05, pp. 1-12.

<sup>15</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre los aspectos institucionales del Servicio Europeo de Acción Exterior, de 26 de mayo de 2005 (DO C 117E/233).

<sup>16</sup> *Conclusiones de la Presidencia* (CO EUR/6, CONCL 4), Bruselas 11 de diciembre de 2009, p. 3 (párrafo 5).

<sup>17</sup> *Reivindicación de la Política. Veinte años de relaciones internacionales. Javier Solana, en conversación con Lluís Bassets*, Debate, Barcelona, 2010, p. 146.

tada en temas de política exterior por dos personas, sino por una sola. Los puestos desempeñados por el Comisario de Asuntos Exteriores y por Javier Solana Madariaga, Comisionado para Exterior del Consejo, quedaban unificados en dicha figura. Eso en principio parecía positivo, pues suponía la reducción del número de interlocutores de la Unión Europea en materia de Asuntos Exteriores. Con todo, si bien se piensa, tampoco daba pie a lanzar las campanas al vuelo.

Y es que el Tratado de Lisboa (2007) no ha realizado un cambio de sistema. La Política Exterior y de Seguridad sigue estando exclusivamente en manos de los Estados miembros; tras su entrada en vigor y como ocurría antes de la misma, todas las decisiones esenciales deben adoptarse por unanimidad. Así, el Consejo, en cuanto órgano de representación de los Estados miembros, es responsable de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Comisión Europea lo es de las tareas, no menos significativas en el ámbito de la política exterior, de la política de ampliación y vecindad, de la política de desarrollo, como la ayuda humanitaria, y, no menos importante, de la política comercial. Esto es, la misma estructura duplicada de siempre, la misma, la misma, la misma (...).

Se ha llegado a decir, incluso, que la figura del Alto Representante no es sino «un elemento auxiliar, cuando no una engañifa»<sup>18</sup>, que encubre que los Estados miembros tampoco lograron ponerse de acuerdo, al concertar el Tratado de Lisboa (2007), en hacer realmente común la Política Exterior y de Seguridad. Y resulta que la base del Alto Representante la constituye el SEAE (...).

7. Desde el inicio mismo de las negociaciones para la concreción de las disposiciones que sobre este Servicio estableciera el Tratado de Lisboa (2007) se ha visto que ni la Comisión, ni el Consejo, ni los Estados miembros querían renunciar a nada de lo que tenían, en el ámbito de la Acción Exterior de la Unión.

8. La «primera en la frente» contra el SEAE vino de manos del Presidente de la Comisión. Como responsable del diseño de las carteras de sus Comisarios, sustrajo los ámbitos en materia exterior de la Política Europea de Vecindad del Comisario de Asuntos Exteriores (al que se hallaban encomendados en la anterior Comisión) para adjudicárselos al Comisario de Ampliación. Así, quienes habían creído que el Alto Representante iba a asumir todas las tareas del anterior Comisario de Asuntos Exteriores, se equivocaban (...). El mensaje que el Sr. Durao Barroso

---

<sup>18</sup> WEISS, S., *El Servicio Europeo de Acción Exterior: mucho ruido y pocas nueces*, Spotlight Europe Fundación Bertelsmann Stiftung, junio 2010, pp. 1-8, p. 2 [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-EF0F21D8-C5DE20AE/bst/spotlight\\_europe\\_El\\_Servicio\\_Europeo\\_de\\_Accion\\_Exterior\\_KLEIN.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-EF0F21D8-C5DE20AE/bst/spotlight_europe_El_Servicio_Europeo_de_Accion_Exterior_KLEIN.pdf) (última consulta 14/02/2011)

transmitía era meridiano en su claridad: La Comisión no estaba dispuesta a renunciar a sus competencias en materia de política exterior en beneficio del SEAE. Quería, en definitiva, seguir desempeñando también en el futuro su propio papel en estos temas. Es un riesgo sin duda contra el que ya se ha advertido, porque si la Comisión decide asumir una posición de excesivo protagonismo, puede que a los grandes países el Servicio en cuestión ya nos les interese; ¿y qué tendríamos entonces?, pues un poco más de lo que hay, sí, pero no desde luego lo suficiente para hacer de la Unión un actor global capaz de afrontar los enormes retos de las relaciones internacionales contemporáneas. O, en las palabras de respuesta de Javier Solana a una de las preguntas de su entrevistador Lluís Bassets:

«Será un servicio exterior, pero no el mejor posible, aunque sea mejor que lo que hoy tiene la Comisión sola»<sup>19</sup>.

Pero hay más. La Comisión invierte anualmente en sus programas en los ámbitos de la prevención de conflictos, protección de los derechos humanos y de la democracia y política de desarrollo en su sentido más amplio casi 12.000 millones de euros, siendo la financiación del Consejo para la PESC/PESD de 250 millones. Lo lógico sería, dada la naturaleza y finalidades de su cargo, que la planificación estratégica para la asignación de recursos a estos programas correspondiera al Alto Representante, ocupándose la Comisión de ejecutar estos. El Alto Representante, cabeza del SEAE, debería (siguiendo, desde luego, las prioridades políticas acordadas) poder decidir cuantos fondos deberán dedicarse y a qué en el futuro. No será así. El SEAE realizará, por el contrario, la programación de los correspondientes instrumentos financieros<sup>20</sup> por encargo y bajo la supervisión del correspondiente Comisario<sup>21</sup>. Con ello la Alta Representante se ha doblegado ante la Comisión, al aceptar que su intervención habrá de limitarse a *colaborar* en la planificación estratégica y *actuar únicamente*

---

<sup>19</sup> *Reivindicación de la Política... op. cit.*, nota 17, p. 147.

<sup>20</sup> En el párrafo 2 de este artículos, la Decisión relaciona los siguientes instrumentos de ayuda exterior: El Instrumento de Cooperación al Desarrollo, el Fondo Europeo de Desarrollo, El Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, El Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, el Instrumento de Cooperación con los Países Industrializados, El Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear y el Instrumento de Estabilidad, en relación con la asistencia prevista en el artículo 4 del Reglamento (CE) núm. 1717/2006.

<sup>21</sup> *Vid.* Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (2010/427/UE), *Diario Oficial de la Unión Europea* L 201, 3.8.2010, artículo 9, párrafos 3, 4 y 5.

*desde una función de coordinación*<sup>22</sup>. La decisión en caso de litigio corresponde a aquélla.

9. Tampoco el Consejo mostró demasiado entusiasmo en proporcionar mayor «visibilidad» a la Unión como actor global<sup>23</sup> mediante un SEAE estructurado de manera eficiente y desmontando estructuras duplicadas de Consejo y Comisión (...).

Por el contrario, en el Consejo se adoptaron las medidas precisas para que, durante la transferencia prevista al SEAE de los pertinentes departamentos del Consejo, todo quedara como hasta entonces. Y antes de que la Alta Representante presentase su primer borrador propio para el Servicio en estudio, el Consejo ya la había puesto ante hechos consumados al presentarle una nueva Dirección para la Planificación y la Gestión de Crisis, en la que se integraban los instrumentos civiles y militares del Consejo establecidos para responder ante situaciones de crisis. A propuesta de éste, la Dirección en cuestión debería transferirse al SEAE como unidad especial con un estatuto de personal propio, al igual que el Estado Mayor para la Capacidad Civil de Planificación y Ejecución, el Estado Mayor Militar de la Unión Europea y el Centro Conjunto de Situación para el Análisis de la Inteligencia.

Para la Comisión y el Parlamento Europeo, sin embargo, las ideas que el Consejo logró incluir en el borrador de Decisión de 25 de marzo de 2010, despertaron el temor de que las competencias otorgadas a la Comisión en el pasado en el ámbito de la prevención de conflictos, la reacción ante las crisis y el seguimiento de los conflictos, pudieran «sacarse» del método comunitario. Y en el Parlamento Europeo se exigió reunir al menos las correspondientes competencias de la Comisión y del Consejo en una misma y única Dirección General en el SEAE.

10. Aunque tras el informe sobre el SEAE de la Presidencia sueca (octubre 2009), que ya exponía de manera precisa la estructura, composición y forma de trabajo de aquél, la mayoría de Jefes de Estado y de Gobierno pensaron que, después de un segundo referéndum irlandés con resultado positivo, la ejecución de este plan mediante una propuesta de decisión definitiva por el Alto Representante sería un mero trámite formal, no fue realmente así. Los Estados miembros no contaron con la oposición a este borrador de la Comisión y muy en particular del Parlamento Europeo. Tampoco

<sup>22</sup> Ibid. Artículo 9.1 y 9.2

<sup>23</sup> Sobre la noción de «visibilidad» de la Unión, *vid. ad ex.* FERNÁNDEZ LIESA, C.R., «Visibilidad de la acción exterior europea en el nuevo Tratado de Lisboa» en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coordinador): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (APDIRI)-Iustel, Madrid, 2008, pp. 349-360.

prestaron, por lo demás, excesiva atención al SEAE, pues la crisis financiera y económica y, en último término, los problemas de la deuda y del euro impusieron su peso.

El relativo interés que respecto de este nuevo instrumento demostraron los Estados miembros constituye, probablemente, una expresión de la calculada ambigüedad que en materia de política exterior y de seguridad éstos siguen, a la postre, manteniendo. El hecho de que Europa necesite encontrar respuestas comunes a los retos cada vez más complejos de las modernas relaciones internacionales, jugó un papel insignificante durante las negociaciones mantenidas en el proceso de establecimiento del SEAE. Mucho menor en todo caso que las preocupaciones e intereses propiamente nacionales. Baste recordar al respecto que solo a instancias del Parlamento Europeo se ha incluido en el organigrama del SEAE un departamento de planificación estratégica<sup>24</sup>.

Por ejemplo, de la preocupación de Alemania por el SEAE lo único que se supo, y al cabo de no poco tiempo, fue una carta de su Ministro de Asuntos Exteriores a la Alta Representante, en la que se exigía que el alemán fuera idioma oficial en el Servicio<sup>25</sup>. En Gran Bretaña, otro Grande, el SEAE nunca encontró grandes partidarios; ya había dejado claro durante las negociaciones del Tratado de Lisboa que no estaba dispuesto a tolerar merma alguna de su soberanía en temas de PESC y PCSD<sup>26</sup>. La preocupación, por su parte, de los Estados miembros de la Unión más pequeños se centró en que sus diplomáticos no quedaran relegados por los más grandes a la hora de distribuir los puestos: exigieron, sin éxito, un quórum para ellos, pero si consiguieron introducir en el proyecto de decisión un párrafo en el sentido de que la composición del Servicio debía estar compensada geográficamente<sup>27</sup>.

En rigor, solo Francia se implicó a fondo en este nuevo Servicio, intentando influir en su estructura. De hecho, el poderoso Secretario General ejecutivo («que gestiona el SEAE» en su conjunto, aunque actúe bajo la autoridad del Alto Representante) es de inspiración francesa<sup>28</sup>. El que en octubre de 2010 la Alta Representante decidiese el nombramiento precisamente de un francés, Pierre Vimont, como Secretario General ejecutivo del Servicio y

---

<sup>24</sup> Artículo 4, párrafo 3, letra b) de la Decisión de 26 de abril de 2010, *op. cit.*, nota 21, *Vid.* asimismo párrafo 16, letra A de este mismo trabajo.

<sup>25</sup> WEISS, S., *El Servicio Europeo...*, *op. cit.* (nota 18), p. 6.

<sup>26</sup> Por ejemplo, la pretensión de brindar al SEAE la posibilidad de asumir cometidos consulares en terceros países fue suprimida a causa de la oposición del Gobierno de Su Graciosa Majestad. *Vid. infra* párrafos 21-24 de este trabajo.

<sup>27</sup> *Vid. infra* párrafos 19-20.

<sup>28</sup> Artículo 4.1 de la Decisión que lo establece, *op. cit.*, nota 21.



los comentarios realizados al respecto por el Ministro de Asuntos Exteriores de ese país<sup>29</sup> refuerzan la idea de que Francia es hoy, entre actuales Estados miembros de la Unión, uno de los principales valedores del SEAE.

## 2. El Parlamento Europeo

11. Tras la reanudación de los trabajos para la concreción del SEAE, una vez que el Consejo anunció la celebración de un segundo referéndum en Irlanda, el Parlamento Europeo recordaba al Consejo, en una nueva resolución (octubre de 2009), la necesidad de un diálogo permanente con él si se quería una puesta en funcionamiento eficaz del Servicio y la garantía de que el mismo contara con los recursos financieros necesarios. El Parlamento reiteró, asimismo, que el SEAE debía integrarse en la estructura administrativa de la Comisión, así como estar sujeto a las decisiones del Consejo (en los ámbitos de la PESC y la PCSD) y de la Comisión (en el ámbito de dimensión exterior de las políticas comunitarias y, en general, de las relaciones exteriores comunes).

El Parlamento manifestaba ya también, de cara a la negociación de la Decisión del Consejo, las posiciones que entendía irrenunciables<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Declaraciones, de 26 de octubre de 2010, de Bernard Kouchner, MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Nombramiento de Pierre Vimont como secretario general ejecutivo del Servicio europeo para la Acción exterior de la Unión europea*, République Française, 26 de octubre de 2010, [http://www.diplomatie.gouv.fr/es/article\\_imprim.php3?id\\_article=8586](http://www.diplomatie.gouv.fr/es/article_imprim.php3?id_article=8586) (última consulta 02/12/2010)

<sup>30</sup> *Primero*, que todo el personal del SEAE debería poseer el mismo carácter temporal o permanente y los mismos derechos y obligaciones independientemente de su origen y que deberían disponer de cierta independencia objetiva en el marco de las instrucciones emanadas de las responsabilidades definidas en los Tratados. *Segundo*, que deberían otorgarse al alto representante y vicepresidente de la Comisión las competencias de autoridad facultada para proceder a los nombramientos en el SEAE. *Tercero*, que debería incluirse en la Decisión la estructura de organización del servicio y que el organigrama se debería aprobar como parte del presupuesto de la Comisión (gastos administrativos) en el marco del procedimiento presupuestario anual. *Cuarto*, que el SEAE debería estar dirigido por un director general responsable ante el alto representante y vicepresidente de la Comisión. *Quinto*, que el SEAE debería ramificarse en diferentes direcciones especializadas para cada uno de los distintos ámbitos geoestratégicos y en otras direcciones competentes para las cuestiones relativas a la política de seguridad y defensa, la gestión civil de crisis y asuntos multilaterales y horizontales, incluidos los derechos humanos y las cuestiones administrativas. *Sexto*, que el alto representante y vicepresidente de la Comisión debería comprometerse a informar a las comisiones de Asuntos Exteriores y de Desarrollo del Parlamento Europeo sobre sus nombramientos para altos cargos del SEAE, y tendría que aceptar que se celebraran audiencias de los candidatos, si la Eurocámara así lo decidiera (JÁUREGUI ATONDO, R., *El Parlamento Europeo: un actor decisivo en las negociaciones sobre la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior*, ARI 147/2010, 15/10/2010, pp. 1-6 [p. 3],

12. El 23 de octubre de 2009 se presentó el documento de base, elaborado por la Presidencia del Consejo y los Estados miembros. A fin de elaborar la propuesta legislativa y partiendo de ese texto y de las recomendaciones del Parlamento Europeo, la Alta Representante creó un grupo de trabajo, formado por doce expertos provenientes del Consejo, la Comisión y de las presidencias rotatorias. La propuesta de Decisión se adoptó el 25 de marzo de 2010.

13. El 26 de abril de 2010, el Consejo de Asuntos Generales llegaba a un acuerdo político global respaldado por la Comisión Europea. No obstante, y merced a los nuevos poderes que el Tratado de Lisboa (2007) le asignó, el Parlamento Europeo debía dar asimismo su aprobación a los Reglamentos sobre el presupuesto y el estatuto del personal de este nuevo SEAE.

Los tres grandes grupos políticos que en él se integran (Partido Popular Europeo, Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas y Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa) trabajaron conjuntamente para incluir en el proyecto de Decisión sus posiciones, añadiendo incluso, a las que ya se señalaron, alguna exigencia más<sup>31</sup>. El 21 de junio en Madrid, la Alta Representante, la Presidencia española de la Unión y los representantes del Parlamento Europeo llegaron a un acuerdo político sobre la organización y el funcionamiento del SEAE, acordándose además dos declaraciones de la Sra. Ashton sobre su responsabilidad política y sobre la estructura básica de la administración central del Servicio<sup>32</sup>.

El 8 de julio de 2010, por 549 votos a favor, 78 en contra y 17 abstenciones, el Parlamento Europeo aprobó la propuesta de la Alta Representante en su versión modificada. Y lo hizo consiguiendo que el texto final recogiera sus ideas prioritarias: el respeto del método comunitario y del papel de la Comisión, a través de un vínculo estrecho entre el SEAE y la Comisión Europea, y la garantía de un control político y presupuestario por parte del Parlamento sobre el SEAE. Además, el texto final contempla, a juicio de uno de sus diputados<sup>33</sup>, la mayoría de las peticiones del Parlamento:

---

<sup>31</sup> Mayores competencias para el SEAE, alguna de las cuales la Comisión había pretendido escamotear (la política de desarrollo, la ayuda humanitaria o la política de vecindad), una distribución equitativa de nacionalidades en el personal del Servicio, el nombramiento de delegados políticos con responsabilidad política para asistir a la Alta Representante, y un cuerpo exterior en el que al menos la mitad de sus componente procediese de la Comisión.

<sup>32</sup> *Declaración del Parlamento Europeo, del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y del Consejo sobre el SEAE*, COMISIÓN EUROPEA-REPRESENTACIÓN EN ESPAÑA.

<sup>33</sup> JÁUREGUI ATONDO, R.: *El Parlamento Europeo: un actor decisivo...*, op. cit., nota 30, pp. 4-5.

- Que aunque la contratación del personal del SEAE se base en los méritos, el equilibrio geográfico y el de género sean tenidos en cuenta en los nombramientos de los Jefes de las Delegaciones de la Unión y que la Comisión Europea participe en el proceso de selección de éstos, aunque sea la Alta Representante quien tome las decisiones finales.
- Que al menos un 60% del personal del SEAE esté formado por funcionarios de la Unión, lo que garantiza la identidad comunitaria del servicio, y que los funcionarios de los servicios diplomáticos nacionales, que representarán un tercio del personal, sean agentes temporales por un máximo de ocho años con la posibilidad de renovarlos dos años más. Así, el 1 de enero de 2011, un total de 1.525 funcionarios de la Comisión y la Secretaría General del Consejo serán transferidos al SEAE y se crearán 100 nuevos puestos.
- Que el control político y presupuestario sobre el SEAE en su conjunto del Parlamento esté garantizado mediante los derechos de descarga (control de la gestión presupuestaria). Además, aunque el presupuesto operacional será responsabilidad de la Comisión, la Alta Representante se ha comprometido a que el Parlamento reciba un documento que explique qué partes del presupuesto están consagradas a las acciones exteriores, incluyendo los planes de establecimiento de las Delegaciones de la Unión y el gasto de las acciones desglosado por país y misión. El presupuesto administrativo del SEAE entrará en una nueva sección denominada «Servicio Europeo de Acción Exterior». En el contexto del tema de la financiación de este nuevo Servicio, puede ser útil mencionar que el martes 30 de noviembre de 2010, la Comisión ha lanzado una consulta pública para recabar ideas de los expertos sobre cómo financiar el Servicio a partir del 2013<sup>34</sup>.
- Que los representantes especiales de la Unión y los jefes de las Delegaciones en los países y organizaciones que el Parlamento considere «estratégicamente importantes», comparezcan ante la Comisión de Asuntos Exteriores. Además, ésta comisión y la de Presupuestos tendrán un mayor control sobre las misiones de la PESC financiadas con presupuesto de la Unión. Todos estos puntos han quedado reflejados en la declaración sobre responsabilidad política de la Alta Representante que esta ha efectuado acompañando a la Decisión.
- Que en el organigrama figure, por debajo del Alto Representante, un Secretario General ejecutivo y dos secretarios adjuntos.

---

<sup>34</sup> MSG, *Bruselas lanza una consulta pública sobre cómo financiar el Servicio de Acción Exterior más allá de 2010*, Intereconomía, Madrid, 30/11/2010, <http://www.intereconomia.com/print/399765> (última consulta 02/12/2010).

- Y, por último, los diputados han introducido en la Decisión la obligatoriedad de presentar antes de 2011 un informe, al Parlamento, al Consejo y a la Comisión, sobre el funcionamiento del SEAE y a mediados de 2013, una evaluación de su organización y funcionamiento.

### III. La Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (2010/427/UE)

14. La Decisión por la que se crea el SEAE se adoptó por el Consejo de Asuntos Exteriores, el 26 de julio de 2010<sup>35</sup>. Y este mismo órgano y con idéntica formación aprueba, el 25 de octubre siguiente, los Reglamentos financieros y de personal del SEAE<sup>36</sup>, por lo que éste podrá estar funcionando en diciembre de 2010 o principios de 2011.

15. El SEAE es una auténtica administración que servirá de apoyo a la figura del Alto Representante, estando bajo su autoridad, y con sede en Bruselas. Es un organismo autónomo de la Unión Europea, separado de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo. Está compuesto por una administración central y por las Delegaciones de la Unión en el extranjero. La elección del Secretario General Ejecutivo, y de los dos vicesecretarios, cargos de gran importancia<sup>37</sup>, ya se ha producido como sabemos. El francés Pierre Vimont<sup>38</sup>, bajo la dirección de la Alta Representante, será el encargado en cuanto Secretario General ejecutivo del SEAE de la gestión administrativa y financiera, así como de la coordinación entre la estructura central y las Delegaciones en el exterior.

Aunque el SEAE también debe asistir al Presidente del Consejo Europeo, al Presidente de la Comisión y la Comisión misma, en el ejercicio de sus respectivas funciones en el ámbito de la acción exterior<sup>39</sup>, lo cierto es que su principal misión será apoyar a la Alta Representante en el cum-

---

<sup>35</sup> Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (2010/427/UE), *Diario Oficial de la Unión Europea* L 201, 3.8.2010, pp. 30-40.

<sup>36</sup> CONSEJO DE LA UE, *Press release of the 3040th Council meeting (General Affairs)*, de 25 de octubre, de 2010, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/genaff/117366.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/117366.pdf).

<sup>37</sup> Decisión 2010/427/UE, *op. cit.*, note 35, Párrafos 1 y 2 del artículo 4.

<sup>38</sup> Consejo de asuntos generales de la UE, nota de prensa, 15349/10 PRESSE 285 PR CO 28, de 25 de octubre de 2010, p. 10, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/genaff/117366.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/117366.pdf)

<sup>39</sup> Decisión 2010/427/UE *op. cit.*, note 35, artículo 2.2.

plimiento de su mandato, lo que significa ayudarla para que pueda contribuir con sus propuestas al desarrollo de la PESC, la PCSD y para asegurar la coherencia de la acción exterior, darle apoyo en su función como presidenta del Consejo de Asuntos Exteriores así como en cuanto Vicepresidenta de la Comisión.

El SEAE trabajará en estrecha colaboración con la Secretaría General del Consejo, con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y con los servicios de la Comisión y otras instituciones y organismos, incluyendo el Parlamento Europeo y agencias como la OLAF, a la que se hace referencia expresa en la Decisión del Consejo por la que se crea el Servicio<sup>40</sup>. En ésta, se precisa por lo demás que de las consultas que el SEAE deberá realizar con la Comisión se excluirán los asuntos relativos a la PCSD<sup>41</sup>.

Un tercio del personal del SEAE deberá provenir de los servicios diplomáticos de los Estados miembros y al menos un 60% de los puestos deben ser cubiertos por funcionarios permanentes de la Unión Europea<sup>42</sup>. Todos ellos, funcionarios permanentes de la Unión y los agentes temporales procedentes de los servicios diplomáticos nacionales, tendrán los «mismos derechos y obligaciones y tendrán el mismo trato»<sup>43</sup>. La Decisión 2010/427, que establece el SEAE, permite además que este recurra «en determinados casos a un número restringido de expertos nacionales especializados en comisión de servicio»<sup>44</sup>.

16. El SEAE descansará sobre dos pilares: la administración central y las Delegaciones de la Unión<sup>45</sup>:

A) La administración central estará organizada en Direcciones generales. En algunas se integrarán los departamentos geográficos y temáticos. Habrá además una para asuntos administrativos, presupuestarios, de seguridad, comunicación y sistemas de información, encabezada por un Director General de Presupuestos y Administración. Y otra Dirección general en la que se integrarán la Dirección de Planificación de la Gestión de Crisis, la Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución, el Estado Mayor de la Unión Europea y el Centro de Situación de la Unión Europea<sup>46</sup>.

---

<sup>40</sup> Decisión 2010/427/UE, *op. cit.*, note 35, artículo 3. *Vid.* [Http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.html) (European Anti-Fraud Office).

<sup>41</sup> *Ibid.* artículo 3.2.

<sup>42</sup> *Ibid.* artículo 6.9.

<sup>43</sup> *Ibid.* artículo 6.7.

<sup>44</sup> *Ibid.* artículo 6.3.

<sup>45</sup> *Ibid.* artículos 1, 4-5.

<sup>46</sup> *Vid. supra* el párrafo 9 de este trabajo.

En la administración central se incluirán también un Servicio Jurídico, los Departamentos para relaciones inter-institucionales, diplomacia pública e información, auditoría interna y protección de datos personales, y asimismo (a propuesta del Parlamento Europeo) un Servicio de Planificación de Política Estratégica<sup>47</sup>.

B) El otro pilar del SEAE viene conformada por las Delegaciones de la Unión Europea en el exterior. La decisión de crear o cerrar una Delegación se adopta por el Alto Representante, de acuerdo con el Consejo y la Comisión<sup>48</sup>.

17. En la medida en que toda una serie de departamentos de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, incluyendo las Delegaciones, se transfieren en bloque al SEAE, unidades que trabajaban por separado en función de su adscripción a una institución u otra pasarán a hacerlo unidas y bajo la autoridad del Alto Representante. Entre nosotros, se ha puesto un sugerente ejemplo que me parece didáctico citar:

«el personal adscrito a la Dirección General E, dentro de la Secretaría General del Consejo, y las personas que trabajaban en la dirección para Europa del Este y Asia central pasan a trabajar en la misma unidad en que lo harán también los funcionarios de la Comisión que estaban trabajando en la Dirección General para las relaciones exteriores de la Comisión que se dedicaba a la misma área geográfica»<sup>49</sup>.

De este modo, la coherencia en las posiciones y decisiones de la Unión en política exterior debe ser el resultado natural (...).

Un reto importante es el que se deriva del cambio de naturaleza de las Delegaciones, que ya no representarán únicamente a la Comisión europea sino a la Unión en su conjunto. Los funcionarios que trabajen en las Delegaciones no se encargarán únicamente, por tanto, de ejecutar la dimensión exterior de las políticas comunitarias sino que deberán ocuparse también de la PESC y la PCSD. Se está ya reclutando a expertos en estas áreas para las Delegaciones, estando incluso abierta la discusión sobre la incorporación de agregados militares a las mismas. El 16 de septiembre de 2010, por lo demás, la Alta Representante dio a conocer los nombres de 29 de los Jefes de estas Delegaciones de la Unión, quienes

---

<sup>47</sup> Decisión 2010/427/UE *op. cit.*, note 35, artículo 4. *Vid.*, también, el párrafo 10 *supra*.

<sup>48</sup> *Ibid.*, artículo 5.1.

<sup>49</sup> CEBADA ROMERO, A., *La Alta Representante de la Unión Europea: La primera Ministra integral de acción exterior*, Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, Dirección General de Relaciones Institucionales, núm. 19/2010, noviembre, pp. 1-15 (p. 11) (<http://www.ieee.es>).

ejercerán autoridad sobre todo el personal integrante de las mismas<sup>50</sup>; cinco de ellos son españoles y han sido destinados a las Delegaciones de Argentina, Angola, Guinea-Bissau, Namibia y (como segundo) de la República Popular China<sup>51</sup>.

Los departamentos vinculados a la PESC y a la PCSD se fusionan con los que venían trabajando en las relaciones exteriores. Y aunque en temas PESC y PCSD la adopción de decisiones sigue en manos del Consejo y los procedimientos varían en función de que estemos en un área o en otra, no debe menospreciarse el poder de propuesta que tiene la Alta Representante, lo que puede implicar que la creación de esta estructura administrativa en el ámbito de la acción exterior sea quizás una de las manifestaciones más contundentes de la supresión de los pilares llevada a cabo por el Tratado de Lisboa (2007)<sup>52</sup>.

18. En la regulación que del SEAE se ha hecho, se ha omitido una cuestión de importancia, cual es la que se refiere a la formación de los diplomáticos<sup>53</sup>. La Decisión 2010/427/UE, de 26 de julio de 2010, que establece el SEAE ha fijado el plazo de un año para solución adecuada a este problema:

«Se tomarán medidas para dotar al personal del SEAE de una formación común adecuada, basada, en particular, en las prácticas y estructuras existentes en los ámbitos nacionales y de la Unión. El Alto Representante tomará las medidas oportunas a tal efecto antes de que finalice el año siguiente a la entrada en vigor de la presente Decisión»<sup>54</sup>

Se ha apuntado, asimismo, como otro de los problemas presentes en la configuración del SEAE efectuada el que, pese al principio de apertura de la Unión a la sociedad civil (artículo 11.2 del TUE y artículo 15.1 del TFUE) y de que, en particular, en el terreno diplomático hay organizaciones de la sociedad civil que están realizando una importante labor en el campo de la diplomacia privada, no se ha hecho ninguna referencia a la cooperación entre el SEAE y estas organizaciones. Omisión que no parece coherente ni con la intención de hacer de éste un Servicio adecuado a

<sup>50</sup> Decisión 2010/427/UE, *op. cit.*, note 35, artículo 5.2.

<sup>51</sup> [http://www.euroxpress.es/index.php/News/2010/09/16/Primer\\_reparto\\_de\\_cargos\\_en\\_e](http://www.euroxpress.es/index.php/News/2010/09/16/Primer_reparto_de_cargos_en_e) (16/12/2010); y <http://www.eurosdvillage.eu/El-Servicio-Europeo-de-Accion-Exterior4067.html?lang=fr> (02/12/2010).

<sup>52</sup> CEBADA ROMERO, A., *La Alta Representante...*, *op. cit.*, nota 49, p. 12.

<sup>53</sup> La misma Alta Representante lo reconoce (Discurso de la AR/VP en el debate del PE sobre la acción exterior de la UE, 19 de octubre de 2010, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/567&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>).

<sup>54</sup> Decisión 2010/427/UE, *op. cit.*, nota 35, Artículo 6.12.

las necesidades del siglo en que vivimos ni con la importancia que desde la Unión Europea se da a la mediación en lo que a gestión y prevención de conflictos se refiere<sup>55</sup>.

#### IV. Problemas claves del mismo

19. A tres cuestiones concretas me voy a referir: la primera tiene que ver con los problemas que plantea su composición, atiende la segunda a la necesidad que puede surgir de delimitación de las respectivas competencias que en su funcionamiento deban tener Unión y Estados miembros, refiriéndose, en fin, la tercera a las implicaciones que su puesta en marcha supondrá para nuestro país.

##### 1. *Composición del SEAE*

20. Sobre la composición del Servicio, que necesariamente debe contar con miembros procedentes de los servicios del Consejo y la Comisión así como de los servicios diplomáticos de los Estados miembros, se barajaron dos tesis<sup>56</sup>:

- La más restrictiva preconizaba un Servicio claramente centrado en cuestiones de política exterior pura y dura, esto es, de cuestiones del segundo pilar tal y como este se contempla en el Derecho hasta hace poco vigente. Según esta perspectiva, solo los órganos que trabajan actualmente en el ámbito concreto de la PESC (incluida, sí, la PESD) integrarían el Servicio.
- La tesis más amplia, por el contrario, propugnaba un Servicio Europeo mucho más ambicioso, dado que incluiría todas las Direcciones generales de la Comisión que abordan la dimensión exterior de ciertas políticas comunitarias, esto es, no solo la de Relaciones Exteriores sino también las Direcciones Generales de Desarrollo, Ampliación, Ayuda Humanitaria y la Oficina de Cooperación, excluyéndose únicamente la Dirección General de Comercio; cabe señalar en este sentido que el *Informe de situación* (2005) reveló la existencia

---

<sup>55</sup> CEBADA ROMERO, A., *La Alta Representante...*, *op. cit.*, nota 49, pp. 12-13. También, de la misma autora: «Hacia la construcción descentralizada de la paz: una oportunidad para la sociedad civil, para el Derecho internacional y para la Unión Europea» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2010, núm 35, pp. 1-44.

<sup>56</sup> De «minimalista» y «maximalista» se las califica (FERNÁNDEZ SOLA, N. *El Servicio Europeo...*, *op. cit.*, nota 5, pp. 12, 13.



de «un consenso en que no debería incluirse la política comercial»<sup>57</sup>. Por el Consejo, formarían parte del Servicio, y además de la Dirección General E y la Unidad Política, el Estado Mayor de la Unión Europea y el Centro de Situación.

Aun entendiendo que la tesis restrictiva era más cautelosa y aún prudente en un tema que va a plantear muchos problemas, no parecía coherente con la decisión que tomara el Tratado Constitucional (2004), y el de Lisboa, aunque suavizándola, ha mantenido<sup>58</sup>, de dotar a la acción exterior de la Unión de mayor visibilidad, coherencia y eficacia: más «visibilidad» en cuanto la Unión Europea y la Comunidad Europea actuales serán sustituidas por una «superestructura» única, la Unión Europa, que verá además regulada su acción exterior de modo más organizado, tanto en el TUE como en el TFUE; mayor *coherencia* se pretende precisamente con la creación de la figura del Alto Representante (en el Tratado Constitucional, Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión en su conjunto), que será el responsable de la acción exterior tanto en el Consejo como en la Comisión, ayudado por una administración bajo sus órdenes, el SEAE; y más *eficacia* como consecuencia, amén de otras posibles consideraciones, de esa Unión Europea más visible y coherente.

Solo una composición suficientemente amplia de este Servicio permitirá al Alto Representante ejercer con coherencia y eficacia su labor como responsable de la acción exterior en su conjunto y en sus diversas facetas de la Unión Europea. Cabe añadir en este sentido que «la opinión mayoritaria de los Estados miembros», y citamos palabras textuales del *Informe de situación (2005)*, se situaría en un punto intermedio entre las posiciones minimalista y maximalista referidas, lo que comportaría un SEAE formado por la DGE, la Unidad Política del Consejo y probablemente por el Estado Mayor de la Unión así como, del lado de la Comisión por su Dirección General de Relaciones exteriores; había más dudas y reticencias a incluir también el personal del Centro de Situación<sup>59</sup>

La Decisión 2010/427/UE, de 26 de julio de 2010, del Consejo incluye todo lo que la posición que se ha llamado maximalista pedía respecto de los servicios del Consejo, esto es, la Unidad Política, la PCSD y las estructu-

---

<sup>57</sup> *Servicio Europeo de Acción Exterior. Informe conjunto... op. cit.*, nota 14, p. 4 (apartado número 8).

<sup>58</sup> Aquél dedicó un título único, en su Parte III, (el V) al conjunto de la acción exterior de la Unión; el Tratado de Lisboa (2007) deja la PESC y la PCSD en el TUE y en el TFUE agrupo (en su Parte quinta) la dimensión exterior de diversos ámbitos materiales que se hallaban dispersos en el TCE. Esta situación, entienden ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M., «supone un claro retroceso» (*La Europa que viene...*, *op. cit.*, nota 6, p. 217).

<sup>59</sup> *Servicio Europeo de Acción Exterior. Informe de servicio conjunto... op. cit.*, nota 14, p. 4 (apartado número 8).

ras de gestión de crisis (incluyendo al Estado Mayor de la Unión Europea [EMUE] y el Centro de Situación [SITCEN]) y la Dirección General E. En cuanto a los servicios de la Comisión, el SEAE creado no «abduce» todo lo que los maximalistas deseaban pero sí va más allá de las tesis (mayoritarias) que se conformaban con un justo medio, dado que el Consejo transfiere al SEAE, con excepciones puntuales en algún caso de cierto tipo de personal, no solo la Dirección General de las Relaciones Exteriores y el Servicio Exterior sino asimismo la Dirección General de Desarrollo<sup>60</sup>.

21. En todo caso, una composición amplia del Servicio generará a su vez problemas de diverso tipo a los que habrá que hacer frente. Como el conectado con el dato de que al superar con mucho el número de funcionarios integrado en los servicios de la Comisión al de los que hacen lo propio en los del Consejo, surgía la interrogante de si no sería conveniente concretar el peso que cada una de estas instituciones habría de tener en el Servicio Europeo de Acción Exterior. ¿Cómo, además, se seleccionarían sus integrantes?

A) En relación con la primera de estas cuestiones, la Cámara de los Comunes del Reino Unido en particular consideró esencial que la composición de este Servicio no otorgara a la Comisión, la institución supranacional, un peso excesivo en detrimento del Consejo, la institución que representa a los Estados<sup>61</sup>. Estos temores fueron determinantes al dejar fuera de la composición del SEAE los servicios de la Comisión encargados de la política comercial, por más que estos tengan que ver con la acción exterior de la Unión.

Por otra parte, parecería razonable precisar el número de miembros del Servicio que habrán de proceder de los servicios diplomáticos nacionales. En un análisis reciente, su autora ha sostenido (con base en informaciones proporcionadas por altos funcionarios de la Comisión, del Consejo y de la Representación Permanente de España), que una fórmula equilibrada que podría contar con el indispensable apoyo de los Estados miembros nos llevaría a «una composición inicial de 1.000 funcionarios de la Comisión, 200 del Consejo y 2000 de los Estados miembros, que con el tiempo pudiera alcanzar los 6.000 efectivos»<sup>62</sup>.

La decisión del Consejo, de 26 de julio de 2010, ha respondido a la mayoría de estas inquietudes. De este modo, su artículo 6.9 determina que «al

---

<sup>60</sup> La decisión 427 del Consejo relaciona en su Anexo «Los servicios y funciones que se transferirán al SEAE» (*Diario Oficial de la Unión Europea* L 201, 3 de agosto de 2010, pp. 39-40).

<sup>61</sup> HOUSE OF COMMONS, UK Parliament (2008), *Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty*, Third Report, 20/01/2008, Foreign Affairs Committee, párrafos 179, 182. <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm/cmcaff.htm> (última consulta 12/12/2010)

<sup>62</sup> FERNÁNDEZ SOLA, N., *El Servicio Europeo...*, op. cit., nota 5, p. 13 y nota 1 de la p. 1.

menos un tercio de la plantilla total del SEAE» procederá de los servicios diplomáticos de los Estados miembros y «al menos el 60 por ciento» estarán representados por «funcionarios permanentes de la Unión». Se habrá reparado en que no se ha considerado necesario proceder expresamente y de manera formal a un reparto más concreto entre Comisión y Consejo (...). Esta situación nos lleva a que aunque en su etapa inicial el SEAE no superará en ningún caso los 3.000 funcionarios, más adelante podrá llegar a contar hasta con 8.000<sup>63</sup>.

B) Cómo seleccionar al personal integrante del Servicio es una más de las cerezas prendidas en este racimo. Los trabajos preparatorios acometidos no eran proclives a fijar con carácter previo porcentajes o cuotas nacionales: así, el *Informe de Situación* elaborado en el 2005 por el Alto Representante y la Comisión solo especificó la necesidad de asegurar «un equilibrio geográfico adecuado, aunque evitando que se establezca un sistema de cuotas»; y lo mismo sostuvo un Informe del Consejo posterior (2008)<sup>64</sup>. Resultará en todo caso necesario concretar cuales habrán de ser los criterios para su selección. Había al menos dos opciones posibles:

- Una pasaría por la realización de un concurso u oposición, a decidir, en cuanto a los méritos de los candidatos, por una comisión que incluyeran representantes de las instituciones de la Unión y de los Estados miembros.
- La otra fórmula que se ha manejado pasaría por la propuesta de candidatos por cada Estado (y eventualmente, si así se decidiera, del Consejo y la Comisión) y la decisión final de un órgano reducido del entorno del Alto Representante, que podría de este modo formar un Servicio de acuerdo con los méritos y competencia de los candidatos pero también de su confianza. El Informe de situación (2005) constató «un amplio acuerdo» sobre la importancia de los méritos en la selección del personal, según procedimientos «en los que el Ministro [se refiere al que el Tratado Constitucional de 2004 llamaba Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea] desempeñaría un papel primordial, que incluiría su aprobación de las decisiones finales<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Según los datos que proporciona el entonces diputado socialista en el Parlamento Europeo y hoy Ministro del Gobierno Ramón Jáuregui, «el 1 de enero de 2011, un total de 1.525 funcionarios de la Comisión y la Secretaría General del Consejo serán transferidos al SEAE y se crearán 100 nuevos puestos» (*El Parlamento Europeo: un actor decisivo...*, *op. cit.*, nota 30, p. 5). Al número citado, claro, habrá que sumar el de los miembros de los servicios diplomáticos nacionales (...).

<sup>64</sup> *Servicio Europeo de Acción Exterior. Informe conjunto...*, *op. cit.*, nota 14, p. 6 (apartado número 14); External Action Service. Contribution by Council Secretariat Officials, 2008.

<sup>65</sup> *Servicio Europeo de Acción Exterior. Informe de situación conjunto...*, *op. cit.*, nota 14, *cit.*, p. 6 (apartado núm. 14).

Parece claro que la primera opción es más rigurosa pero también más costosa y lenta. El Consejo ha decidido finalmente que los méritos sean un factor importante en el proceso de selección, pero este a fin de cuenta lo fijará la Alta Representante:

«El Alto Representante establecerá los procedimientos de selección del personal del SEAE, que se llevará a cabo por un procedimiento transparente basado en los méritos, con el objetivo de contar con los servicios de un personal con el máximo nivel de capacidad, eficacia e integridad, garantizando un equilibrio geográfico adecuado y un reparto equitativo entre hombres y mujeres, y la presencia significativa en el SEAE de nacionales de todos los Estados miembros (...)»<sup>66</sup>.

El *Informe de situación* (2005), por lo demás, daba cuenta de que «la práctica totalidad» de los Estados miembros consideraba que el personal nacional en el Servicio Europeo debía estar compuesto «por agentes personales y no por expertos nacionales en comisión de servicios, garantizando así un estatuto único y condiciones de trabajo idénticas para toda la plantilla del Servicio Europeo de Acción Exterior»<sup>67</sup>. Así se ha decidido como regla general, aunque «si fuera necesario» el SEAE podrá recurrir «en determinados casos» a expertos nacionales especializados en comisión de servicio en «un número restringido»<sup>68</sup>.

## 2. Las Delegaciones de la Unión

22. Una de las decisiones que alcanzó «un amplio consenso» en el Consejo y que reflejó el *Informe de Situación* (2005) es que la red de Delegaciones con la que en la actualidad cuenta la Comisión, instrumento indispensable a través del cual la Comunidad Europea ha ejercido un genuino *ius legationis*, se transformarán en «delegaciones de la Unión» y formarán parte del SEAE bajo autoridad del Alto Representante<sup>69</sup>. Por otra parte, en el mismo Informe se refleja que «la mayoría de los Estados miembros» se manifestaron a favor de la idea de que estas delegaciones

<sup>66</sup> Decisión 2010/427/UE *op. cit.*, nota 34, artículo 6.8.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 6 (apartado núm. 13).

<sup>68</sup> *Ibid.*, artículo 6.3. El párrafo 2 del mismo deja claro que a todos los integrantes del SEAE (ya sean funcionarios o agentes de la Unión Europea ya miembros del personal de los servicios diplomáticos de los Estados miembros en cuanto agentes temporales) se les aplicará el Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea y el régimen aplicable a los otros agentes de la Unión («ROA»),

<sup>69</sup> *Servicio Europeo de Acción Exterior. Informe de situación conjunto... op. cit.*, nota 14, p. 5 (apartado núm.11).

«podrían asumir cometidos adicionales tales como la protección consular y los visados»<sup>70</sup>.

23. El artículo 20 del TCE reconocía a los ciudadanos de la Unión, es decir, a los nacionales de los Estados miembros de la misma, el derecho a acogerse en el territorio de un tercer país en el que el Estado del que es nacional no cuenta con representación, «a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado»; y se añadía que los Estados miembros establecerán entre sí las normas necesarias y entablarán las negociaciones internacionales para garantizar dicha protección<sup>71</sup>. Por su parte, el también artículo 20 del TUE disponía en términos generales la cooperación entre las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión en terceros países para contribuir a la ejecución del artículo 20 del TCE que he mencionado.

En aplicación de estas disposiciones, los representantes de los Estados miembros, reunidos en Consejo, adoptaron el 19 de diciembre de 1995 la decisión 95/553<sup>72</sup>. En ella, los Estados miembros especificaban los casos en los que sus misiones diplomáticas o consulares podrían prestar su protección a nacionales de otros Estados miembros que no contaran con representación propia en un tercer país. La protección, en concreto, consistiría en:

- a) la asistencia en casos de fallecimiento;
- b) la asistencia en casos de accidente o enfermedad grave;
- c) la asistencia en casos de arresto o detención;
- d) la asistencia a víctimas de actos de violencia;
- e) el socorro y la repatriación de nacionales de la Unión en dificultad»<sup>73</sup>.

<sup>70</sup> Ibid, p. 6 (apartado número 12).

<sup>71</sup> Sobre los antecedentes que llevaron al artículo 20 del TCE *vid.* los comentarios del que fuera Embajador de España ALVARGONZÁLEZ SANMARTÍN, F., «Protección diplomática y consular» en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. Libro II (Los derechos y libertades)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 1.467-1.490 (pp. 1.470 ss.).

<sup>72</sup> *Relativa a la protección de los ciudadanos de la Unión Europea por las representaciones diplomáticas y consulares (Diario Oficial de la Unión Europea L 314, de 28 de diciembre de 1995)*. La decisión que, en virtud de su artículo 8, debía entrar en vigor «cuando todos los Estados miembros hayan notificado a la Secretaría General del Consejo la conclusión de los procedimientos exigidos por sus respectivos ordenamientos jurídicos», lo hizo finalmente en mayo de 2002 (*Informe de la Comisión. Cuarto informe sobre la ciudadanía de la Unión [1 de mayo de 2001-31 de abril de 2004]*, Bruselas, 26 de octubre de 2004 [COM/2004/0695 final], apartado 3.4 [disponible en [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc)]).

<sup>73</sup> Artículo 5.1 de la Decisión 95/553. Para un comentario sobre cada uno de estos supuestos, ALVARGONZÁLEZ SANMARTÍN, F., «Protección ...», *op. cit.*, nota 71, pp. 1.484 ss.

La doctrina mayoritaria fue de la opinión de que no nos encontrábamos ante una *protección diplomática* (que autoriza a los Estados a presentar una reclamación formal de responsabilidad ante el gobierno de otro por haber quebrantado el Derecho internacional en la persona de uno de sus nacionales), ni tampoco, estrictamente hablando, de una *protección consular* genuina (en la que por lo común el jefe de la oficina consular de un Estado reclama al órgano de otro la comisión de una violación del Derecho interno o internacional en perjuicio de uno de sus nacionales), sino de una mera *protección o asistencia consular por razones humanitarias*<sup>74</sup>. Todos los autores estaban además de acuerdo en que incluso así era necesario un acuerdo entre el país anfitrión y el Estado miembro de la Unión que pretendía proteger a un no nacional para que ello fuera posible (de ahí, recuérdese, que el artículo 20 del TCE determinaran que «los Estados miembros... entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección»).

La práctica seguida por los Estados miembros, como el documento final del Proyecto CARE demostrará<sup>75</sup>, no ha sido uniforme en la aplicación de las disposiciones de Derecho primario y de Derecho derivado mencionadas. Y no lo ha sido en aspectos varios<sup>76</sup>:

- Algunos Estados miembros (como el Reino Unido) solo aplican, en cuanto a la protección consular prevista en el Derecho de la Unión para los nacionales de otros países miembros, las supuestos específicos de la decisión 95/553. Otros, sin embargo, prestan la asistencia consular más allá de los casos relacionados en el artículo 5 de la decisión citada. Así lo hacen Austria, Bélgica, Hungría y Luxemburgo (en tratados internacionales concertados por esos países con terce-

---

<sup>74</sup> Véase la relación de los autores que se expresaron en este sentido mencionada, por ejemplo, en GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M.<sup>a</sup> J., *La adaptación al Tratado de Lisboa (2007) del sistema institucional decisorio de la Unión, su acción exterior y personalidad jurídica*, Comares, Granada, 2010, pp. 88-89 (nota 202).

<sup>75</sup> El Proyecto CARE (*Consular and Diplomatic Protection Legal framework in the EU Member States*, Project number: JLS/2007/FRC-1/50 30-CE-0226854/00-31), financiado por el Programa sobre Derechos Fundamentales y Ciudadanía de la Comisión, pretende ofrecer cual el Derecho y la práctica de los 27 Estados miembros de la Unión en lo relativo a la protección diplomática y consular de sus nacionales en el mundo (incluyendo a los nacionales de otros Estados miembros). A tal efecto se han designado Relatores para cada país (en el caso de España esta labor fue realizada en su fase final y definitiva por el profesor de Derecho Internacional de la Universidad de Murcia Jorge Juan Piernas López). El muy extenso Documento Final, ya en fase muy avanzada (deliverable 3.1, versión 1.3, december 2010), aunque todavía confidencial, incluirá probablemente un Estudio Introductorio, un capítulo de Análisis Comparativo, que se cerrará con un Sumario y un capítulo final de Conclusiones y Recomendaciones

<sup>76</sup> Lo que el Proyecto CARE, *op. cit.*, nota 75, probablemente, confirmará.

ros) o la República Checa, Estonia, Latvia, Lituania, Suecia o España (en aplicación de las disposiciones nacionales que han adoptado para la ejecución del antiguo artículo 20 del TCE).

- Solo Italia y Portugal incluyen en los tratados que conciertan con terceros cláusulas que tienen como objetivo extender el ejercicio de su protección diplomática o consular a nacionales de otros Estados miembros. La mayoría de estos se limita a notificar a los terceros países que lo harán llegado el caso. Naturalmente, la notificación no basta, pues solo un tratado internacional en el que el tercero prestase su acuerdo a esta eventualidad sería suficiente, en virtud del Derecho Internacional que rige las relaciones diplomáticas y consulares.
- Menos de la mitad de los Estados miembros consideran que la protección diplomática o consular en un derecho del ciudadano jurídicamente protegido. Algunos de ellos lo reconocen así incluso en sus normas de rango constitucional, otros solo mediante disposiciones de rango legislativo.

En todo caso, de aceptarse la propuesta del *Informe de Situación (2005)*, las Delegaciones de la Comisión, que se habrían convertido ya en Delegaciones de la Unión Europea y estarían integradas en el SEAE, podrían pasar a ejercer directamente la protección consular que los Estados miembros venían prestando a nacionales de otros Estados miembros cuyos países no contarán con representación diplomática o consular. Habría que precisar, de ser así, en todo caso, si dicha posibilidad dependería o no de una petición de los Estados miembros o si el particular afectado podría dirigirse directamente sin más a una de las Delegaciones de la Unión (...). Por lo demás, y de acuerdo con el Derecho primario vigente, la eventual protección consular que directamente pudieran prestar las Delegaciones de la Unión solo sería posible en el supuesto de nacionales de los Estados miembros que con contasen en el país tercero con representación diplomática o consular y, desde luego, que existiese un acuerdo entre la Unión y el tercer país en el que esta posibilidad se contemplara por ambas partes.

24. Ya el Tratado de Lisboa (2007) modificó aspectos de esta situación, como lo ha hecho igualmente la decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 sobre el establecimiento del SEAE.

El Tratado de Lisboa, de una parte, mantiene las disposiciones de los antiguos artículos 20 del TUE y del TCE<sup>77</sup>, añadiendo expresa y literalmente la competencia del Consejo para adoptar, previa consulta con el Parlamento Europeo y mediante procedimiento legislativo especial, directivas

---

<sup>77</sup> Artículos 35 del TUE reformado y 23 del TFUE.

que coordinen las legislaciones nacionales y establezcan las pautas de cooperación necesarias que faciliten la protección que a los ciudadanos europeos se concede en el Derecho primario de la Unión<sup>78</sup>.

La Decisión 2010/427/UE, de 26 de julio, del Consejo determina en efecto, como se pedía en el Informe de Situación (2005), la inclusión en el SEAE y bajo la responsabilidad de la Alta Representante, de las Delegaciones de la Unión. Y se dice:

«las delegaciones de la Unión, de conformidad con el artículo 35, párrafo tercero, TUE, apoyarán a los Estados miembros, a *petición de éstos*, en sus relaciones diplomáticas y en su función de prestación de protección consular a los ciudadanos de la Unión en países terceros, basándose en la neutralidad en lo que se refiere a los recursos»<sup>79</sup>.

25. En conclusión: *Uno*, no todos los Estados miembros ejercen la protección consular de nacionales de otros miembros con el mismo alcance, yendo algunos más allá de lo que la directiva en vigor les exige.

*Dos*, las Delegaciones de la Unión no parece que puedan ejercer esta llamada protección consular de ciudadanos de la Unión si no es a petición de los Estados miembros (no queda especificado en la Decisión 2010/427 si esta petición debe proceder necesariamente del Estado miembro de nacionalidad del candidato a la protección y que no cuenta con representación en el tercer país), Si esta interpretación es correcta, y la misma se basa en la misma letra del la Decisión 2010/427, el avance sobre la situación actual es muy limitado y queda a años luz de las expectativas de algunos.

*Tres*, parece más que razonable la aplicación del párrafo segundo del artículo 23 del TFUE, esto es, la adopción de una directiva que coordine el ejercicio de la protección consular por los Estados miembros de la Unión a nacionales de otros estados miembros. En ella, deberían tenerse en cuenta al menos los puntos siguientes:

- El contenido de la futura directiva no debería limitarse a los supuestos de mera asistencia consular humanitaria previstos en la directiva de 1995. La legalización de documentos, documentos sobre estatuto personal y familiar, declaración de matrimonio, certificaciones de muerte o nacimiento..., podrían ser algunos ejemplos. No será fácil. Recuérdese que el Reino Unido se opuso a que la Decisión 2010/427, que estableció el SEAE, habilitase a las Delegaciones de la Unión para el ejercicio de algunas funciones consulares<sup>80</sup>.

<sup>78</sup> TFUE, artículo 23, párrafo segundo.

<sup>79</sup> Decisión 2010/427/UE, *op. cit.*, nota 34, Artículo 5.10 (la cursiva es mía).

<sup>80</sup> *Vid. supra* el parágrafo 10 de este trabajo.



- Debería incluso estudiarse la posibilidad de incluir en su texto el caso específico en que nacionales de Estados miembros de la Unión sufrieran torturas en un país tercero. La tortura es un crimen que prohíbe el Derecho Internacional general. Debería permitirse a otros Estados miembros o incluso a las Delegaciones de la Unión asumir la protección de esas personas en tal caso cuando el Estado de su nacionalidad no contase con representación diplomática y consular. De ser así y dada la naturaleza del hecho ilícito, estaríamos hablando de algo más que del ejercicio de una mera protección consular.
- Si la futura directiva no pudiese llegar a este extremo, sí sería de interés que al menos se dejase claro en su texto que los ciudadanos de la Unión tienen derechos, de conformidad con el artículo 20 del TFUE pero también del artículo 48 de la Carta de Derechos Humanos de la Unión Europea, no solo a protección consular sino también diplomática y que esta última podrá ser objeto de nuevas medidas normativas cuando se considere conveniente<sup>81</sup>.

*Cuatro*, los Estados miembros debería hoy más que nunca (quiero decir tras los avances del Tratado de Lisboa en esta cuestión), y como Italia y Portugal vienen haciendo desde hace unos años, incluir en sus acuerdos bilaterales con terceros países una cláusula que permita el ejercicio de la protección consular por el Estado miembro parte del acuerdo de nacionales de otros Estados miembros de conformidad con el artículo 23 del TFUE. Como debe hacerlo también el Alto Representante respecto de las Delegaciones de la Unión.

### 3. Implicaciones para España

26. La puesta en marcha del SEAE puede llevar a reflexionar, *utilitatis causa* y por consideraciones económicas, sobre la eventual supresión o reducción de personal de embajadas o consulados allí donde hubiere una Delegación de la Unión Europea. En este sentido, parece razonable llevar a cabo lo que se ha llamado una «reducción selectiva»<sup>82</sup>, esto es, man-

---

<sup>81</sup> Es más que probable que el Proyecto CARE (*Consular... op. cit.*, nota 75) se aborde esta cuestión, y se formulen propuestas concretas sobre el contenido de una futura directiva.

<sup>82</sup> PORTELA, C., *El Servicio de Acción Exterior Europeo: Implicaciones para la reforme del Servicio Diplomático español*, documento de Trabajo OPEX 2009, Fundación Alternativas, pp. 1-42 (p. 27) (<http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajo>).

tener la representación española a todos los efectos en países de importancia prioritaria para España (particularmente en el terreno comercial); destacar diplomáticos nacionales en puestos de responsabilidad en representaciones conjuntas con las delegaciones de la Unión para aquellos países que tengan para España una importancia relativa y, en fin, cerrar las embajadas españolas en países de importancia, para el nuestro, secundaria o marginal.

En un documento reciente, en el que se efectúa una propuesta estratégica para que nuestro país esté entre los grandes, el Real Instituto Elcano demostraba, manejando «datos empíricos “objetivos”» sobre nuestra posición económica actual y sobre otros factores (políticos y sociales), que «en la actualidad España se encuentra entre los 10-12 países más importantes del mundo» y proponía aprovechar la presente crisis económica y financiera internacional («haciendo de la necesidad virtud») para reforzar nuestra posición entre los Estados más influyentes del planeta. Para lograrlo, es decir, para conseguir insertar a España de forma estable en el nuevo orden internacional en un lugar que le permita desplegar todo su potencial como actor global, el Real Instituto Elcano consideraba que, además de llevar a cabo las reformas estructurales necesarias a nivel interno, nuestro país debe dotarse:

«de mayor claridad estratégica y [dotar]de mayor fortaleza y efectividad a nuestra acción exterior»<sup>83</sup>.

Por otra parte y unos meses antes, el Presidente del Gobierno anunciaba las grandes líneas de su política exterior para este su segundo mandato. En su intervención, afirmó que:

«hoy el mundo necesita a una Europa más fuerte: (...) esa Europa capaz de tomar decisiones con eficacia y de pesar en el mundo (...)»<sup>84</sup>.

27. Con estos presupuestos, parece lógico pensar que la posición española sea la de contar con una participación en el SEAE de peso y del nivel más alto posible. Y de ser así, parece razonable considerar el que deberían incrementarse, sobre la actual situación, los efectivos y medios de los servi-

---

<sup>83</sup> *España ante el G-20: una propuesta estratégica sobre su inserción en la nueva gobernanza global*, Informe del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estatégicos, 31/03/2009, pp. 3-6, 19 ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)).

<sup>84</sup> RODRÍGUEZ ZAPATERO, J.L., «En interés de España: una política exterior comprometida», texto de la conferencia pronunciada por el Presidente del Gobierno en el Museo del Prado el 16 de junio de 2008, acto organizado por el Real Instituto Elcano con la colaboración de CIDOB, FRIDE, ICEI e INCIPE, *ARI* núm. 55, julio de 2008, p. 8.

cios españoles de acción exterior hasta alcanzar, o al menos acercarse en lo posible, a los que tienen otros Estados miembros de peso análogo y similares intereses a los nuestros en estos temas.

Y si estos razonamientos son correctos, resultará también inevitable el que deba incrementarse la preparación de nuestros futuros diplomáticos y cónsules en los asuntos propios de la Unión Europea y su Ordenamiento jurídico, muy en particular de los que posean una clara dimensión exterior. En esa labor, la Escuela Diplomática resulta, sin duda, imprescindible. El diseño de nuevos módulos o el fomento del *twinning* (envío de funcionarios a una administración receptora para desempeñar en ella su labor en la misma área de la que era responsable en su administración de origen) podrían ser ideas de interés. Como lo sería también, probablemente, el plantearse una reconsideración, am menos parcial, del métodos de acceso a la Carrera Diplomática<sup>85</sup>.

## V. En suma (...)

28. El SEAE ya está aquí y sin embargo la realidad de una auténtica política exterior común de la Unión sigue tan lejana y difusa como estaba. El miedo de los Estados miembros a la pérdida de soberanía es aún muy grande, como las Declaraciones 13 y 14 aprobadas por la CIG que generó el Tratado de Lisboa (2007) ponen claramente de manifiesto<sup>86</sup>. El Tratado de Lisboa pretendía dotar a la Unión de una PESD, incluyendo la PCSD, aptas para el siglo XXI. Pasado un año ya desde su entrada en vigor, no se ve aún como ello podrá conseguirse (...).

¿En qué ha variado la imagen que desde fuera se tenía de la Unión Europea?, un gigante económico, pero una enana en política exterior; como no sea para que, por la crisis financiera y económica, la estatura y la fortaleza del gigante se vean disminuidas (...).

29. Solo si la Unión Europea se desprende de esa «paralizante estrechez de miras» de la que Javier Solana hablaba en su discurso de recepción del Premio Carlomagno (2007), podrá convertirse en un actor global de las relaciones internacionales.

Solo si la Comisión renuncia a una posición de excesivo protagonismo en este tema y solo si los Estados miembros con más experiencia, capacidad de acción e influencia en la política exterior se implican decisivamente o, como el Sr. Solana Madariaga decía, «mandan a sus mejores hombres»,

---

<sup>85</sup> Vid. sobre estas cuestiones el sugerente análisis de PORTELA, C., *El Servicio de Acción Exterior...*, *op. cit.*, nota 82, pp. 29-37

<sup>86</sup> Vid. *supra* el párrafo 2 de este trabajo.

el SEAE será de verdad eficaz y útil en aquel objetivo. Esto es, será algo más que la espléndida fachada que su denominación nos ofrece, pues entonces albergará en su seno los mecanismos que irán haciendo de la Unión un «actor global, hablando con una sola voz» y también un «factor decisivo en la paz y estabilidad mundiales»<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Todas las frases entrecomilladas son del que fuera Alto Representante de la Unión para la PESC (*Reivindicación de la Política...*, *op. cit.*, nota 17, p. 147). Que su cita sirva para recordar su labor al frente de la política exterior de la Unión en los últimos años.

# The EEAS and the challenges of multilateral diplomacy

Knud Erik Jørgensen  
Jean Monnet Professor of Political Science  
Department of Political Science  
Aarhus University

**Summary:** I. Introduction.—II. Conducting multilateral diplomacy unpinned by bilateral relations and unilateral action.—III. Bridging Form and Content.—IV. Outreach, Coordination and Delegation.—V. A Differentiated Approach.—VI. Reforming International Institutions.—VII. Improving EU Performance: effective multilateralism abroad and at home.—VIII. Welcoming a Politics of European Multilateral Diplomacy.—IX. The Domestic Dimension of Multilateral Diplomacy.—X. Leadership and Negotiation Style.—XI. Abandoning Multilateralism as Political Ideology.—XII. Conclusion and Perspectives.

---

**Resumen:** El artículo se centra en el análisis de los desafíos más importantes que la UE ha de afrontar en el ámbito de la diplomacia multilateral, tras las importantes innovaciones institucionales contenidas en el Tratado de Lisboa, y específicamente tras la creación del SEAE. De manera más precisa, se identifican y discuten críticamente diez grandes desafíos en este terreno, así como su posible relación con las dimensiones instrumentales del nuevo SEAE, y de las diversas instituciones multilaterales respectivamente. El artículo sugiere que el despliegue de las singulares dimensiones formales e institucionales del mismo se verá en cierto modo enmascarado, al menos a corto y medio plazo, por la necesidad de responder a las prioridades de una agenda política llena de desafíos.

**Palabras clave:** UE, SEAE, multilateralismo, diplomacia, política exterior.

**Abstract:** *This article focuses on some important challenges in the field of multilateral diplomacy that the EU has to confront after the prominent institutional innovations included in the Treaty of Lisbon, and particularly, the creation of the EEAS. More specifically, ten main challenges are briefly outlined and critically examined. Moreover, the article focuses deliberately on the instrumental dimensions of the EEAS and multilateral institutions, respectively. This implies that the (unique) legal-institutional features will be downplayed in exchange of a strong focus on the political tasks that will keep the EEAS busy for the foreseeable future.*

**Keywords:** EU, EEAS, multilateralism, diplomacy, foreign policy.

---

## I. Introduction

EEAS diplomats face startling challenges. Not only are they about to build the foreign service of a world player, in addition research concludes more frequently than not that the EU's multilateral diplomacy experiences severe problems. A CEPS report concludes that for the EU, the state of affairs in many international institutions is 'not satisfactory'.<sup>1</sup> While 'satisfactory' is open for discussion, the finding is nothing else but alarming. Moreover, some observers point out that within the (high priority) field of human rights the EU's influence has been decreasing for more than a decade.<sup>2</sup> Similarly, others claim that the liberal internationalist strategy pursued by the EU is becoming increasingly irrelevant.<sup>3</sup> A comparative study of the EU's performance within international institutions concludes that in most of the analyzed cases, performance is in severe need of improvement.<sup>4</sup> In some cases, e.g. concerning NATO, it is difficult simply to find out what Europeans want.<sup>5</sup>

Multilateral institutions can be regarded as both means and ends. They can be regarded as manifestations of international cooperation and, thus, as the antithesis to international conflict. As such, they can be seen as ends, to be cherished in their own right. However, multilateral institutions can also be seen as agents, equipped with mandates to serve specified functions. Or, put differently, as instruments to be used in order to achieve political and diplomatic objectives.

For those involved in constructing the EEAS, the result represents a final accomplishment. It is an end, an example of institutional reform and effective multilateralism at home.<sup>6</sup> The process of creating the EEAS can be

---

<sup>1</sup> Vid. EMERSON, M. and KACYINSKI, P.M., "Looking afresh at the external representation of the EU in the international arena, post-Lisbon" in *CEPS Policy Brief*, n° 212, Brussels, July 2010.

<sup>2</sup> Vid. GOWAN, R. and BRANDTNER, F., "The EU and Human Rights at the UN: 2010 Review" in *European Council for Foreign Relations Papers*, 2010.

<sup>3</sup> Vid. HAINE, J.Y. "The European Crisis of Liberal Internationalism" in *International Journal*, 2009, pp. 453-479.

<sup>4</sup> Vid. JØRGENSEN, K.E., OBERTHÜR, S. and SHAHIN, J. (eds.), "Special Issue on the Performance of the EU in International Institutions" in *Journal of European Integration*, vol. 32(6), 2011, forthcoming. Vid. also LAATIKAINEN, K. and SMITH, K.E. (eds.), *Intersecting Multilateralisms: The European Union at the United Nations*, Palgrave, Basingstoke, 2006.

<sup>5</sup> Vid. VASCONCELOS, A. (ed.), "What do Europeans want from NATO?", *Institute for Security Studies Report*, n° 8, 2010. Document available at [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report\\_8-What\\_do\\_Europeans\\_want\\_from\\_NATO.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_8-What_do_Europeans_want_from_NATO.pdf)

<sup>6</sup> Vid. RIJKS, D. and WHITMAN, R. (2007), "European Diplomatic Representations in Third Countries: Trends and Options" in GRAHAM, A. and MISSIROLI, A. (eds.), *The EU Foreign Service: how to build a more effective common policy*, European Policy Centre

seen as a case of institutional design and the difficult negotiations throughout 2010 demonstrate that the EEAS did not come easy.<sup>7</sup> For those who are going to use the EEAS, for instance in the conduct of multilateral diplomacy, the service will foremost be a means to use in order to achieve changing political objectives.

The EU's multilateral diplomacy is very extensive and the challenges most demanding. In order to describe the challenges the emerging EEAS is facing, it is necessary first to specify the sectors of multilateral diplomacy that the EEAS is responsible for. It is well-known that member states organize their foreign affairs differently.<sup>8</sup> In some member states, e.g. Denmark and Sweden, the ministries of foreign affairs are not only responsible for foreign policy per se, but also for trade and development policy. In other member states, for instance in Germany and the United Kingdom, trade and development issues are organized in separate ministries. The EU has chosen the latter model, i.e. kept separate DGs for trade and development policies, indeed the issue of how to cut the cake, i.e., the organization of foreign affairs has been somewhat politicized.

This article focuses on ten important challenges in the field of multilateral diplomacy. Each challenge is briefly outlined and critically examined. Moreover, the article focuses deliberately on the instrumental dimensions of the EEAS and multilateral institutions, respectively. This implies that the (unique) legal-institutional features will be downplayed in exchange of a strong focus on the political tasks that will keep the EEAS busy for the foreseeable future.

## II. Conducting multilateral diplomacy underpinned by bilateral relations and unilateral action

The EEAS organigram (see Appendix) shows that the new foreign service is meant to cultivate both bilateral and multilateral relations. While perhaps not presented in such a neat fashion before, this dual track is a continuation of previous practice. In the conduct of its foreign policy, the European Union (EU) has always used several types of foreign policy strategy: unilat-

---

Working Paper n° 28, Brussels; and DUKE, S., "Providing for European-Level Diplomacy after Lisbon: The Case of the European External Action Service" in *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 4, 2009, pp. 211-233.

<sup>7</sup> Vid. VANHOONACKER, S. and RESLOW, N., "The European External Action Service: Living Forwards by Understanding Backwards" in *European Foreign Affairs Review*, vol. 15, 2010, pp. 1-18.

<sup>8</sup> Vid. HOCKING, B. and SPENCE, D., (eds.), *Foreign Ministries in the European Union*, Palgrave, London, 2002.

eral, bilateral and multilateral. The two former strategies might not appear as officially recognized or publicized as the latter, yet de facto they have been part of the strategy portfolio for a long time.

The three strategies are not necessarily mutually exclusive. Political objectives, pursued by means of multilateral strategies, are often difficult to achieve when they are not underpinned by active cultivation of bilateral relations or, at times, unilateral action. Unilateral action can provide the necessary conditions for a major breakthrough in otherwise stalled multilateral negotiations and bilateral relations sometimes function as the innovative or dynamic undergrowth, providing the leadership, coalition-building processes, minilateralism and general preparatory work that might secure an agreement within multilateral diplomacy, often characterized by a large number of participants.

In order to understand multilateral outcomes, minilateralism has frequently proved important. Minilateralism is the label we attach to international agreements that are reached by a select sub-grouping of a larger multilateral organization or regime and subsequently adopted by other states. Hence, minilateralism is characterized by an exclusive group of *k*-states, i.e., *key* states within a specific issue area, reaching an agreement which subsequently is accepted within a larger multilateral setting. One example is the policy by France and the United Kingdom vis-à-vis the break-up of former Yugoslavia, a policy that was accepted by partners within the European Union, and subsequently adopted by the UN Security Council. A second example of minilateralism is the EU-3 talks with Iran on nuclear issues, also characterized by three levels of handling an issue: the exclusive *k*-group, the EU and the UN Security Council.

Minilateralism should not be conflated with plurilateral agreements being concluded by a small select grouping of states and subsequently adhered to by a larger segment of international society. A reference to the plurilateral instrument was made after the 2003 WTO Doha-Round meltdown in Cancun, when the European Union suggested that given the multilateral deadlock, perhaps a plurilateral approach would be a desirable or at least a possible alternative. Similarly, non-proliferation regimes are characterized by an exclusive membership yet a very wide grouping of adherents.

The swift fashion in which the deadlocked multilateral Doha-round has been replaced by bilateral trade agreements demonstrate that DG Trade and the Commission in general is capable of employing available strategies and change from one to the other when deemed necessary. The EEAS, being directed by a former Trade Commissioner, might have this insight in its 'lessons learned' files. In short, successful multilateral negotiations depend crucially on a rich undergrowth of bilateral relations, engagements in relevant *k*-groups and occasional unilateral action.



### III. Bridging Form and Content

The EEAS has been created by the Treaty of Lisbon, or, rather by the drafters of the treaty and its key interpreters, i.e., the inter-institutional mingling that took place throughout 2010. In this fashion the EEAS has a legal footing. However, the success of the EU's multilateral diplomacy will be terminated by capable politics and flexible interpretation of rules and principles. The age-old distinction between form and content is highly relevant for the EU's international performance. The problem is that the EU tends to prioritise form over content and its own institutional logic over external context. One example concerns the highly developed legalistic culture in which EU institutions are embedded, as demonstrated when the EU declares that its strategy towards Russia has 'expired'. Most strategists would be greatly surprised to learn that strategies can 'expire'. It thus seems we have somehow become prisoners of Europe's grand strategy objective of legalizing international politics. A second example concerns the fabulous mathematics of formal representation. Concerning EU representation in multilateral institutions, it is tempting to focus on legal arrangements and institutional design. Indeed there are excellent studies on both aspects. However, the EEAS should probably not go too far in the direction of formal representation, especially because it will end up being an 'accountant', i.e. obsessed with counting or recalculating seats or votes, disregarding that this is just one of several aspects. Third, given the 'generous' interpretation of 'strategic' and the derived proliferation of strategic partners, one may wonder if the EU eventually ends up having 192 strategic partners.

### IV. Outreach, Coordination and Delegation

Research shows fairly consistently that European diplomats are hard working, yet spend most of their time on internal coordination, leaving limited time for outreach activities. For the EEAS, it will therefore be a considerable task to change the balance between coordination and outreach activities.

The point of departure is that the EU is deeply marked by its dual nature, being both an international subsystem in its own right and an actor within the wider international system. Whereas coordination of EU member states positions counts as diplomacy in the international subsystem, it counts somehow differently when the EU acts as an international actor. Then it either counts as a regional level game of classical diplomacy or it counts as EU-domestic politics that happens to be conducted

by diplomats.<sup>9</sup> Thus, while coordination is a precondition for a union of states, the organization of coordination and delegation is in severe need of creative thinking.

In the present context, outreach should be understood as interaction with third party diplomats, acts of persuasion or coercion, taking initiatives, seeking influence or providing leadership. Concerning all these issues, the probably most significant feature is that correlation between degree of coordination and outreach or impact does not show a consistent pattern. In literally all policy fields, i.e., spanning environment, trade, UNGA politics, security, development, value promotion, and health, is it possible to identify issue areas in which the degree of EU coordination is fairly high, yet despite this constant, the degree of outreach varies significantly.

Outreach has been fairly high within the following issue areas: climate, trade (WTO), and international justice (ICC). Concerning the WTO case the EU, being a co-designer and co-creator of the WTO, demonstrates several attempts at agenda setting. Furthermore, the case shows the EU's flexible approach to international trade policy: if multilateral strategies do not work, the EU does not refrain from using bilateral strategies. The EPAs being negotiated between the EU and ACP countries can be seen as a junction between development and trade policy and also a border case between bilateral and multilateral strategy. In any case, coordination and outreach has been high.

Moreover, it is easy to identify issue areas, in which coordination is remarkably high and outreach fairly low. Examples include as diverse areas as the non-proliferation regimes, UNGA politics and human rights promotion. In these cases, it seems that coordination is so demanding in terms of manpower and time that not much has been left to interact with third parties. The case of the Human Rights Council (HRC) shows that the EU attempted to create a new institution that would leave the vices of the former Commission on Human Rights (CHR) behind, yet experienced fierce opposition to membership criteria and subsequently decided that the HRC would be better than no institution. Since the HRC was founded, the EU has experienced the consequences of that decision, including the experience of being outvoted fairly consistently.

Despite EU member states stating their commitment to a strengthened role within the two major international financial institutions, the cases of the IMF and the World Bank remain important examples of meagre efforts at coordination and outreach. The introduction of the Euro and the European Central Bank seems not to have significantly changed this situation<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Vid. on this, JØRGENSEN, K.E. (ed.), *The European Union and International Organizations*, Taylor & Francis, London, 2009

<sup>10</sup> Vid. BINI-SMAGHI, L., "A Single EU Seat in the IMF?" in JØRGENSEN, K.E. (ed.), *The European Union and International Organizations*, *op. cit.*, note 9, pp. 61-79.

(Bini-Smaghi 2009). Also coordination within NATO has traditionally been modest. The case of NATO is in several ways fairly special, in part because the US enjoys a *primus inter pares* status, in part because more than a handful EU member states are not NATO members. This makes a common EU position somewhat awkward but a caucus of EU member states that are also members of NATO could be seen as a pre-condition for EU strategic action in the field of defence. Neither the end of the Cold War, nor the dissolution of the Soviet Union has changed this. EU member states seem to enjoy the luxury of resisting both enhanced coordination and a change to supervised delegation.

Paradoxically, a high degree of outreach does not necessarily require a high degree of coordination but then we are beyond the confines of common outreach. Perhaps the proceedings at the Rome Conference, creating the ICC, constitute the prime example of this counter intuitive combination. Without prior coordination, EU member states simply happened to agree on the basic principles of what is now known as the ICC. Subsequently, acknowledging this accidental consensus, support of the ICC became an aspect of the EU's international identity and coordination efforts were enhanced. The European position changed from accidental to precious, not least when under attack from abroad.

## V. A Differentiated Approach

Despite belonging to the same category, international organizations are not like units. They have highly different governance structures and memberships. This pronounced diversity explains why one size does not fit all and why the EEAS faces a challenge in terms of figuring out the suitable approach to individual multilateral institutions.

Moreover, multilateral institutions have (primarily) states as members and therefore need these states to engage in some political gardening to keep the institutions on track and on mission. Hence, the foreign policy of states requires a multilateral dimension. Multilateral foreign policy strategies prioritize the promotion of and commitment to international institutions, including the resources it takes to cultivate multilateral institutions. The United States opted for this strategy after the end of WW2 and immediately after the end of the Cold War. At other times, the commitment to multilateral institutions has been more ambivalent.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Vid. PATRICK, S. and FORMAN, S. (eds.), *Multilateralism and US Foreign Policy: Ambivalent Engagement*, Lynne Rienner, Boulder, 2002.

One of the stated strategic objectives of European foreign policy is to promote effective multilateralism. Whereas (other) great powers have been more reluctant or simply incapable of shaping the multilateral system or its individual institutions – Russia, China, India and Japan have had a modest impact on the system – middle powers such as Canada and the Nordic states have traditionally been keen supporters of multilateralism. Given that the future of the multilateral system partly depends on an increased sense of ownership among emerging powers, it will be a huge task for the European Union and its allies to persuade emerging powers to multilateral commitments.<sup>12</sup>

## VI. Reforming International Institutions

Given the EU's declared foreign policy objective of 'effective multilateralism', the EEAS is bound to engage in reforming multilateral institutions. Most international institutions are creations of the 20<sup>th</sup> century and therefore not necessarily suitable for the challenges of the 21<sup>st</sup> century. Several of the important multilateral institutions were created during the Cold War and, as the world has subsequently changed, they are in severe need of more or less comprehensive reform. Two observers put it rather brutally, "The system of international institutions that the United States and its allies built after World War II and steadily expanded over the course of the Cold War is broken".<sup>13</sup> Moreover, international institutions are characterized by an ever more present negative trade-off between inclusion, legitimacy and effectiveness. As the number of participant state members increases, so does the number of veto-players. At the same time, there is an increasing imbalance between the provision of leadership, which is fatally lacking, and an ever-broader portfolio of global demands and tasks to handle. It does not help that several key states pay lip service to their obligations towards international institutions or act as custodians insisting on yesterday's arrangements. In short, multilateral institutions are characterized by an ever wider expectation-political investment gap triggering, in turn, frustration, apathy or cynicism concerning the absence of expected deliverables.

Examples of this crisis abound, ranging from the stalled UN reform process, via the dire straits of the Non-Proliferation Treaty regime to the

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Vid. IKENBERRY, J.G. and SLAUGHTER, A.M., *Forging a World of Liberty Under Law. U.S. National Security in the 21<sup>st</sup> Century*, Princeton University Press, Princeton, 2006, p. 7. In this work the authors outline a hugely ambitious plan to reform and partly refound existing international institutions to suit present times.

deadlocked WTO Doha-round and the never-ending COP-n process. It is clear that the crisis requires some exquisite intellectual innovative thinking, strong political leadership and a dash of pure luck to flesh out sustainable solutions. The contemporary crisis of multilateralism appears to be more profound than previous crises and it seems to have several sources.<sup>14</sup>

The need for reform is potentially good news for the EU because if the Union genuinely aims at an enhanced representation in these organizations, it appears to be easier to achieve when the institutions are bound to change. Yet it is also bad news, in part because international organizations are notoriously difficult to reform, in part because other players might prefer to change the international institutions in directions that are more or less incompatible with the present international liberal order. Hence, European policy-makers face difficult dilemmas.

One option would be a long march through international institutional reform, a march characterized by numerous veto players and a limited record of successful reforms. In this context, the challenge of setting the acceptance bar has proven to be an important issue. Two examples suffice to illustrate the point. Given that the EU templates for the HRC were rejected by a majority of UN member states, the EU settled for the second best, i.e. the achievable solution. Third, having in the European Security Strategy listed support of the UN among top foreign policy objectives, it is only natural for the EU to try to become involved in UNSC reform, yet it was quickly realized that many obstacles were in the way for the EU to take such a role. When it comes to human rights institutions, it was in international society increasingly acknowledged that the CHR was less than efficient in promoting human rights. In the context of wider UN reform, a substitute institution was therefore sought after. The EU engaged in this aspect of institutional reform and was successful in terms of actually being a co-founder of a new institution yet largely unsuccessful in terms of getting EU positions adopted. It remains to be seen whether the HRC will be an effective multilateral institution in terms of promoting human rights. The case of reforming FAO also shows that the EU at times is ready to settle for less than the full portfolio of EU preferences.

A second option would be to initiate new international institutions in which the EU is represented as the union prefers to be represented. There are some examples of the EU being engaged in shaping institutionalization and/or institutional reform. The institutionalization of the GATT becoming the WTO and the CSCE becoming OSCE are two examples. Also the more recent crea-

---

<sup>14</sup> This is acknowledged by senior observers such as BRZEZINSKI, Z. and SCOWCROFT, B., in *America and the World*, Basic Books, New York, 2008.

tion of the UN Peace Building Commission can be seen as an example as can the recent emergence of G20. The examples show that this option is not necessarily wishful thinking. On the other hand, the EU has not been deeply engaged in ongoing attempts to reform the international financial institutions (the IMF and the World Bank), the prime defence organization in Europe (NATO), or the backbone of international non-proliferation policy (NPT). Hence, the EU's impact on these larger or smaller reforms has been marginal.

## VII. Improving EU Performance: effective multilateralism abroad and at home

The EU's objective of 'effective multilateralism' concerns the functioning of international institutions, yet it can be turned upside down. It can, thus, become an objective concerning the EU's own performance in international organizations – effective multilateralism at home. If the EEAS chooses to engage in such a task, it might find some inspiration in studies of organizational performance, specifically the four main elements that constitute performance.

In order to improve *effectiveness*, i.e., the degree to which stated objectives are achieved, the EEAS would need to spend some time on clarifying what exactly the EU's objectives are. As a recent publication asks, "what do Europeans want from NATO?"<sup>15</sup> In fact, such questions are most relevant for all international institutions in which the EU aims at playing a role. Somewhat surprisingly, analysts often have a hard time simply identifying the EU's objectives. Obviously, a much more important reason to explicitly state European objectives is that it would leave no doubt among third-states or European public audiences about the means and ends in European multilateral diplomacy.

*Efficiency* concerns the costs, relative to other organizations, of achieving stated objectives. While the EEAS itself might be run in a cost-efficient manner, European diplomacy at large remains the probably most expensive diplomatic service in the world, employing more than twice the number of American diplomats. Up to 28 diplomatic services operate simultaneously yet at times out of sync or working in different directions. Without encroaching on national priorities, the EEAS might consider ways to change the European tradition for relatively low levels of cost efficiency. In times of severe budget constraints, ministries of finance might even push in the direction of more functional and cost-efficient arrangements.

---

<sup>15</sup> Vid. VASCOCELOS, A., *op. cit.*, note 5.

The *relevance* of the EEAS, perceived by key stakeholders such as EU member states, should not be taken for granted. These key stakeholders are increasingly squeezed between efficiency and symbolic politics, i.e. the power, pride and prestige of being represented in international organizations. Two European seats less at the IMF board, too many European members of the G20, generally over-represented and underperforming. In international media, such headlines pop up more and more frequently, implying that the current double representation might become a feature of the past. Other stakeholders wish the EEAS success, provided it delivers according to the objectives of their wish-list.<sup>16</sup>

Concerning *financial viability*, the challenge for the EEAS is to secure a suitable balance between tasks given and the provision of financial resources. If the current Zeitgeist is pleading for both downsizing budgets and increasing global aspirations, it is quite predictable that a gap will emerge between supply and demand and financial viability would be at risk.

## VIII. Welcoming a Politics of European Multilateral Diplomacy

The EEAS, being an instrument, faces the challenge of finding suitable sponsors for its policies. Any European foreign policy, worthy of the name, will be determined by the outcome of the *politics* of European foreign policy, i.e. societal groupings cultivating their specific and often contending ideas about means and ends of foreign policy. These groupings comprise political parties, NGOs, media, and commercial interests (cf. European shipping companies having a direct interest in operation Atalanta). NGOs working on development issues are illustrative of this dynamic. They might at times be highly critical of European development policy and programmes but might be turned into one of the push-factors of policy-making within the field.

The politics of European multilateral diplomacy will not be without problems, especially because not all political forces are friends of multilateral diplomacy. Ole Holsti and James Rosenau,<sup>17</sup> make a useful distinction between different elite attitudes towards foreign policy. Though their conceptualization has been developed to analyze American foreign policy, it seems highly applicable to the European political landscape, cf. Figure 1.

---

<sup>16</sup> Vid. GAVAS, M. and MAXWELL, S., "Indicators of a successful EEAS" in *European Development Cooperation Strengthening Programme*, Overseas Development Institute, London, 2010.

<sup>17</sup> Vid. HOLSTI, O.R. and ROSEANU, J.N. "The Structure of Foreign Policy Attitudes among American Leaders" in *The Journal of Politics*, Vol. 52, n° 1, 1990, pp. 94-125.

		Cooperative Internationalism	
		Support	Oppose
Militant Internationalism	Support	Internationalists	Hard-liners
	Oppose	Accomodationists	Isolationists

**Figure 1**

Elite attitudes to foreign policy.

Based on Ole R. Holsti and James N. Rosenau (1990)

The figure demonstrates that only two out of four categories of elite attitudes favour multilateral action, the difference between them being determined by attitudes towards the employment of military means – an issue not unfamiliar in European politics. Hence, the cultivation of multilateral diplomacy by EEAS diplomats is likely to be appreciated by ‘internationalists’ and ‘accomodationists’, yet it is bound to be strongly criticized by ‘hard liners’ and ‘isolationists’. The EEAS (and the making of European foreign policy generally) represents, though unevenly, such foreign policy traditions.

According to the latter two foreign policy traditions, multilateral approaches are synonymous with inaction, unwarranted constraints on foreign policy or both. Hence, it would be irresponsible to leave decisions concerning crucial issues to multilateral institutions. If states (or other players) nevertheless opt for multilateralism, they should use multilateral institutions instrumentally thereby letting multilateral agreements function as window-dressing. Powerful players should not constrain themselves by means of being embedded in a web of rules and obligations. A third argument, often applied by opponents of European integration, is that small states should not give up the formal and symbolic dimensions of independence or autonomous decision-making power.

Trans-national actors (TNAs) play an increasingly significant role in the contemporary multilateral system. TNAs frequently contribute to agenda-setting, sometimes provide intellectual leadership, push for some interna-



tional agreements and campaign against other agreements. Prominent examples include the creation of the International Criminal Court and the international treaty banning landmines, both initiatives being sponsored by the European Union and NGOs working in the field of human rights. The enduring significance of TNAs remains an empirical question, yet it is beyond discussion that they increasingly contribute to the politics of multilateralism, despite not being formal members.

If the EEAS develops without such interfaces to a politics of European foreign policy, it is likely it will become a bureaucratic-diplomatic institution of limited consequence.

## IX. The Domestic Dimension of Multilateral Diplomacy

Studies of American policy towards multilateral institutions conclude rather consistently that domestic politics is the single most important factor when explaining the dynamics of American multilateral diplomacy.<sup>18</sup> While such conclusions might not apply to the European case, the domestic dimension of multilateral diplomacy represents in any case a challenge because domestic actors have vested interests in the outcome of multilateral diplomacy, either pleading in favour of certain solutions or perhaps fearing the worst and therefore pleading for protection. The EEAS will frequently find itself in two-level games of negotiation, addressing both domestic audiences and international negotiation partners.

We can therefore ask when European diplomats try to protect European constituencies from the effects of international agreements and when they aim at projecting European solutions to global problems. Concerning environmental standards, European values, human rights and governance models, projection seems to be the predominant answer. Most of these areas are characterized by vocal and/or influential special interest groups who have played a more or less significant role in taking policy-making international. In general, when there is a domestic dimension to multilateral diplomacy, the nature of the diplomatic game changes. It becomes a two or three level game each characterized by specific constraints and opportunities.<sup>19</sup>

This leads us to a second major aspect of the domestic dimension to multilateral diplomacy, namely the domestic dimension providing the op-

---

<sup>18</sup> Vid. KARNs, M. and MINGST, K. (eds.), *The United States and Multilateral Institutions: Patterns of Changing Instrumentality and Influence*, Ohio State University Press, Columbus, 1990.

<sup>19</sup> Vid. PUTNAM, R.D. *et al.* (ed.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Berkeley, 1993.

portunity of structural leadership in multilateral diplomacy. A few examples suffice to illustrate the argument. First, the effectiveness of the NPT and associated export control regimes clearly hinges on compliance. Hence, it makes a difference for the EU that implementation of commitments and obligations are handled swiftly throughout the EU by means of directives. Second, though outside the EEAS fields of responsibility, CAP reforms since the early 1990s are frequently explained by the fact that each domestic reform strengthened the EU's negotiation position in the context of first GATT and subsequently WTO negotiations.<sup>20</sup>

## X. Leadership and Negotiation Style

It is often claimed that the EU is best at grey committee work behind closed doors and, thus, outside the spotlight of international media, focusing on spectacular breaking news. However, the world of multilateral institutions is generally, perhaps contrary to expectations, far from an ideal environment for the EU, the prime reason being that multilateral diplomacy is strongly state-centric, invites to frequent tactical manoeuvring and requires profound coordination among EU member states. After all, international governmental organizations have been created by states and have states as members, whereas international regimes have states as contracting parties, being therefore also key interpreters of agreements and contracts.

In order to differentiate among different kinds of negotiations styles, it is helpful to use the distinction between a supervised delegation model and a coordination model again, this time paired with a distinction between reactive and proactive diplomacy.

EU environmental diplomacy was for a long time characterized by reactive, coordinated policy-making. The European Commission was pre-occupied with gaining both internal and external recognition and the EC foremost responded to environmental challenges.<sup>21</sup> A similar process from

---

<sup>20</sup> For more on these issues Vid. DÜR, A. and ZIMMERMANN, H., "Introduction: The EU in International Trade Negotiations" in *Journal of Common Market Studies*, vol. 45(4), 2007, pp. 771-787; YOUNG, A.R., "Trade Politics Ain't What It Used to Be: The European Union in the Doha Round" in *Journal of Common Market Studies*, vol. 45(5), 2007, 789-811; and MORTENSEN, J.L., "The World Trade Organization and the European Union" in JØRGENSEN, K.E., *op. cit.*, note 9, pp. 80-100.

<sup>21</sup> On the EU's global environmental policy Vid. FALKNER, R., "The political economy of 'normative power' Europe: EU environmental leadership in international biotechnology regulation" in *Journal of European Public Policy*, vol. 14(4), 2007, pp. 507-526; and OBERTHÜR, S. and KELLY, C.R., "EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges" in *The International Spectator*, vol. 43(3), 2008, pp. 35-50.

reactive to proactive characterizes the trade policy field, in which the EC was a formidable reactive player for years, actually during most of the GATT's existence. With the creation of the WTO, this style changed profoundly. Whereas the use of the supervised delegation model has remained a constant, the EU in the first place contributed to the institutional design of the WTO, in which the European Commission is a member in its own right. The EU became a perfect match to the second trade superpower, the US. Furthermore, the EU has gone proactive in the sense of trying to set the agenda, even with some success as the Doha Round enterprise is based on some EU templates for world trade. Yet, the EU has also experienced that putting the Singapore issues on the agenda has provoked quite some opposition and currently they are off the agenda again. This process suggests that the aspiring world trade leader somehow lacks followers. Finally, one can argue that also the EU's development policy has changed from a reactive to a proactive mode. The row of Lomé Conventions signals strong path dependencies, whereas the Cotonou agreements signal discontinuity and a new start of a long-time relationship with developing countries. Perhaps the novel enterprise of negotiating EPAs first and foremost demonstrates that shows of force may backfire.<sup>22</sup> Put differently, the assignment of trade negotiations to DG Trade resulted in highly asymmetrical negotiations, in which DG Trade diplomats played the hard ball politics they are used to from negotiations with the US, China and other world traders. Diplomats from ACP countries were less than a perfect match and after some time they went into a "resist by all means" approach. The fact that the UK intervened in the process by publicly and effectively "unsigning" the mandate to EU negotiators, contributes to the messy EPA process. In the context of EPAs, it is also significant that the previous agreements with ACP countries were reached by means of big-N multilateral fora, whereas the EPAs are characterized by negotiations in rather small-N fora.

Reactive diplomacy based on a coordination mode of governance characterizes negotiation styles in a wide set of policy fields. IMF macro-economics is representative in the sense that EU member states primarily respond to initiatives coming from other corners of the world. To the degree they try to coordinate positions, this coordination is effectively blocked by the governance structure of the IMF according to which EU member states belong to several different constituencies in which they sometimes are in a minority position.<sup>23</sup> In contrast to the field of international finance, the EU coordinates really hard

---

<sup>22</sup> Vid. ELGSTRÖM, O., "The European Union as a Leader in International Multilateral Negotiations: A Problematic Aspiration?" in *International Relations*, vol. 21(4), 2007, pp. 445-458.

<sup>23</sup> In this vein, Vid. PISANI-FERRY, J., "The Accidental Player: The EU and the Global Economy" in JØRGENSEN, K.E., *op. cit.*, note 9, pp. 21-36.

prior to the NPT Review Conferences. Before the 2005 NPT Review Conference the EU managed to formulate a consensus position and given the EU's own configuration of both Nuclear Weapon States (NWS) and non-NWS, the consensus agreement had a fair chance to be adopted as the conference conclusion. However, despite the common position and the time and manpower consuming activities it took to hammer out the EU's Common Position, the European NWS – France and Great Britain – abandoned the common position and started pleading for rolling back previous NPT achievements, especially stated commitments to disarmament.<sup>24</sup>

Finally, we can turn to a proactive style based on coordination. Despite being characterized by some variation, diplomacy in UNGA Committees displays some of the coordination dynamics. In many ways the degree of prior coordination is impressive concerning its effectiveness and degree of consistency. The high percentage of consensus voting by EU member states raises some serious doubt about one of the default explanations of EU foreign policy making: “due to different national interests...”, or, “due to different historical traditions...”. In the HRC, the EU is actually speaking with one voice, yet finding itself in a minority position and, therefore, unable to persuade most “swing states” to subscribe to EU positions.<sup>25</sup> Hence, in this case the intuitively strong explanation of limited influence – internal disagreement among EU member states – is irrelevant. The rather common analytical practice of considering lack of consensus a default mode explanation is in this case less than helpful. The existing literature on the topic does not allow us to conclude whether the EU's diplomatic skills in entrepreneurial leadership have been fully exploited, i.e. the degree to which the EU has tried to form alliances and seeking alignment with like-minded countries. It is similarly difficult to know if the option of issue-linkage has been explored. In summary, the prime downside of thorough coordination seems to be that European diplomats spend so much time on internal coordination that they have limited time to interact with third party states, seeking alignments, engaging in persuasion, exploring potential issue linkages. Finally, the cumbersome process of common interest-formation makes the EU a fairly inflexible negotiator.

---

<sup>24</sup> On the EU's role in the non-proliferation agenda Vid. SCHMIT, B. (ed.), “Effective non-proliferation. The European Union and the 2005 NPT Review Conference” in *Chaillot Paper*, n° 77, EU Institute for Security Studies, Paris, 2005; ZANDERS, J.P. and NIX-DORFF, K., “Enforcing Non-Proliferation: The European Union and the 2006 BTWC Review Conference” in *Chaillot Paper*, n° 93, EU Institute for Security Studies, Paris, 2006.

<sup>25</sup> Vid. SMITH, K. E., “Speaking with One Voice? European Union Co-ordination on Human Rights Issues at the United Nations” in *Journal of Common Market Studies*, vol. 44(1), 2006, pp. 113-137.

## XI. Abandoning Multilateralism as Political Ideology

The EU, being built on a profound multilateral edifice, is somehow bound to cherish multilateralism. The “multilateralism-as-an-end-in-itself” discourse has been widespread within the EU and to some degree still is. For some, multilateralism serves as an ideology according to which the qualities of multilateral institutions are a matter of belief or faith and, thus, beyond debate and critical examination. Multilateral institutions are seen as morally superior to other foreign policy strategies. Furthermore, multilateralism is seen as an end in itself for which reason the instrumental dimension is systematically downplayed. Being multilateral is what counts and even if nothing can be achieved, it remains imperative to keep the multilateral machinery in place. In some understandings multilateralism and the UN are synonymous. Still others conceive of multilateralism, characterized by inclusion, participation and legitimacy, as a kind of supra-national democracy<sup>26</sup>. Due to its global membership, only the UN is considered a genuine example of multilateralism. Interestingly, the authors of the European Commission’s annual report seem to take this stance and they might have been transferred to the EEAS. The positive version has also been called globalism and adherents argue that global agreements should be prioritized even if the number of veto players implies almost a guarantee that no agreement is the likely outcome. The alternative, in terms of an agreement concluded by the, say, 14 most important states for e.g. global climate, is dismissed and accompanied by grave concerns about legitimacy. Similarly, plurilateral agreements are also dismissed because they are by their nature essentially exclusive.

## XII. Conclusion and Perspectives

Leaving formal legal-institutional issues behind, this article has focused on some of the important political challenges the EEAS is facing. While legal-institutional issues are important, it does not follow that other issues are unimportant. Some of the political challenges identified are home-grown (e.g. overcoming the ideological approach to multilateralism and the use of bilateral and unilateral strategies for multilateral ends), whereas others are genuine international issues (e.g. the reform of multilateral institutions). Many multilateral institutions were born during the Cold War bipolarity, yet seem to have to grow up under conditions of multipolarity.

---

<sup>26</sup> Vid. COX, RW., “Multilateralism and World Order” in *Review of International Studies*, vol. 18(2), 1992, pp. 161-80.

It is also clear from the review above that the political challenges the EEAS are facing are as wide-ranging as one might suspect when dealing with a global player. They span the entire politico-military-diplomatic field, essentially everything between non-proliferation, crises management and the promotion of human rights.

Moreover, the challenges cover a wider horizon than many diplomats from smaller member states are used to. Hence, existing priorities will necessarily have to be reconsidered and cultures of concern and engagements will be merged.

Finally, it is a promising and refreshing sign that the EEAS – differently from the CFSP and the ESDP/CSDP – is not called a policy.

# Respuestas del sistema diplomático ante el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE): el caso de la Unión Europea en la Asamblea General de las Naciones Unidas

Carmela Pérez Bernárdez

Profesora Ayudante Doctora en la Universidad de Granada,  
Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

**Sumario:** I. Introducción.—II. Efectos de la atribución de la personalidad jurídica internacional a la UE en el marco de las organizaciones internacionales. 1. Las nuevas delegaciones de la Unión. 2. La sustitución de la CE por la UE.—III. La compleja consolidación de un estatuto privilegiado para la UE en la Asamblea General de las Naciones Unidas. 1. El punto de partida: La participación de la UE en organizaciones internacionales. 2. Los antecedentes: La UE en la Asamblea General de las Naciones Unidas. 3. Los últimos desarrollos: el proyecto de resolución sobre la «participación de la UE en la labor de las Naciones Unidas».—IV. Reflexiones finales.

---

**Resumen:** El objeto de este trabajo consiste en analizar algunas de las modificaciones más relevantes que se están produciendo actualmente en torno a la participación de la Unión Europea (UE) en las organizaciones internacionales, como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior. Los cambios que se están orquestando en las delegaciones de la Unión y, concretamente, las sitas en Ginebra y Nueva York —acreditadas ante numerosas organizaciones internacionales—, así como las distintas iniciativas de la UE tendentes a lograr una participación más activa en la Asamblea General de las Naciones Unidas —incluyendo la consolidación formal de un estatuto privilegiado— son expuestas con el fin de presentar algunos de los efectos derivados o impulsados por la atribución expresa de la subjetividad jurídica internacional a la UE.

**Palabras clave:** Unión Europea (UE), Organizaciones Internacionales, Naciones Unidas (NU), Acción Exterior, Delegaciones de la Unión.

**Abstract:** *The purpose of this paper is to analyse some of the most recent changes that are currently taking place regarding the role of the European Union (EU) as a member of International Organizations due to the entry into force of the Treaty of Lisbon and to the implementation of the European External Action Service (EEAS). The changes brought about in the Union delegations, especially in the ones located in Geneva and New York —accredited before many International Organizations—, and the various EU proposals focused on achieving a*

*more active role in the United Nations General Assembly —including the formal recognition of an enhanced status— are described to study some of the effects caused or boosted by the explicit attribution of an international legal personality to the EU.*

**Key words:** *European Union, International Organizations, United Nations, External Action, Union Delegations.*

---

## I. Introducción

1. El trabajo que presento tiene por objeto analizar algunos de los cambios que se están introduciendo actualmente en torno a la participación de la Unión Europea (UE) en las organizaciones internacionales, como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

La relevancia que han adquirido en nuestros días las organizaciones internacionales se hace evidente al examinar el papel que desarrollan en la sociedad internacional las casi 400 estructuras institucionales de cooperación tendentes a la realización de diversos objetivos necesitados de una concertación multilateral.

La Unión Europea, habida cuenta de sus competencias, desea y necesita intervenir de manera más intensa y coherente en las organizaciones internacionales. La heterogénea participación de la UE en calidad de miembro y sobre todo de observador —privilegiado frecuentemente— en los órganos de distintas organizaciones universales y regionales, nos lleva a un vasto terreno gobernado por normas muy variadas. Por ello, he seleccionado como sujeto de análisis, que nos sirva de referente, a la Asamblea General de las Naciones Unidas (a partir de ahora, AGNU). En este órgano plenario de las Naciones Unidas, desde el que se toma el pulso a la sociedad internacional —gracias al mantenimiento de la regla de un voto para cada Estado miembro y a su gran porosidad al tratar las cuestiones que preocupan al conjunto de dicha sociedad— se están haciendo especialmente visibles las iniciativas de la UE para adaptarse a los cambios introducidos en su representación externa.

2. Con el propósito de ilustrar este escenario de cambios y comprobar su impacto en la Unión, sus Estados miembros y terceros —países y organizaciones internacionales—, me ocuparé, en la primera parte de este trabajo (II), de sintetizar los efectos desencadenados por la atribución explícita de la subjetividad jurídico-internacional a la Unión Europea en el marco de las organizaciones internacionales, destacando la conversión de las delega-



ciones de la Comisión en delegaciones de la Unión y ciertos cambios que se están produciendo en el seno de éstas, como en las establecidas en Ginebra y Nueva York y acreditadas ante numerosas organizaciones internacionales (1.). Asimismo, daré cuenta de cómo se está produciendo la sustitución de la Comunidad Europea (CE) por la UE en el marco de las organizaciones internacionales (2.). En la segunda parte de la investigación (III.), comenzaré exponiendo —como punto de partida para situar adecuadamente el caso de análisis seleccionado— los actuales modos de participación de la UE con organizaciones internacionales, contrastando la práctica heterogénea existente con la limitada regulación jurídica incluida en el Derecho primario sobre esta materia (1.). Finalmente, tras echar la vista atrás para conocer la evolución de la UE ante la AGNU (2.), daré cuenta del *iter* que aquélla atraviesa para lograr la intervención en dicho órgano de los responsables de exteriores de la Unión establecidos por el Tratado de Lisboa —el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y el Presidente del Consejo Europeo— y, en definitiva, un estatuto más activo en la AGNU (3).

## II. Efectos de la atribución de la personalidad jurídica internacional a la UE en el marco de las organizaciones internacionales

3. La atribución explícita de la personalidad jurídica —internacional— a la UE se incluye, por fin, en el más lacónico de los artículos del Tratado de la UE (TUE) en su última versión (Lisboa)<sup>1</sup>, que reproduce en su artículo 47 la disposición recogida anteriormente en el fallido Tratado Constitucional.

Desde que la UE se estableció en 1992, como entidad política y jurídica, que acogía dentro de su estructura a las Comunidades Europeas (*vid.* antiguo art. 1 TUE)<sup>2</sup>, las distintas reformas de los Tratados constitutivos han

---

<sup>1</sup> El artículo 47 TUE señala: «La Unión tiene personalidad jurídica». Se entiende «internacional», aunque la redacción de la disposición no lo indique expresamente. *Vid.* la «mojigata» Declaración n.º 24 aneja al Tratado de Lisboa, a gusto de los países que integran la Unión, que recoge una afirmación —innecesaria— relativa a la salvaguarda de las competencias de los Estados miembros no atribuidas en los Tratados.

<sup>2</sup> El antiguo artículo 1 TUE señalaba en su párrafo 3.º: «La Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el presente Tratado». La referencia a las Comunidades Europeas —insertadas dentro de la UE a modo de muñeca rusa—, incluía hasta tres sujetos de Derecho internacional diferentes: en primer lugar, la Comunidad Europea (CE), cuyo antiguo artículo 281 del Tratado constitutivo de la CE (TCE) le confería, con una fórmula similar al actual artículo 47 TUE, la personalidad jurídica, y que el Tribunal de Justicia de la UE, desde el asunto *AETR* interpretó

barajado, en sus conferencias intergubernamentales, propuestas para dotar a este ente complejo de subjetividad jurídico-internacional<sup>3</sup>.

El resultado desequilibrado recogido en el TUE en su versión de Ámsterdam en 1999 permitía que, si bien, por un lado, la Unión pudiera concluir acuerdos internacionales con terceros Estados y organizaciones internacionales en los dos ámbitos de cooperación fundamentalmente intergubernamental —la Cooperación Policial y Judicial en materia Penal (CPJP) y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)<sup>4</sup>—, por otro, no se le atribuyera de forma expresa la personalidad jurídica internacional. Esta situación, en virtud de la cual se concede a un organismo internacional —en este caso a uno especialmente desarrollado como la UE— capacidades típicas de sujetos de Derecho internacional, sin llevar aparejado el reconocimiento explícito en el articulado de su subjetividad jurídica internacional, esconde, en el caso de la UE, ciertas reticencias de los Estados miembros hacia el reconocimiento expreso de que la criatura que crean está capacitada para li-

---

como «internacional» —cfr. asunto 22/70, Comisión/Consejo Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) de 31 de marzo de 1971, Rec. 1971, pp. 263 y ss.—; en segundo lugar, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la primera de las creadas y desaparecida en 2002 y, en tercer lugar, la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM), que no ha sido absorbida por la UE tras la reforma operada por el Tratado de Lisboa, lo que hubiera sido preferible a efectos de simplicidad. En definitiva, actualmente continuamos teniendo dos sujetos de Derecho internacional diferentes: la UE y la CEEA.

<sup>3</sup> Hace ya más de una década, en 1996 durante los trabajos de la Conferencia Intergubernamental tendientes a adoptar el Tratado de Ámsterdam, la Presidencia irlandesa del Consejo introdujo varias opciones en torno a la atribución de dicha subjetividad —una opción A con dos variantes, la primera, manteniendo las de las Comunidades Europeas y, la segunda, fusionándolas en una única, así como una opción B, que proporcionaba sólo la capacidad de celebrar tratados internacionales en los dos ámbitos de cooperación intergubernamental—. Finalmente, los efectos de los juegos malabares en la fase final de esta Conferencia Intergubernamental llevaron a los Estados miembros a aceptar un resultado desequilibrado, impidiendo que la posición audaz mantenida por la Presidencia siguiente —holandesa— saliera adelante. Dicha propuesta consistía en introducir un audaz artículo A que fusionara todas las personalidades jurídicas en una sola y única de la Unión. Cfr. sobre estas cuestiones, PAPANASTASIOU, I., «The European Union's Identity as a Subject of the International Legal Order: Evolutions under the Treaty of Lisbon» en *Cambridge Student L. Rev.* 22, 5, 2009, pp. 22-39, especialmente, pp. 28 y 32; PÉREZ BERNÁRDEZ, C., *Las relaciones de la Unión Europea con Organizaciones Internacionales: Análisis jurídico de la práctica institucional*, Dirección General de Universidades, Madrid, 2003, pp. 73-79 y 101-133; PÉREZ GONZÁLEZ, M. y STOFFEL VALLOTON, N., «La cuestión de la naturaleza jurídica de la Unión: el problema de la personalidad jurídica» en OREJA AGUIRRE, M. (dir.), *El Tratado de Ámsterdam: Análisis y comentarios*, vol. I, McGraw-Hill, Madrid, 1998, pp. 187-199.

<sup>4</sup> Cfr. los antiguos artículos 24 y 38 TUE que —al contrario que el actual art. 216 TFUE— llaman la atención por la falta de claridad en la identificación del sujeto de Derecho internacional que concluye el acuerdo, ya que la UE como tal, no aparecía en dichas disposiciones.

diar en la escena internacional<sup>5</sup>. Empero, este comportamiento no es ajeno a la práctica institucional, ya que continúa siendo una excepción la inclusión en los tratados constitutivos de organizaciones internacionales de cláusulas que de forma explícita recogen la subjetividad internacional de los entes que crean<sup>6</sup>.

Junto a la capacidad convencional de la UE, que constituye la manifestación por antonomasia de los sujetos de Derecho internacional, la Unión mostraba otras singularidades propias de sujetos de Derecho internacional, por ejemplo, en su relación con distintas organizaciones internacionales, diferenciada de la Comunidad Europea (CE), que mantuvo su propia personalidad jurídica hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009. De hecho, en las relaciones con organizaciones internacionales, se hacía cada vez más evidente que ni la CE ni sus Estados miembros se encontraban legitimados para asumir ciertas obligaciones internacionales que escapaban de su ámbito competencial. Por lo tanto, la UE actuaba, en ocasiones, *de facto* como un sujeto de Derecho internacional, situación que daba lugar a confusiones frente a terceros y en el seno de la Unión<sup>7</sup>.

Por ello, la atribución expresa de la *personalidad jurídica* a la UE en el artículo 47 del TUE, unida al hecho de que la Unión *sustituye y sucede* a la Comunidad Europea (art. 1 *in fine* TUE)<sup>8</sup>, constituye una modificación apa-

<sup>5</sup> Vid. PÉREZ GONZÁLEZ, M. y STOFFEL VALLOTON, N., *op. cit.*, nota 3, pp. 192-195.

<sup>6</sup> Vg., sí que aparece en relación con la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (art. 176 de la Convención de las Naciones Unidas para el Derecho del Mar de 1982) o en el art. 34 del Protocolo adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del MERCOSUR, de 1994 (conocido como el Protocolo de Ouro Preto).

<sup>7</sup> Por ejemplo, al año siguiente de entrar en vigor el Tratado creador de la UE, en 1994, ésta intervenía y aparecía como responsable del Memorando de acuerdo sobre la administración de Mostar pese a que fue firmado por —la compleja fórmula siguiente— la Presidencia en nombre de los «Estados miembros de la UE actuando en el marco de la Unión y en plena asociación con la Comisión Europea». Otro ejemplo muestra como en 2001, en el marco de las relaciones con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se concluyó un Canje de Notas por la Comisión, en nombre de la CE, de un lado y, el Director General de la OIT, por otro, que incluía, en su parte dispositiva, numerosas referencias a la UE, pese a que ésta no intervenía como parte en este acuerdo que formalizaba las relaciones de carácter administrativo entre ambos organismos. Cfr. FERNÁNDEZ ARRIBAS, G., *Las capacidades de la Unión Europea como sujeto de Derecho Internacional*, Educatori, Granada, 2010, p. 68; PÉREZ BERNÁRDEZ, C., *op. cit.*, nota 3, pp. 110 y 409.

<sup>8</sup> El Tratado de Lisboa incorpora el párrafo 3.º al art. 1 TUE que señala *in fine*: «La Unión sustituirá y sucederá a la Comunidad Europea». El mantenimiento de la CE y de la UE —habiendo atribuido expresamente a ésta la personalidad jurídica internacional, como contemplaban propuestas de reforma del Derecho originario anteriores al Tratado de Lisboa— hubiera tenido un efecto negativo, consolidando una situación generadora de confusiones importantes, que se estaban produciendo ya *de facto*.

rentemente técnica, pero que tiene importantes efectos colaterales y clarificantes, de los que daré cuenta seguidamente<sup>9</sup>, deteniéndome en los que tienen un mayor impacto en el ámbito objeto de este trabajo:

## 1. Las nuevas delegaciones de la Unión

4. La conversión de las antiguas «delegaciones de la Comisión Europea» en «delegaciones de la Unión», que realiza el Tratado de Lisboa, viene a saldar una vieja cuenta pendiente desde el arranque del proceso de integración europea. Los consensos necesarios para abrir las delegaciones de la Comisión al personal de otras instituciones europeas y transformarlas en delegaciones «de la Comunidad Europea», nunca se consiguieron. Por ello, la decisión de atribuir expresamente la subjetividad jurídica internacional a la Unión y reunir —por fin— en una única entidad a la antigua UE y la CE impulsó claramente la adopción de esta medida, más acorde con las necesidades de representación exterior sobre el terreno de una UE renovada.

La conversión, que actualmente se está llevando a cabo, de las delegaciones lleva aparejada importantes modificaciones internas, así como otras perceptibles en la vertiente externa —v.g., relativas a la representación del personal de estas delegaciones en organizaciones internacionales, en línea con lo señalado en el artículo 221.1.º del TFUE<sup>10</sup>, asumiendo

---

<sup>9</sup> En este aspecto discrepo de la postura defendida por PAPATHANASIOU, en virtud de la cual el reconocimiento expreso de la personalidad jurídica internacional a la UE introducido por el Tratado de Lisboa debería entenderse como un «cambio puramente técnico», ya que existía, de forma implícita, con el antiguo TUE. *Vid.* PAPATHANASIOU, I., *op. cit.*, nota 3, p. 35. Dicha afirmación no tiene en consideración los efectos colaterales de arrastre que dicha atribución explícita lleva consigo, entre ellos, los relacionados con las nuevas responsabilidades que incumben ya a la UE en materia de representación exterior en el seno de las organizaciones internacionales. Y ello, independientemente de que más que de una «sucesión» de una organización internacional por otra, nos encontremos ante una mera «continuidad» de la CE y de la antigua UE por la nueva UE.

<sup>10</sup> El artículo 221 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) señala, de forma general, que «las delegaciones de la Unión en terceros países y ante organizaciones internacionales asumirán la representación de la Unión» (art. 221.1.º TFUE); asimismo indica que «estarán bajo la autoridad del Alto Representante de la Unión» y que «actuarán en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros» (art. 221.2.º TFUE). También encontramos otras referencias a las nuevas «delegaciones de la Unión» en el TUE, cuyas disposiciones, básicamente, ponen el acento la búsqueda de la coherencia de la Unión a través de su actuación (arts. 32 *in fine* y 35 TUE). El artículo 32 *in fine* TUE señala que las delegaciones de la Unión y las misiones diplomáticas de los Estados miembros en los terceros países y ante organizaciones internacionales «cooperarán entre sí y contribuirán a la formulación y puesta en práctica» de un enfoque común. En esta línea, el artículo 35 TUE incluye también, junto a los anteriores sujetos, a las misiones consulares de los

nuevas funciones desempeñadas anteriormente por la Presidencia rotatoria del Consejo—<sup>11</sup>.

5. Con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Comisión Europea fue el órgano que se ocupó del *ius legationis*, ejercido conjuntamente con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y con un protagonismo del Estado que ejerce la Presidencia rotatoria del Consejo. La Comisión consiguió tejer una red tupida de delegaciones acreditadas ante más de 140 Estados, así como en 8 ciudades que acogen distintas sedes de organizaciones internacionales (Ginebra, Nueva York, París, Viena, Roma, Nairobi, Addis-Abeba y Estrasburgo)<sup>12</sup>.

En la actualidad, todas ellas se han reconvertido en delegaciones de la Unión, o están sumergidas en dicho proceso. Así, coincidiendo con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la UE ha cambiado la denominación

---

Estados miembros y las representaciones ante conferencias internacionales que, «cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las decisiones que establezcan posiciones o acciones de la Unión».

<sup>11</sup> En la actualidad el ejercicio por parte de la Unión del *derecho de legación* en su vertiente activa se encuentra muy desarrollado, asemejándose cada vez más al ejercido por los Estados, y distanciándose del desarrollado de manera ordinaria por las organizaciones internacionales. Constituye, además, otro de los rasgos más característicos de la UE como sujeto de Derecho internacional. Sobre el derecho de legación y las dificultades para conseguir un *ius omnimodae repraesentationis*, cfr. SOBRINO HEREDIA, J.M., «La actividad diplomática de las delegaciones de la Comisión en el exterior de la Comunidad Europea» en *RIE*, vol. 20, n.º 2, 1993, pp. 485-532, especialmente pp. 485-492; asimismo, un estudio detallado sobre el tema puede encontrarse en la monografía de SÁNCHEZ RAMOS, B., *La Unión Europea y las relaciones diplomáticas*, Tirant lo Blanch, monografías 329, Valencia, 2004.

<sup>12</sup> En Ginebra se encuentra, por ejemplo, una de las sedes más emblemáticas de las Naciones Unidas y algunas de sus agencias especializadas, como la OIT, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), así como la Organización Mundial del Comercio (OMC); en Nueva York se encuentra la sede de las Naciones Unidas que alberga a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad; en París se encuentra la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); en Viena está la sede de distintos organismos de las NU, el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europea (OSCE) y la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), entre otros; en Roma se encuentra una delegación acreditada ante la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), de la que la UE es miembro de pleno derecho junto a sus Estados miembros, y existen otras entidades relacionadas con la agricultura y la alimentación, como el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA); en Nairobi, la representación europea está acreditada ante el Estado keniano, pero también ante Hábitat, que es el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). En Addis-Abeba, se encuentra acreditada la delegación de la Unión para Etiopía y ante la Unión Africana. Finalmente, en la ciudad francesa fronteriza de Estrasburgo se ha abierto una representación de la UE acreditada ante el Consejo de Europa.

de sus delegaciones en terceros Estados y organizaciones internacionales —antes «de la Comisión Europea» y ahora «de la Unión Europea»— como puede comprobarse físicamente en las placas de las sedes de las delegaciones y en el listado de dichas legaciones recogido en la página *web* de la UE<sup>13</sup>. Así, por ejemplo, la UE, durante la Presidencia rotatoria sueca y española del segundo semestre de 2009 y primero del 2010, respectivamente, ha llevado a cabo campañas de información sobre las modificaciones de dichas delegaciones ante terceros, dirigidas, *inter alia*, a las representaciones permanentes de Estados y de observadores de distintas organizaciones internacionales —como detallaré en el apartado siguiente, 2.—.

6. Con el Tratado de Lisboa y la puesta en marcha del SEAE, la composición de las delegaciones cambia, abriéndose al personal del Consejo de la Unión y a diplomáticos de los Estados miembros, que vienen a unirse al contingente ya existente de la Comisión (art. 27.3.º TUE y art. 6 de la Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior)<sup>14</sup>. De esta forma las delegaciones, haciendo honor a su nombre, representan ya oficialmente a la UE, y no sólo a la Comisión —como ocurría antes de

---

<sup>13</sup> El listado de delegaciones que enlaza con sus respectivas páginas *web* es accesible en [http://ec.europa.eu/external\\_relations/delegations/web\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/web_en.htm). Las Delegaciones de la antigua Comisión Europea en Azerbaiyán, Corea del Sur o Singapur, por ejemplo, hicieron pública su nueva condición de Delegaciones de la *Unión Europea* de forma más tardía, el 1 de julio de 2010.

<sup>14</sup> Cfr. dicha Decisión del Consejo en *DO L 201*, 3.8.2010, pp. 30-40. Aunque el SEAE fuera lanzado oficialmente el 1 de diciembre de 2009 —coincidiendo con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa—, su puesta en marcha se está realizando por etapas, habiendo quedado realmente operativo a partir del 1 de enero de 2011. Así, a principios de 2011, 1.643 funcionarios han sido transferido desde los servicios de la Comisión y del Consejo de la Unión al nuevo SEAE. En concreto, 585 funcionarios proceden de la Dirección General (DG) RELEX de la Comisión en Bruselas —dicha DG dejará de existir—, 93 de la DG de Desarrollo, 436 que se encuentran actualmente trabajando en las delegaciones de la Unión Europea en terceros países y organizaciones internacionales y 411 proceden de la DG de Asuntos Exteriores y Político-Militares de la Secretaría del Consejo de la Unión. A ellos se unirán los 118 nuevos puestos, que se crearán durante el año 2011. Cfr. *Bulletin Quotidien Europe* 10283, 23/12/2010, p. 4 y «2011 - A new set-up for Commission external relations staff», *Commissi on Plus* n.º 580, 1, 14.01.2011. Sobre el establecimiento y las realizaciones del SEAE, pueden consultarse: ALDECOA, F. y GUINEA, M., «Nace la diplomacia común de la Unión Europea» en *Política Exterior*, Julio/Agosto 2010, pp. 62-74; PÉREZ BERNÁRDEZ, C., «Hacia el complejo establecimiento de un Servicio Europeo de Acción Exterior: Las futuras embajadas de la Unión Europea» en *La Proyección Exterior de la Unión Europea: Desafíos y Realidad*, Tirant monografías 483, Valencia, 2007, pp. 57-114; «Un órgano *in statu nascendi*: El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) Post-Lisboa» en SOBRINO HEREDIA, J.M. (dir.), *Innovación y Conocimiento*, IV Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales, Lisboa, 23, 24 y 25 de noviembre 2009, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 457-469.

producirse esta conversión—<sup>15</sup>. Las delegaciones de la Unión, que constituyen la pieza clave de la Unión sobre el terreno en terceros Estados y en organizaciones internacionales, unidas a la administración central con sede en Bruselas, conforman el SEAE (arts. 1.4.º y 5 de la Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010).

Ahora bien, pese a que las delegaciones de la Comisión hayan representado a la Comisión ante terceros, paulatinamente y, *de facto*, fueron ampliando su función y representando no sólo a la —ya desaparecida— CE, sino también, en ciertos aspectos, a la UE tras su creación en 1992, aun cuando no se le había reconocido formalmente una subjetividad jurídico-internacional. Esta atribución implícita, desarrollada progresivamente por las delegaciones de la Comisión, consecuentemente, forzaba aún más la necesidad de rebautizar y reformar las representaciones de la Comisión ante terceros<sup>16</sup>.

7. Las delegaciones de la Unión, incluyendo las sitas en Ginebra y en Nueva York acreditadas ante las NU y otras organizaciones internacionales, se encuentran orquestando cambios que afectan tanto a la estructura organizativa interna, como a la proyección *ad extra* de la actividad de la UE, todo ello como consecuencia de las modificaciones introducidas por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en materia de acción exterior y la puesta

---

<sup>15</sup> En septiembre de 2010, en una primera ronda, la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la Sra. Catherine Ashton, ha nombrado a 28 Jefes de Delegaciones de la UE y un Jefe Adjunto. Trece se han adjudicado a diplomáticos procedentes de Estados miembros —incluyendo los importantes destinos de China, Japón, y Sudáfrica— y dieciséis a la Comisión Europea. Cfr. VOGEL, T., *Ashton names EU ambassadors*, 15.09.2010, en [www.europeanvoice.com](http://www.europeanvoice.com) No obstante, algún autor destaca, en este primer estadio de implementación del SEAE, cómo la Comisión, en numerosas delegaciones, ha asumido la representación de la Unión sin una participación real de los Estados miembros, teniendo en cuenta la transferencia que se produce en este ámbito por parte de la Presidencia semestral y la lenta incorporación de diplomáticos procedentes de los Estados miembros. Vid. DASTIS QUECEDO, A., «La diplomacia tras el Tratado de Lisboa» en *Innovación y Conocimiento*, *op. cit.*, nota 14, pp. 403-417, en concreto, pp. 413 y 414.

<sup>16</sup> Existe cierto paralelismo entre la situación *de facto* mencionada respecto a la representación oficiosa de la UE por parte de las delegaciones de la Comisión y el hecho de que las nuevas delegaciones de la Unión asuman también la representación del EURATOM en terceros países y organizaciones internacionales, (cfr. el inciso 18 del preámbulo de la Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010, *loc. cit.*, nota 14, p. 32). Ello sucede sabiendas de que el Tratado de Lisboa no logró fusionar al EURATOM en la UE, por lo que mantiene su personalidad jurídica diferenciada, aunque comparta —como hacía antes con la CE, y previamente con la CECA— un único marco institucional. El EURATOM, por ejemplo, es miembro de la maltrecha Organización Internacional para el Desarrollo Energético de la Península de Corea (KEDO), que tiene su sede en Nueva York y a la que se adhirió en 1997, por lo que la Delegación de la Unión sita en esta ciudad, y acreditada ante numerosos organismos internacionales, se hará cargo de dicha representación.

en marcha del SEAE. Son numerosas las cuestiones relativas al funcionamiento de las delegaciones de la Unión en las organizaciones internacionales que no están aún resueltas. En concreto, las condiciones en las que dichas delegaciones desarrollarán su labor ante estas organizaciones, debido a la necesidad de estudiar cada caso de forma individualizada, habida cuenta de las singularidades y reglas concretas de estos organismos, así como de las distintas competencias que tiene la Unión en los ámbitos en los que dichas organizaciones trabajan.

Desde esta perspectiva externa, por ejemplo, los trabajos a desarrollar por la *Delegación de la Unión en Ginebra* ante organizaciones internacionales serán más exigentes, al tener que coordinar la posición de la Unión en distintos foros de las Naciones Unidas, representar en ellos a la Unión —sustituyendo en esta función a los representantes estatales de la Presidencia rotatoria del Consejo— y, a la vez, llevar a cabo una intensa coordinación local con las misiones diplomáticas de los Estados miembros<sup>17</sup>. Internamente esta situación se traduce en la decisión, refrendada por la Comisión Europea en julio de 2010, de escindir esta Delegación de la Unión en dos, de modo que, funcionen sendas representaciones de la Unión distintas, cada una de ellas con un Jefe de Delegación, que le permita asumir adecuadamente las nuevas responsabilidades<sup>18</sup>. Esta iniciativa se debe al incremento de trabajo que se ha producido en los últimos años en el marco de las NU y a la necesidad de continuar la absorbente labor que desempeña el

---

<sup>17</sup> Cfr. *Informe de la Presidencia al Consejo Europeo sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior*, Bruselas, 23 de octubre de 2009, Bruselas, 14930/09, POLGEN 163, p. 9 *in fine*. En él se pone de relieve que, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las delegaciones de la Unión asumirán progresivamente cometidos mayores en la representación ante organizaciones internacionales, en detrimento de las funciones que anteriormente desempeñaba la Presidencia rotatoria de los Estados miembros del Consejo. Sobre esta cuestión, algún autor expresa con claridad su preocupación relativa a que la transferencia de la representación de la Unión desde la Presidencia semestral a las delegaciones de la Unión «conllevaría una degradación de esa representación, al ser asumida no por un miembro de pleno derecho sino por un observador», lo que ha sucedido en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como examinaremos más adelante. Vid. DASTIS QUECEDO, A., «La diplomacia tras el Tratado de Lisboa» en *Innovación y Conocimiento*, *op. cit.* nota 15, p. 413.

<sup>18</sup> La decisión de la Unión Europea de escindir en dos su representación diplomática acreditada ante las organizaciones internacionales en Ginebra copia la solución encontrada por otros sujetos de Derecho internacional relevantes —los EE.UU., China, Canadá, India, Australia o Brasil, por ejemplo— que cuentan ya con dos misiones separadas para representar sus intereses en Ginebra, en la OMC y en las NU, con el objeto de lograr una mayor efectividad.

Con anterioridad, la Delegación de la Comisión en Ginebra ha contado con tres secciones: una, para la OMC y los asuntos económicos y comerciales conexos, otra, para asuntos de las NU, y una tercera sección común para cuestiones administrativas. Cfr. la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Establecimiento de una Delegación de la UE ante las Naciones Unidas en Ginebra*, Bruselas, 26.05.2010, COM (2010) 287 final.



Jefe de la Delegación de la UE en la OMC, que debe mantenerse al nivel más alto de Embajador —equivalente al de sus homólogos— en un ámbito en que la UE tiene competencia exclusiva. Ahora bien, esta iniciativa tendrá que superar el complicado escollo de realizarse con los medios y las capacidades existentes, lo que no resultará sencillo<sup>19</sup>.

8. Otro cambio operado en la estructura organizativa interna es el relativo a la fusión de las *Oficinas de Enlace de la Secretaría General del Consejo* acreditadas ante organizaciones internacionales en Nueva York y en Ginebra con las Delegaciones de la Unión en estas ciudades. Estas Oficinas de Enlace, hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, funcionaban de forma autónoma, junto a la tradicional Delegación de la Comisión<sup>20</sup>. Así, en concreto, funcionarios de la Oficina de Enlace ubicada en Nueva York señalaban que dicha fusión se había producido en un primer momento de manera informal, convirtiéndose el antiguo Jefe de la Oficina de la Secretaría General del Consejo —el Embajador Serrano— en Jefe de la Delegación de la Unión acreditada ante las NU y sita en los EE.UU., gracias a sendas cartas procedentes de los servicios pertinentes de la Comisión Europea y de la Secretaría del Consejo, así como al pláacet recibido por parte de las NU.

## 2. La sustitución de la CE por la UE

9. Coincidiendo con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las numerosas organizaciones internacionales en las que la antigua Comunidad Europea participaba en grados diversos —como observador o miembro, fundamentalmente—, comenzaron a sustituir las referencias en las que aparecía la «Comunidad Europea» por la «Unión Europea». Estos cambios

---

<sup>19</sup> En concreto, el puesto del segundo Jefe de Delegación se creará amortizando el puesto existente de Jefe de Delegación Adjunto, suprimiendo, por tanto, temporalmente los de adjuntos. Las dos Delegaciones de la Unión en Ginebra acreditadas ante organizaciones internacionales compartirán locales y una misma administración, medida que repercutirá positivamente en su coordinación, así como en el control de gastos. Cfr. PÉREZ BERNÁRDEZ, C., «La innovación diplomática del SEAE: Una visión desde el Derecho de la puesta en marcha de las nuevas Delegaciones de la Unión Europea» en Actas del *Encuentro sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior: La Diplomacia Común Europea*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP), Santander, 8 de septiembre de 2010 (pendiente de publicación).

<sup>20</sup> La unificación en las «delegaciones de la Unión» de las antiguas delegaciones de la Comisión y las oficinas de enlace de la Secretaría General del Consejo de la UE acreditadas ante organizaciones internacionales, constituye una medida positiva que reduce, en el plano interno, en el trabajo más próximo, no compartimentalizado, gestando una «cultura operativa común» y en el plano externo, en una mejor comprensión por parte de terceros —Estados y organizaciones internacionales— sobre el modelo de representación de la Unión, más similar al estatal.

son visibles, por ejemplo, en los listados que los documentos de trabajo de las organizaciones internacionales incluyen al final, enumerando las representaciones participantes en las reuniones celebradas, así como en las placas identificativas de las representaciones que acuden a las mismas.

No obstante, desde la creación de la UE con el Tratado de Maastricht en 1992 se ha ido produciendo de forma paulatina una inserción de la UE *de facto* en el seno de las organizaciones internacionales, a medida que maduraba su personalidad jurídica internacional *in statu nascendi*. De esta forma, desde hace más de una década, las representaciones de la Comunidad Europea trataban, en ocasiones, cuestiones que iban más allá del antiguo *pilar* comunitario, valiéndose de su propia subjetividad jurídica internacional, consolidando soterradamente la personalidad de la UE, con actuaciones enmarañadas junto a los Estados miembros de la UE en los antiguos *pilares* segundo y tercero. Esta situación, que aparecía, por ejemplo, en el seno de las Naciones Unidas —en la Asamblea General y en el Consejo de Seguridad—, de la OTAN, de la OSCE, del Consejo de Europa, de la OIT o de la antigua Unión Europea Occidental (UEO), generaba una enorme confusión interna —dentro de las instituciones de la UE y entre sus Estados miembros— y externa —entre terceros Estados y organizaciones internacionales—.

10. La Presidencia sueca del Consejo de la Unión, en el segundo semestre de 2009, llevó a cabo una campaña de información dirigida a diversas organizaciones internacionales, informando, en *cartas explicativas*, con un modelo que incluía mínimas variaciones dependiendo del organismo al que iba dirigido, de las novedades que se iban a producir o se estaban produciendo en el seno de la UE. Dichas cartas incluían adjunta una *notificación* conjunta del Consejo de la UE y de la Comisión, en la que, además de comunicar la fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la consecuencia principal relativa a la sustitución y sucesión de la Comunidad Europea por la Unión Europea desde aquel momento, indicaban, de forma más concreta que, «desde esa fecha la UE ejercerá todos los derechos y asumirá todas las obligaciones de la Comunidad Europea, incluyendo su *status* en la Organización, continuando el ejercicio de los derechos existentes y la asunción de las obligaciones por la UE».

Con una intención clarificadora, el TUE y las citadas notificaciones de la UE a organizaciones internacionales parecen mantener un principio de sucesión a favor de la nueva UE, en el que ésta se hará cargo de todos los derechos y obligaciones de las dos predecesoras —la CE y la antigua UE—<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Así, en el seno de las NU, pasarían a la nueva UE los derechos relativos al estatuto de observador de la CE en algunos órganos principales de las Naciones Unidas —como la Asamblea General o el Consejo Económico y Social—, así como las prerrogativas concedidas a la Presidencia o al representante de la PESC de ser invitado a expresar la posición la Unión ante

Ahora bien, si analizamos más detenidamente este proceso y lo comparamos con otros —v.g., el de la CECA a la CE en 2002 o el de la Unión Europea Occidental (UEO) a la UE, entre otros— la sustitución de la CE por la Unión muestra, más que un típico caso de sucesión entre organizaciones internacionales, un supuesto de «continuación» por parte de la UE de la CE y la anterior UE.

Otro aspecto de singular relevancia que recoge la notificación conjunta del Consejo y de la Comisión citada se refiere a los acuerdos concluidos en el marco de la Organización en cuestión, indicando que, «en particular, desde aquella fecha (1 de diciembre de 2009), la UE sucederá en todos los acuerdos concluidos y todos los compromisos u obligaciones adoptados en el seno de la Organización y vinculantes para la Comunidad Europea»<sup>22</sup>.

Las cartas enviadas por la UE, *inter alia*, a las Naciones Unidas y a la OSCE, informando de las consecuencias de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, dejan entrever que las modificaciones operadas en la UE —con la intención de mejorar su funcionamiento y contribuir mejor a los objetivos de dichas Organizaciones— incidirían de forma diversa en éstas y que serían, por ello, informadas más adelante de las novedades al respecto<sup>23</sup>.

---

el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que son actualmente revisadas y actualizadas. Cfr. HAMONIC, A., *L'Union Européenne à l'ONU. Perspectives ouvertes par le Traité constitutionnel*, Éditions Apogée, Rennes, 2007, p. 66.

<sup>22</sup> Council of European Union, Commission of the European Communities, *Notification, Entry into force of the Lisbon Treaty*, Brussels, 27 November 2009, en [www.delvie.ec.europa.eu](http://www.delvie.ec.europa.eu)

<sup>23</sup> Así, por ejemplo, en relación a las organizaciones internacionales y otros organismos vinculados a las Naciones Unidas con sede en Viena, el Embajador de la Representación Permanente de Suecia ante las Naciones Unidas y el Jefe de la Delegación de la UE acreditada ante las organizaciones internacionales con sede en la capital austriaca envían conjuntamente una carta informativa dirigida a todas las representaciones permanentes y observadores ante las organismos de las Naciones Unidas en dicha ciudad. En dicha comunicación indican que el 1 de diciembre de 2009 —fecha en la que fue redactada la carta— ha entrado en vigor para la UE el Tratado de Lisboa. La carta explica que el objetivo de este nuevo Tratado es mejorar las formas de trabajo de la UE, incidiendo en que ésta tenga una voz más clara y sólida en el mundo, además de hacerla más democrática, eficiente y transparente. El escrito incluye también que se han producido algunos cambios en los modos de tomar decisiones en la UE, así como en la representación externa. En este punto se señala que tiene una importancia particular para el sistema de las Naciones Unidas la designación de la Sra. Catherine Ashton como Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidenta de la Comisión Europea. La carta indica que, un nuevo órgano se ha establecido, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que asistirá a la Alta Representante en el cumplimiento de su mandato. Se refiere a la composición variada del SEAE, a la inclusión de las delegaciones de la UE en dicho Servicio, que representan a la Unión ante terceros Estados y organizaciones internacionales. Expresamente indica el cambio de denominación de la Delegación de la Comisión Europea a la Unión Europea desde la fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa, lo que conllevará cambios en la representación que serán comunicados a medida que se vayan produciendo. El escrito finaliza indicando que si

La situación anteriormente descrita pone de relieve que la UE deja abierta brechas en la mayoría de las organizaciones internacionales en las que participa y que dependiendo del grado de flexibilidad de las reglas de éstas, de la buena voluntad de los miembros de dichas organizaciones y del buen hacer de la propia Unión y de sus Estados miembros, los acomodos que tiene que acometer la UE, y que se encuentran en marcha, le resultarán más o menos complejos.

### III. La compleja consolidación de un estatuto privilegiado para la UE en la Asamblea General de las Naciones Unidas en el contexto del SEAE

11. Al hilo del discurso mantenido anteriormente, resultan de especial interés los últimos movimientos que están teniendo lugar en el seno de las Naciones Unidas por parte de la UE —consecuencia de las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa y de la puesta en marcha del SEAE—. La situación se refiere, más concretamente, a la participación más activa de la Unión en el órgano plenario de esta Organización Internacional, la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU). Las iniciativas más recientes por parte de la UE en este sentido —presentadas al final del 64.º periodo ordinario de sesiones de la AGNU, en septiembre de 2010— no han prosperado. Dicho resultado ha sido interpretado mayoritariamente como un fracaso de la UE, causando cierta frustración en determinados círculos por no haber conseguido una representación más sólida ante las Naciones Unidas. A mayor abundamiento, se ha mantenido, incluso, que desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en vez de avanzar, se ha retrocedido en cuanto a la representación de la UE en el exterior<sup>24</sup>.

---

bien, en lo que resta de 2009 no se realizará ningún otro cambio en el contexto de las Naciones Unidas, en breve remitirán nueva información a todas las organizaciones internacionales y misiones permanentes sobre medidas que puedan afectarles derivadas de la implementación del Tratado de Lisboa. Cfr. Swedish Presidency of the European Union, *Entry into force of the Lisbon Treaty*, To: All Permanent Representatives and Observers to the UN Organisations in Vienna, December 1, 2009; Cfr. Swedish Presidency of the European Union, *Entry into force of the Lisbon Treaty*, To: H.E. Mara Marinaki, Ambassador, Permanent Representative to Greece to the OSCE, CIO.GAL/183/09. Ambos documentos pueden encontrarse la página de la delegación de la UE acreditada ante distintas organizaciones internacionales con sede en Viena, [www.delvie.ec.europa.eu](http://www.delvie.ec.europa.eu)

<sup>24</sup> Con esta visión derrotista se hicieron eco distintos medios de comunicación en septiembre de 2010. Cfr., *inter alia*, «La UE fracasa en su intento de hablar con voz propia en la ONU», *El Mundo*, 14-09-2010; «Fracasa la UE en búsqueda de prerrogativas dentro de la Asamblea General de las ONU», *Vanguardia*, [www.vanguardia.co.uk](http://www.vanguardia.co.uk)

12. Para entender los elementos de esta situación, explicaré en qué estado se encuentra la participación de la UE en organizaciones internacionales (1.); con una mirada atrás, daré cuenta de los antecedentes de la UE y de sus Estados miembros en el seno de Asamblea General de las Naciones Unidas (2.), y, por último, examinaré el momento presente, las iniciativas adoptadas por la UE con la finalidad consolidar un estatuto privilegiado en la AGNU (3.), exponiendo mi postura, más optimista y comprensiva con el resultado de los acontecimientos, que debe contextualizarse teniendo presentes las aspiraciones de distintos Estados, entre ellos, ciertas potencias emergentes, que desean lograr una representación más sólida en la ONU; contrastando esta reivindicación de los Estados emergentes, con el actual estado de «sobre representación» de la UE que estos países hacen valer y que ha influido en el rechazo de las pretensiones de la UE durante el período de sesiones 64.º.

### 1. *El punto de partida: La participación de la UE en organizaciones internacionales*

13. La UE se encuentra inmersa en un proceso de modificación de sus formas de representación externa, con importantes implicaciones en la articulación de su participación en foros universales bien heterogéneos, lo que es consecuencia del Tratado de Lisboa y de la reestructuración llevada a cabo por el SEAE. Una de las mayores dificultades que la UE encuentra, se refiere a que el papel que desempeña en cada organización internacional no depende exclusivamente de lo que ella desea, sino de lo que acuerden y acepten la organización en cuestión —y soterradamente en ella, sus Estados miembros—, por un lado, y la UE —y sus respectivos Estados—, por otro<sup>25</sup>, como tendremos la oportunidad de comprobar en el caso de análisis incluido en los dos siguientes apartados (2. y 3.).

El objeto de este apartado es esbozar, a grandes rasgos, los contenidos esenciales relativos a la participación de la Unión en organizaciones internacionales, incluyendo los derechos básicos a los estatutos de observador y miembro, pasando por el reforzamiento de la condición de observador en numerosos organismos; dentro de este repaso, que nos ayudará a situar ade-

---

<sup>25</sup> Efectivamente, pese a que una característica esencial de las organizaciones internacionales sea su autonomía jurídica respecto de los Estados que la componen, más de tres décadas después, continúan estando vigente las palabras de DUPUY, en relación con su transparencia, según las cuales: «En dépit de son autonomie juridique, elle laisse voir les Etats toujours présents derrière ses structures», DUPUY, R.-J., *Le droit International*, 5<sup>e</sup> Edition, Ciudad, Que Sais-Je?, n.º 1060, 1976, p. 121.

cuadramente los desarrollos posteriores ligados a la Asamblea General de las Naciones Unidas, incorporo ejemplos de las categorías citadas y realizo un repaso a la regulación jurídica sobre la materia en el Derecho primario.

14. Junto al ejercicio del derecho de legación activo y pasivo de la Unión Europea en organizaciones internacionales y la cooperación y coordinación de carácter administrativo formalizada a través de acuerdos de trabajo, es la participación de la UE en organizaciones internacionales la forma más avanzada que pueden adquirir las relaciones de la UE con estos sujetos secundarios de Derecho internacional. Dicha participación puede desarrollarse con estatutos diversos, siendo los más comunes, el de *observador*, que constituye la condición típica y más frecuente de actuación de unas organizaciones internacionales en otras, y el de *miembro*, que conlleva una vinculación mucho más profunda y compleja, y que es utilizada principalmente por los Estados<sup>26</sup>.

De forma sintética y obviando los múltiples matices propios de cada organización internacional, el contenido de los dos estatutos típicos, incluye,

---

<sup>26</sup> La dedicación dada por la doctrina a la participación de la UE en organizaciones internacionales ha sido menor si comparamos este sector con otros de la acción exterior de la UE. Una representación de las obras y artículos dedicados a este ámbito son los siguientes: una obra esencialmente jurídica y completa, con detallados ejemplos de participación, puede consultarse en FRID, R., *The Relations Between the EC and International Organizations. Legal Theory and Practice*, Kluwer International Law, The Hague, 1995; en la doctrina española destaca, como uno de los primeros trabajos *ad hoc* sobre la materia, el jugoso artículo de ROLDÁN BARBERO, J., «La Participación de la Unión Europea en Organismos Internacionales» en MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. (ed.), *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estados, Madrid, 1998, pp. 243-271; un claro resumen de la situación, que incluye unos breves casos de análisis seleccionados, puede encontrarse en ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «La Unión Europea en el Concierto de las Organizaciones Internacionales» en *RDCE*, n.º 3, 2.º semestre 2002, pp. 121-142; las dos monografías de la doctrina española dedicadas a esta cuestión, son las de PÉREZ BERNÁRDEZ, C., *Las relaciones de la Unión Europea con Organizaciones Internacionales*, *op. cit.*, nota 3, y SANTOS VARA, J., *La Participación de la Unión Europea en las Organizaciones Internacionales*, Colex, Madrid, 2002; dentro de los manuales españoles destaca el tratamiento de la cuestión dado por MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, 6.ª edición, Madrid, 2010, pp. 514-517; asimismo, SÁNCHEZ, V. (ed.), *Instituciones de la Unión Europea*, Huygens, 2010, pp. 270-272; con una estructura de análisis más tradicional y esencialmente jurídica, GOVAERE, I., CAPIAU, J., VERMEERSCH, A., «In-Between Seats: The Participation of the European Union in International Organizations» en *European Foreign Affairs Review* 9, 2004, pp. 155-187; uno de los trabajos más recientes, con una perspectiva analítica más amplia pueden encontrarse en GSTÖHL, S., «“Patchwork Power” Europe: The EU’s Representation in International Institutions» en *European Foreign Affairs Review*, 14, 2009, pp. 385-403; otra aportación reciente puede encontrarse en HOFFMEISTER, F., «Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies» en *CMLR*, 2007, 44/1, pp. 41-68.

a grandes rasgos, los siguientes derechos. En primer lugar, el estatuto de *miembro* permite disfrutar del derecho de voto, esencial en el proceso de adopción de decisiones, así como el derecho de presencia y de expresión en los órganos de las organizaciones internacionales, de acuerdo con lo establecido por las reglas de la organización en cuestión. El estatuto de *observador*, por el contrario, no da derecho a disponer de voto, mientras que su presencia y uso de la palabra se encuentran mucho más limitados.

15. El estatuto de miembro para la UE en las organizaciones internacionales no es sencillo de lograr porque debe contar con el visto bueno del organismo en cuestión —y, por ende, de los Estados miembros que lo componen—, que en muchos casos no dispone de una normativa adaptada para la actuación en su seno de una entidad distinta a los Estados. Además, hay que tener en cuenta que, en la mayoría de los casos en que la UE participa como miembro en una organización internacional, lo hace conjuntamente con sus Estados miembros, ya que éstos continúan manteniendo importantes competencias en el ámbito de actividad de dicha organización<sup>27</sup>.

Las dificultades de diversa índole que obstaculizan la participación de la UE en calidad de miembro en organizaciones internacionales, han propiciado que la Unión mantenga un estatuto de observador privilegiado u otra representación destacada que le permita desenvolverse más fácilmente en los trabajos de la organización en cuestión, pese a no contar con el estatuto formal de miembro. Estas situaciones, transitorias en algunos casos, tienen

---

<sup>27</sup> Las complicaciones derivadas de la participación conjunta de la UE y de sus Estados miembros en una organización internacional, en términos de votación, derecho de expresión, contribución al presupuesto de la organización, etc. son resueltas, no sin dificultades, a través de medios diversos, dependiendo de la organización. Ejemplos de organizaciones internacionales en las que la UE participa como *miembro con sus Estados miembros* son, *inter alia*, la FAO, la OMC, la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, ciertas organizaciones que se ocupan de gestionar productos de base y materias primas, como la Organización Internacional del Café, la Organización Internacional del Cacao, la Organización Internacional del Yute o la Organización Internacional de las Maderas Tropicales.

Habida cuenta de sus competencias exclusivas en la materia tratada por la organización, la UE ha conseguido participar de forma exclusiva —esto es, *sin sus Estados miembros*— por ejemplo, en numerosos organismos de carácter técnico establecidos en virtud de acuerdos internacionales, como los que se ocupan de las pesquerías, por ejemplo, la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (OPANO), la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (CPANE), la Organización para la Conservación del Salmón del Atlántico (OCSAN) o la Comisión Internacional para la Conservación de los del Atún del Atlántico (CICAA); también mantiene su participación de miembro exclusivo en otras organizaciones administradoras productos básicos, como el Consejo Oleícola Internacional o el Consejo Internacional del Azúcar.

como objetivo allanar el camino para alcanzar el estatuto de miembro<sup>28</sup>. La intensidad con la que UE acometa la tarea de reivindicar la condición de miembro y el ejercicio de los derechos vinculados a su actuación en la organización dependerán, en gran medida, del alcance y de la naturaleza mixta o exclusiva de sus competencias, teniendo en cuenta el ámbito de trabajo de la organización en cuestión.

16. La escasa *regulación jurídica* que el Derecho primario de la UE dedica a las relaciones de la UE con organizaciones internacionales llama especialmente la atención, por el contraste que existe si tenemos en cuenta el amplio grado de desarrollo que dichas relaciones han alcanzado. Las mejoras en este ámbito no se han producido con el Tratado de Lisboa, al no incluir una disposición general que, de forma expresa, prevea la participación de la Unión en organizaciones internacionales<sup>29</sup>. El Tratado de Lisboa se limita a modificar mínimamente la disposición principal del Derecho primario dedicada a la cuestión, esto es, el artículo 220 TFUE, fusionando con variaciones menores los antiguos artículos 302 a 304 TCE<sup>30</sup>.

Como novedades, esta disposición incluye acertadamente, respecto a la versión anterior, a la OSCE, entre el grupo privilegiado de organismos con los que la UE mantiene vínculos estrechos de participación. Asimismo, la responsabilidad de la Comisión Europea de asegurar el mantenimiento de relaciones con organizaciones internacionales (que recogía el antiguo

---

<sup>28</sup> Así, antes de que la UE (anteriormente CEE o CE) se adhiriera en calidad de miembro a algunas organizaciones internacionales, disfrutó del modesto estatuto de observador, por ejemplo, en la FAO o en EUROCONTROL. Son muy numerosos los ejemplos de participación de la UE en calidad de observador. Como en las dos últimas décadas la UE se ha visto beneficiada por la concesión de alguna prerrogativa, habida cuenta de sus especificidades, dicho estatuto puede ser calificado más adecuadamente como de observador privilegiado, *inter alia*, en organismos especializados de las Naciones Unidas como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la OMPI, la OMS, la OIT o el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD); en órganos subsidiarios de las Naciones Unidas como el PNUMA, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) o el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); en otros organismos ajenos al sistema de las Naciones Unidas, como la OTAN, la Organización Mundial de Aduanas, la OSCE, la Organización para la Aviación Civil Internacional (OACI); en el Consejo de Europa y en la OCDE, el estatuto de observador reforzado de la UE suele denominarse de «participante en los trabajos».

<sup>29</sup> Existe, no obstante, una referencia específica al respecto en el ámbito de la unión económica y monetaria (art. 138 TFUE).

<sup>30</sup> El artículo 220 TFUE reza: 1.º «La Unión establecerá todo tipo de cooperación adecuada con los órganos de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, el Consejo de Europa, la OSCE y la OCDE.

La Unión mantendrá también relaciones apropiadas con otras organizaciones internacionales.

2.º El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la Comisión se encargarán de aplicar lo dispuesto en el presente artículo».



art. 320 TCE) sigue vigente, si bien, ahora, es compartido con el nuevo Alto Representante —que es también Vicepresidente de la Comisión—, dando un protagonismo más amplio a toda la UE, como indica el artículo 220.2.º TFUE. Así, la actual Alta Representante, asistida por el SEAE (art. 27.3.º TUE), pasa a desarrollar funciones claves en las organizaciones internacionales y otros foros, representando a la UE en el exterior, dirigiendo el diálogo con terceros y expresando la posición de la Unión en organizaciones y conferencias internacionales (arts. 27.2.º TUE); también ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, si bien, dicho derecho de expresión queda supeditado a la previa petición de los Estados miembros de la Unión que lo sean de dicho órgano y a la autorización del propio Consejo de Seguridad (art. 34 *in fine* TUE, cfr. nota 35). El Alto Representante contribuye con sus propuestas a elaborar la PESC (art. 27.1.º TUE), organiza la coordinación de los Estados miembros para defender las posiciones de la Unión en organizaciones y conferencias internacionales (art. 34.1.º TUE) y, en definitiva, asiste a la Comisión y al Consejo a garantizar la coherencia y la buena coordinación de la actuación exterior de la Unión (art. 21 *in fine* TUE).

17. En el Derecho primario, el grueso de las referencias relativas al establecimiento de vínculos entre la UE y las organizaciones internacionales aparece desordenado y se dedica fundamentalmente al *ius ad tractatum*, confiriéndole a la UE la competencia expresa para celebrar tratados internacionales con organizaciones internacionales en ámbitos muy diversos<sup>31</sup>.

Ahora bien, la práctica que la UE ha generado en materia convencional y en sus relaciones con organizaciones internacionales no tiene parangón si la comparamos con cualquier otro sujeto secundario de Derecho internacional. El artículo 220 TFUE (y sus versiones anteriores) ha servido de fundamento jurídico de una vastísima cooperación administrativa con prácticamente todas las organizaciones internacionales. Esta disposición,

---

<sup>31</sup> La falta de sistemática en este ámbito no ha sido corregida por el Tratado de Lisboa, que recoge de forma desordenada en el TFUE las competencias exteriores expresas de la Unión en diversos ámbitos, heredando, en la mayoría de los casos, fórmulas de versiones del Tratado constitutivo pasadas. Así, la fórmula generalmente utilizada señala que la Unión cooperará y celebrará acuerdos con terceros países y organizaciones internacionales en distintos ámbitos, como el de la investigación y desarrollo tecnológico (art. 186 TFUE), el medio ambiente (art. 191.4.º TFUE), el de la educación y el deporte (arts. 165.3.º, citando expresamente al Consejo de Europa), en materia de formación profesional (166.3.º TFUE), en cultura (art. 167 TFUE, incluyendo de nuevo al Consejo de Europa), en el ámbito de la salud pública (art. 168.3.º TFUE), de la cooperación al desarrollo (arts. 208 y 209.2.º TFUE, que menciona expresamente a las Naciones Unidas), en el ámbito de la cooperación económica, financiera y técnica con terceros (art. 212.3.º TFUE) y en el ámbito de la ayuda humanitaria —introducido por el Tratado de Lisboa— (art. 214.4.º y 7.º TFUE, que cita expresamente a las Naciones Unidas), entre otros.

por vía implícita, a coadyuvado al desarrollo del derecho de legación y de participación con estatutos diversos. Ahora bien, la regulación insuficiente y las lagunas cada vez más presentes obligaron al Tribunal de Justicia de la UE (entonces TJCE) a pronunciarse en repetidas ocasiones, reconociendo las competencias implícitas. De forma temprana —desde el célebre asunto *AETR*— el TJUE ha desarrollado un papel clave, abriendo la vía del paralelismo entre las competencias internas y externas, con la posibilidad concreta de la UE —antes CE— de adherirse o establecer convenios constitutivos de organizaciones internacionales —asunto *de la navegación por el Rin*—<sup>32</sup>.

En último término, ante la inexistencia de competencias expresas o implícitas, queda la vía subsidiaria del artículo 352 TFUE (ex art. 308 TCE), que a modo de cláusula de imprevisión, también se ha utilizado como base jurídica complementaria para que la UE pudiera participar con el estatuto de miembro en determinadas organizaciones internacionales<sup>33</sup>.

## 2. Antecedentes: La UE en la Asamblea General de las Naciones Unidas

18. La AGNU, por las características inherentes a su composición, constituye el órgano que mejor «toma el pulso» a la sociedad internacional, poniendo de relieve sus debilidades, consensos y desafíos. En este órgano están presentes los 192 Estados actualmente miembros de las Naciones Unidas, contando cada uno de ellos con un voto<sup>34</sup>.

En 1945, en la Conferencia de San Francisco se estableció que podrían ser Miembros de las Naciones Unidas, los «*Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones consignadas en la Carta*» (art. 4 Carta de las NU). Dicha fórmula, según la cual se permitía el ingreso en esta Organización Internacional de vocación universal y fines generales, únicamente a Estados —como sujetos de Derecho internacional— era acorde con la estructura interestatal que presidía de forma acusada la sociedad internacional de la posguerra. La condición estatal representa la condición esencial para poder ser, a su vez, miembro de la Asamblea General de las Naciones Unidas (art. 9.1.º Carta de las NU).

19. Por otro lado, a medida que el proceso de integración europeo ha ido evolucionando y sus ámbitos competenciales ampliándose a nuevos sectores tratados en el seno de las Naciones Unidas, la UE (antes la CE y pre-

---

<sup>32</sup> Cfr. asunto 22/70, *Comisión/Consejo, AETR*, loc. cit., nota 2, pp. 263 y ss.; Dictamen 1/76 del TJCE, de 26 de abril de 1977, *sobre el proyecto de acuerdo para el establecimiento de un Fondo europeo de inmovilización de la navegación interior*, Rec. 1977, pp. 741 y ss.

<sup>33</sup> Por ejemplo, en la FAO, la OMC y en el BERD.

<sup>34</sup> Cfr. artículo 18.1.º de la Carta de las Naciones Unidas.

viamente la Comunidad Económica Europea —CEE—) y sus Estados miembros no han sido capaces de modificar las «reglas del juego» de las Naciones Unidas inicialmente establecidas en materia de adhesión, en el sentido de permitir que «otras entidades u organizaciones de integración regional» pudieran participar en la misma en calidad de miembro, manteniéndose, aún en el caso de ingreso de la Unión, el estatuto actual de miembro para los países integrantes de la Unión<sup>35</sup>. Dicha permanencia de la condición de miembro de las Naciones Unidas para los Estados miembros de la UE sería, en todo caso, obligada en el estadio actual, ya que éstos continúan teniendo competencias que no han sido cedidas a la UE en ámbitos en los que las Naciones Unidas desarrolla sus funciones. Este argumento llevó a que, cuando la entonces

---

<sup>35</sup> Tampoco el conjunto de los Estados miembros de la UE ha conseguido una posición única sobre los cambios que, desde la Unión, sería deseable acometer en relación a una nueva y actualizada composición del *Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, habida cuenta de las especiales sensibilidades de Reino Unido y Francia, los dos integrantes de la Unión con estatuto de miembros permanentes en este órgano. El debate abierto gira en torno a la posibilidad de que la UE se convirtiera en miembro permanente, si bien se presentan aspectos complejos, relativos, por ejemplo, al peso en las votaciones en caso de que se produjera una sustitución por aquellos dos países o al posible mantenimiento del estatuto privilegiado de Reino Unido y Francia complementado con un estatuto permanente «descafeinado» para la Unión, que careciera de derecho de veto.

En este contexto, el TUE incluye en el artículo 34.2.º ciertas reglas relativas al suministro de información y a la defensa de las posiciones e intereses de la Unión por parte de los Estados miembros que también lo fueran del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, incluyendo la obligación de mantener al tanto al resto de los miembros de la Unión y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de acuerdo con lo establecido en el Tratado de Lisboa. Ahora bien, dichos cometidos se realizarán —con la inclusión de la debilitante fórmula—: «sin perjuicio de las responsabilidades que les incumban en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas». En la práctica, las consultas establecidas en el actual artículo 34 TUE (ex art. 19) tienen lugar una vez a la semana a dos niveles, de Jefes de Misión y de expertos responsables de los asuntos tratados en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Dichas reuniones han ido evolucionando en el sentido de hacerse más activas y abiertas, de forma que los otros Estados miembros de la Unión no participantes en el Consejo de Seguridad intervienen dando su opinión sobre los temas que se encuentran bajo su consideración, a través de un debate que se aleja de una mera recepción de información sobre las deliberaciones en el seno de este órgano político restringido. Cfr. HAMONIC, A., *op. cit.*, nota 21, pp. 86 y ss.; KNUDSEN, M., *The EU, the UN and Effective Multilateralism: The case of UN reform*, Institute of European Studies, en [www.ies.be](http://www.ies.be), pp. 1-15, en concreto, p. 4; LUIF, P., RADEVA, M., «EU Co-ordination in International Organizations: The Case of the United Nations General Assembly and the Organization for Security and Co-operation in Europe» en CASARINI, C., MUSU, C. (eds.), *European Foreign Policy in an Evolving International System: The Road towards Convergence*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2007, pp. 27-40 y pp. 34-38; VERBEKE, J., «EU Coordination on UN Security Council Matters» en WOUTERS, J., HOFFMEISTER, F., RUYTS, T. (eds.), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, T.M.C. Asser, The Hague, 2006, pp. 49-62.

CEE se adhiriera a la FAO en 1991 en calidad de miembro, se mantuviera la participación de sus Estados miembros. Dicho acceso fue posible gracias al consenso de las partes implicadas, la propia FAO, la UE y sus respectivos Estados miembros. No es una decisión que pueda decidir unilateralmente ninguna de ellas, ya que los acomodos a realizar son complejos<sup>36</sup>.

20. En la Asamblea General de las Naciones Unidas, la —entonces— CEE consiguió el estatuto de observador, en virtud de la Resolución 3208 (XXIX), adoptada sin votación el 11 de octubre de 1974. En ella se solicitaba al Secretario General de las NU que invitara a la CEE en calidad de observadora a participar en las sesiones y trabajos de la Asamblea General<sup>37</sup>.

La UE se ha ido aprovechando en la AGNU —y en tantos otros organismos internacionales— de la vía indirecta del estatuto de «miembro» del que disfrutaban sus propios Estados miembros. En el caso de la AGNU, mientras que la representación de la UE en las seis comisiones principales ha sido más flexible —destacando su actuación en la segunda, dedicada a cuestiones económicas y financieras—, le resulta mucho más limitada en la formación plenaria, en donde su consideración de participante con carácter restringido la mantiene más encorsetada. Ahora bien, la UE ha aprovechado en el plenario esta membresía de sus Estados miembros, en concreto, la del país que preside el Consejo de la Unión en dicho semestre, obviando así la

---

<sup>36</sup> Vid. sobre el progresista proceso de modificación de la Constitución de la FAO gracias al cual se permitió el acceso a la UE en calidad de *organización de integración económica regional*, DE PASCALE, R., «L'Ammissione della CEE alla FAO, Cronaca di un Negoziato» en *La Comunità Internazionale*, vol. 47, 1992, pp. 477-492; FRID, R., «The European Economic Community. A Member of a Specialized Agency of the United Nations» en *EJIL*, 1993, pp. 239-255; PÉREZ BERNÁRDEZ, C., *Las relaciones de la Unión Europea con Organizaciones Internacionales*, op. cit., nota 3, pp. 518-545; PONS RAFOLS, F.-X., «La admisión de la Comunidad Económica Europea como miembro de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación» en *RIE*, vol. 21, 1994-2, pp. 419-456. Sobre el complejo ejercicio alternativo del derecho de votación por parte de la UE en la FAO, vid., HELISKOSKI, J., «Internal Struggle for International Access: The Exercise of Voting Rights within the FAO» en DASHWOOD, A., HILLION, C. (eds.), *The General Law of E.C. External Relations*, Sweett & Maxwell, London, 2000, pp. 79-99; asunto C-25/94, Comisión c. Consejo, Sentencia del TJCE de 19 de marzo de 1996, Rec. 1996-3, pp. I-1469-1512.

<sup>37</sup> El hecho de que en la misma fecha en la que se otorgó a la CEE el *status* de observador, se concediera ese mismo estatuto, que contiene una participación restringida extremadamente limitada, a otros entes con subjetividad jurídico-internacional restringida, como la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) o el Consejo de Asistencia Económico Mutuo (CAEM), muestra el propósito de la Asamblea General de no tratar de forma preferente a la UE, así como las reticencias de los Estados de la órbita soviética a aceptar la personalidad jurídica internacional de esta entidad. Además, una vez que los representantes de la OLP comenzaron a ejercer el derecho de expresión en la Asamblea General, la Comisión Europea pasó igualmente a hacer uso de este derecho, que anteriormente disfrutaba únicamente en las propias comisiones de este órgano plenario. Cfr. HAMONIC, A., op. cit., nota 21, p. 85.

falta de derecho de expresión del observador en el Pleno de la AGNU. Esta práctica no ha sido contestada por el resto de los integrantes de las NU<sup>38</sup>. Así, durante estas últimas décadas se han ido acomodando oficiosamente las reglas de NU con una mayor representación de la UE en la AGNU<sup>39</sup>.

En la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cooperación entre la Unión y sus Estados miembros resulta clave, ya que la mayoría de las cuestiones incluidas en la agenda de este órgano pertenecen a la competencia de ambas partes<sup>40</sup>. La coordinación entre los Estados miembros de la UE no constituye una práctica novedosa, si bien en los últimos años ha ido ocupando más tiempo y dotándose de mejores medios, logrando, de esta forma, resultados más satisfactorios<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Los representantes de la Presidencia rotatoria del Consejo de la Unión han utilizado en las reuniones deliberatorias de la AGNU una doble placa identificativa, una, con el nombre de su país y, otra, con el de la UE.

<sup>39</sup> La representación de la UE en la AGNU se ha denominado *bicéfala*, al contar con representantes tanto de la Comisión Europea, como del Estado miembro que ejerce la Presidencia, asistidos tradicionalmente por el Secretario del Consejo de la Unión. Al hilo de lo señalado, resulta ilustrativo el ejemplo expuesto por HOFFMEISTER y KUIJPER, sobre la actuación de la UE en la 6.ª Comisión de la AGNU debatiendo sobre el informe anual de la Comisión de Derecho Internacional dedicado a la responsabilidad de las Organizaciones Internacionales, para mostrar cómo la representación de la UE es difícil de entender para terceros Estados y cómo dicha representación no se decide interna y unilateralmente —por la propia Unión— sino teniendo en cuenta las reglas oportunas de las Naciones Unidas. En el ejemplo, estos autores señalan que en dicha sesión tomó la palabra el representante de Reino Unido —que ejercía la Presidencia del Consejo en aquel momento— y, tras realizar una presentación dio paso, «con el consentimiento de los demás miembros de las Naciones Unidas», al representante de la Comisión Europea, que comenzó a exponer su declaración en nombre de la UE. Cfr. HOFFMEISTER, F., KUIJPER, P.J., «The Status of the European Union at the United Nations: Institutional Ambiguities and Political Realities», *op. cit.*, nota 35, pp. 9-34, en concreto, pp. 9-10.

<sup>40</sup> El sistema seguido de forma ordinaria intentaba calificar la materia que iba a ser objeto de debate en la Asamblea General; así, si se trataba de una cuestión de competencia comunitaria principalmente —de naturaleza exclusiva o mixta— la coordinación se llevaba a cabo en la oficina de la delegación de la Comisión (actualmente «de la UE») en Nueva York, en donde se reúnen los representantes de los Estados miembros de la Unión. Por otro lado, las cuestiones relativas a los —antiguos— *pilares* segundo y tercero se coordinaban a través de reuniones de las delegaciones de los Veintisiete acreditadas ante las Naciones Unidas en la misión del Estado que ejerciera la Presidencia del Consejo y en la Oficina de Enlace de la Secretaría General del Consejo de la UE ante las Naciones Unidas, así como en otros lugares, cuando no existía suficiente espacio físico para mantener diversas reuniones entre los Estados miembros.

<sup>41</sup> El incremento progresivo de las reuniones ha incidido en el aumento de los votos comunes de los Estados miembros de la UE conducentes a la adopción de resoluciones en la AGNU por consenso, que es del 95%, y del 76% cuando se lleva a votación —según los últimos datos—. Ello significa que, en este último supuesto, la UE vota unánimemente 4 de cada 5 resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. De la práctica se deduce que la obtención de una postura acorde entre los miembros de la Unión es más sencilla respecto de nuevas cuestiones, debido a los efectos positivos de la disciplina de coordinación temprana,

En definitiva, el estatuto de observador ordinario para la UE en la AGNU ha evolucionado *de facto* en un «observador privilegiado», que le ha permitido una actuación más flexible y completa en derechos —si la comparamos con otros observadores—<sup>42</sup>. Ciertas prácticas consolidadas, gracias al esfuerzo negociador y al satisfactorio trabajo de las representaciones de los Estados miembros y de la UE en la Asamblea General de las Naciones Unidas, han permitido dicho desenvolvimiento por parte de la Unión, pese a no contar con una nueva resolución consolidando dicho estatuto más desarrollado.

### 3. *Los últimos desarrollos: El proyecto de resolución sobre la «participación de la UE en la labor de las Naciones Unidas»*

21. En la última década del siglo xx y la primera del xxi, la cooperación entre las Naciones Unidas y la UE ha cobrado un mayor ímpetu, sobre todo por el desarrollo de la PESC<sup>43</sup>. No resulta, por ello, extraño que

---

que lleva más fácilmente a las posiciones comunes; por el contrario, las cuestiones antiguas se encuentran enmarañadas en el contexto político más complejo por las posiciones nacionales de cada Estado miembro (por ejemplo, descolonización, Oriente Medio y desarme nuclear, *inter alia*). Se han incrementado, así, las declaraciones comunes y explicaciones del voto en el seno de la AGNU realizadas por la Presidencia en nombre de la UE. Resulta curioso el hecho de que la Presidencia de la UE suele adoptar cientos de posiciones comunes al año ante la AGNU, mientras que la Comisión Europea presenta únicamente de 5 a 7 en ese mismo periodo. Ahora bien, la Comisión juega un papel informal destacado en las sesiones de la Asamblea General, así como en la realización de proyectos de posiciones comunes presentadas por la Presidencia. Los posicionamientos de la Unión resultan en muchas ocasiones atractivos para terceros Estados con los que mantiene relaciones privilegiadas (países asociados, candidatos a la UE o miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio —AELC—), alineándose frecuentemente con la postura de la UE. De hecho, la UE es la única entidad que desarrolla posiciones globales y articuladas en la AGNU sobre cada una de las cuestiones que se incluyen en el orden del día. Cfr., sobre estos temas, RASH, M.B., *The European Union at the United Nations: The Functioning and Coherence of EU External Representation in a State-Centric Environment*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2008, pp. 205 y ss.; BRÜCKNER, P. «The European Community and the United Nations» en *EJIL*, vol. 1, n.º 1/2, 1990, pp. 174-192; COT, J.P., «La Communauté Européenne, l'Union Européenne et l'Organisation des Nations Unies» en *Boutros Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Libera*, vol. 1, Bruylant, Bruxelles, 1998, pp. 327-346; HIGGINGS, R., «The EC and the New United Nations» en *European University Institute Working Paper*, Robert Schuman Center, n.º 94/7; FARREL, M., «EU Representation and Coordination within the United Nations» en LAATIKAINEN, K.V., SMITH, K.E. (eds.), *The European Union at the United Nations: Intersecting Multilateralism*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2006, pp. 27-46; PAASIVIRTA, E., PORTER, D., «EU Coordination at the UN General Assembly and ECOSOC: A View from Brussels, a View from New York», *op. cit.*, nota 35, pp. 35-48; WOUTERS, J., HOFFMEISTER, F., RUYTS, T., *op. cit.*, nota 35, pp. 385-386.

<sup>42</sup> Cfr. HAMONIC, A., *op. cit.*, nota 21, p. 85.

<sup>43</sup> Algún autor muestra con gran realismo y cierto desencanto que los intereses nacionales continúan constituyendo la principal fuerza que impulsa las políticas de los Estados miembros.

la Comisión Europea afirmara en 2003 que «la política exterior de la UE se define fundamentalmente por un compromiso con el multilateralismo». La cooperación internacional es la condición previa para enfrentarse a los numerosos desafíos globales, y el compromiso de la UE con el multilateralismo es, ineluctablemente, un compromiso con las Naciones Unidas, «como eje del sistema multilateral»<sup>44</sup>. Las referencias del TUE y del TFUE a las Naciones Unidas y a su Carta fundacional así lo confirman<sup>45</sup>.

La diversidad y amplitud de relaciones entre las Naciones Unidas y la UE han aumentado progresivamente, sobre todo en las dos últimas décadas. El papel activo que juega la Unión en los trabajos de esta Organización es fácilmente constatable si examinamos las numerosas iniciativas de la UE ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en diversos ámbitos<sup>46</sup>. Y todo esto, desde un mero estatuto oficial de observador.

---

bros de la UE y de la PESC en Naciones Unidas, en vez de guiarse por el espíritu común de la «identidad europea». RASH, por ejemplo, señala que si bien es una realidad que los logros de la UE en Naciones Unidas han sido claramente mayores en la última década, éstos siguen siendo imperfectos y no han conseguido establecer una representación europea integrada en el seno de las Naciones Unidas. Este autor lo resume afirmando que «Europe itself has not really arrived at the UN». Cfr. el *Vade-mecum for streamlining EU Coordination at the 59th session of the UN General Assembly, 28 June 2004* y sobre las medidas para hacer más coherente la representación de la UE en Naciones Unidas, en *The European Union at the United Nations: (...)», op. cit.*, pp. 302 y 310 y ss.

<sup>44</sup> Vid., Comisión Europea, *La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo*, COM(2003) 526 final, 10.9.2003, p.3. En este sentido, el nuevo credo adoptado por la UE consistente en un «multilateralismo efectivo» que, en palabras de WOUTERS, HOFFMEISTER y RUYS, ha quedado enmarcado en la *Estrategia Europea de Seguridad* de 2003, en donde se recoge que el fortalecimiento de las NU constituye una prioridad europea. Cfr. *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, T.M.C. Asser, The Hague, 2006, p. 2 y *Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa Segura en un Mundo Mejor*, 12 de diciembre de 2003, elaborada por el Consejo Europeo, a instancias del antiguo Alto Representante de la UE para la PESC en [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIIES.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIIES.pdf)

<sup>45</sup> Cfr., entre otros, el artículo 3.5.º TUE referente a los objetivos de la Unión en el plano internacional, que se guiarán «por los principios de la Carta de las Naciones Unidas»; dichos objetivos se recogen con mayor concreción en el artículo 21 del TUE, en sus apartados 1.º y 2.º, c); el artículo 34.2.º TUE se ocupa de ciertas obligaciones para los Estados miembros de la UE que participen en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; ya en el TFUE, el artículo 208.2.º alude a las Naciones Unidas en el marco de la cooperación para el desarrollo, el artículo 214.7.º TFUE, a la coordinación de la UE con las Naciones Unidas en materia de ayuda humanitaria; también el artículo 220.1.º TFUE, como fundamento jurídico expreso sobre las relaciones de la UE con organizaciones internacionales, incluye expresamente los órganos de las Naciones Unidas y sus organismos especializados como actores privilegiados con los que establecerá todo tipo de cooperación adecuada.

<sup>46</sup> Cfr., sobre las ricas y diversas relaciones entre las Naciones Unidas y la UE, en ANDRÉS SAÉZ DE SANTAMARÍA, A., *op. cit.*, nota 26, pp. 136-138, así como en [www.eu-un.europa.eu](http://www.eu-un.europa.eu); cfr. nota 41.

Desde otra perspectiva, la contribución de los Estados miembros de la UE al presupuesto ordinario de la ONU constituye, en conjunto, la mayor aportación financiera si la comparamos con otros miembros, alrededor del 39% en 2007, superior, por tanto, al 25% de los EE.UU.<sup>47</sup>.

22. Como futurible, la *modificación puntual de la Carta de las Naciones Unidas* —y, consecuentemente, el voto afirmativo de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, entre los que se encuentran Reino Unido y Francia— sería obligatoria para permitir que ciertas *organizaciones de integración regionales* —como la UE— pudieran adherirse a las Naciones Unidas, fijando los requisitos para que una entidad pudiera ser incluida en esta categoría. Dicha tarea se vería complementada de una labor intensa sobre los acomodos para regular la participación conjunta de la UE y de sus Estados miembros en temas diversos referentes al derecho de expresión, votación, contribución a los gastos de la ONU y participación en los distintos órganos (Consejo de Seguridad, Asamblea General, etc. (Cfr. nota 36).

El acuerdo complejo que permitiera dicha reforma puntual de la Carta de las Naciones Unidas encontraría, actualmente, obstáculos provenientes de los propios Estados miembros de la UE —sobre todo de Reino Unido y Francia—, así como de grupos de Estados diversos que ya han manifestado, con distintos grados de intensidad, su rechazo a posibles cambios en el *status quo* actual de la UE en la Asamblea General de las Naciones Unidas, dejando ver su incompreensión o no aceptación, *prima facie*, de las nuevas circunstancias que se presentan para la Unión y sus Estados miembros con el Tratado de Lisboa.

Los desacuerdos a esta posible modificación de la Carta de las Naciones Unidas harían improbable el voto de dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General, así como que fueran ratificadas, de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales, «por el voto de las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad» (art. 108 Carta de las Naciones Unidas).

23. En este contexto, impulsado por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la puesta en marcha del SEAE, la UE comenzó a principios de 2010 a realizar actividades con terceros tendentes a modificar ciertas rutinas en el marco de la AGNU, sin pretender plantear, en este estadio inicial, ni una adhesión en calidad de miembro a las NU, ni una petición formal de

---

<sup>47</sup> Además, la UE y sus Estados miembros son los principales donantes de ayuda humanitaria, contribuyen con el 56% de la ayuda al desarrollo, financian casi el 41% de las operaciones del mantenimiento de la paz en 2007 y aportan el 50% aproximadamente de las contribuciones a Fondos y Programas. *Vid.* KNUDSEN, M., *op. cit.*, nota 35, p. 4.



un estatuto superior al de observador. No obstante, en los meses finales de 2009, las instituciones de la Unión trabajaban ya en aras de elaborar estrategias para mejorar el estatuto de la UE en Naciones Unidas<sup>48</sup>.

Así, para dar cumplimiento a las disposiciones del Tratado de Lisboa, los Jefes de Misión de los Estados miembros de la UE acreditados ante las NU en Nueva York iniciaron *contactos exploratorios* con un gran número de representantes de miembros de las NU y con numerosos grupos de Estados. Dichos contactos llegaron casi al centenar y, en algunos de los casos, tuvieron lugar segundas rondas de reuniones, que comenzaron en junio 2010<sup>49</sup>.

El objetivo de los contactos era explicar cómo las novedades introducidas en el Derecho de la UE afectaban a su representación exterior en organizaciones internacionales y en concreto en las NU y sus órganos. Se hizo hincapié en la transferencia de responsabilidades desde la Presidencia rotatoria a las nuevas estructuras y representantes. Se quería tomar el pulso a los socios de la UE y, a la vez, miembros de NU, conocer sus reacciones en relación a la necesidad de la nueva UE de cambiar a sus representantes, esto es, al portavoz de la UE hacia las figuras del Alto Representante o Presidente del Consejo Europeo, con vistas a las jornadas célebres de la AGNU como las que inauguran los nuevos periodos de sesiones y cuya próxima convocatoria comenzaba la penúltima semana de septiembre de 2010. De forma ordinaria, la transferencia de responsabilidades se dirigiría también hacia los integrantes de la Delegación de la UE, que participarían y se expresarían en nombre de la Unión en las reuniones formales de la Asamblea General, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 221 del TFUE y el artículo 5.3.º de la Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior<sup>50</sup>.

El acuerdo que la UE ansiaba alcanzar —según el documento citado sobre la implementación del Tratado de Lisboa en las Naciones Unidas en

---

<sup>48</sup> Cfr. «European Union to seek special status at United Nations», *The Times*, November 19, 2009, en [www.timeonline.co.uk](http://www.timeonline.co.uk)

<sup>49</sup> El Jefe de la Delegación de la UE y el Representante Permanente de España ante las NU —como Estado que ejercía la Presidencia en dicho semestre— tuvieron un protagonismo especial en dirigir dichos contactos, elaborando los resúmenes e informes sobre los resultados de dichos contactos. Cfr. *Documents with respect to the implementation of the Lisbon Treaty at the UN in New York submit to COREPER*, Cabinet of HR/VP Ashton, European Union, Brussels, Cab2/SE/il D(10)846, May/June 2010.

<sup>50</sup> Cfr. el artículo 221 TFUE, nota 10. El artículo 5.3.º de la citada Decisión del Consejo indica que: «El Jefe de Delegación recibirá instrucciones del Alto Representante y del SEAE, y será responsable de la ejecución de las mismas» (art. 5.3.º); cfr. dicha Decisión del Consejo, *loc. cit.*, nota 14.

Nueva York— no pretendía aumentar de forma unilateral los derechos que la Unión dispone en calidad de observador en la AGNU, sino sustituir como portavoz al representante del Estado que ejerce la Presidencia por los establecidos de acuerdo con el Tratado de Lisboa (el Presidente del Consejo Europeo, el Alto Representante de la Unión y los de las delegaciones de la Unión)<sup>51</sup>. La UE justificó que esta propuesta respondía a un cambio sustancial en la representación internacional a escala global, por lo que otros grupos regionales podrían asimismo utilizar este derecho de participación y uso de la palabra conjunto. En la práctica, sin embargo, la concesión de dicha prerrogativa a favor de la UE tendría como efecto claro consolidar el estatuto de observador privilegiado que mantiene *de facto*, por ejemplo, en cuanto al ejercicio del derecho de expresión en las reuniones de la AGNU.

Así, con ocasión de la sesión ordinaria del periodo de sesiones 65.º de la AG, se pretendió llegar a un acuerdo, siquiera informal, para que el Presidente del Consejo Europeo —el Sr. Van Rompuy— interviniera en la sesión inaugural plenaria en la que sólo toman la palabra Jefes de Estado y de Gobierno<sup>52</sup>. En sesiones anteriores en la AGNU, la UE se valió de la intervención del representante de máximo nivel del Estado que ejercía la Presidencia rotatoria del Consejo. Empero, las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa en materia de representación exterior, impedían implícitamente la continuación de dicho uso. Dicho acuerdo no se consiguió finalmente. De forma que, el pragmatismo, que suele llevar a arreglos *de facto*, y del que la UE ha hecho uso en numerosas ocasiones, no funcionó<sup>53</sup>.

24. Los resultados de los contactos mantenidos entre la UE, de un lado, y el casi centenar de Estados miembros de NU y grupos de Estados, de otro,

---

<sup>51</sup> Cfr. *Documents with respect to the implementation of the Lisbon Treaty at the UN in New York submit to COREPER*, loc. cit., nota 49, p. 7 y anexo 1. La UE mantuvo contactos en el primer semestre de 2010 en Nueva York con los representantes de distintos grupos regionales: países africanos, países árabes, países latinoamericanos, países del Caribe y asiáticos. De forma más concreta con la Comunidad del Caribe (CARICOM), los Estados SAP (Stabilisation and Association Process), AOSIS (Alliance of Small Island States), la Troika del NAM (Non-aligned Movement), los Estados de la AELC, el grupo de Estados menos desarrollado (LDCs), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y GUAM (Organization for Democracy and Economies Developments), entre otros.

<sup>52</sup> En el supuesto de que dicho acuerdo informal se hubiera logrado, la UE, probablemente, hubiera consolidado su uso en reuniones posteriores, hasta encontrar el momento adecuado para formalizarlo a través de la adopción de una resolución de la AGNU.

<sup>53</sup> Los acuerdos informales adoptados «sobre la marcha» para que la UE participe en el marco de las NU son frecuentes. El éxito de los mismos se debe a la comprensión por parte de los otros Estados miembros de la ONU, habida cuenta de la «buena reputación» de la UE en el marco de la Organización, teniendo en cuenta su contribución financiera, su carácter activo en las actividades de la Organización y, de forma más concreta, en los trabajos preparatorios sobre diversos ámbitos en el seno de la AGNU.

reflejan una mezcla de receptividad a acoger las pretensiones de la Unión relativas a permitir los cambios en la representación de la UE ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, junto a ciertas cautelas por las medidas que la Unión pretende adoptar.

Así, de manera conciliadora y diplomática, la mayoría de los miembros de las NU manifestaron su buena voluntad hacia las pretensiones de la Unión, si bien, subrayaron que dichos acuerdos deberían mantener la compatibilidad con la Carta de las NU y otras normas internas, como el Reglamento de la AGNU, sin alterar el estatuto de observador que formalmente tiene la UE y sin conferirle derechos reservados a los Estados miembros de las NU. No obstante, ciertos Estados con los que la UE tiene relaciones especiales —como los de los Balcanes orientales— mostraron su posición clara de apoyar, incluso, un refuerzo en el estatuto de observador de la UE.

Algunos interlocutores pusieron el acento en que las pretensiones de la UE no constituyeran una discriminación o ventaja comparativa entre los miembros de las Naciones Unidas. Algunas organizaciones internacionales que promueven la integración regional y que disponen de estatuto de observador en la AGNU —como la Unión Africana, la ASEAN, el Consejo de Cooperación del Golfo y CARICOM— manifestaron su comprensión hacia la pretensión de la UE, aceptando que el grado de integración que tienen es mucho menor que el de la UE y reconociendo, implícitamente, que sus Organizaciones no han llegado aún al acuerdo interno para solicitar ante la AGNU hablar bajo una misma representación. Por otro lado, la Liga de Estados Árabes, que disfruta también de un estatuto de observador ante la AGNU, dejó entrever en sus contactos con la UE que esta ocasión constituía para ella una oportunidad para solicitar derechos adicionales.

Los motivos que determinaron que finalmente los contactos de la UE no dieran el fruto deseado para quedar representada ante la AGNU, son diversos:

- Las reticencias de ciertos Estados no europeos tuvieron un gran peso en dicho «fracaso de la UE». Entre ellos, destacan los emergentes, que están presionando firmemente en NU y otros foros —como el FMI— para hacer valer su peso económico, alegando a su favor la sobrerrepresentación de los Estados europeos. De hecho, una constante incluida en las justificaciones ofrecidas por los Estados no europeos miembros de las NU y grupos de Estados para rechazar las pretensiones de la Unión se refiere a que ésta ya se encuentra *sobrerrepresentada* en las Naciones Unidas. Diversos autores añaden distintos matices, v.g., que dicha situación se hace más acusada habida cuenta del desarrollo más comedido de los países de la Unión durante los últimos años, en contraste con la evolución de otros, so-

bre todo los asiáticos. Se destaca también las reticencias de distintos Estados a aceptar una representación de la UE que sea cumulativa a la de sus Estados miembros en las Naciones Unidas. Por otro lado, también se ha puesto de relieve el hecho de que la ONU no ha tenido nunca vocación de convertirse en una Organización compuesta de organizaciones de integración regional, imperando su clara vocación estatal<sup>54</sup>.

- Los EE.UU. y Rusia, miembros permanentes del Consejo de Seguridad, han marcado una línea roja muy nítida, dejando claro que cualquier apoyo que las NU otorguen a la UE en sus pretensiones de cambio relativas a la participación en las reuniones formales de la Asamblea General, no podrá ser concedida a otro grupo regional u organización internacional.
- De forma contraria a lo mantenido por los EE.UU. y Rusia, otro grupo numeroso de Estados y grupos regionales ha manifestado con firmeza que los cambios que la UE pretende introducir no pueden ser exclusivos para ella, debiendo quedar abiertos para otros observadores que los quisieran aplicar en un futuro<sup>55</sup>.

25. Una vez que la UE fue consciente de la imposibilidad de sacar adelante un acuerdo informal, teniendo en cuenta las contestaciones de los Estados y grupos de Estados con los que había mantenido contactos, decidió optar por elaborar un *proyecto de resolución* para que fuera adoptado por la AGNU con fecha de 31 de agosto de 2010. El objetivo de esta medida era evitar que cada vez que la UE quisiera intervenir en una reunión formal de la AGNU tuviera que alcanzar un acuerdo *ad hoc*, rele-

---

<sup>54</sup> Cfr. HAMONIC, A., *op. cit.*, nota 21, p. 77; GSTÖHL señala al respecto: «In fact, Europe's weight in the global institutions (in terms of seats and/or votes) usually exceeds the relative share in population, and often also in gross domestic product, which it represents», *op. cit.*, nota 26, p. 385; AHEARNE, A., PISANI-FERRY, J., SAPIR, A., VÉRON, N., «Global Governance: An Agenda for Europe» en *Bruegel Policy Brief*, No. 7, Issue 2006/2007, Bruegel, Brussels 2006, p. 3.

<sup>55</sup> Este escollo podría salvarse siguiendo las pautas de actuación utilizadas cuando la UE —entonces CEE— se adhirió a la FAO hace casi dos décadas. La inclusión de una fórmula referida no exclusivamente a la CEE, sino a las «organizaciones de integración (económica) regional» (OIER) consiguió evitar el veto de numerosos Estados que veían en tal ingreso al organismo especializado de las NU, la concesión de un privilegio exclusivo para la UE. La fórmula OIER ha sido utilizada, asimismo, para que la antigua CE pudiera adherirse en calidad de miembro, entre otras, a la CICAA, a la Comisión para la Conservación de los Recursos Marinos Vivos Antárticos (CCRMVA) y a la Comisión del Atún para el Océano Índico (CAOI). En el caso de la AGNU, sería necesario incluir expresamente los requisitos concretos que debe reunir un ente para quedar incluido en dicha categoría —como se hizo en el caso de la FAO—. A corto y medio plazo será prácticamente inviable que otro organismo, además de la UE, reúna los requisitos establecidos.

gando a la UE a una posición más débil que antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, de forma contraria, por tanto, al espíritu de dicho Tratado<sup>56</sup>.

La opción de adoptar una resolución sobre la «participación de la UE en la labor de las Naciones Unidas» fue sugerida por la mayor parte de los interlocutores con los que mantuvieron contactos los representantes de la UE en aras de una mayor claridad y seguridad jurídica, teniendo en cuenta que ésta, además de llevar a cabo un cambio de representante, pretendía buscar derechos adicionales que consolidaran su estatuto de «observador privilegiado» —aunque dicha categoría no apareciera de forma expresa en la resolución—<sup>57</sup>. La Unión Europea se embarcó, de manera optimista y apresurada, en intentar consolidar su estatuto de observador privilegiado, a sabiendas del escaso margen de maniobra del que disponía por la clausura en apenas dos semanas del periodo de sesiones en el que tenía que debatirse y adoptarse la resolución.

26. El debate sobre la adopción del *proyecto de resolución* presentado por Bélgica, en representación de la UE y sus 27 Estados miembros, *ante la Asamblea General de las Naciones Unidas* al final del verano de 2010, te-

---

<sup>56</sup> Un ejemplo de este retroceso en materia de representación exterior de la UE, lo constituye el hecho de que el Presidente del Consejo Europeo, el Sr. Van Rompuy, no pudiera hablar en nombre de la UE en la sesión inaugural del periodo de sesiones 65.º de la Asamblea General en septiembre de 2010. Las informaciones publicadas en la propia página *web* de la UE indicaban, al respecto, que debido a las prácticas existentes en la Asamblea General de las Naciones Unidas durante Debate General del año 2010, al comienzo del periodo de sesiones 65.º, la UE, en su calidad de observadora, no había podido participar en el mismo este año. Su contribución se había hecho circular directamente en versión escrita a cada Estado miembro de la ONU explicando que, «con ocasión del Tratado de Lisboa, la UE ha tomado nuevos pasos para impulsar su coherencia, eficacia y eficiencia, ayudando a perseguir los objetivos de las Naciones Unidas». La contribución de la Unión señalaba que las nuevas estructuras permanentes que se han establecido para conducir y llevar a cabo su representación exterior proporcionarán mayor continuidad y harán más sencillo para todos los socios interactuar con la UE. Finalmente indicaba que la UE continuaría las consultas con los miembros de las NU para asegurar la contribución efectiva al trabajo de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en [www.eu-un.europa.eu/](http://www.eu-un.europa.eu/), Ref: EUUN10-085EN

Otro ejemplo muestra cómo en agosto de 2010, el Ministro de Asuntos Exteriores Belga, el Sr. Steven Vanackere —en calidad de representante de la Presidencia rotatoria del Consejo de la Unión— hablara en nombre de la Alta Representante de la UE, la Sra. Catherine Ashton, en una sesión especial de las NU sobre las graves inundaciones en Pakistán, ya que ésta no había tenido la posibilidad de ejercer tal derecho. Cfr. *EU Statement - United Nations General Assembly: Floods in Pakistan*, 19 August 2010, en [www.europa-eu-un.org](http://www.europa-eu-un.org); *UN General Assembly postpones vote on special status for the EU*, T. VOGEL, 14.09.2010, [www.europeanvoice.com](http://www.europeanvoice.com)

<sup>57</sup> Cfr. *Documents with respect to the implementation of the Lisbon Treaty at the UN in New York submit to COREPER*, *loc. cit.*, nota 49, p. 4.

niendo en cuenta que el derecho de expresión ya lo ejercía la UE en este órgano, ponía el acento en cuestiones tales como el orden al hablar en el debate general y otras reuniones formales, el cambio en la portavocía de la Unión<sup>58</sup>, la posibilidad de interactuar en el debate —incluyendo el derecho de responder y plantear cuestiones de orden, presentar enmiendas, formular propuestas, incluidas las de carácter procedimental, disponer de la capacidad de distribuir documentos o llegar a acuerdos relativos al lugar en el que sentarse en la sala de reuniones—, que tiene un gran valor simbólico, ya que a los observadores se les asignan asientos en un lugar de la sala más apartado, que los distingue de los sujetos que tienen el estatuto de miembro; se pide, en este sentido, la asignación de «asientos adecuados para que realicen las acciones mencionadas»<sup>59</sup>.

El día de finalización del periodo de sesiones 64.º, el 14 de septiembre de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió posponer la discusión sobre el proyecto de resolución relativo a la «participación de la UE en los trabajos de las Naciones Unidas» para el periodo de sesiones 65.º. Los resultados obtenidos al llevarse a votación la proposición del debate fueron de 76 votos a favor (esto es, de Estados que no aceptaban el proyecto de resolución), 71 en contra (países que aceptaban dicho proyecto) y 26 abstenciones. El Grupo Africano, la CARICOM, los pequeños Estados insulares en desarrollo —entre ellos numerosos Estados del Pacífico—, fueron los que

---

<sup>58</sup> En este sentido, el proyecto de resolución recoge de forma combinada, por un lado, que las novedades del Tratado de Lisboa relativas al cambio de representación de la Unión en el exterior se confían al «Presidente del Consejo Europeo, el Alto Representante del la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la Comisión Europea y las delegaciones de la Unión Europea», contando el Alto Representante con la asistencia de un SEAE, que incluye las delegaciones de la UE. Los representantes de la Unión Europea citados, de acuerdo con dicho proyecto, «han asumido la función, anteriormente desempeñada por los representantes del Estado miembro que ocupaba la Presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea, de actuar en nombre de la Unión Europea en las Naciones Unidas ejerciendo las competencias que les han conferido sus Estados miembros». Por otro, en el inciso 1. del proyecto de resolución se indica que «los representantes de la Unión Europea, a los efectos de participar efectivamente en los periodos de sesiones y la labor de la Asamblea General, incluido el debate general, sus comisiones y grupos de trabajo, en las reuniones y conferencias de las Naciones Unidas, y con el fin de presentar las posiciones de la Unión Europea, serán invitados a hacer uso de la palabra de forma oportuna (...)» (cursiva añadida). El proyecto de resolución recoge, de forma indirecta, el cambio de sus representantes en el seno de la AGNU. Vid. A/64/L.67, *proyecto de resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas*, 31 de agosto de 2010, en [www.un.org](http://www.un.org)

<sup>59</sup> Vid. A/64/L.67, *ibid.* Aunque a simple vista resulten poco relevantes, no hay que subestimar los derechos mencionados vinculados al debate y a la posibilidad de intervenir cómodamente para influir en las posiciones de los Estados, ya que la mayor parte de las resoluciones que se adoptan en la AGNU por consenso, y sólo subsidiariamente se llevan a votación.

con más firmeza se resistieron a las pretensiones de la UE, solicitando más tiempo para analizar el texto y sus implicaciones, debido a las alteraciones que su adopción tendría en los métodos de trabajo de las NU<sup>60</sup>.

El desenlace de este paso importante para la UE en su participación en organizaciones internacionales aguarda, mientras que sus esfuerzos a tal fin continúan, paralelamente a la apertura de un periodo de reflexión dentro de la Unión, analizando los fallos en la estrategia seguida.

#### IV. Reflexiones finales

27. El establecimiento de un Servicio Europeo de Acción Exterior, y consecuentemente, de un *cuerpo diplomático europeo* sólido y eficaz, necesita obligatoriamente que las delegaciones de la Unión en los terceros países y ante organizaciones internacionales cooperen y mantengan una colaboración estrecha entre sí y con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros acreditadas, y asimismo ante Estados y organizaciones internacionales<sup>61</sup>.

En la práctica reciente, con ocasión del intento de la UE de mejorar su estatuto en la Asamblea General de las NU, desafortunadamente, hemos tenido la oportunidad de comprobar cómo dichos canales de conexión no funcionan adecuadamente. Efectivamente, en algunos casos el motivo por el cual un país específico no votó a favor de los intereses de la UE para mejorar su *status* en la Asamblea General de las Naciones Unidas se debió, en parte, a una *falta de coordinación adecuada* entre la delegación de la Unión en este Estado y la delegación de la UE en Nueva York, por un lado, así como de ésta y de las instituciones europeas de Bruselas con las misiones diplomáticas de los Estados miembros de la Unión acreditadas en ese Estado, por otro. De haber sido informados adecuadamente y con

---

<sup>60</sup> Vid. *Closing Sixty-Fourth Session, General Assembly President urges concrete actions*, 14 September 2010, Plenary, 122<sup>nd</sup> Meeting (AM), en [www.un.org](http://www.un.org) En el anexo de este documento figura el listado de países que votaron a favor y en contra de posponer el debate. Se mostraron, por ejemplo, a favor de las pretensiones de la UE, los EE.UU. y Japón, en contra, China, Rusia o Cuba.

Por otro lado, en las prioridades del Consejo de la Unión y del Parlamento Europeo para el periodo de sesiones 65.º de la Asamblea General de las Naciones Unidas, estas instituciones hacen referencia a la adecuación de la UE en las NU, teniendo en cuenta las novedades que incorpora el Tratado de Lisboa en materia de acción exterior; cfr. *EU priorities for the 65th United Nations General Assembly*, 25.05.2010, en [www.europa-eu-un.org](http://www.europa-eu-un.org)

<sup>61</sup> Este ligamen continúa siendo una pieza clave en la articulación del derecho de legación activa de la Unión (*vid.* el art. 221.2.º TFUE, como fórmula heredada de Tratados anteriores, nota 10).

mayor tiempo, la representación de la Unión acreditada en el país tercero hubiera mantenido los contactos adecuados con los mandatarios estatales competentes, para explicarles sus pretensiones en este punto. De haberse producido estos encuentros, las probabilidades de que dicho Estado fuera más receptivo a las aspiraciones de la UE en Naciones Unidas hubieran sido mayores, trasladando una posición más acorde con las aspiraciones de la Unión desde la capital del país a su representación permanente ante las Naciones Unidas, habida cuenta de las óptimas relaciones que muchos Estados y la UE mantienen<sup>62</sup>.

Este ejemplo, probablemente reproducido en otros puntos de la geografía mundial, no favoreció la adopción de posiciones favorables a la UE por parte de los grupos regionales. La generalización de estos fallos en los canales de comunicación, unido al escaso tiempo para desarrollar la estrategia de la Unión y el contenido ambicioso de las pretensiones de la Unión de la medida a adoptar, determinaron el fracaso de la iniciativa.

28. *A bote pronto* puede resultar frustrante que, a las puertas de comenzar el nuevo periodo de sesiones 65.º de la AGNU, la UE y sus Estados miembros no lograran sacar adelante el proyecto de resolución sobre la «participación de la UE en la labor de las Naciones Unidas». Ni siquiera consiguió la Unión expresarse en la sesión inaugural con los representantes establecidos tras la reforma operada por el Tratado de Lisboa. Ahora bien, la posición más reflexiva que adopto sobre este «aparente desencanto» para la Unión, es optimista y templada. Así, retrospectivamente, examinando el *iter* de la UE y conociendo las dificultades que ha superado a lo largo de décadas para lograr hacerse un hueco dentro de las organizaciones internacionales —asimilando en ciertos aspectos su actuación a la de los Estados—, no me resulta tan extraordinario que haya habido problemas para sacar adelante esta reforma ambiciosa, en menos de un año desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Efectivamente, los derechos y privilegios incluidos en el proyecto de resolución al final del periodo de sesiones 64.º de la AGNU se encuentran muy ligados al estatuto de miembro. Aunque el proyecto de resolución se empeñe en afirmar que «la Unión Europea *mantiene su condición de observador en la Asamblea General*» (cursiva añadida), no cabe duda de que de haberse adoptado dicha resolución, se hubiera consolidado el esta-

---

<sup>62</sup> En este sentido, RASH se queja de que el cordón umbilical de las misiones permanentes de los Estados miembros de la UE ante las Naciones Unidas se encuentra unido a las capitales de los respectivos países, más que con los órganos de la Unión con sede en Bruselas, lo que da lugar a problemas de coordinación; *The European Union at the United Nations: (...)*, *op. cit.*, nota 41, p. 303.



tuto de «observador privilegiado o reforzado» para la Unión<sup>63</sup> o de «participante en los trabajos» en dicho órgano<sup>64</sup>.

La fuerza de la Unión en sus relaciones con numerosos países, grupos de Estados, así como su actuación en foros diversos, hará que, más tarde o temprano, salgan adelante sus pretensiones. Aunque el estatuto privilegiado que la UE pretendía consolidar en la AGNU, incluya derechos que, a simple vista, no parecen tan relevantes, suponen realmente un punto y aparte en las forma de participación tradicionales de los sujetos de Derecho internacional en las organizaciones internacionales, formalizando un estatuto de observador reforzado en el órgano plenario más representativo de toda la sociedad internacional, y que sería solicitado oficialmente, por efecto arrastre, en otros organismos del sistema de las Naciones Unidas y *allende*<sup>65</sup>.

En definitiva, gracias al impulso de la UE, las fórmulas de participación en las organizaciones internacionales pueden enriquecerse y adquirir modalidades más diversas, que dinamicen unas estructuras diseñadas por y para los Estados<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> El convencimiento de que se trataba de consolidar un «estatuto de observador privilegiado» se refleja, de diversas formas en la prensa especializada. Hay referencias al «status especial», se alude a «an attempt by the EU to upgrade its status at UN», *inter alia*. En [www.presseurop.eu](http://www.presseurop.eu); [www.economista.es](http://www.economista.es)

<sup>64</sup> Las diferencias esenciales entre el estatuto de miembro y el estatuto de observador privilegiado para la Unión o categorías similares, se encuentra en no contar con el derecho de voto —que es típico y exclusivo de los miembros—, así como el la obligación de contribuir al presupuesto de la Organización —aunque es frecuente hacer frente a ciertos gastos administrativos derivados de su actuación como observador o, incluso, llegar a acuerdos con los Estados miembros de la UE en este sentido—.

<sup>65</sup> Hay que tener en cuenta que la concesión del estatuto de observador a la UE en 1974 impulsó a que otros órganos de las NU y de otras organizaciones internacionales aceptaran esta participación.

<sup>66</sup> Resulta de rabiosa actualidad el símil que el Prof. Remiro narra hace más de dos décadas y que resumo *infra*. La historia contaba las dificultades del saurio que quería ser hombre. Naturalmente no consiguió su deseo, sin embargo «logró la igualdad de trato a partir del reconocimiento de que su *diferencia* no había de desmerecer su estatuto». La UE —en versión actualizada, antes las Comunidades Europeas—, se encuentra también deseosa de ser tratada como un Estado, por lo que lucha «permanentemente por la adaptación a su peculiar naturaleza de un medio social que no ha sido concebido para ella; se esfuerza por romper las reglas tradicionales y arraigadas de los clubes restringidos de los Estados en cuya promiscua compañía desea moverse; se desgasta en un esfuerzo que requiere ajustes técnicos de textos pensados para los Estados y que, políticamente, han de contar con su asentamiento. Desde un cierto punto de vista la sociedad internacional es segregacionista, inspira la ordenación de sus relaciones en una suerte de *apartheid* que privilegia a los sujetos estatales. La reivindicación comunitaria es una complicación». *Vid.* REMIRO BROTÓNS, A., «Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas» en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., GONZÁLEZ CAMPOS, J.D., MUÑOZ MACHADO, S. (eds.), *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, tomo III, Civitas, Madrid, 1986, p. 683.



# El Servicio Europeo de Acción Exterior: un reto comunicativo para la diplomacia pública de la Unión Europea

Steffen Bay Rasmussen

Departamento de Relaciones Internacionales y Derecho Internacional Público  
Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación  
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

**Sumario:** I. Introducción.—II. La diplomacia pública de la Unión Europea: mensajes y prácticas principales. 1. Los mensajes: Proyección de identidad y difusión de valores. 2. Las prácticas de la diplomacia pública de la UE.—III. Las innovaciones del Tratado de Lisboa y el establecimiento del SEAE: continuidad y cambio potencial en la diplomacia pública.—IV. La creciente tensión en la diplomacia pública de la Unión: el impacto del establecimiento del SEAE.—V. Conclusiones.

---

**Resumen:** Este artículo analiza la diplomacia pública de la Unión Europea en el contexto de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y el establecimiento del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Los mensajes de la diplomacia pública de la UE se estudian en términos de la proyección de su identidad y difusión de sus valores, así como la organización y prácticas de la comunicación externa de UE. El primer punto del estudio es sobre la continuidad y cambio potencial de la diplomacia pública de la UE, puesto que los cambios previstos con la institucionalización del SEAE todavía no se han materializado con respecto a la diplomacia pública. El segundo punto del estudio es sobre el reto a la diplomacia pública de la UE para transmitir su mensaje central de que la UE es un actor normativo cualitativamente diferente y un modelo para la paz estructural, cuando, de hecho, el SEAE implica un movimiento hacia una defensa cada vez más eficaz de los intereses materiales de la UE y visión euro-nacionalista de la UE como actor internacional.

**Palabras clave:** Unión Europea, diplomacia pública, Tratado de Lisboa, Servicio Europeo de Acción Exterior.

**Abstract:** *This article analyses the EU's public diplomacy in the context of entry into force of the Lisbon Treaty and the establishment of the new European External Action Service (EEAS). It focuses on the messages of EU public diplomacy in terms of identity projection and value diffusion, as well as on the organization and practices of EU external communication. A first main argument is about the continuity and potential change of EU public diplomacy, as the changes foreseen with*

*the institutionalisation of the EEAS have not yet materialised. A second main argument is the challenge to EU public diplomacy to convey its core message of the EU as being a qualitatively different normative actor and model for structural peace, when the EEAS in fact implies a movement towards an increasingly efficient defence of EU material interests and a euro-nationalist vision of the EU as an international actor.*

**Key words:** *European Union, public diplomacy, Lisbon Treaty, European External Action Service.*

---

## I. Introducción

La diplomacia de la Unión Europea ha estado evolucionando continuamente desde sus inicios en los años 50 y con el establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior la Unión Europea ha entrado en una fase cualitativamente distinta de actuación internacional. Con el fin de contribuir al propósito general de esta edición especial de entender esta nueva fase de la evolución de la diplomacia de la UE, el presente artículo analiza el impacto de la reconfiguración de la Unión Europea como actor internacional en su diplomacia pública.

Aunque la diplomacia pública no es un fenómeno nuevo, con la intensificación de la globalización después del fin de la Guerra Fría, esta modalidad de diplomacia es cada vez más importante en relación a otras prácticas diplomáticas, un hecho reflejado tanto en las actividades y prioridades de los Ministerios de Asuntos Exteriores y en la atención académica generosa que ha recibido el fenómeno en la última década. La diplomacia pública es una modalidad de diplomacia que busca influencia política indirecta y estructural a través de influir en los discursos políticos dominantes en otras entidades políticas, por lo que son prácticas complementarias a las prácticas diplomáticas «tradicionales» que van dirigidas hacia gobiernos extranjeros<sup>1</sup>.

Debido a sus objetivos estratégicos, la diplomacia pública se convierte en una modalidad de actuación internacional particularmente importante para la Unión Europea. Sus objetivos estratégicos principales son la transformación estructural de terceros Estados y del sistema inter-

---

<sup>1</sup> Son numerosas las definiciones de diplomacia pública. Para un análisis de éstas y un desarrollo más nítido de la presente definición, *vid.* RASMUSSEN, S.B., «The messages and practices of the European Union's public diplomacy» en *Hague Journal of Diplomacy* n.º 2, 2010, pp. 263-287.

nacional<sup>2</sup>, por lo que, a través de lo que denomina Aldecoa una «política de responsabilidad»<sup>3</sup> y Keukeleire «diplomacia estructural»<sup>4</sup>, busca difundir los principios y valores europeos<sup>5</sup>, es decir, los principios de democracia, el Estado de derecho, el buen gobierno y los derechos humanos además de los valores de diálogo, búsqueda de consenso y la construcción de la interdependencia, multilateralismo e institucionalismo como formas de superar dilemas de seguridad en el sistema internacional westfaliano<sup>6</sup>. En este contexto, la diplomacia pública es una modalidad de diplomacia particularmente importante para la Unión Europea, puesto que la interacción diplomática tradicional entre representantes oficiales tiene el efecto principal de influir en el comportamiento inmediato de terceros Estados a través del uso de instrumentos como la condicionalidad económica. Para tener un impacto más profundo y a largo plazo es necesario, para la UE, que los principios y valores europeos se extiendan en las sociedades extranjeras, por lo que su comunicación directa con ellas asume una importancia especial.

El análisis del impacto del establecimiento del SEAE en la diplomacia pública de la Unión Europea está estructurado en tres partes principales. En la primera se examinarán los mensajes principales de la UE a las poblaciones de terceros Estados y las prácticas mediante las que la UE busca difundir sus mensajes. En la segunda parte, se detallarán las innovaciones principales de relevancia para la diplomacia pública del Tratado de Lisboa y el SEAE. La tercera parte consiste en un análisis de diferentes áreas de tensión en la diplomacia pública de la UE que constituirán los retos más importantes en los años que vienen.

---

<sup>2</sup> La Estrategia Europea de Seguridad definen esta doble transformación como necesaria para la seguridad de la UE. Vid. CONSEJO EUROPEO, *Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia europea de seguridad*, Bruselas, 2003.

<sup>3</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA, F., «La nueva política de responsabilidad y su dimensión ética» en *Eikasia*, n.º 6, 2006; ALDECOA LUZÁRRAGA, F., «La política exterior común en el Tratado de Lisboa: instrumentos para hacer de la Unión un actor de la globalización» en FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y DÍAZ BARRADO, C.M. (eds.), *El Tratado de Lisboa: análisis y perspectivas*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 234-251, pp. 233-235; ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M., *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 209-213.

<sup>4</sup> KEUKELEIRE, S., «The European Union as a diplomatic actor: Internal, structural, and traditional diplomacy» en *Diplomacy and Statecraft*, n.º 3, 2003, pp. 31-56; KEUKELEIRE, S., THIERS, U. y JUSTAERT, A., «Reappraising diplomacy: Structural diplomacy and the case of the European Union» en *Hague Journal of Diplomacy*, n.º 2, 2009, pp. 143-165.

<sup>5</sup> Formulados en el TRATADO DE LISBOA, artículo 21.

<sup>6</sup> La promoción de estos mismos principios y valores constituyen el fundamento de la estrategia de comunicación externa de la UE, vid. COMISIÓN EUROPEA, *The EU in the world: towards a communication policy for the European Union's external policy, 2006-2009*, C (2006) 329/2 (Documento Interno de Trabajo), 2006.

## II. La diplomacia pública de la Unión: mensajes y prácticas principales

### 1. *Los mensajes: Proyección de identidad y difusión de valores*

Mientras es una verdad indiscutible que la UE no habla con una única voz, este hecho no conlleva necesariamente a que no exista, en un nivel abstracto, una auto-imagen y mensajes comunes que se transmiten por la cacofonía de voces de la UE. Diversidad *es* la marca de la Unión Europea, y esta marca no sólo se comunica a través de las diversas prácticas comunicativas, sino también se vive diariamente en el actual funcionamiento de la UE como actor. La base de esta concepción básica es la construcción políticamente poco controvertida de la UE como una entidad política, internamente diversa y compuesta por diferentes Estados que cooperan eficazmente para el bien común. Esta construcción básica conduce a la comunicación de dos conglomeraciones de mensajes.

La primera conglomeración construye la UE como un modelo para la paz y es la narrativa básica que ha acompañado la integración europea desde sus comienzos en los años 50. La «UE como un proyecto de paz» sigue siendo la identidad que busca comunicar la UE al mundo<sup>7</sup>. Mientras la UE se presenta al mundo como un proyecto de paz, se añade la idea de que también constituye un modelo que otros Estados y regiones del mundo deberían seguir<sup>8</sup>, con el argumento de que la experiencia europea de integración ha mostrado claramente el éxito del modelo. Parte del valor intrínseco de los principios fundadores de la UE, tales como estabilidad, democracia, derechos humanos, multilateralismo e igualdad entre Estados Miembros y solidaridad internacional<sup>9</sup>, y se considera que, debido a la universalidad de estos principios, deben adoptarse en el mundo en general, puesto que traen beneficios a todas las partes cuando usados como base de la interacción internacional y, más específicamente, en las instituciones de integración re-

---

<sup>7</sup> Carta concluye sobre la base de 48 entrevistas con altos cargos de la Comisión sirviendo en las Delegaciones en el exterior que «la UE como modelo de paz» es la principal imagen que se comunica. Vid. CARTA, C., «The Commission's diplomats and the EU international image» en LUCARELLI, S., *The external image of the European Union*, Garnet Working Paper 17/2007, 2007. A una conclusión similar llega MICHALSKI, A., «The EU as a soft power: The force of persuasion» en MELISSEN, J. (ed.), *The new public diplomacy: Soft power in international relations*, Palgrave Macmillan, Houndsmills, 2005, pp. 124-144.

<sup>8</sup> Visto por ejemplo en las campañas de diplomacia pública acompañando el 50 cumpleaños de la UE. Vid.: COMISIÓN EUROPEA, *The EU's 50th anniversary celebrations around the world. A glance at EU public diplomacy at work*, Brussels, 2007, pp. 5 y 11.

<sup>9</sup> Son los principios abstractos que define la UE en la estrategia de comunicación acompañando la política externa para describirse al mundo, vid.: COMISIÓN EUROPEA, *op. cit.*, nota 6.

gional. Debido a esto, y a su naturaleza políticamente poca controvertida, los mensajes de democracia y derechos humanos son particularmente importantes para la UE en su diplomacia pública.

La segunda conglomeración de mensajes presenta a la UE como un actor internacional eficaz y se comunican los mensajes simultáneamente a audiencias internas y externas a la Unión Europea. La mayoría de los mensajes definidos explícitamente en la estrategia de comunicación de la política externa están así destinados tanto a legitimar que existe esta política de la UE, como a justificar su contenido específico. Otros mensajes comunican que la UE es un actor eficaz que consigue resultados por el dinero que gasta<sup>10</sup>. Así, un primer grupo de mensajes responde a la pregunta de por qué la UE tiene una política exterior, cuando los Estados Miembros ya llevan a cabo tantas actividades similares, lo que se hace a través de mensajes que sostienen que las actividades de la UE constituyen un valor añadido<sup>11</sup> a las de los Estados Miembros. Un segundo grupo de mensajes responden a la pregunta de que en qué consiste la política exterior de la Unión. El argumento general en los mensajes es que la UE es un actor eficaz a la hora de promover estabilidad y prosperidad en el mundo y de que produce resultados concretos con respecto al desarrollo sostenible y la defensa global de los derechos humanos.

## 2. *Las prácticas de la diplomacia pública de la UE*<sup>12</sup>

El enfoque general de la UE para influir en los discursos extranjeros es delegar las tareas a los órganos relevantes, con la coordinación central tratando sólo el nivel estratégico, sin entrar en detalles. Así, la UE nunca ha intentado hablar con una única voz en un sentido estricto, sino ha intentado, mediante una serie de mecanismos, coordinar las actividades de los diferentes actores de la red que constituye la UE como actor internacional para

---

<sup>10</sup> El eficaz uso de dinero era un tema al que volvieron los funcionarios de la Comisión en entrevistas semi-estructuradas llevadas a cabo por el autor, lo que sugiere una preocupación importante con este tema más allá de lo mencionado en la estrategia de comunicación. Las entrevistas se hicieron en mayo de 2008 tanto en la DG RELEX como en la DG Desarrollo y en EuropeAid por lo que se puede concluir que la preocupación con el gasto eficaz de dinero y la habilidad de la UE de producir resultados concretos es generalizada en la Comisión. Por supuesto, la preocupación no implica que la UE lo consiga, sino más bien que ha estado haciendo todo lo contrario e intentando mejorar.

<sup>11</sup> Como era el caso con el uso eficaz de dinero, el término «valor añadido» en referencia a las actividades de la Unión relativo a las de los Estados Miembros también era una expresión que usaron los entrevistados de la Comisión muy frecuentemente.

<sup>12</sup> Dado el estado de desarrollo del SEAE en el momento de escribir estas líneas (noviembre de 2010), el análisis trata las prácticas antes del pleno funcionamiento del SEAE.

que haya una cierta dirección común en las declaraciones, con el fin declarado de incrementar la visibilidad e influencia de la UE, y presentarse ante el mundo como un actor internacional coherente.

La coordinación más importante al nivel estratégico está llevada a cabo entre el Secretariado General del Consejo, el Alto Representante y la DG RELEX de la Comisión en el área de la PESC<sup>13</sup>. Las líneas políticas generales de comunicación en los diferentes ámbitos políticos se establecen en los relevantes grupos de trabajo del Consejo, que pueden pedir a las Delegaciones en el exterior que contribuyan con contenido y estrategias para la política de comunicación en cada ámbito<sup>14</sup>. En la definición final de la comunicación acompañando las diferentes políticas, varios funcionarios especialistas en la materia tanto del Secretariado General del Consejo como de la Comisión trabajan juntos.

Dentro de la Comisión también existe una gran necesidad de coordinar las varias DGs con competencias en política exterior, en su conjunto conocidas como la Familia RELEX. La coordinación se realiza, hasta la puesta en marcha del SEAE, en el Comité de Información Relex<sup>15</sup>, que se reúne cada mes. La idea es que las diferentes DGs de la Comisión con sus perspectivas diferentes de las relaciones externas de la Unión coordinen su comunicación externa, para que los mensajes específicos de cada DG resuenen con los mensajes generales que desea comunicar la UE. La intención no es que todas las DGs comuniquen los mismos mensajes, al contrario, cada DG es responsable de la comunicación externa dentro de su ámbito competencial y envía los mensajes específicos pertenecientes a su trabajo. La coordinación sólo busca evitar contradicciones y, cuando es posible, aprovechar sinergias al iniciar campañas coordinadas donde cada DG en su comunicación intenta poner el énfasis en un tema concreto.

Las Delegaciones en el exterior son los actores centrales en la diplomacia pública de la UE. El trabajo concreto y técnico de la diplomacia pública se hace en las Delegaciones, mientras los funcionarios en Bruselas se ocupan de la planificación estratégica de la comunicación y de coordinar el trabajo de las Delegaciones cuando las iniciativas de la diplomacia pública cubren más de un tercer Estado. La centralidad de las Delegaciones en la diplomacia pública se refleja en el presupuesto. Del presupuesto anual para la comunicación externa de 8 millones de euros, entre dos tercios y tres cuartos se destina al trabajo de las Delegaciones<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> MICHALSKI, A., *op. cit.*, nota 7, p. 132.

<sup>14</sup> Entrevista en la DG RELEX de la Comisión, mayo de 2008.

<sup>15</sup> Constituido por las DGs RELEX, Desarrollo, Comercio, Ampliación, AIDCO (EuropeAid), ECHO, ECFIN y PRESS.

<sup>16</sup> Entrevista en la DG RELEX.



Como consecuencia de la distribución desigual de fondos y personal, y también de la naturaleza desigual de las relaciones que tiene la Unión Europea con los terceros Estados, hay una gran diferencia entre las actividades de diplomacia pública que las Delegaciones son capaces de llevar a cabo, y, en consecuencia, es difícil pintar un cuadro general de las prácticas de la diplomacia pública de la Unión. Sin embargo, en un nivel abstracto, existe cierta similitud de enfoques. Las Delegaciones son responsables de identificar las audiencias destinatarias y llevar a cabo iniciativas específicas de comunicación<sup>17</sup>. Las actividades específicas dependen de la audiencia elegida, pero en general las Delegaciones concentran las iniciativas en «multiplicadores» como periodistas, ONGs y académicos, a través de la organización de conferencias, seminarios y visitas. Otra audiencia a la que, en general, se destina la comunicación es la gente joven<sup>18</sup>, pero dependiendo también del mensaje específico. Las actividades específicas incluyen, aparte de la organización de conferencias y seminarios, una amplia gama de actividades, desde la publicación de boletines de noticias, el mantenimiento de listas de correo, discursos y la gestión de páginas web, hasta la organización de ferias culinarias y competiciones deportivas.

Aparte de la comunicación oficial de Unión Europea dirigida hacia audiencias extranjeras, una forma complementaria de la diplomacia pública de la UE es la financiación de proyectos ejecutados por actores de la sociedad civil. Esta modalidad de diplomacia pública es particularmente relevante para afectar la definición e importancia de la democracia y los derechos humanos en discursos políticos extranjeros, por lo que se aplica principalmente hacia poblaciones de terceros Estados que la UE apoya a través de sus programas de ayuda al desarrollo<sup>19</sup>. El *modus operandi* básico de la UE es hacer a los actores de la sociedad civil solicitar financiación de la UE. Las propuestas de proyectos deben incluir, cuando no sean proyectos de comunicación, provisiones sobre la comunicación vinculada al proyecto, que especifican la audiencia, las formas de comunicar y los mensajes específicos<sup>20</sup>. En el proceso de elegir qué proyectos financiar, la evaluación de las propuestas recibidas incluye la comunicación, particularmente hasta qué punto el tema encuadra dentro de los mensajes generales de la UE y las

---

<sup>17</sup> MICHALSKI, A., *op. cit.*, nota 7, p. 133.

<sup>18</sup> Identificado con un segmento de la sociedad de relevancia especial por la DG Desarrollo, *vid.*: COMISIÓN EUROPEA, *DG Development information and communication strategy 2005-2009 and action plan for 2005*, Bruselas, 2004.

<sup>19</sup> La UE también usa la modalidad en países industrializados, por ejemplo al financiar campañas de Greenpeace en Estados Unidos con el fin de influir en el discurso político sobre el cambio climático.

<sup>20</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Communication and visibility manual for EU external action*, Bruselas, 2008.

prioridades comunicativas, tal y como están definidos en la estrategia «La UE en el Mundo»<sup>21</sup>. El fin no es controlar los mensajes específicos sino asegurar la vinculación entre los proyectos financiados y los mensajes generales de la diplomacia pública de la Unión.<sup>22</sup> El hecho de que no sea la Delegación la que los organice tiene la ventaja potencial de que los mensajes pueden ser más creíbles al provenir de una ONG supuestamente altruista, aunque esta ventaja se pierde, por lo menos en parte, por los requisitos de visibilidad que impone la UE sobre los proyectos que obligan a los socios a declarar el origen de sus fondos en todo el material publicado y otros sitios, reconociendo la financiación de la UE en los textos y debiendo exponer los símbolos de la UE<sup>23</sup>. El riesgo para la UE es que no se percibe como una entidad benévola con valores universales como quiere la UE, sino como un poder extranjero que quiere cambiar tradiciones locales e imponer valores nuevos y así promover sus propios intereses geopolíticos<sup>24</sup>.

### III. Las innovaciones del Tratado de Lisboa y el establecimiento del SEAE: continuidad y cambio potencial en la diplomacia pública

El Tratado de Lisboa establece el SEAE como una de las novedades institucionales principales, aunque no establece nada sobre su funcionamiento u objetivos, aparte de apoyar a la Alta Representante de la Unión<sup>25</sup>. El fin específico del Tratado era generar más coherencia y continuidad en la acción y representación exterior de la UE al hacer a la Alta Representante responsable del conjunto de la política exterior. En este sentido, parece probable que la fusión de los puestos facilite el liderazgo e impulso político por la AP/VP, parcialmente en función de su derecho a presentar propuestas al Consejo<sup>26</sup>. Como Alta Representante será la representante de la Unión en materia de la PESC y responsable ante el Consejo, pero en otras materias actuará como Vicepresidenta de la Comisión y así será responsable ante el Colegio de Comisarios. De esta forma, la AR/VP será el nexo entre Consejo

---

<sup>21</sup> Entrevista en EuropeAid, mayo de 2008. La estrategia mencionada se detalla en los documentos: COMISIÓN EUROPEA, *Europe in the world - some practical proposals for greater coherence, effectiveness and visibility*, Bruselas, 2006; COMISIÓN EUROPEA, *op. cit.* nota 6.

<sup>22</sup> Entrevista en EuropeAid, mayo de 2008.

<sup>23</sup> Las formas concretas se detallan en la publicación: Comisión Europea, *op. cit.* nota 19.

<sup>24</sup> Un dilema con respecto a visibilidad que también subraya SMITH, H., *European Union foreign policy: What it is and what it does*, Pluto Press, Londres, 2002, p. 95.

<sup>25</sup> TRATADO DE LISBOA, artículo 27.

<sup>26</sup> CEBADA ROMERO, A., «Crónica de la acción exterior de la Unión Europea (enero-junio 2009)» en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 18, 2009, p. 2.

y Comisión y, además, el nexo para la coordinación entre las varias DGs de la Comisión de la familia Relex y con respecto a las implicaciones exteriores de las políticas internas. El Tratado de Lisboa, por primera vez, crea una jerarquía entre Comisarios otorgando a la Vicepresidenta la autoridad de coordinar el trabajo de los demás Comisarios<sup>27</sup>. Su trabajo de coordinación con ambos órganos será vital para el éxito de las nuevas estructuras y el SEAE en particular, puesto que, como observan Edwards y Rijks, es más que probable que los problemas de competencia y luchas por poder entre las varias DGs de la Comisión, el Secretariado del Consejo y los diplomáticos de los Estados Miembros continuarán dentro de las nuevas estructuras y formas de interacción que conlleva la creación del SEAE<sup>28</sup>.

Aunque el SEAE es un órgano nuevo de la Unión Europea, su base ya existe en la forma de las Direcciones Generales de la Comisión y del Secretariado del Consejo que trabajan con asuntos exteriores. La administración central del SEAE se construirá importando los empleados y departamentos enteros relevantes del Secretariado del Consejo y de la Comisión. Desde el Secretariado General del Consejo se transfieren las unidades que trabajan en la PESC, es decir la Dirección General de Asuntos Exteriores y Político-Militares y los órganos de la gestión diaria de la PESC<sup>29</sup>. De la Comisión se transfiere, en primer lugar, la DG RELEX. Como las demás Direcciones Generales con responsabilidades en el exterior, seguirá existiendo la DG Desarrollo como entidad diferenciada, aunque las Direcciones con responsabilidades geográficas de los Estados ACP se transfieren al SEAE. Así, en el SEAE habrá oficinas geográficas cubriendo todo el mundo. Además, el SEAE «contribuirá» a la programación y gestión de los instrumentos a la disposición de la DG Desarrollo, por ejemplo el Fondo Europeo de Desarrollo y el Instrumento Europeo para Democracia y Derechos Humanos. Más en concreto, el SEAE será «responsable de preparar las (...) decisiones de la Comisión» que tiene que ver con la elaboración de los documentos de estrategia regional y nacional<sup>30</sup>, es decir, de la programación plurianual y del trabajo geográficamente determinado de la DG Desarrollo. El establecimiento del SEAE entonces implica una reorganización importante de la Co-

<sup>27</sup> TRATADO DE LISBOA, artículo 18.

<sup>28</sup> CROWE, B., *The European External Action Service. Roadmap for success*, Royal Institute of International Affairs (Chatham House), Londres, 2008, p. 14; EDWARDS, G. y RIJKS, D., «Boundary problems in EU external representation» en INSTITUTO SUECO DE ESTUDIOS DE POLÍTICAS EUROPEAS (SIEPS) (ed.), *Institutional competences in the EU external action: Actors and boundaries in CFSP and ESDP*, SIEPS, Stockholm, 2008, pp. 15-95, pp. 73-75.

<sup>29</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, Bruselas, 2010, Anexo.

<sup>30</sup> Ibid.

misión con respecto a su actuación internacional hacia los países en vías de desarrollo.

Sobre el papel, el establecimiento del SEAE contiene el potencial de aumentar la coherencia de la actuación internacional de la UE en general, y también con respecto a la diplomacia pública en particular. Aunque la decisión del Consejo no contiene ningún detalle, está prevista la creación de un departamento de diplomacia pública en la administración central del SEAE. No existe todavía, y entonces es difícil estimar su impacto, aunque probablemente contribuirá a la profesionalización de la diplomacia pública y al tener un departamento dedicado, será más fácil coordinar el trabajo de las Delegaciones para obtener sinergias de su trabajo.

Sin embargo, en la formulación de los mensajes centrales de la diplomacia pública, el impacto probablemente no será muy grande. Los mensajes reflejan los valores de la PESC y los objetivos estratégicos de la Unión, sobre los que hay un amplio consenso en la Unión Europea. La diplomacia pública de la Unión consiste en la promoción de valores con los que es muy difícil no estar de acuerdo, y la identidad que busca proyectar la UE también está formulada en términos muy generales como un proyecto de paz y una diversidad que funciona. El SEAE contiene cambios con un impacto potencialmente mayor en la coordinación de la comunicación de las diferentes DGs de la Comisión que en la formulación de los mensajes. Como anteriormente era el Comisario Relex el responsable de coordinar los mensajes de la Comisión y coordinar con el Consejo, ahora es la Alta Representante, lo que sugiere cierta continuidad en la coordinación. Sin embargo, se ha establecido una clara jerarquía, lo que debería facilitar la coordinación en este nivel más abstracto. El departamento del SEAE dedicado a la diplomacia pública tendrá probablemente un papel clave en esta coordinación al nivel de iniciativas y campañas concretas, por lo que el nuevo departamento de diplomacia pública tendrá el potencial de aumentar la coordinación con respecto los mecanismos de planificación y coordinación existentes.

Con respecto a la ejecución de la diplomacia pública en el exterior, el cuadro general también es de cierta continuidad y de posibilidades de cambio. La base del funcionamiento del SEAE en el exterior serán las Delegaciones de la Comisión que se convertirán en Delegaciones de la Unión con el papel de representar a la Unión Europea en vez de sólo a la Comisión<sup>31</sup>. Que la Delegación de la UE asuma así el papel de la Presidencia rotatoria proveerá a la representación de la Unión de más continuidad y menos complejidad que la fórmula de representación múltiple de la UE por la misión diplomática de la Presidencia del Consejo y Delegación de la Comisión.

---

<sup>31</sup> TRATADO DE LISBOA, artículo 221.

Una posible complicación en el trabajo de las Delegaciones es que trabajarán simultáneamente para diferentes burocracias en Bruselas. Por una parte estará la burocracia propia del SEAE, fusionando las DGs del Secretariado del Consejo trabajando con la PESC y la DG RELEX de la Comisión, unificando así la representación de los pilares. El Jefe de Delegación será, entonces, parte del SEAE. Por otra parte, otras DGS de la Comisión mantendrán su administración aparte, por lo que las Delegaciones también trabajarán con asuntos que no forman parte de la cartera de la burocracia del SEAE en Bruselas, sino de otras DGs de la Comisión, como Desarrollo, Ampliación, Comercio o Medio Ambiente. Aún así, el Jefe de Delegación será responsable del conjunto del trabajo de la Delegación y de su coherencia<sup>32</sup>, lo que le otorga cierto poder con respecto al personal que no forma parte del SEAE. De esta forma, parece que los funcionarios en las Delegaciones de las varias DGs de la Comisión seguirán llevando a cabo sus iniciativas concretas vinculadas a proyectos de la sociedad civil, organizando iniciativas comunicativas específicas relativas a su área de trabajo y participando en el debate público en el tercer Estado donde trabajan. Aún así, las unidades de comunicación o diplomacia pública en las Delegaciones pasarán a formar parte del SEAE, por lo que también en el exterior el SEAE contendrá el potencial de aumentar la coherencia de la comunicación de la UE y de obtener sinergias de su trabajo, tanto a nivel estratégico para organizar la comunicación en determinados temas, como a nivel práctico para tomar iniciativas que incluyen la comunicación de los diferentes ámbitos de trabajo de las Delegaciones.

Aparte del potencial de una mejor coordinación en la comunicación externa de la UE, el hecho de tener un Servicio Exterior en funcionamiento y encabezado por una Alta Representante debe tener un efecto marcado en la visibilidad de la Unión Europea como actor internacional<sup>33</sup>. Es demasiado pronto para estimar el impacto resultante en la identidad de la UE como actor pero, sin duda, la diplomacia pública de la Unión tendrá a partir de ahora menos retos en el sentido de hacer visible la UE en el escenario internacional. Particularmente, la unificación representativa de los pilares en la Alta Representante y los Jefes de las Delegaciones contribuirán a la visibilidad de la UE. De tal forma, aunque los mensajes de la Unión probablemente no cambiarán mucho, quizá será más fácil para sus representantes influir en el debate público global y en terceros Estados, puesto que podrán hablar más libremente. Sin embargo, además de la tarea comunicativa de

---

<sup>32</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *op. cit.*, nota 28, artículo 5.

<sup>33</sup> GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M.J., *La adaptación al tratado de Lisboa (2007) del sistema institucional decisorio de la Unión, su acción exterior y personalidad jurídica*, Comares, Granada, 2010, p. 95.

explicar el nuevo funcionamiento de la Unión, un aumento de la visibilidad de la Unión como actor también conlleva nuevos retos vinculados a la existencia de varias tensiones en la diplomacia de la Unión en general, y en su diplomacia pública en particular. Estas áreas de tensión son el objeto del análisis en la siguiente sección.

#### IV. La creciente tensión en la diplomacia pública de la Unión: el impacto del establecimiento del SEAE

Una primera tensión identificable aparece entre la necesidad de coherencia y la necesidad de descentralizar la diplomacia pública para que tenga un impacto en los discursos políticos en terceros Estados. Tanto la literatura teórica sobre la diplomacia pública como las experiencias prácticas apuntan a la necesidad de adaptar la comunicación a cada audiencia, tanto en términos de mensajes como de prácticas: «Si queremos tener éxito en nuestros esfuerzos para que se entienda nuestra sociedad y nuestras políticas, primero debemos entender los motivos, cultura, historia y psicología de la gente con quien queremos comunicar<sup>34</sup>». También es importante mantener un proceso de comunicación abierto, de entrar en un diálogo<sup>35</sup>, puesto que el mensaje debe ajustarse continuamente, dependiendo de su impacto en el discurso objetivo del mensaje<sup>36</sup>. Este hecho hace necesaria una gran flexibilidad a la hora de planificar y ejecutar iniciativas de diplomacia pública. En consecuencia, van Ham concluye que la experiencia del enfoque «talla única» de los EE.UU. a la diplomacia pública ha sido un fracaso<sup>37</sup>, y Noya concluye, en la misma línea, que los funcionarios que ejecutan la diplomacia pública deben ser especialistas en áreas o regiones específicas<sup>38</sup>. De ahí

---

<sup>34</sup> Gifford D. Malone, citado por POTTER, E.H., *Canada and the new public diplomacy*, Discussion Paper in Diplomacy n.º 81, Netherlands Institute of International Relations «Clingendael», La Haya, 2002, p. 3.

<sup>35</sup> MELISSEN, J., «The new public diplomacy: Between theory and practice» en MELISSEN, J. (ed.), *The new public diplomacy: Soft power in international relations*, Palgrave Macmillan, Houndsmills, 2005, pp. 3-27, pp. 13-14.

<sup>36</sup> Leonard añade a este argumento que mensajes unidireccionales son propensos a crear resentimiento en públicos extranjeros. *Vid.*: LEONARD, M., STEAD, C. y SMEWING, C., *Public diplomacy*, The Foreign Policy Centre, Londres, 2002, p. 48.

<sup>37</sup> VAN HAM, P., «Power, public diplomacy, and the Pax Americana» en MELISSEN, J. (ed.), *The new public diplomacy: Soft power in international relations*, Palgrave Macmillan, Houndsmills, 2005, pp. 47-66, pp. 60-61. A conclusiones similares llega MELISSEN, J., «Public diplomacy between theory and practice» en NOYA, J. (ed.), *The present and future of public diplomacy: a European Perspective. The 2006 Madrid conference on public diplomacy*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2006.

<sup>38</sup> NOYA, J., *Diplomacia pública para el siglo XXI*, Ariel, Barcelona, 2007, p. 155.

que la organización de la UE en una red de actores con responsabilidad fijada para cada uno dentro de su área es apta para una diplomacia pública eficaz. Sin embargo, esta organización también hace imposible hablar con una única voz. El reto es coordinativo, por lo que la Comisión ha estado llevando a cabo varias iniciativas para aumentar la coherencia entre diferentes mensajes y cosechar las sinergias entre diferentes prácticas específicas. En este sentido, es una tensión que probablemente disminuya en el futuro, si es que llega a funcionar como parte de las estructuras del SEAE un departamento de diplomacia pública coordinando la comunicación central de Bruselas y el trabajo comunicativo de las Delegaciones.

Una crítica de la diplomacia de la UE en general, y de su diplomacia pública en particular, es su falta de coherencia debido a la multitud de actores que la realiza, lo que ha hecho surgir llamamientos<sup>39</sup> para una mejor planificación estratégica de la diplomacia pública y para cambios estructurales que permitan que la UE hable con una única voz<sup>40</sup>. El SEAE ha de interpretarse como la respuesta a estos llamamientos, particularmente el establecimiento del departamento de diplomacia pública. Sin embargo, hablar con una voz y aumentar la visibilidad de la Unión en las relaciones internacionales contiene un peligro, puesto que podría aumentar la aversión de las audiencias extranjeras hacia lo que, a veces, perciben como una imposición de principios perniciosos por parte de un poder extranjero que defiende sus intereses materiales. Este hecho dirige la atención a una segunda tensión detectable en la diplomacia pública de la Unión Europea que persistirá, e incluso puede aumentar, con el SEAE en marcha. Es la tensión entre la visibilidad de la UE como actor y la proyección de su identidad como actor fuerte, por un lado, y el objetivo de difundir los valores europeos, por otro lado. La proyección de la identidad de la UE requiere aumentar la visibilidad de la UE, pero esta visibilidad, al mismo tiempo, debilita la difusión normativa. El argumento es simple: si una ONG en terceros Estados pone banderas de la UE en sus comunicaciones y reconoce la financiación, se debilita su mensaje de derechos humanos o de la protección del medio ambiente, puesto que los mensajes así se construyen como perteneciendo a los intereses de la UE, una imposición externa, y no algo inherente en la sociedad del tercer Estado. Esta relación inversa entre las posibilidades de actuar coherentemente y proyectar una identidad como actor fuerte y conseguir los

---

<sup>39</sup> FISKE DE GOUVEIA, Philip, *European infopolitik: Developing EU public diplomacy strategy*, The Foreign Policy Centre, Londres, 2005; LYNCH, D., *Communicating Europe to the world: what public diplomacy for the EU*, EPC Working Paper n.º 21, Bruselas, European Policy Centre, 2005.

<sup>40</sup> Hablar con una única voz es para Michalski una necesidad obvia para que la UE sea capaz de promover sus valores, *vid.*: MICHALSKI, A., *op. cit.*, nota 7, p. 141.

objetivos transformativos de la diplomacia pública, se debe, entonces, a que la UE se podrá percibir como un poder tradicional que defiende sus intereses a corto plazo en vez de como un nuevo actor benigno que se basa en valores e ideas universales.

La tensión entre visibilidad y difusión de valores mediante la diplomacia pública está vinculada a otra tensión detectable en la diplomacia pública de la Unión que también es probable que aumente con el SEAE en marcha. Se puede interpretar el SEAE como un intento de convertir la organización en red de la Unión Europea como actor diplomático en algo que parezca (un poco) más al ideal westfaliano de un actor unitario, para que la UE sea capaz de defender sus intereses materiales cortoplacistas mediante el empleo de las prácticas diplomáticas habituales del sistema westfaliano. Con respecto a la organización en Bruselas, se crea un nuevo órgano fuerte que debe aliviar los problemas de coherencia horizontal entre las DGs de la Comisión y entre la Comisión y el Consejo. En el exterior también, las nuevas Delegaciones de la Unión serán una presencia única y continua de la Unión Europea. Aunque varios analistas coinciden en que Lisboa y el SEAE contienen el potencial de mejorar la coherencia, no lo garantiza<sup>41</sup>, y se puede interpretar que lo que está intentando la UE con el Tratado de Lisboa y el establecimiento del SEAE es equiparse como actor para poder funcionar y defender sus intereses en un sistema internacional caracterizado por una cultura Lockeano de coexistencia competitiva, o incluso Hobbesiana de enemistad<sup>42</sup>.

Esto corresponde a la visión del mundo de Robert Cooper, recién nombrado alto cargo del SEAE, que opina que lo que debe hacer la UE es mantener su cultura Kantiana internamente y ser actor según las normas de la cultura Lockeano externamente. «Entre nosotros, mantengamos la ley, pero cuando actuamos en la selva, debemos usar las leyes de la selva»<sup>43</sup>. Su visión, que sin duda es más realista a corto plazo, conlleva el peligro de que los objetivos de transformación estructural pierdan fuerza a largo plazo debido a la transformación de la propia Unión. Así, observa Martin Ortega, la UE no podrá existir y prosperar como entidad política en un sistema in-

---

<sup>41</sup> CROWE, B., *op. cit.*, nota 27, p. 10; DUKE, S., «Providing for European-level diplomacy after Lisbon: The case of the European External Action Service» en *Hague Journal of Diplomacy*, n.º 2, 2009, pp. 211-233, p. 213; FERNÁNDEZ SOLA, N., *El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea*, Documento de Trabajo n.º 46/2008, Real Instituto Elcano, Madrid, 2008, pp. 6-7.

<sup>42</sup> Para una explicación detallada de las culturas Hobbesiana, Lockeano y Kantiana de anarquía, *vid.* WENDT, A., *Social theory of international politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pp. 246-313.

<sup>43</sup> COOPER, R., *The post-modern state and the world order*, Demos, Londres, 2000, p. 38.



ternacional Hobbesiano sino depende de la transformación del sistema internacional en una comunidad global de naturaleza Kantiana para poder prosperar<sup>44</sup>, lo que también es la idea causal principal en la Estrategia de Seguridad de la UE<sup>45</sup>. Usando el lenguaje de los paradigmas inconmensurables, Ortega argumentó en 2007 que la UE se encontraba en el «momento de la verdad» donde tenía que elegir entre el paradigma de intereses o el paradigma de principios<sup>46</sup>. Cabe notar que en los últimos años hemos visto una priorización de los intereses por encima de los principios, evidente sobre todo dentro del marco de la Unión por el Mediterráneo, donde los intereses de la UE de estabilidad política en los Estados vecinos y la cooperación en temas de migración ha caracterizada las relaciones, y la promoción de los valores de la UE de democracia y derechos humanos ha sido relegada a un segundo plano<sup>47</sup>. En este contexto, parece que la UE con la reorganización de su diplomacia apuesta por el discurso euro-nacionalista<sup>48</sup> de la UE como un actor internacional que defiende sus intereses materiales a corto plazo de forma eficaz.

Existe una tensión creciente entre la diplomacia «tradicional» de la UE, que con el SEAE será en mayor medida una representación de un actor coherente y determinado, y la diplomacia pública que busca difundir una imagen de la UE como un proyecto de paz y una alternativa a las dinámicas de alienación entre los Estados en el sistema westfaliano. El dilema surge del hecho de que la UE pretende influir en el mundo de dos formas simultáneamente: como modelo a seguir y como actor fuerte<sup>49</sup> y que, hasta cierto punto, las dos formas son incompatibles. En el vocabulario de Wendt, el argumento básico es que la Unión no puede contribuir a construir una comunidad internacional al nivel global caracterizada por una cultura Kantiana de anarquía, si se comporta como un actor Lockeano que busca defender sus intereses en un sistema de coexistencia competitiva entre actores soberanos westfalianos.

---

<sup>44</sup> ORTEGA, M., *Building the future. The EU's contribution to global governance*, Chailot Paper n.º 100, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (EUISS), 2007, p. 97.

<sup>45</sup> *Vid.* CONSEJO EUROPEO, *op. cit.* nota 2.

<sup>46</sup> ORTEGA, M., *op. cit.* nota 43, pp. 100-103.

<sup>47</sup> *Vid.* BARBÉ IZUEL, E., «La Unión por el Mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 32, 2009, pp. 11-48; YOUNGS, R., «Europa y la promoción de la democracia en el sur del Mediterráneo» en BARBÉ IZUEL, E. y HERRANZ, A. (eds.), *Política exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y democracia*, Oficina del Parlamento Europeo en Barcelona, Barcelona, 2007.

<sup>48</sup> La expresión es de CAMERON, F., *An introduction to European foreign policy*, Nueva York, Routledge, 2007, p. 216.

<sup>49</sup> ORTEGA, M., *op. cit.*, nota 43, pp. 91-94.

Este potencial conflicto entre diferentes objetivos es un problema general en la diplomacia de la Unión Europea y, en este sentido, el establecimiento del SEAE constituye un reto comunicativo importante para la diplomacia pública de la Unión Europea. Por un lado, el SEAE contribuye a crear dinámicas más fuertes de «nosotros» y «ellos,» entre la UE y otros Estados, mientras al mismo tiempo es objetivo de la UE debilitar, o incluso superar, estas mismas dinámicas mediante la exportación de su modelo de paz estructural. Mensajes relativos a la proyección de una identidad de la UE como actor fuerte capaz de hacer una diferencia real en el mundo serán más fáciles de comunicar. En contraste, será cada vez más difícil difundir el mensaje de la UE como un modelo de paz estructural y un actor altruista que sólo quiere difundir sus valores para que otras partes del mundo tengan las mismas experiencias positivas.

Una posible forma de impedir a medio y largo plazo que el establecimiento del SEAE tenga un impacto demasiado negativo en la comunicación del mensaje de la UE como una comunidad de valores y un modelo para la paz, y en sus objetivos estratégicos de transformación interna de otros Estados, es la promoción, más activamente, de la cultura europea. Permitiría dar contenido al lema de «unida en diversidad» y comunicar una identidad de la UE más esencialista y tangible, aunque sin fortalecer las dinámicas de «nosotros» y «ellos» en la diplomacia de la UE. Es dudoso si la cartera del futuro departamento de diplomacia pública en el SEAE incluirá también la diplomacia cultural, dada su ausencia en los documentos y discursos oficiales. Una forma, quizá mejor, de incorporar la dimensión cultural en la diplomacia pública de la UE es una cooperación estructurada con la red de los Institutos Nacionales de Cultura de la Unión Europea (EUNIC), puesto que estos institutos ya están presentes en muchos terceros Estados y cuentan con años de experiencia en la materia.

## V. Conclusiones

Este artículo sobre el impacto del Servicio Europeo de Acción Exterior se ha enfocado en la diplomacia pública de la Unión Europea. El análisis permite llegar a varias conclusiones. En primer lugar, es importante resaltar la descentralización de la comunicación externa de la Unión Europea. Esto implica que los diferentes órganos de la Unión Europea son los responsables de la comunicación estratégica con poblaciones extranjeras dentro de su área de trabajo. Gran parte de esta comunicación la llevan a cabo las Delegaciones en el exterior. Así, la organización en una red de la diplomacia pública de la Unión Europea corresponde generalmente a las recomendaciones de la literatura teórica sobre diplomacia pública.

La descentralización implica un reto de coordinación importante. En este sentido, destaca la creación en el SEAE de una sección dedicada a la diplomacia pública y cultural. Con respecto a las prácticas de la diplomacia pública de la Unión se puede categorizar el probable funcionamiento del SEAE como una mejora notable de los mecanismos existentes de coordinación, que además respeta la necesidad de la organización de la diplomacia pública de la Unión en una red.

Con respecto a los mensajes de la diplomacia pública, el SEAE crea un reto comunicativo importante. Aparte de la labor de explicar en qué consisten las nuevas estructuras de la Unión Europea, el desarrollo de la UE como actor internacional, representado por el SEAE, hace más difícil la comunicación del mensaje central de la diplomacia pública sobre la UE como un modelo para la paz estructural entre Estados y la viabilidad de la UE como «unida en diversidad». El incremento de la visibilidad de la UE como actor y de la capacidad de acción decisiva que conlleva el SEAE a la hora de defender los intereses materiales de la UE, hacen más difícil de comunicar la imagen de ésta como un actor benigno o normativo cualitativamente diferente de los Estados westfalianos. Este reto comunicativo es una expresión más de una tensión generalizada en la diplomacia de la Unión entre la utopía universalista que es el fundamento de la identidad internacional de la UE y su necesidad de defender sus intereses frente a terceros Estados en un sistema internacional todavía de corte westfaliano. Al no resolverse esta tensión mediante la clara apuesta por la exportación del modelo europeo de coexistencia pacífica entre Estados en vez de por la *euro-nacionalización* de la UE como actor internacional, seguirá aumentando el reto comunicativo que constituye el SEAE para la diplomacia pública. Si, en cambio, la UE a medio plazo se convierte en un actor fuerte, capaz de defender sus intereses de forma eficaz con todos los medios diplomáticos y militares y, en general, sigue su evolución hacia priorizar de forma sistemática la defensa de sus intereses por encima de la difusión de sus valores, será necesaria una reformulación total de los mensajes de la diplomacia pública de la Unión.

## Bibliografía

- ALDECOA LUZÁRRAGA, F., «La nueva política de responsabilidad y su dimensión ética» en *Eikasía*, n.º 6, 2006.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F., «La política exterior común en el Tratado de Lisboa: instrumentos para hacer de la Unión un actor de la globalización» en FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y DÍAZ BARRADO, C.M. (eds.), *El Tratado de Lisboa: análisis y perspectivas*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 234-251.

- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M., *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 209-213.
- BARBÉ IZUEL, E., «La Unión por el Mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 32, 2009.
- CARTA, C., «The Commission's diplomats and the EU international image» en LUCARELLI, S., *The external image of the European Union*, Garnet Working Paper 17/2007, 2007.
- CEBADA ROMERO, A., «Crónica de la acción exterior de la Unión Europea (enero-junio 2009)» en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 18, 2009.
- COMISIÓN EUROPEA, *DG Development information and communication strategy 2005-2009 and action plan for 2005*, Bruselas, 2004.
- COMISIÓN EUROPEA, *Europe in the world - some practical proposals for greater coherence, effectiveness and visibility*, Bruselas, 2006.
- COMISIÓN EUROPEA, *The EU in the world: towards a communication policy for the European Union's external policy, 2006-2009*, C (2006) 329/2 (Documento Interno de Trabajo), 2006.
- COMISIÓN EUROPEA, *The EU's 50th anniversary celebrations around the world. A glance at EU public diplomacy at work*, Brussels, 2007.
- COMISIÓN EUROPEA, *Communication and visibility manual for EU external action*, Bruselas, 2008.
- CONSEJO EUROPEO, *Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia europea de seguridad*, Bruselas, 2003.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, Bruselas, 2010.
- COOPER, R., *The post-modern state and the world order*, Demos, Londres, 2000.
- CROWE, B., *The European External Action Service. Roadmap for success*, Royal Institute of International Affairs (Chatham House), Londres, 2008.
- DUKE, S., «Providing for European-level diplomacy after Lisbon: The case of the European External Action Service» en *Hague Journal of Diplomacy*, n.º 2, 2009, pp. 211-233.
- EDWARDS, G. y RIJKS, D., «Boundary problems in EU external representation» en INSTITUTO SUECO DE ESTUDIOS DE POLÍTICAS EUROPEAS (SIEPS) (ed.), *Institutional competences in the EU external action: Actors and boundaries in CFSP and ESDP*, SIEPS, Stockholm, 2008, pp. 15-95.
- FERNÁNDEZ SOLA, N., *El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea*, Documento de Trabajo n.º 46/2008, Real Instituto Elcano, Madrid, 2008.
- FISKE DE GOUVEIA, Philip, *European infopolitik: Developing EU public diplomacy strategy*, The Foreign Policy Centre, Londres, 2005.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M.J., *La adaptación al tratado de Lisboa (2007) del sistema institucional decisorio de la Unión, su acción exterior y personalidad jurídica*, Comares, Granada, 2010.
- KEUKELEIRE, S., «The European Union as a diplomatic actor: Internal, structural, and traditional diplomacy» en *Diplomacy and Statecraft*, n.º 3, 2003, pp. 31-56.

- KEUKELEIRE, S., THIERS, U. y JUSTAERT, A., «Reappraising diplomacy: Structural diplomacy and the case of the European Union» en *Hague Journal of Diplomacy*, n.º 2, 2009, pp. 143-165.
- LEONARD, M., STEAD, C. y SMEWING, C., *Public diplomacy*, The Foreign Policy Centre, Londres, 2002.
- LYNCH, D., *Communicating Europe to the world: what public diplomacy for the EU*, EPC Working Paper n.º 21, Bruselas, European Policy Centre, 2005.
- MELISSEN, J., «The new public diplomacy: Between theory and practice» en MELISSEN, J. (ed.), *The new public diplomacy: Soft power in international relations*, Palgrave Macmillan, Houndsmills, 2005, pp. 3-27.
- MELISSEN, J., «Public diplomacy between theory and practice» en NOYA, J. (ed.), *The present and future of public diplomacy: a European Perspective. The 2006 Madrid conference on public diplomacy*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2006.
- MICHALSKI, A., «The EU as a soft power: The force of persuasion», en MELISSEN, J. (ed.), *The new public diplomacy: Soft power in international relations*, Palgrave Macmillan, Houndsmills, 2005, pp. 124-144.
- NOYA, J., *Diplomacia pública para el siglo XXI*, Ariel, Barcelona, 2007.
- ORTEGA, M., *Building the future. The EU's contribution to global governance*, Chaillot Paper n.º 100, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (EUISS), 2007.
- POTTER, E. H., *Canada and the new public diplomacy*, Discussion Paper in Diplomacy n.º 81, Netherlands Institute of International Relations «Clingendael», La Haya, 2002.
- RASMUSSEN, S. B., «The messages and practices of the European Union's public diplomacy» en *Hague Journal of Diplomacy* n.º 2, 2010, pp. 263-287.
- SMITH, H., *European Union foreign policy: What it is and what it does*, Pluto Press, Londres, 2002.
- VAN HAM, P., «Power, public diplomacy, and the Pax Americana» en MELISSEN, J. (ed.), *The new public diplomacy: Soft power in international relations*, Palgrave Macmillan, Houndsmills, 2005, pp. 47-66.
- WENDT, A., *Social theory of international politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999
- YOUNGS, R., «Europa y la promoción de la democracia en el sur del Mediterráneo» en BARBÉ IZUEL, E. y HERRANZ, A. (eds.), *Política exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y democracia*, Oficina del Parlamento Europeo en Barcelona, Barcelona, 2007.



# Retos y oportunidades del SEAE sobre el terreno

Carmelo Angulo Barturen  
Diplomático

Embajador en misión especial para la Cumbre Mundial de Microcrédito

**Sumario:** I. Introducción.—II. Los retos frente al despliegue exterior de la UE.—III. Los retos al interior de los servicios exteriores.—IV. Conclusión.

---

**Resumen:** A partir de su amplia experiencia diplomática, el autor ofrece algunas reflexiones sobre las implicaciones de la puesta en acción del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) para la proyección de la Unión Europea en el mundo. Tras algunas observaciones de carácter general el texto se centra sucesivamente en dos aspectos: la proyección exterior del SEAE en el medio diplomático internacional, su impacto al interior de los servicios exteriores de los Estados miembros, y sus implicaciones específicas para el caso español.

**Palabras clave:** UE, SEAE, diplomacia, servicio exterior

**Abstract:** *In this brief contribution, the author, an experienced diplomat, offers his views about the implication of the new European External Action Service for the EU's international role. After some general considerations it addresses consecutively two different aspects: first, the problems related to the EEAS's global deployment in the diplomatic milieu; and second, its implications for existing national foreign services and more specifically for the Spanish case.*

**Keywords:** *EU, EEAS, diplomacy, foreign service*

---

## I. Introducción

La crisis financiera internacional y sus repercusiones sobre Europa y el euro no han sido las mejores circunstancias para el nacimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). La compleja encrucijada en la que se encuentra la UE y sus profundas contradicciones, exacerbadas por la falta de políticas fiscales y económicas compartidas, han creado un profundo desánimo ciudadano, desvalorizado el papel de Europa en el mundo y han puesto en sordina, por no decir, en un segundo y lejano plano, el nacimiento del SEAE sobre el que se venía trabajando con sigilo pero con destreza en la última década y que viene a convertirse en la herramienta de apoyo esen-

cial para el trabajo de la nueva Alta Representante <sup>1</sup>. Estas contradicciones, como subraya Felipe González, han afectado a la acción exterior de la UE ya que «mientras los ciudadanos (europeos) creen en la eficacia de hablar con una sola voz en las distintas instancias y foros internacionales, en porcentajes que llegan casi al 80%, los responsables políticos argumentan al contrario: que sus opiniones públicas no estarían dispuestas a ceder (estas parcelas de soberanía nacional)»<sup>2</sup>.

Sin embargo el tema no deja de ser trascendente para los europeos. Por primera vez, se trata de poner en marcha un servicio diplomático común, instaurado por el Tratado de Lisboa, que trate de dar sustento y acompañamiento eficaz a una política exterior común que nos dé un auténtico protagonismo en la escena mundial. Desde cualquier posición, y por supuesto desde España, es una excelente noticia que celebramos aunque la figura de la Alta Representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en sus primeros meses de andadura haya estado sometida a cuestionamientos. Estamos hablando, si las restricciones presupuestarias lo permiten, del potencial derivado de tener cerca de 140 Delegaciones (Embajadas) en el mundo, conducidas por más de 1600 funcionarios muy cualificados, que se multiplicarán en los próximos años, procedentes de la Comisión, el Consejo y la diplomacia de los 27 países miembros y que serán comandados desde Bruselas por una potente estructura ordenada por áreas geográficas y temáticas al modo de un auténtico ministerio de acción exterior<sup>3</sup>.

Es lógico que los primeros anuncios, gestos, nombramientos y reglamentos de aplicación, den pábulo a una cierta desorientación sobre todo porque ocurre en un momento de escasa presencia europea en la actual coyuntura mundial y porque las propias instituciones europeas (Consejo, Comisión y Parlamento) y los países miembros intentan presionar e influir en la nueva estructura que tardará algunos años en tener vuelo y singularidad propia<sup>4</sup>.

Llegar hasta este estadio ha sido enormemente complicado y fruto de una sutil negociación con visiones e intereses a menudo contrapuestos. Por una parte, como señala Francisco Aldecoa, aunque los principios de la po-

---

<sup>1</sup> Una panorámica general de excepcional interés sobre esos grandes desafíos nos la ofrece: EMERSON, M. *et al.*, *Upgrading the EU's Role as Global Actor: Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy*, CEPS/Egmont Institute, 2011. Disponible en: <http://www.egmontinstitute.be/news/11/110125-Book-Upgrading-EU-as-GlobalActor.html>

<sup>2</sup> Vid. GONZÁLEZ, F. «Europa en la encrucijada» en *El País*, 10 de enero de 2011.

<sup>3</sup> Vid. organigrama del SEAE en: [http://eeas.europa.eu/background/docs/eeas\\_prov\\_organisation\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/background/docs/eeas_prov_organisation_en.pdf)

<sup>4</sup> Como muestra de las inquietudes que despierta la creación del SEAE vid.: GRÄSSLE, I., «Analyse critique: La création du Service européen d'action extérieure» en *Questions d'Europe*, n. 194, 2011. Disponible en [http://www.robert-schuman.eu/archives\\_questions\\_europe.php](http://www.robert-schuman.eu/archives_questions_europe.php)



lítica exterior europea —democracia y derechos humanos, libre comercio, multilateralismo y regionalización—, se enuncian en el Consejo Europeo de Lisboa de 1992 y se recogen en el Tratado de Maastricht, no se consolidan hasta casi un decenio después en el proyecto de Constitución Europea y el Tratado de Lisboa<sup>5</sup>. Este, en su artículo 3.5 y particularmente en el 21, establece con claridad los principios que inspirarán la acción de la Unión en la escena internacional en una línea de responsabilidad que promueve valores, establece alianzas y propicia «soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas»<sup>6</sup>. Lo mismo se podría decir del complicado proceso para crear una política de cooperación al desarrollo compartida que nos ha llevado a convertirnos en los primeros donantes del planeta, con prácticamente un 60% del total de la AOD, y que es fruto, como subraya Francesc Granell, de «la progresiva ampliación de la agenda para el desarrollo y la evolución que han experimentado las doctrinas mundiales sobre la eficacia de la cooperación...»<sup>7</sup>. No en vano, uno de los aspectos más controvertidos durante la negociación del SEAE fue precisamente el modo en que su puesta en acción podía afectar a la política de cooperación al desarrollo y a la acción humanitaria.

Pero a pesar de los sólidos textos legales y las declaraciones pomposas, los precedentes y evidencias concretas no son demasiado halagüeñas. Por una parte, los avances en las definiciones se han visto contrastados por las paradojas de los intereses que con frecuencia han puesto a la economía y la seguridad por encima de la solidaridad y la institucionalidad democrática en una suerte de hipocresía que tiene su sustento en la propia Declaración sobre la Globalización de 2007 en donde queda claro la importancia de los intereses comerciales y empresariales como describe con precisión Sotillo<sup>8</sup>. Por otra, ha sido muy difícil entender y gestionar ya en el terreno operativo, en los países y momentos en los que se daba, los dobles y triples sombreros que sobre el terreno ejercían los Representantes de la Comisión, luego Embajadores, los del Consejo y, cuando existían, los Enviados especiales.

Para los que nos ha tocado, desde nuestra incorporación a Europa y desde diferentes posiciones, trabajar codo a codo en el terreno sirviendo como Embajadores o diplomáticos a España o, en mi caso, a las NN.UU e

---

<sup>5</sup> Vid. ALDECOA, F., «El fundamento de la dimensión exterior del modelo europeo: democracia y derechos humanos» en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. vol. 18, 2006, p. 26 y ss.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Vid. GRANELL, F., «La política de cooperación al desarrollo de la unión Europea» en *Información Comercial Española*, n. 831, 2006, p.139.

<sup>8</sup> Ver SOTILLO, J.A., «La Unión Europea ante la democracia y los derechos humanos: entre los principios de la superpotencia civil y la defensa de los intereses» en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n. 23, 2009, pp. 67-84.

incluso gestionar algunas presidencias semestrales, la experiencia ha sido compleja y, a menudo, bastante decepcionante en varios aspectos:

- Frente a un perfil claramente profesional o de confianza de los Embajadores de los países miembros, aparecía una figura, generalmente mucho más técnica, que representaba de manera ambivalente a una sola instancia comunitaria pero que cubría sin embargo no solo las capacidades de RELEX sino los recursos cuantiosos de la cooperación y las otras competencias comunitarias (agricultura, pesca etc.) y que corporizaba la delegación del Parlamento y la ciudadanía europea. Como resultado de la creación del SEAE esas dos culturas profesionales ahora se encontrarán no una frente a otra, sino juntas, en el seno de una misma representación, lo que sin duda constituye una innovación de gran importancia.
- Esta extraña sensación, superada a veces por la empatía personal, quedaba además subsumida por la heterogeneidad del grupo de Embajadas europeas, cada una de tamaño y nivel muy variado y con posiciones políticas e intereses bilaterales dispares y, a veces, en claro antagonismo y competencia. La creación del SEAE constituye sin duda una gran oportunidad para repensar la necesaria articulación de esa heterogeneidad dentro de un esquema que por su propia naturaleza parece exigir un renovado esfuerzo de coordinación. A su vez, la atención explícita al debido equilibrio geográfico y de género en los nombramientos viene a subrayar el carácter innovador del SEAE en el propio medio diplomático.
- Las Embajadas de la Comisión gestionaban a menudo programas y presupuestos casi desconocidos para las embajadas de los países miembros. Los niveles de coordinación o articulación entre Comisión y Embajadas en los temas educativos, culturales, seguridad, DD.HH etc., han sido mínimos o poco efectivos, más allá de algunas presentaciones generales en las reuniones de Jefes de Misión o de los consejeros sectoriales. En los temas económicos y comerciales se competía duramente y en los consulares las divergencias operativas y el sistema de visados, mejorado tras Schengen, estaban sometidos a interpretaciones diferenciadas<sup>9</sup>. A menudo los viajes y programas de los Comisarios, delegaciones de alto nivel o de parlamentarios, eran conocidos muy a última hora y muchos rehuían el contacto con los Embajadores o lo hacían de manera muy protocolar y superficial.

---

<sup>9</sup> Sobre las transformaciones de la función consular en la Unión Europea, vid: FERNÁNDEZ, A.M., «Europeanisation of Consular Affairs: The Case of Visa Policy» en *Clingendael Discussion Papers in Diplomacy*, n.º 105, 2006. Disponible en [http://www.nbiz.nl/publications/2006/20061000\\_cdsp\\_paper\\_dip.pdf](http://www.nbiz.nl/publications/2006/20061000_cdsp_paper_dip.pdf)

- La articulación con el Sistema de NN.UU y las instituciones financieras internacionales ha sido hasta ahora escasa y frecuentemente competitiva, perdiéndose en los países de cooperación intensiva la oportunidad de coordinar más eficientemente esfuerzos en las ayudas humanitarias, los esquemas de reducción de deuda o la programación para alcanzar los ODM<sup>10</sup>. Con esos precedentes no puede sorprender el reciente fracaso cosechado por la UE en la Asamblea General de Naciones Unidas, en septiembre de 2010, cuando la propuesta presentada por la Presidencia del Consejo para renovar y mejorar los mecanismos actuales de representación y observación de la UE en el seno del sistema de NN.UU<sup>11</sup>. Sin embargo la coincidencia de la crisis financiera global con la creación del SEAE podría llevar a plantear de manera más audaz la necesidad de repensar la representación de la UE en organismos multilaterales que no pueden demorar una revisión interna como el propio FMI<sup>12</sup>.
- En los países en los que uno o varios países miembros tenían posiciones de liderazgo o de presencia masiva, como nos ocurre a menudo en América Latina, la pugna tendía a ser abierta o larvada impidiendo una colaboración constructiva por culpa de la visibilidad o los problemas derivados de la cercanía o lejanía con el gobierno de turno, lo que impedía hacer más eficientes los recursos o adoptar posiciones comunes europeas en temas complejos como los DD.HH y la lucha contra la corrupción o el narcotráfico.

Aunque mi experiencia personal es mayoritariamente latinoamericana y soy consciente de sus particularidades, no trasladables necesariamente a los países ACP o a Asia, sí creo reflejar algunos de los problemas estructurales que nos han impedido trabajar más armónicamente sobre el terreno. Si bien es cierto que la PESC y la política exterior de la Unión han estado basadas en el principio de la unanimidad, con mayorías cualificadas en algunos casos, frente al método comunitario del primer pilar, para los que sentimos a Europa como una fuerza motora y transformadora sin vuelta atrás, nuestro espíritu federalista nos empujó siempre a hablar desde España como parte comprometida con Europa y con el claro objetivo de hacer más fuerte y pro-

---

<sup>10</sup> Para un primer diagnóstico en esa dirección: LAATIKAINEN, K. y K.E. SMITH (eds.), *Intersecting Multilateralisms: The European Union at the United Nations*, Palgrave, Basingstoke, 2006.

<sup>11</sup> Para un interesante análisis vid.: EMERSON, M. y WOUTERS, J., «The EU's Diplomatic Debacle at the UN: What else and what next?», CEPS Commentary, 2010, disponible en: <http://www.ceps.eu>

<sup>12</sup> Vid. p.ej. NOGUEIRA BATISTA, P., «Europe Must Make Way for a Modern IMF» en *Financial Times*, 24 de septiembre de 2010, p. 9

minente el perfil europeo. Pero dejar todo a la buena voluntad, las habilidades o simpatías de los embajadores era y será siempre un riesgo muy alto.

Como recuerda Paola Bilancia, de acuerdo con los tratados en vigor, los Estados deben «apoyar activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad común con lealtad y recíproca solidaridad. Deben, además, conformar sus respectivas políticas nacionales a lo establecido en las posiciones comunes y en las acciones comunes, y pueden someter al Consejo las cuestiones concernientes a la PESC». La misma autora argumenta que parte del éxito de esta ecuación va a depender de la sensibilidad y habilidad de la Alta Representante que deberá conservar la confianza del Consejo Europeo, negociar dentro de la Comisión y dar la cara ante el Parlamento evitando al máximo las fricciones y gestionando las diferencias de manera constructiva<sup>13</sup>.

El nuevo SEAE nace sin duda con mayor complejidad, pero con mucho mayor nivel de definición y a base de integrar la mejor experiencia de gestión y acción de todos los miembros y las instituciones comunitarias. La opción es jugar a fortalecer ese esquema, a liderarlo y a influenciarlo o, por el contrario, a ponerle trabas, debilitarlo o hacerlo inocuo<sup>14</sup>. Creo sinceramente que el reto de una potencia media influyente como España, debe jugar la primera baza aunque sintamos temporalmente la pérdida de protagonismo en algunas áreas geográficas pero a cambio de ganarlo en muchas otras, permitiéndonos hacer más eficiente y racional nuestro despliegue internacional y la defensa de nuestros intereses que están representados directamente en más de cien países pero que tiene implicaciones universales.

Un esfuerzo de esta naturaleza requiere de un abordaje sistemático de los retos relacionados con el funcionamiento, despliegue y maduración del SEAE sobre el terreno y de nuestro propio Servicio Exterior al interior de la administración española, aspectos sobre los que se pueden hacer algunas consideraciones.

## II. Los retos frente al despliegue exterior de la UE

- La representación múltiple que asumen desde enero de este año los Embajadores de la UE, clarifica enormemente el trabajo y debe de reducir tensiones funcionales y protocolares. De entrada, los Emba-

---

<sup>13</sup> Ver BILANCIA, P., «Posibles desarrollos de la política exterior y seguridad común tras el Tratado de Lisboa» en *ReDCE*, n.º 13, Enero-Junio 2010.

<sup>14</sup> Un análisis sugerente sobre esos y otros escenarios abiertos tras la creación del SEAE en: BATORA, J., «A Democratically Accountable European External Action Service: Three Scenarios» en *European Integration online Papers*, vol. 14, 2010. Disponible en: [http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2010\\_013a](http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2010_013a)

jadores europeos son seleccionados de manera transparente y competitiva, con criterios de calidad y especialidad y sus tareas y responsabilidades aparecen mucho mejor definidas. Su rotación frecuente, la categorización y especialización de los funcionarios y secciones en las nuevas Embajadas crean un sistema totalmente compatible con el de los países miembros. Probablemente, el tamaño de las Embajadas europeas será muy semejante en cada país al de las representaciones de los miembros más importantes, lo que permitirá poder interactuar de igual a igual y, además, tendrán dotaciones capaces de auxiliar y representar a aquellos países cuyas presencias sean mínimas, simbólicas o trabajen en acreditación múltiple.

- A la vista de tan importante despliegue, cada país debería revisar su aparato exterior político, comercial, cultural y consular, por señalar solo algunas áreas de presencia regular y más tradicional. Sería deseable que en cada país y circunstancia cada uno de los miembros vaya decidiendo cómo quiere estar frente a la potente maquinaria de la UE. Es probable que se generalicen para los países menores las acreditaciones múltiples, o las puras presencias sectoriales (Consulados, Centros Culturales u oficinas económicas) o las «Embajadas albergue» con presencia de funcionarios de varios países en función de las perspectivas bilaterales sin tener que pensar en costosos despliegues. Para los países de nivel medio o grande la oportunidad es única para declinar presencias en lugares de escaso interés bilateral o de complejidad política y cultural en los que las posiciones comunes en temas delicados, como por ejemplo los derechos humanos o la lucha contra la corrupción, podrán ser vehiculadas de manera más efectiva por una sola voz. En resumen, este formidable despliegue europeo debería repercutir en un examen profundo de los mapas de presencia de cada miembro en el mundo.
- Cada país miembro debería tener interés en colocar o posicionar en el SEAE y en países concretos y afines a sus intereses, a cuadros cualificados que valoricen culturas y presencias concretas y hagan más afinada la acción y el discurso europeo. En el caso español, es obvio que esto se tendrá que dar en las Embajadas europeas en América Latina y el Mediterráneo donde frecuentemente somos los primeros donantes e inversores externos. Tengo la impresión inicial que el conocimiento y la experiencia de países, idiomas o problemáticas están siendo tomadas en cuenta en este primer proceso de selección sabiendo que del prestigio y desempeño de estas primeras embajadas europeas en el mundo va a depender el nivel de respetabilidad en los países receptores y ante los veintisiete.

- Aunque las competencias e instrumentos de la AR y el SEAE están claramente definidos: cooperación al desarrollo, democracia y DD.HH, vecindad y asociación, cooperación con países industrializados, seguridad nuclear y estabilidad, el proceso de decisión y gestión tendrá que recorrer un largo recorrido (campo-sede-campo) que demandará afinar los procedimientos de trabajo. Las dinámicas de comunicación y coordinación deberán ser revisadas y mejoradas. Lo mismo tendrá que hacerse entre las Representaciones en Bruselas y las Embajadas bilaterales para una buena toma de decisiones. A las tradicionales reuniones de Jefes de Misión, Consejeros y grupos especializados, deberán sumarse las de especialistas, los grupos focales con actores locales de la sociedad civil, los estudios y encuestas compartidas y otros instrumentos novedosos de coordinación y apropiación de las realidades locales. Las presidencias rotatorias quedan prácticamente obsoletas en los temas de competencias de la AR, aunque se mantienen en el resto y la interlocución con los gobiernos, que en sus presidencias ejercitaban los miembros, o las llamadas troikas deberán adaptarse a nuevos y flexibles formatos.
- Temas de gran relevancia serán los relativos a la gestión de los recursos de cooperación que deberían ser mucho más coordinados y focalizados en las áreas prioritarias como la promoción de la institucionalidad democrática, los fondos de emergencia y las políticas relacionadas con el cumplimiento de los ODM, la reducción de la deuda y los DD.HH, entre otras. Más compleja será la articulación en aquellos temas que no son de la estricta competencia de la AR, pero que definen la imagen corporativa de la UE en muchos países y ante el sistema multilateral como los de inversión extranjera, medio-ambiente, I+D, género, promoción de la cultura etc. que han ido ganando mucho espacio en la agenda aunque hay que reconocer que en muchos de ellos se han ido dando pasos hacia una cierta convergencia. Y mucho más difícil por fin, será la coordinación en los temas de inteligencia, seguridad, lucha contra el narcotráfico y cooperación militar que tienen claves propias y de alta sensibilidad pero que admiten márgenes importantes de acercamiento aunque está prevista en el Tratado de Lisboa una cooperación reforzada en materia de defensa.
- Partiendo del momento especial que vive el proyecto europeo y de la complejidad del nuevo despliegue, habrá que darse un plazo amplio, mínimo entre tres y cinco años, para empezar a ver resultados avanzados, digerir los cambios y detectar los nichos de problemas tradicionales o emergentes. En todo caso, hay que hacer una apelación a la buena voluntad de todas las partes, y al hecho incontestable que el Tratado de Lisboa es nuestra plataforma constitucional co-

mún vigente. Por otra parte, la capacidad, el compromiso y el talento de los cuadros europeos hay que darla por descontada. Habrá países, circunstancias y funcionarios más o menos proclives hacia el nuevo SEAE, pero hay que apostar por su éxito y viabilidad, pensando que muy bien podría ocurrir que ante los problemas de otorgar por el momento un alto perfil a la AR, este déficit pueda ser compensado o puesto en valor por la actitud y el desempeño de cada embajada europea en particular y de la maquinaria en su conjunto. La ciudadanía europea tiene que empezar a observar las ventajas del SEAE en sus viajes, sus inversiones, sus intercambios educativos, en el posicionamiento ante las emergencias y los retos mundiales, en sus problemas consulares y en la difusión de nuestros valores europeos lo que se consigue no solo con discursos y tomas de posición institucionales sino también con presencias eficientes sobre el terreno.

### III. Los retos al interior de los servicios exteriores

En mi opinión, y coincido con partes sustanciales del estudio de Clara Portela respecto a las implicaciones del SEAE para España<sup>15</sup>, cada servicio exterior y diplomático individual europeo tiene ante sí la oportunidad clara, e incluso la obligación, para reformularse a la luz de este nuevo reto<sup>16</sup>. Algunas de las orientaciones o tendencias deberían venir de las siguientes acciones:

- A España y creo sinceramente a los demás países de la UE, les interesa un SEAE fuerte y representativo de la pluralidad y los valores europeos. Dicha definición empujaría a asegurar que nuestros mejores cuadros diplomáticos y especialistas deberían rotar, entrar y salir, en ambos sistemas para fortalecerlos mutuamente.
- Los estudios especializados y la preparación de cuadros deberán ser revisadas y adaptados a las nuevas circunstancias. A falta, lo que sería ideal, de una Escuela Europea del Servicio Exterior habrá que fortalecer y reorientar las nacionales incluyendo aquellos temas económicos, de desarrollo y cooperación, estratégicos y culturales que quedan impregnados por las nuevas circunstancias y el aprendizaje

---

<sup>15</sup> Vid. PORTELA, C., «El Servicio Exterior de Acción Europeo: implicaciones para la reforma del servicio diplomático español», Documento de trabajo OPEX. Fundación Alternativas. 2009. Disponible en: [www.falternativas.org/content/download/15434/.../3/.../SEE.pdf](http://www.falternativas.org/content/download/15434/.../3/.../SEE.pdf)

<sup>16</sup> Sobre la adaptación paulatina de los ministerios de asuntos exteriores de los Estados miembros a los imperativos de la integración Europa vid el trabajo pionero de: HOCKING, B. y SPENCE D. (eds.), *Foreign Ministries in the European Union*, Palgrave, London, 2002.

de nuevas habilidades (negociación, liderazgo, idiomas exóticos, gerencia, nuevas tecnologías etc.) que busquen la excelencia, la adaptabilidad y la especialización incremental.

- Los propios sistemas diplomáticos nacionales deberían tener un interés genuino en abrirse y fortalecerse con diferentes fórmulas (contrataciones temporales, segundos turnos, préstamos y canjes profesionales etc.) a especialistas de diferentes ramas de saber con experiencias acumuladas en el sector académico, empresarial, cultural, cooperación y multilateral etc. Sería razonable, además, pensar en nuevos mecanismos de ingreso, formación y promoción de cuadros, revisando las categorías tradicionales para incorporar investigadores, analistas, comunicadores y gestores, entre otras formaciones, de muy diversa procedencia. Volveríamos a la idea, que he defendido siempre, que se debería tender más a un servicio exterior en sentido amplio, con diferentes ventanas y opciones profesionales, que al sostenimiento de un servicio diplomático puro y tradicional. Este es un tema aún pendiente en la agenda de reformas del Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Particularmente la ejecución de los programas culturales y de cooperación deberá ser reconsiderada. En función de las prioridades programáticas y sectoriales que tengamos en cada país, convendría declinar el liderazgo y la coordinación a las embajadas de la UE y, en todo caso, unificar y coordinar criterios de priorización, programación general y sectorial, evaluación y auditoria de acuerdo con los criterios surgidos del CAD. La presencia de centros culturales, que en algunos casos podrían compartirse, colegios nacionales, sistemas de becas e intercambios etc..., deberían ir sufriendo modificaciones y adaptaciones para superar la cacofonía actual. Al igual que empieza a ocurrir en otros Estados miembros, nuestro particular sistema autonómico, con sus diferentes expresiones exteriores, debería ser tenido en cuenta en este rediseño ya que es un fenómeno instalado y de creciente fortaleza en los ámbitos cultural, comercial y de promoción de las colectividades de ámbito regional<sup>17</sup>.
- Por fin, quedaría el espinoso tema de la compatibilidad de la visibilidad europea y la singular de cada país que por mucho tiempo tendrán que buscar formulas de complementariedad y articulación en vez de competir abiertamente. Convendría a este respecto ver como, con gran sutilidad y dificultad, se ha ido abordando este tema en el

---

<sup>17</sup> Vid. CORNAGO, N., «On the normalization od Sub-State Diplomacy» en *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, 2010, pp. 11-36.



complejo mundo de las Agencias y Fondos de las NN.UU (One UN, delivering as one etc.) o en programas entre donantes del Norte y el Sur y agencias multilaterales (sistema multilateral o cooperación triangular) para sacar algunas conclusiones y lecciones aprendidas<sup>18</sup>.

#### IV. Conclusión

El SEAE es una apuesta mayor y sin vuelta atrás y que a pesar de surgir en este momento turbulento no debe ser obstruida o desvalorizada. Bien al contrario, es algo que muchos hemos estado esperando y deseando desde la necesidad de dar racionalidad, coherencia y visibilidad a la UE y desde la exigencia de influir de manera más activa y eficaz en la realidad mundial. Nuestra política exterior, acompañada hoy de un fuerte componente empresarial, de cultura y cooperación y que, además, tiene la fortaleza de un idioma en expansión, no debería tener ningún temor a esta oportunidad que, de manera natural, podría tener algunas improntas españolas muy valiosas en el terreno de la solidaridad, el diálogo de civilizaciones y la cultura de paz, la modernización democrática, la igualdad de género y los DD.HH. Y también en otras más lúdicas derivadas de nuestro liderazgo por ejemplo en el turismo, la gastronomía, el cine y las actividades artísticas y deportivas. Ojalá esa Europa «capaz de hablar con una sola voz y ejercer su peso en las grandes cuestiones mundiales, pueda, al fin, realizarse, tras largas alternancias de esperanza y decepción», como hace más de veinte años soñaba Enrique Barón, entonces Presidente del Parlamento Europeo, en su intervención en 1990 ante el Consejo Europeo de Roma<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Un reciente trabajo de singular interés sobre esta cuestión nos lo ofrece: EMERSON, M. y KACYNSKI, P.M., *Looking afresh at the external representation of the EU in the international arena, post-Lisbon*, CEPS Policy Brief, No 212, Brussels, July 2010.

<sup>19</sup> Vid. BARÓN, E., *Europa. Pasión y razón*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, p. 76.



# **Jurisprudencia**



## Comentario de Jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

José M.<sup>a</sup> de la Torre Monmany  
Jurista Lingüista en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 22 de junio de 2010, en respuesta a las peticiones de decisión prejudicial planteadas por la Cour de Cassation de Francia, en los asuntos acumulados C-188/10 y C-189/10, procedimientos seguidos contra Aziz Melki y Sélím Abdeli

**Sumario de la sentencia:** Remisión prejudicial.—Artículo 267 TFUE.—Examen de la conformidad de una ley nacional tanto con el Derecho de la Unión como con la Constitución nacional.—Normativa nacional que establece el carácter prioritario de un procedimiento incidental de control de constitucionalidad.—Artículo 67 TFUE.—Libre circulación de las personas.—Supresión de controles en las fronteras interiores.—Reglamento (CE) n.º 562/2006.—Artículos 20 y 21.—Normativa nacional que autoriza controles de identidad en la zona comprendida entre la frontera terrestre de Francia con los Estados parte en el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y una línea cuyo trazado discurre a 20 kilómetros de esa frontera.

La sentencia que comento resuelve en primer lugar una cuestión de alcance procesal, jurisdiccional, que afecta precisamente a la libertad de los tribunales nacionales, y sus posibles limitaciones, para plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia (al que me referiré en adelante como el Tribunal, sin más), antes de entrar en la segunda cuestión, de Derecho material, que es la que ante todo había creado dudas en el tribunal francés, sobre la licitud de los controles policiales en la zona fronteriza autorizados por la legislación francesa, a la luz de las reglas comunitarias sobre su supresión en el contexto de la libertad de circulación en el interior de la Unión Europea.

Ha sido dictada con rapidez, apenas dos meses después de la remisión prejudicial, en un procedimiento acelerado, en este caso atendiendo al hecho de que el tribunal francés, la Cour de Cassation, estaba obligado por su legislación a pronunciarse en el asunto del que conocía en un breve y estricto plazo de tres meses; el tribunal remitente también hizo saber que se dirimía

la libertad de las personas afectadas. En cambio, la duración media de un procedimiento prejudicial ante el Tribunal en el año 2009 fue de 17 meses.

No obstante esa rapidez, en el transcurso de esos dos meses se dictaron en Francia dos sentencias de otros tribunales de rango también superior, el Conseil Constitutionnel y el Conseil d'État, que trataban del problema jurisdiccional que llevó a la Cour de Cassation a dirigirse al Tribunal.

Una de esas decisiones, la del Conseil Constitutionnel, recibe de forma discreta pero inequívoca una respuesta correctora, o admonitoria, del Tribunal, de modo que se establece así un extraño diálogo judicial en el que interviene un tribunal nacional que no lo había abierto ni solicitado, y no obstante el Tribunal ha considerado necesario u oportuno enviar un mensaje, ya que no cabe hablar de respuesta a una cuestión no planteada.<sup>1</sup>

El motivo de ese diálogo es precisamente la directiva, no una determinada, sino las directivas en general, como tipo de norma comunitaria cuya relación con el Derecho nacional aún sigue creando algunos problemas, cuarenta años después.<sup>2</sup>

Y para terminar la presentación de la sentencia, se manifiesta la voluntad del Tribunal de dictar una sentencia cuya autoridad, no como cuestión de Derecho *stricto sensu*, sea reforzada: la sentencia comentada es una sentencia de Gran Sala, de las que se dictaron 41 el año 2009, frente a 371 dictadas por las Salas del Tribunal.

Es oportuno describir ya qué situación real ha dado lugar a esta sentencia, de la que trata la segunda cuestión, la sustantiva, de la Cour de Cassation.

Todo arranca de una banal actuación policial, la identificación de dos personas de nacionalidad argelina, los Sres. Melki y Abdeli, en algún lugar próximo a la frontera francesa con Bélgica. Su resultado fue descubrir que esas personas estaban en situación irregular en Francia y la iniciación de las actuaciones policiales bajo control judicial encaminadas a su expulsión de Francia.

---

<sup>1</sup> Esa idea es sólo una suposición personal. Nada en la sentencia comentada permite afirmarlo.

<sup>2</sup> Recuerdo la sentencia Cohn-Bendit de 22 de diciembre de 1978 del Conseil d'État, que anuló la sentencia previa del Tribunal Administratif de Paris que había planteado una cuestión prejudicial al Tribunal, acerca de la interpretación de la Directiva 64/221, en relación con la demanda del interesado para la revocación de la orden de su expulsión de Francia en 1968. El Conseil d'État afirmó entonces que las directivas no pueden ser invocadas por un particular en apoyo de un recurso contra un acto administrativo individual (cuatro años antes se había dictado la sentencia del Tribunal de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn, 41/74, Rec. p. 1337, que afirmó el efecto directo de la regla de la Directiva 64/221 según la cual era necesaria la existencia de un motivo de comportamiento personal relacionado con el orden público para aplicar a una persona medidas de expulsión. Hoy esto ya es arqueología jurídica, la doctrina del Conseil d'État ha evolucionado a lo largo de los años hasta alinearse con la del Tribunal. Y el joven alemán expulsado de Francia como perturbador del orden público, Daniel Cohn-Bendit, es hoy eurodiputado elegido precisamente en Francia.

El Tribunal comienza su análisis con la primera cuestión, como había hecho la Cour de Cassation, y la presento a continuación.

La primera cuestión nace de la reforma constitucional francesa de 2008,<sup>3</sup> que instauró un control de constitucionalidad de las leyes de tipo difuso, ya que cualquier juez de todo grado u orden puede estimar que una norma de rango legal incurre en inconstitucionalidad (que la cuestión de su posible inconstitucionalidad no carece de seriedad, en los términos de la norma francesa), a causa de la vulneración de derechos o libertades garantizados por la Constitución; es a la vez un control de tipo concentrado y en dos fases: ese juez tiene entonces que plantear su duda de constitucionalidad al tribunal superior de su orden, la Cour de Cassation para todos salvo el administrativo, en el que ese rango corresponde al Conseil d'État.

Si cualquiera de estos dos tribunales superiores decide que la cuestión, incidental según los términos de la norma, es fundada, ha de remitirla al Conseil Constitutionnel, que resolverá definitivamente. Su decisión no es susceptible de recurso alguno y vincula a todas las autoridades administrativas y judiciales; si la norma legislativa es declarada inconstitucional, quedará derogada.

Hasta aquí, no hay nada que salga fuera del ámbito puramente interno. Pero el punto de conexión con el Derecho de la Unión está en que la duda y la cuestión prioritaria de constitucionalidad francesa abarcan el conflicto potencial entre la Constitución y una regla legislativa no sólo a causa de la posible vulneración de los derechos y garantías protegidos por la Constitución, sino también de los compromisos internacionales de Francia.

Sobre ese último aspecto, recuerdo que el artículo 55 de la Constitución francesa atribuye a las normas de Derecho internacional que obligan a Francia un rango superior al de las leyes francesas; por otro lado, el artículo 88 reconoce la participación de Francia en la Unión Europea, en la que, conforme a los Tratados, los Estados miembros han elegido libremente ejercer en común algunas de sus competencias.

El legislador francés dispuso en su reforma que cualquiera de esos dos tribunales superiores, al decidir sobre la cuestión de inconstitucionalidad que le ha elevado un juez, está obligado, si estima que no carece de seriedad, a plantearla al Conseil Constitutionnel con carácter prioritario, lo que podría significar que no puede dirigir antes o al mismo tiempo una cuestión prejudicial al Tribunal, sino que ha de esperar a que el Conseil Constitutionnel se haya pronunciado.

---

<sup>3</sup> Los apartados 11 a 14 de la sentencia comentada recogen el texto de las normas constitucionales y legislativas francesas reguladoras de la cuestión prioritaria de constitucionalidad que da origen al asunto.

Digo «podría significar», porque precisamente una cuestión abierta en este asunto era la de la interpretación que darían los tribunales superiores franceses a la reforma que establece el nuevo control de constitucionalidad en Francia, en los términos que antes intento resumir.

Tengo que aclarar que la reforma francesa, aunque aprobada en 2008, no entró en vigor hasta el 1 de marzo de 2010, y por ello era al menos incierta la interpretación que en el futuro se haría de ella cuando la Cour de Cassation planteó el 16 de abril de 2010 la cuestión prejudicial que da origen a la sentencia comentada. Pero cuando dictó su sentencia el Tribunal ya tenía conocimiento de las dos sentencias del Conseil Constitutionnel y el Conseil d'État a las que antes he aludido.

La primera cuestión de la Cour de Cassation, como el propio Tribunal la reformuló, es si el Derecho de la Unión (el artículo 267 TFUE, precisamente, regulador de las cuestiones prejudiciales):

«se opone a la legislación de un Estado miembro que establece un procedimiento incidental de control de constitucionalidad de las leyes nacionales que obliga a los órganos jurisdiccionales de ese Estado miembro a pronunciarse con prioridad sobre la remisión al órgano jurisdiccional nacional competente para ejercer el control de constitucionalidad de las leyes de una cuestión referida a la conformidad con la Constitución de una disposición de Derecho interno, cuando al mismo tiempo se plantea si esta última es contraria al Derecho de la Unión».<sup>4</sup>

El Tribunal comenzó por recordar su jurisprudencia acerca de la necesaria libertad del juez nacional para plantear cuestiones prejudiciales<sup>5</sup> y su obligación de dar efectiva aplicación al Derecho de la Unión sin limitaciones eventualmente impuestas por el Derecho nacional.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Es transcripción literal del apartado 31 de la sentencia comentada.

<sup>5</sup> Sentencias de 16 de enero de 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf (166/73, Rec. p. 33), apartado 3; de 27 de junio de 1991, Mecanarte (C-348/89, Rec. p. I-3277), apartado 44; de 16 de diciembre de 2008, Cartesio (C-210/06, Rec. p. I-9641), apartado 88; de 9 de marzo de 2010, ERG y otros (C-378/08, aún no publicada en la Recopilación), apartado 32. De ellas, la sentencia Mecanarte es la más cercana al problema principal en la sentencia comentada, pues trata de la relación entre el control constitucional de la ley en Portugal y la cuestión prejudicial en el Derecho de la Unión.

<sup>6</sup> Sentencias de 9 de marzo de 1978, Simmenthal (106/77, Rec. p. 629), apartados 21 y 24; de 20 de marzo de 2003, Kutz-Bauer (C-187/00, Rec. p. I-2741), apartado 73; de 3 de mayo de 2005, Berlusconi y otros (C-387/02, C-391/02 y C-403/02, Rec. p. I-3565), apartado 72, y de 19 de noviembre de 2009, Filipiak (C-314/08, aún no publicada en la Recopilación), apartado 81. Sin duda la sentencia Simmenthal fue la de mayor trascendencia jurídica; la sentencia Filipiak trataba del control constitucional de la ley en Polonia y su conexión con el procedimiento prejudicial del Derecho de la Unión.



No me extendiendo sobre ella porque esa jurisprudencia es seguramente muy conocida, ha sido estudiada por juristas de gran autoridad, y no lo permite el alcance de este comentario, pero creo oportuno recoger la doctrina esencial, según la expuso el Tribunal, cuyo núcleo procede de la histórica sentencia *Simmenthal*:<sup>7</sup>

- El órgano jurisdiccional nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del Derecho de la Unión, está obligado a garantizar la plena eficacia de estas normas dejando inaplicada de oficio, en caso de necesidad, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin solicitar o esperar su previa derogación por el legislador o mediante cualquier otro procedimiento constitucional.
- Sería incompatible con las exigencias inherentes a la propia naturaleza del Derecho de la Unión toda disposición de un ordenamiento jurídico nacional o toda práctica legislativa, administrativa o judicial que redujese la eficacia del Derecho de la Unión por el hecho de negar al juez competente para aplicar ese Derecho la facultad de hacer, en el mismo momento de esa aplicación, todo lo necesario para excluir las disposiciones legislativas nacionales que pudiesen constituir un obstáculo a la plena eficacia de las normas de la Unión; así sucedería, en la hipótesis de un conflicto entre una disposición del Derecho de la Unión y una ley nacional posterior, si la solución de dicho conflicto quedase reservada a una autoridad distinta del juez encargado de la aplicación del Derecho de la Unión, investida de una facultad de apreciación propia, aun cuando el obstáculo así resultante para la plena eficacia de dicho derecho no fuese más que temporal.
- Un órgano jurisdiccional nacional, que conoce de un litigio relacionado con el Derecho comunitario, y considera que una disposición nacional no sólo es contraria al Derecho de la Unión, sino que, además, adolece de vicios de inconstitucionalidad, no está privado de la facultad ni exento de la obligación, previstas en el artículo 267 TFUE, de plantear al Tribunal de Justicia cuestiones sobre la interpretación o la validez del Derecho de la Unión por el hecho de que la declaración de la inconstitucionalidad de una disposición de Derecho interno requiera necesariamente un recurso previo ante el juez constitucional. En efecto, la eficacia del Derecho de la Unión se vería amenazada si la existencia de un recurso obligatorio ante el juez constitucional pudiese impedir que el juez nacional, al conocer de un litigio regulado por el Derecho de la Unión, ejerza la facultad, que le atribuye el artículo 267 TFUE, de plantear al Tribunal de Justicia cuestiones sobre la interpretación o sobre la validez del Derecho de la Unión, a fin de poder determinar si una norma nacional resulta o no compatible con dicho Derecho.

---

<sup>7</sup> En los apartados 43 a 45 de la sentencia comentada.

De ahí pasa el Tribunal a exponer la interpretación de la normativa francesa por parte de la Cour de Cassation; según ésta:

«La legislación nacional controvertida en los asuntos principales tiene como consecuencia impedir, tanto antes de la remisión de una cuestión de constitucionalidad como, en su caso, después de la resolución del Conseil Constitutionnel sobre esa cuestión, que los órganos jurisdiccionales nacionales de los diferentes órdenes ejerzan su facultad o cumplan su obligación, previstas en el artículo 267 TFUE, de plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia».<sup>8</sup>

Sobre ello, el Tribunal manifiesta con firmeza que la normativa francesa, si se interpretara así, no sería conforme con los principios enunciados en la jurisprudencia del Tribunal acerca del alcance de la cuestión prejudicial y de la obligación de dar efectiva aplicación al Derecho de la Unión.

El Tribunal expone seguidamente que cabe otra interpretación, defendida por el Gobierno francés, con apoyo en la resolución n.º 2010-605 DC, de 12 de mayo de 2010, del Conseil Constitutionnel, y en la resolución n.º 312305, de 14 de mayo de 2010, del Conseil d'État<sup>9</sup>, dictadas después de la presentación al Tribunal de Justicia de las peticiones de decisión prejudicial de la Cour de Cassation.

Acerca de esa interpretación alternativa, el Tribunal manifiesta:

«Según esa interpretación, está excluido que una cuestión prioritaria de constitucionalidad tenga por objeto plantear al Conseil Constitutionnel una cuestión de compatibilidad de una ley con el Derecho de la Unión. No incumbe al Conseil Constitutionnel, sino a los órganos jurisdiccionales ordinarios de los diferentes órdenes examinar la conformidad de una ley con el Derecho de la Unión, aplicar ellos mismos y según su propia apreciación el Derecho de la Unión y plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia, al mismo tiempo o después de remitir una cuestión prioritaria de constitucionalidad».<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Apartado 47 de la sentencia comentada.

<sup>9</sup> Como me ocupo con más extensión de la sentencia del Conseil Constitutionnel francés, me parece apropiado indicar al menos que la sentencia del Conseil d'État, acerca de la posible vulneración por la legislación francesa de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el estatuto de los refugiados, afirmó que la reforma francesa del control de constitucionalidad no afecta a la competencia del juez de lo contencioso-administrativo, que es el juez ordinario para la aplicación del Derecho de la Unión, para garantizar la efectividad de éste, mediante la eventual inaplicación de la ley nacional contraria al Derecho de la Unión, y en su caso el instrumento de la cuestión prejudicial dirigida al Tribunal. Es evidente que la sentencia Cohn-Bendit de 1978 pertenece jurídicamente al pasado.

<sup>10</sup> Apartado 34 de la sentencia comentada.

La respuesta del Tribunal, finalmente, será matizada: siempre que la aplicación de la nueva normativa francesa de control constitucional se ajuste a ciertas exigencias, o dicho más claramente, siempre que prevalezca una específica interpretación cuyos principios enuncia el mismo Tribunal, el sistema francés de control prioritario de constitucionalidad no estará en conflicto con el Derecho de la Unión.

Sin embargo, antes de responder así a la cuestión prejudicial, el Tribunal pone cuidado en advertir que, en una situación de posible colisión entre una ley nacional, específicamente elaborada para dar aplicación a una directiva comunitaria, y la Constitución francesa, existen ciertas objeciones, o limitaciones, a la posibilidad de una censura de la ley por motivos constitucionales.<sup>11</sup>

Al leer la sentencia comentada, esta desviación me intrigó, pues la Cour de Cassation nada preguntaba acerca de ese hipotético conflicto entre una ley nacional para la adaptación a una directiva y la Constitución francesa, totalmente ajeno al asunto. Tampoco las observaciones de las partes habían tratado de esa cuestión ni pudieron mover al Tribunal a entrar en ella.

Según había apuntado la Comisión en sus observaciones, y se refleja en la sentencia, si se admitiera en el sistema francés que el conflicto entre ley nacional y Derecho de la Unión pudiera calificarse *ipso facto* como conflicto entre esa misma ley y la Constitución, el resultado sería transferir al juez constitucional francés el control de la conformidad de la ley con el Derecho de la Unión, y esto con un efecto excluyente: entonces ya no sería el juez nacional que conociera del litigio concreto pendiente el competente para garantizar el respeto del Derecho de la Unión, que es una regla esencial para la aplicación efectiva e inmediata de éste último. Pero en nada se refirió la Comisión a un hipotético conflicto en el que interviniera una directiva.

La explicación de la digresión del Tribunal sobre la directiva, una directiva indeterminada, pero que contenga precisamente reglas imperativas para los Estados, puede estar a mi parecer en la sentencia del Conseil Constitutionnel de 12 de mayo de 2010, a la que el Tribunal alude en la sentencia comentada, al exponer las observaciones del Gobierno francés, y cuyo contenido conocía presumiblemente.<sup>12</sup>

La sentencia del Conseil enjuiciaba la constitucionalidad de la ley francesa de apertura a la competencia y de regulación de los juegos de azar en línea. Pero los recurrentes (diputados de la oposición parlamentaria) no sólo

---

<sup>11</sup> Apartados 54 a 56 de la sentencia comentada.

<sup>12</sup> Esa sentencia del Conseil Constitutionnel francés era precisamente la primera dictada después de la entrada en vigor de la reforma que creó la cuestión prioritaria de constitucionalidad, aunque no resolvía una cuestión de esa clase sino un recurso directo.

alegaban motivos de Derecho nacional estricto; también habían pedido que se examinara la conformidad de la ley con los compromisos internacionales de Francia, en particular con el Derecho de la Unión, invocado en términos genéricos, que según alegaban no exigía la apertura del sector a la competencia.

Ello hizo posible que el Conseil Constitutionnel se pronunciara sobre su función como garante exclusivo de la constitucionalidad de las leyes, distinta de la de controlar el respeto de las obligaciones internacionales y comunitarias de Francia, que en cambio corresponde, en principio, a todos los jueces y tribunales franceses de cualquier orden, pero con una excepción, que según supongo es la que podría haber movido al Tribunal a objetarla en la sentencia comentada.

En efecto, el Conseil Constitutionnel mantiene la doctrina de que la obligación de adaptar el Derecho interno a las directivas constituye una exigencia constitucional que le corresponde hacer efectiva, lo que le permitiría declarar no conforme con la Constitución una norma legislativa manifiestamente incompatible con la directiva a la que se pretendía dar cumplimiento.

El Conseil sustenta esa doctrina en el artículo 88 de la Constitución, al que reconoce así un contenido prescriptivo que va más allá de una proclamación de principios sobre la limitada atribución de competencias estatales a la Unión.<sup>13</sup>

Me parece improbable la situación a la que el Conseil se refiere, como simple hipótesis: se trata de que una ley llegara a vulnerar, y de forma manifiesta nada menos, la directiva a pesar de que esa ley precisamente pretendiera adaptar el ordenamiento interno a la propia directiva vulnerada, pero ése es el supuesto en el que el Conseil Constitutionnel francés se reconoce habilitado para sancionar tal ley por infracción constitucional.

Creo que una hipótesis tan remota de desviación legislativa, una especie de *aberratio ictu* legislativo, no puede encender la señal de alarma para un jurista preocupado por la primacía del Derecho de la Unión, pues el resultado del control del Conseil Constitutionnel sería o bien la confirmación de la ley

---

<sup>13</sup> Sobre las relaciones entre el Tribunal de Justicia y los Tribunales Constitucionales de la Unión, así como sobre la jurisprudencia dictada por éstos en sede comunitaria, Vid.: LA PÉRGOLA, A., «Constitución e integración europea: la contribución de la jurisprudencia constitucional» en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 6, 1999, p. 9; FONTANELLI, F. y MARTINICO, G., «Cooperative Antagonists - The Italian Constitutional Court and the preliminary referente: Are we dealing with a turning point?» en *Eric Stein Working Paper*, n.º 5, 2008; CASTILLO DE LA TORRE, F., «La sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 30.06.2009, relativa a la aprobación del Tratado de Lisboa - Análisis y comentarios» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 34, 2009, p. 969; y LÓPEZ JURADO, C. y CUESTA RICO, F., «Tribunal Constitucional español y Derecho de la Unión Europea, 2006-2008» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 34, p. 1011.

por ser conforme a la directiva o por el contrario la derogación de la ley contraria a la directiva. En ambos casos la directiva habría sido respetada.

En cambio, acaso podría provocar cierta alarma la restricción que el Conseil Constitutionnel añade a esa doctrina sobre la garantía del respeto de las directivas de la Unión.

El Conseil enuncia un *caveat* cuyo alcance no es nítido para mí, pero que en cualquier caso sí puede inquietar al jurista preocupado por la primacía del Derecho de la Unión.

El tribunal constitucional francés previene que la adaptación del Derecho nacional a una directiva no podría ser en ningún caso contraria a «*una regla o un principio inherente a la identidad constitucional de Francia*»,<sup>14</sup> a menos que el mismo legislador constituyente así lo hubiera consentido.

El Conseil Constitutionnel incurrió en una digresión, pues, leída su sentencia, no es patente la necesidad de ese pronunciamiento para su fallo; es sólo un recordatorio de su doctrina ya establecida, sin aplicación al caso concreto, ya que en éste ninguna directiva estaba en juego. Sería pues un *obiter dictum*, si es que esa categoría jurídica aún tiene valor. Es verdad que esa era su primera sentencia dictada tras la entrada en vigor de la nueva cuestión prioritaria de constitucionalidad, y además tenía que responder a una alegación de los recurrentes sobre la discordancia entre la ley francesa impugnada y el Derecho de la Unión.

Siguiendo mi suposición, ya no sería tan enigmática la reacción del Tribunal en la sentencia comentada, saliendo al paso de una doctrina a la que opone varias objeciones.

Comienza por advertir ante todo que un procedimiento de control de constitucionalidad de una ley nacional que se hubiera limitado a la adaptación del Derecho interno a las reglas imperativas de una directiva no podría vulnerar la competencia exclusiva del Tribunal para declarar la invalidez de la directiva.

En segundo lugar el Tribunal previene que una posible declaración de inconstitucionalidad de una ley que se hubiera limitado a adaptar el Derecho nacional a las reglas imperativas de una directiva, a causa de la vulneración legislativa de derechos o garantías constitucionalmente protegidos, podría privar en la práctica al Tribunal de su facultad de controlar la directiva a la luz de los derechos fundamentales reconocidos en el ordenamiento de la Unión.

Y termina exhortando a los tribunales nacionales, y en particular a los de grado superior que están obligados a interrogar al Tribunal sobre la vali-

---

<sup>14</sup> La traducción y el entrecomillado son míos; la cita procede del considerando 18 de la sentencia del Conseil.

dez de una directiva, para que cumplan esa obligación, y lo hagan así antes o al mismo tiempo de someter a su juez constitucional la cuestión de si una ley nacional que se limite a la adaptación del Derecho nacional a las reglas imperativas de una directiva es inconstitucional por vulneración de derechos protegidos con ese rango.

El Tribunal hace referencia una directiva hipotética, pero de un contenido preciso: que establezca reglas imperativas, lo que entiendo como equivalente a reglas que no dejan margen de apreciación a los Estados al llevar a cabo su trasposición en el Derecho interno.

Tras esa advertencia a la atención de un destinatario fácilmente identificable, si mi suposición no es equivocada, el Tribunal responde finalmente a la primera cuestión,<sup>15</sup> en términos matizados y prudentes; enuncia las dos interpretaciones hipotéticas de la cuestión prioritaria de constitucionalidad francesa ya apuntadas, una de las cuales la haría incompatible con el Derecho de la Unión, y la otra en cambio sería conforme con éste.

En primer lugar, el Tribunal describe y censura la interpretación rechazable, por ser incompatible con el artículo 267 TFUE, en los siguientes términos:

«El artículo 267 TFUE se opone a una normativa de un Estado miembro que establece un procedimiento incidental de control de constitucionalidad de las leyes nacionales, en la medida en que el carácter prioritario de ese procedimiento tenga como efecto impedir, tanto antes de la remisión de una cuestión de constitucionalidad al órgano jurisdiccional nacional competente para ejercer el control de constitucionalidad de las leyes como, en su caso, después de la resolución del citado órgano sobre dicha cuestión, que todos los demás órganos jurisdiccionales nacionales ejerzan su facultad o cumplan su obligación de plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia».

Y acto seguido el Tribunal define las condiciones necesarias para que la interpretación y aplicación de la cuestión prioritaria de constitucionalidad sean conformes con el Derecho de la Unión:

«En cambio, el artículo 267 TFUE no se opone a dicha legislación nacional, siempre que los demás órganos jurisdiccionales nacionales sigan estando facultados:

- para plantear al Tribunal de Justicia toda cuestión prejudicial que consideren necesaria, en cualquier momento del procedimiento que estimen apropiado, e incluso una vez finalizado el procedimiento incidental de control de constitucionalidad,

---

<sup>15</sup> Apartado 57 de la sentencia comentada.

- para adoptar toda medida necesaria para asegurar la tutela judicial provisional de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión, y
- para dejar inaplicada, una vez finalizado ese procedimiento incidental, la disposición legislativa nacional controvertida si la consideran contraria al Derecho de la Unión».

Esa última interpretación, que es la única que permite evitar el conflicto entre el Derecho de la Unión y la normativa nacional sobre la cuestión prioritaria de constitucionalidad, concuerda sustancialmente con la tesis mantenida por la Comisión en sus observaciones, según las expone la sentencia comentada.<sup>16</sup>

El Tribunal no tiene nada que objetar a la función del Conseil Constitutionnel como garante de los derechos y garantías constitucionalmente protegidos en Francia, siempre que no tenga un alcance excluyente de la función de respuesta que corresponde al Tribunal en el procedimiento prejudicial, ni *a fortiori* de la función natural para iniciar éste, atribuida a los jueces nacionales de cualquier grado u orden, y que, en términos más amplios, se preserve la competencia de éstos para aplicar el Derecho de la Unión y proteger efectivamente los derechos subjetivos nacidos de éste.

Así entiendo las tres condiciones enunciadas por el Tribunal. Además, será preciso que no se crucen los límites perfilados en la interpretación censurada, la que no sería conforme con el Derecho de la Unión.

Y ya es hora de presentar la segunda cuestión de la Cour de Cassation, la sustantiva, y su respuesta. Al comienzo de este comentario he resumido la situación real que puso en marcha la cuestión prioritaria de constitucionalidad ante la Cour de Cassation, en primer lugar, y por derivación la cuestión prejudicial ante el Tribunal.

El problema nació porque ante el juez francés que había de decidir acerca de la puesta en libertad de las personas afectadas o su internamiento en espera de la expulsión se alegó la inconstitucionalidad de la norma legal francesa que amparaba las actuaciones policiales, a causa de la vulneración de derechos y libertades garantizados por la Constitución. Este juez acordó elevar la cuestión a la Cour de Cassation, conforme a las reglas del nuevo procedimiento francés de control constitucional.

Ante la Cour de Cassation, los interesados precisaron los términos de su impugnación: la regla legal que permitió la actuación policial, alegaban, se opone a la Constitución francesa, porque es contraria al artículo 67 TFUE, que dispone que la Unión garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores.

<sup>16</sup> Apartado 39.

Y la Cour de Cassation apreció lógicamente que a la cuestión sustantiva así planteada se anteponía una cuestión previa, precisamente la de conciliar su obligación de remitirla al Conseil Constitutionnel, con carácter prioritario, según las reglas del nuevo procedimiento francés de control constitucional, con la obligación concurrente de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal.

Esa segunda cuestión prejudicial estaba así presentada al Tribunal:

«¿Se opone el artículo 67 [TFUE] a una normativa como la del artículo 78-2, párrafo cuarto, del Código de procedimiento penal, que prevé que «en una zona comprendida entre la frontera terrestre de Francia con los Estados parte en el Convenio firmado en Schengen el 19 de junio de 1990 y una línea cuyo trazado discurre a 20 kilómetros de esa frontera [...], también podrá controlarse la identidad de toda persona, según las modalidades previstas en el párrafo primero, con vistas a verificar el cumplimiento de las obligaciones de poseer, portar y presentar los títulos y documentos previstos por la ley [...]?»

He omitido las partes de la regla legal francesa que no fueron consideradas relevantes por el propio Tribunal (son precisiones sobre los limitados lugares en los que pueden practicarse esos controles), puesto que éste reformuló la cuestión<sup>17</sup> en los términos siguientes:

«[...] si el artículo 67 TFUE se opone a una legislación nacional que permite a las autoridades de policía controlar, en una zona de 20 kilómetros desde la frontera terrestre de un Estado miembro con los Estados parte [...] la identidad de cualquier persona, con vistas a verificar la observancia por ésta de las obligaciones de poseer, llevar consigo y presentar los títulos y documentos previstos por la ley».

Para dar su respuesta el Tribunal amplió el examen de las reglas relevantes para el asunto, incluyendo el Reglamento de la Unión<sup>18</sup> que dio aplicación a la previsión de ausencia de controles en las fronteras interiores, y que prohíbe no sólo las inspecciones fronterizas en sentido estricto sino además las llamadas inspecciones de efecto equivalente.<sup>19</sup>

El artículo 20 del Reglamento establece que las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice inspección fronteriza al-

<sup>17</sup> Apartado 58 de la sentencia comentada.

<sup>18</sup> Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen; DO L 105, p. 1). La Cour de Cassation sólo había prestado atención al artículo 67 TFUE.

<sup>19</sup> Los apartados 9 y 10 de la sentencia comentada presentan los artículos del Reglamento que regulan esos controles.



guna de las personas cualquiera que sea su nacionalidad, y el artículo 21 de ese Reglamento, sobre las inspecciones dentro del territorio nacional, dispone que la supresión de los controles en las fronteras interiores no afectará al ejercicio de las competencias de policía de los Estados, siempre que no tengan un efecto equivalente a las inspecciones fronterizas, ello también en las zonas fronterizas; y puntualiza que no se considerará que tengan ese efecto equivalente prohibido las actuaciones policiales a condición de que no pretendan establecer un control de fronteras, se encaminen a luchar contra la delincuencia transfronteriza, se diferencien claramente de las inspecciones sistemáticas de personas en las fronteras exteriores y se practiquen mediante inspecciones aleatorias.

No obstante, el mismo artículo 21 admite la posibilidad de que un Estado miembro disponga en su Derecho interno la obligación de poseer o llevar consigo documentos.

La conclusión del examen detallado del Tribunal es que la norma legal francesa no es compatible, y ello porque:

«El artículo 78-2, párrafo cuarto, del Código de procedimiento penal, que autoriza los controles con independencia del comportamiento de la persona interesada y de circunstancias específicas que acrediten un riesgo de perturbación del orden público, no contiene precisiones ni limitaciones de la competencia así atribuida, relativas en particular a la intensidad y la frecuencia de los controles que puedan realizarse con ese fundamento jurídico, cuyo objeto fuera evitar que la aplicación práctica de esa competencia por las autoridades facultadas conduzca a controles que tengan un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas».<sup>20</sup>

Esa apreciación se desarrolla,<sup>21</sup> en términos de claro carácter prescriptivo, precisando qué es lo que, por omisión, impide reconocer la conformidad de la regla nacional con el Derecho de la Unión:

«[...] una legislación nacional que atribuya a las autoridades de policía una competencia para efectuar controles de identidad, competencia que se limita a la zona fronteriza del Estado miembro con otros Estados miembros, por una parte, y que por otra parte es independiente del comportamiento de la persona controlada y de circunstancias específicas que acrediten un riesgo de perturbación del orden público, debe prever la necesaria delimitación de la competencia atribuida a esas autoridades, en particular a fin de orientar la facultad de apreciación de la que disponen estas últimas en la aplicación práctica de dicha competencia. Esa delimi-

<sup>20</sup> Apartado 73 de la sentencia comentada.

<sup>21</sup> Apartado 74 de la sentencia comentada.

tación debe garantizar que el ejercicio práctico de la competencia para efectuar controles de identidad no pueda tener un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas [...]».

Con ese razonamiento, ya es previsible la respuesta final a la pregunta de la Cour de Cassation:<sup>22</sup>

«El artículo 67 TFUE, apartado 2, así como los artículos 20 y 21 del Reglamento n.º 562/2006, se oponen a una normativa nacional que atribuye a las autoridades de policía del Estado miembro interesado la competencia para controlar, únicamente en una zona de 20 kilómetros a partir de la frontera terrestre de ese Estado con los Estados parte [...], la identidad de cualquier persona, con independencia del comportamiento de ésta y de circunstancias específicas que acrediten un riesgo de perturbación del orden público, con vistas a verificar la observancia de las obligaciones de poseer, llevar consigo y presentar los títulos y documentos previstos por la ley, sin prever la necesaria delimitación de dicha competencia, que garantice que el ejercicio práctico de ésta no pueda tener un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas».

Me llama la atención el recurso del Tribunal a dos criterios de valoración de la regla enjuiciada que no se manifiestan, expresamente, en los artículos 20 y 21 del Reglamento n.º 562/2006, el del «*comportamiento de la persona*» afectada por el control policial, y el de «*circunstancias específicas que acrediten un riesgo de perturbación del orden público*».

No son criterios nuevos: en términos iguales o semejantes, están en la normativa y en la jurisprudencia comunitaria desde hace largo tiempo, como criterios que condicionan o limitan algunas de las restricciones de la libre circulación.<sup>23</sup>

Precisamente el artículo 7 del Reglamento referido, regulador de las inspecciones de las personas en las fronteras exteriores, autoriza que, sin carácter sistemático, se practiquen averiguaciones para asegurarse de que una persona no representa una amenaza real, presente y suficientemente grave para la seguridad interior o el orden público.

Pero en este asunto no se trata de controles en las fronteras exteriores de la Unión, sino de la supresión de los controles en las fronteras interiores y la prohibición de actuaciones policiales que tenga un efecto equivalente a estos últimos controles.

<sup>22</sup> Apartado 75 de la sentencia comentada.

<sup>23</sup> «Las medidas de orden público o de seguridad pública deberán estar fundamentadas, exclusivamente, en el comportamiento personal del individuo a que se apliquen» prescribía el artículo 3 de la Directiva 64/221, cuyo efecto directo reconoció el Tribunal en la sentencia Van Duyn, *op. cit.*, nota 2.

Esos criterios de comportamiento personal y riesgo de perturbación del orden público no se enuncian expresamente en el artículo 21 del Reglamento n.º 562/2006, que regula las inspecciones dentro del territorio, y es sin embargo muy detallista al enumerar las condiciones en las que están permitidos los controles, que de no cumplirlas caerían en la categoría de los controles equivalentes a las inspecciones fronterizas y estarían prohibidos.

Siendo entonces criterios extranormativos en este caso, me extraña que no se identifiquen así en la sentencia comentada, que no cita la fuente de tales criterios.

Es cierto que el Tribunal sí alude a la seguridad jurídica, un principio general, como guía para interpretar las reglas, el artículo 21 sobre todo, del Reglamento n.º 562/2006.<sup>24</sup> Pero tampoco hay desarrollo alguno acerca del principio en relación con el asunto enjuiciado.

A mi juicio, la fuerza persuasiva de la sentencia comentada habría sido mayor con una motivación más apurada sobre estos criterios y el principio general, y su aplicación a este caso, siendo así que no se encuentran en los artículos 20 y 21 del Reglamento n.º 562/2006.

Como comentario final, opino que la sentencia comentada prolonga una doctrina jurisprudencial del Tribunal ya muy perfilada a lo largo de los años con ocasión de asuntos en los que también había surgido un conflicto potencial entre la norma interna y la comunitaria a propósito de la Constitución nacional o de los procedimientos de control constitucional en relación con el procedimiento prejudicial ante el Tribunal, pieza esencial para la resolución de esos conflictos. Quizá actualmente ya no se plantean esas situaciones con el dramatismo jurídico-político que pudieron tener en el pasado.

No obstante, hay que tener presente que en este caso se enjuiciaba una decisión de largo alcance jurídico-político del propio legislador francés, en una reforma de rango constitucional, y no solo una doctrina jurisprudencial del tribunal constitucional italiano, como en el asunto *Simmenthal*, que no se ajustaba a las exigencias del ordenamiento jurídico comunitario y fue finalmente rectificadas varios años después por la Corte Costituzionale.

Creo también que la respuesta del Tribunal ante esos conflictos ha adquirido con el tiempo un carácter más matizado, menos perentorio, recurriendo a la herramienta de la sentencia de interpretación conforme empleada en algunos ordenamientos nacionales en materia de posible colisión de una regla legislativa con la constitucional, y así el Tribunal ya no sólo actúa como intérprete superior de las reglas del Derecho de la Unión, sino indirectamente también de las propias reglas nacionales, al menos en la medida necesaria para que éstas se apliquen sin vulnerar el Derecho de la Unión.

---

<sup>24</sup> En el apartado 74 de la sentencia comentada.

Y en cuanto a la cuestión de fondo, el Tribunal ensancha a mi parecer el alcance de la libertad de circulación, al poner límites a las competencias policiales de los Estados incluso cuando esos límites no eran evidentes *prima facie* en el texto de la normativa de la Unión que las había regulado, como creo que sucede en este caso.

No es una situación inédita que los Gobiernos descubran que la regla de la Unión a cuya aprobación han concurrido encierra una potencialidad expansiva que acaso no percibieron al acordar su texto.<sup>25</sup>

Y ese comentario me sirve para cerrar la referencia a las directivas, ajenas al asunto enjuiciado pero presentes en las consideraciones del Tribunal: puede recordarse la sorpresa de muchos observadores, políticos y también jurídicos, ante la revelación en los años sesenta de los inesperados efectos directos no sólo de ciertas reglas de los Tratados, sino también de algunas reglas, de contenido incondicional y suficientemente preciso, de las directivas, y la resistencia de algunos tribunales superiores a aceptar la doctrina del Tribunal que había reconocido esos efectos.

Resueltas así por el Tribunal las cuestiones prejudiciales que había planteado la Cour de Cassation, ésta dictó su sentencia sobre la cuestión prioritaria de constitucionalidad el 29 de junio de 2010.

En los fundamentos de su sentencia la Cour de Cassation recogió ante todo la respuesta del Tribunal a su primera cuestión, y prestó especial atención a la segunda de las condiciones enunciadas para que la nueva cuestión prioritaria de constitucionalidad en Francia fuera interpretada y aplicada de conformidad con el artículo 267 TFUE, que es la exigencia de que el juez nacional esté facultado en cualquier caso para adoptar toda medida necesaria para asegurar la tutela judicial provisional de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión.

Dado que, en virtud de las reglas procesales francesas, la Cour de Cassation carecía de esa facultad de protección cautelar de los derechos individuales en el procedimiento de control de constitucionalidad, dedujo como primera consecuencia que en el caso del que conocía debía dejar inaplicada la norma francesa que establece la prioridad del examen de la cuestión de constitucionalidad.

Y como segunda consecuencia, la Cour de Cassation podía juzgar por sí misma la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la regla legal francesa que hizo posible los controles de identidad origen del litigio, para lo

---

<sup>25</sup> Sin que sea un hecho verificado, ha circulado el relato de que Margaret Thatcher se confesó sorprendida por la eficacia real en materia competencial del Acta Única de 1985 una vez que se desarrolló su aplicación, incluso arrepentida de haberla suscrito con la equivocada percepción de que era inofensiva para los criterios soberanistas que mantuvo con tenacidad a lo largo de su carrera como Primer Ministro.

que la vinculaba evidentemente la respuesta del Tribunal a la segunda cuestión prejudicial.

Los términos de la respuesta del Tribunal eran lo bastante categóricos para que no quedara espacio de apreciación propia de la Cour de Cassation, ya que el Tribunal había advertido con claridad que la falta de delimitación legal de las potestades de policía ejercidas en el caso de las dos personas afectadas no garantizaba que el ejercicio práctico de la competencia para efectuar controles de identidad no pudiera tener un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas.

La Cour de Cassation se limitó así pues a declarar que la norma legal francesa no ofrece tal garantía, y remitió al juez competente en materia de libertad y prisión la decisión sobre la licitud del procedimiento policial que dio origen al asunto; lógicamente ese juez debía resolver teniendo presente la interpretación de carácter prejudicial del Tribunal, y su aplicación por la Cour de Cassation. No parece que el juez pudiera dudar de las consecuencias de las dos sentencias en el caso enjuiciado.

Finalmente, la Cour de Cassation pronunció su escueto fallo, más que previsible: no ha lugar a remitir al Conseil Constitutionnel la cuestión prioritaria de constitucionalidad.



# Crónica





# **Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea**

Beatriz Iñarritu

Profesora de la Universidad Comercial de Deusto

**Sumario:** Introducción.—I. El estado de la integración. 1. Rescate a Irlanda: recapitalización de los bancos y recuperación de las cuentas públicas. 2. Ampliación: inicio de las negociaciones con Islandia, estatus de «país candidato» a Montenegro, avances con la candidatura de Serbia e informe anual sobre la ampliación. 3. UME: reforma del Pacto de Estabilidad y crecimiento, mecanismo europeo de estabilidad a partir de 2013 e incorporación de Estonia a la Unión Monetaria.—II. La actualidad institucional de la Unión Europea. 1. Consejos europeos; creación del «mecanismo europeo de estabilidad» permanente y reforma del Pacto de Estabilidad. 2. Banco Central Europeo: ampliación de capital.—III. Cuestiones generales de la actualidad económica. 1. Mercados financieros: nuevo modelo de supervisión financiera, regulación sobre los bonos a directivos de los bancos comunitarios y publicación de los «test de solvencia». 2. BCE: compra de deuda pública, inyección de liquidez al sistema bancario y advertencias a los mercados. 3. Ayudas de Estado. Prorroga de las ayudas para el carbón hasta 2018. 4. Tribunal de Justicia: aplicación del canon digital español únicamente a los consumidores privados. 5. Tribunal de Justicia: declaración de ilegalidad de la «acción de oro» de Portugal en la operadora brasileña VIVO. 6. Política Común de Competencia - acuerdos empresariales: multas a fabricantes de pantallas planas y sanitarios. 7. Política común de Competencia - abuso de posición de dominio: investigación a Google. 8. Ayudas de Estado: la Comisión propone sancionar a España por no recuperar las ayudas a MAGEFESA. 9. Ayudas de Estado: nuevo recurso sobre las vacaciones fiscales vascas.

## **Introducción**

El segundo semestre de 2010 ha estado marcado por la crisis y los esfuerzos de la UE por dar una respuesta global a las dificultades que han sufrido especialmente los países más débiles de la Eurozona. Tras el rescate de Grecia, la Unión ha tutelado la ayuda internacional a la Economía irlandesa.

Entre las medidas emprendidas, destacan las relativas a los mercados financieros: la puesta en marcha del sistema de supervisión financiera, la normativa común sobre la remuneración a los ejecutivos bancarios y la publicación de los «test de solvencia» de los principales bancos comunitarios. Todas ellas pretenden avanzar en una mejor regulación y supervisión del sector, para recuperar la confianza y la estabilidad en dichos mercados.

Y, por otra parte, también es necesario señalar las dos iniciativas encaminadas a vigilar y prevenir eventuales desmanes en las cuentas públicas de los Estados miembros de la Unión Monetaria: la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y la creación de un Mecanismo financiero de rescate permanente.

Jacques Delors, ex presidente de la Comisión Europea y uno de los grandes líderes en la historia de la UE, manifestaba en noviembre que «la Unión Económica y Monetaria ha sido víctima del capitalismo financiero y de un fallo provocado por la irresponsabilidad de nuestros dirigentes». En su opinión, «el error ha sido querer hacer la Unión Monetaria sin la Unión Económica», lo que ha provocado la indefensión de los Estados frente a «los mercados». Es preciso avanzar en diseñar la «gobernanza económica» de Europa.

*The second six months of 2010 have been marked with the crisis and the EU efforts to give a global answer to the difficulties, notably suffered in the weakest Economies in the Eurozone. After rescuing Greece, the Union has taken charge of the international aid to the Irish Economy.*

*Among all the measures undertaken, it should be underlined those referring to the financial markets: the new system of financial supervision, the common regulations on salaries for bank executives and the publication of the «solvency tests» of the main EU banks. All of them try to progress towards a better regulation and supervision over the sector, to recover confidence and stability on those markets.*

*On the other hand, it is also necessary to outline two initiatives designed to control and prevent excesses in the public accounts of the Monetary Union member States: the reform of the Stability and Growth Pact, and the creation of a financial Mechanism of permanent rescue.*

*Jacques Delors, former president of the European Commission and one the greatest leaders in the EU history, declared in November that «the Economical and Monetary Union has been a victim of the financial capitalism and of a failure derived from the irresponsibility of our ruling class». In his opinion, «the mistake lies on trying to construct the Monetary Union without the Economical Union», which has provoked the defencelessness of the States in front of «the markets». It is necessary to advance towards the design of an «economical governance».*

## I. El estado de la integración

### 1. *Rescate a Irlanda: recapitalización de los bancos y recuperación de las cuentas públicas*

Los ministros de Economía y Finanzas de la UE aprobaron el 7 de diciembre un paquete de ayudas a Irlanda por un valor global 45.000 millones de euros, sobre un total de 85.000 millones que, en su conjunto, se destinarán a recapitalizar los bancos irlandeses (10.000 millones), crear un fondo de contingencia para eventuales necesidades adicionales de la banca (25.000 millones) y estabilizar las cuentas públicas (50.000 millones).

El rescate pactado está formado por distintas aportaciones:

- Irlanda contribuirá a su propio rescate para financiar la mitad de las medidas destinadas a apoyar el sector bancario: 17.500 millones de euros procedentes de sus reservas para el sistema de pensiones.
- Las aportaciones con cargo al presupuesto comunitario y la contribución del Fondo Monetario Internacional alcanzarán los 22.500 millones de euros, respectivamente.
- Los 22.500 millones restantes serán facilitados por el Fondo de rescate creado por los países de la zona euro en mayo (17.700 millones) y por préstamos bilaterales del Reino Unido (3.800 millones), Dinamarca (400 millones) y Suecia (600 millones). La participación de España en el rescate europeo consistirá en avales por valor de 2.600 millones de euros, incluidos en la aportación del Fondo de rescate de los países de la zona euro.

Los ministros comunitarios acordaron que Irlanda deberá devolver los fondos con unos intereses ligeramente inferiores al 6%, y dieron el visto bueno a las condiciones asociadas al programa, relacionadas con «la reestructuración del sistema bancario, las reformas para potenciar el crecimiento económico y la reducción del déficit público al 3% del PIB en 2015».

A pesar de su resistencia inicial a solicitar el rescate, el gobierno irlandés accedió a finales de noviembre. El primer ministro Brian Cowen no quería admitir una «injerencia internacional» en su Economía, pero finalmente tuvo que aceptar la oferta de ayuda como única vía posible para recuperar la estabilidad y confianza de los mercados en su país. El enorme déficit público irlandés situado en el 32% del PIB, y que había sido provocado por la quiebra de los principales bancos privados del país, estaba en el origen de la crisis irlandesa.

Simultáneamente a la solicitud de rescate, el Gobierno irlandés anunció los detalles de un drástico plan de ajuste cuatrienal estimado en 15.000 millones de euros y que Bruselas consideró «una base sólida» para las negociaciones del rescate internacional.

Este programa incluye cerca de 25.000 despidos en el sector público, subidas de impuestos, recortes en las prestaciones sociales para los particulares (esencialmente por desempleo y por hijos), la reducción de las pensiones (entre 6% y 12%) y, también, la reducción del sueldo mínimo, que pasará de 8,65 euros/hora a 7,65 euros.

En las partidas de ingresos públicos, el gobierno irlandés mostró su intención de incrementar el impuesto sobre la renta y el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), cuyo tipo normal pasará del 21% actual al 22% en 2013 y al 23% en 2014. En cambio, Dublín no incrementará el actual tipo del Impuesto de Sociedades del 12,5% —uno de los más bajos del mundo— con el objetivo de mantener el atractivo de Irlanda, y a pesar de las críticas de sus socios europeos que le acusan de competencia desleal.

Irlanda se convirtió, tras Grecia, en el segundo país de la zona euro rescatado por la UE y el FMI. En mayo, Atenas había recibido una ayuda de 110.000 millones de euros.

## *2. Ampliación: inicio de las negociaciones con Islandia, estatus de «País candidato» a Montenegro, avances con la candidatura de Serbia e informe anual sobre la ampliación*

Islandia inició sus negociaciones de adhesión a la UE en julio de 2010. Dado que este país es miembro del Espacio Económico Europeo y que, por tanto, forma parte del Mercado Único Europeo, y dado que también está integrado en el Espacio Schengen, una gran parte de su legislación ya está aliñada con la de la UE.

Por otra parte, el Consejo Europeo de diciembre acordó conceder a Montenegro la condición de «país candidato» y, previamente, el 25 de octubre, la UE había acordado elevar a la Comisión Europea la solicitud de ingreso de Serbia, apenas diez meses después de que el presidente Boris Tadic presentara la solicitud oficial de Adhesión.

Había sido crucial en esta decisión la flexibilización de Belgrado con respecto a Kosovo, materializada en la resolución conjunta euroserbia de principios de septiembre que apelaba al diálogo entre los antiguos enemigos, a pesar de que Belgrado dejó claro entonces que hablar con Pristina no significaba reconocer la autoproclamada independencia de Kosovo de febrero de 2008. Aunque el gesto de Serbia es importante, fuentes comunitarias señalaron que su «mano tendida» sólo continuará si Belgrado demuestra que coopera plenamente con el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIY), que reclama la detención y entrega del ex general Ratko Mladic, acusado por crímenes de guerra.

Junto con estas decisiones, la Comisión Europea hizo público su informe anual de evaluación de la Ampliación de la UE a comienzos de noviembre. En el documento se pasa revista a los desafíos que se perfilan en el horizonte y se marca el rumbo que se va a seguir en relación con los Balcanes Occidentales, Turquía e Islandia.

«La política de ampliación de la UE constituye un excelente ejemplo de cómo podemos transformar los grandes desafíos que se plantean a nuestras puertas en oportunidades para configurar una Europa más segura y más próspera», señaló en la presentación del informe el Comisario Füle. «Para conseguirlo, hemos de hacer que este proceso sea creíble. Para la UE, la credibilidad significa que la perspectiva de adhesión se inscriba en el marco de condiciones estrictas y rigurosas. Para los países candidatos y los países candidatos potenciales, implica un compromiso en favor de reformas encaminadas a acercarlos a las normativa y a la legislación de la UE».

### 3. *UME: Reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, mecanismo europeo de estabilidad a partir de 2013 e incorporación de Estonia a la Unión Monetaria*

Las normas de disciplina presupuestaria contempladas en el denominado «Pacto de Estabilidad y Crecimiento» (PEC) fueron reformadas en el Consejo Europeo de diciembre. Con los cambios acordados se impone una vigilancia más estrecha sobre las cuentas públicas de los Estados por parte de las instituciones comunitarias. Se deberán analizar unos «indicadores de competitividad» y las sanciones por incumplimiento del Pacto por déficit excesivo se establecerán en las fases más tempranas y preventivas del procedimiento.

Una segunda decisión adoptada en la misma cumbre fue la creación de un «Mecanismo Europeo de Estabilidad», de carácter permanente y que deberá sustituir al actual creado en Mayo de 2010 de carácter temporal. La UE lanzaba así un claro mensaje de unidad y solidaridad entre los países del euro, sobre la base de un compromiso permanente de rescate financiero a los países en dificultades.

La puesta en marcha de este instrumento financiero exigirá la reforma del Tratado de Funcionamiento de la UE. Tras la ratificación en los 27 Estados miembros, la enmienda podría entrar en vigor el 1 de enero de 2013 con el fin de que el Mecanismo permanente de rescate estuviera operativo en junio de ese mismo año.

Por otra parte, los ministros de Economía de la Unión Europea aprobaron el 13 de julio la solicitud presentada por Estonia de participar en la Unión Monetaria a partir del 1 de enero de 2011, con lo que esta república báltica se ha convertido en el decimoséptimo miembro de la zona euro.

El comisario de asuntos Económicos y Monetarios, Olli Rehn, manifestó entonces que «Estonia ha conseguido un alto grado de convergencia económica sostenible, y está preparada para asumir el euro», y también elogió «el compromiso de Estonia en la aplicación de medidas económicas prudentes».

Rehn añadió que «para garantizar que la adopción del euro sea un éxito, Estonia ha de continuar esforzándose en mantener estas medidas razonables en materia fiscal, mantenerse alerta y responder con rapidez y decisión en el caso de que aparezcan indicios de un aumento de desequilibrios macroeconómicos o pérdida de competitividad».

El tipo de conversión es 15,6466 coronas/ euro. Los billetes y monedas de euro son de curso legal en Estonia desde el primer día de 2011, aunque durante un período de quince días, ambas monedas han estado en circulación.

El diseño de la cara nacional de las monedas estonias es el mismo para todas ellas. Se trata de una imagen geográfica de Estonia y la palabra «Eesti», que significa «Estonia».

Estonia se ha convertido en el tercer país excomunista en adoptar el euro, tras Eslovenia en 2007 y Eslovaquia en 2009, y es la primera de las exrepúblicas bálticas soviéticas en hacerlo. Los estonios han abandonado la corona, moneda que, a su vez, había reemplazado al rublo soviético en 1992, tras la independencia del país de la URSS.

Los pronósticos de la Comisión Europea apuntan a que Estonia habría cerrado 2010 con un déficit presupuestario del 2,4%, lo que le sitúa entre los pocos países que cumplen la exigencia de no superar el 3% del PIB en la eurozona.

## II. La actualidad institucional de la Unión Europea

### 1. *Consejos Europeos: creación del «mecanismo europeo de estabilidad» permanente y reforma del Pacto de Estabilidad*

Durante el segundo semestre de 2010, la UE ha celebrado tres Consejos Europeos.

El primero tuvo lugar el 16 de septiembre, y aunque la reunión estaba convocada para tratar temas de política exterior, los líderes europeos terminaron por centrar los debates en la expulsión de ciudadanos búlgaros y rumanos de etnia gitana que el gobierno francés había ordenado desde inicios de agosto.

El presidente galo, Nicolas Sarkozy, explicó a sus socios comunitarios los resultados de la política de desmantelamiento de asentamientos ilegales llevada a cabo por su gobierno, e insistió en su intención de no tolerar la

instalación de guetos de chabolas en la periferia de las ciudades francesas que «no son dignos ni de ellas ni de quienes los ocupan».

El Consejo se declaró a la espera de la investigación que la Comisión debía desarrollar para dilucidar si Francia había incumplido el Derecho comunitario. El propio ejecutivo comunitario había criticado abiertamente, a través de la comisaria Viviane Reding, las expulsiones masivas de ciudadanos comunitarios de suelo francés, y el presidente Barroso mantuvo dicha oposición en los debates del Consejo.

Sin embargo, tras los apoyos que recibió Francia de otros Estados, todo hizo prever que el inicio de un procedimiento de infracción es ciertamente improbable.

Los días 28 y 29 de octubre la UE celebró un segundo Consejo Europeo que finalizó con dos acuerdos importantes: la creación de un Fondo de rescate permanente para socorrer a los socios en dificultades y la reforma de Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).

El presidente de la institución, el belga Van Rompuy, señaló tras la cumbre, que los 27 países de la Unión estaban de acuerdo en dotarse de un «mecanismo permanente y robusto de intervención, dado que no se pueden excluir nuevas sorpresas y porque la política no está exenta de riesgos».

La creación del nuevo Fondo, que en 2013 debería sustituir al creado a raíz de la crisis griega, se acordó tras una larga y tensa jornada. Y ya entonces se planteó la posible exigencia de «una modificación limitada del Tratado» ya que, según explicó Van Rompuy, «ésta podría ser la mejor manera de blindar el mecanismo de rescate ante las exigencias constitucionales de algunos países», en una clara referencia a las exigencias del Tribunal Constitucional alemán. Los dirigentes europeos debieron admitir, en este sentido, que el actual mecanismo temporal de rescate suscita muchos interrogantes a la luz de la doctrina constitucional alemana.

El Consejo también debatió la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, en particular, el diseño de un nuevo marco sancionador para los Estados de la Unión Monetaria que incumplan sus obligaciones de disciplina presupuestaria.

La petición franco-alemana de privar del derecho de voto a los países que incurran en infracciones graves del Pacto de Estabilidad quedó aplazada hasta el próximo año, pero con el encargo al presidente del Consejo de que estudie su viabilidad «junto con los Estados miembros». Tampoco se aprobó el bloqueo de fondos comunitarios que, en un principio, se planteó como medida disuasoria.

El futuro PEC prevé la vigilancia, por parte de las instituciones comunitarias, de las grandes líneas presupuestarias nacionales (proyectos nacionales de presupuestos públicos) y la mejora de la supervisión en la ejecución del gasto público. A tal fin se diseñarán una serie de indicadores de com-

petitividad, de cuyo análisis se derivarán recomendaciones a los Estados miembros, que éstos deberán asumir.

También se prestará mayor atención al criterio de Deuda Pública y se prevé la imposición de sanciones a los Estados incumplidores en fases tempranas del procedimiento de infracción, con el objetivo de desanimar a los gobiernos a que cedan a las presiones de gasto.

El «carácter automático» de las sanciones que había exigido el Gobierno de Berlín para los infractores de los criterios del déficit (3%) y deuda (60%) ha quedado diluido, ya que la Comisión no podrá adoptar directamente decisiones sobre sanciones, sino que serán adoptadas por acuerdos del Consejo a propuesta de la Comisión.

Por su parte, la reunión ordinaria del Consejo se celebró los días 16 y 17 de diciembre.

Los líderes de la Unión Europea acordaron, por unanimidad, una reforma del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), siguiendo el procedimiento de revisión simplificado previsto en el artículo 48, apartado 6, del Tratado de la Unión Europea.

Esta nueva modificación del texto legal básico de la UE, cuando su última reforma (Tratado de Lisboa) apenas lleva un año en vigor, permitirá la constitución de un Fondo de rescate permanente para apoyar a los países en dificultades a partir de 2013.

La reforma del TFUE se limita al añadido de un párrafo a su artículo 136: «Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se sujeción a condiciones estrictas.»

Tras el acuerdo de reforma del Tratado, ésta deberá ser ratificada por los 27 Estados miembros, según los procedimientos establecidos en sus respectivas constituciones. Previsiblemente entrará en vigor el 1 de enero de 2013 y el Mecanismo permanente de rescate podrá estar en funcionamiento en junio de ese mismo año.

El presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, expresó su «satisfacción por la aprobación rápida y unánime de la reforma del Tratado de Lisboa» y valoró muy positivamente la ampliación del capital del Banco Central Europeo. «Los mercados no pueden subestimar nuestra determinación de garantizar la estabilidad de la zona euro», manifestó.

En todo caso, aún serán precisos nuevos debates por parte de los Ministros de Economía de la zona del euro y de la Comisión para que, antes de que acabe marzo de 2011, se concreten las características y procedimientos del futuro Fondo, en línea con la declaración del Eurogrupo celebrado el 28 de noviembre de 2010. Según esta declaración, el Mecanismo se ac-



tivará por mutuo acuerdo de los Estados miembros de la zona euro en caso de riesgo para su estabilidad, y la participación del sector privado se decidirá por unanimidad y caso por caso.

## 2. Banco Central Europeo: ampliación de capital

El BCE anunció el 16 de diciembre ampliar su capital en 5.000 millones de euros, pasando así de 5.760,6 a 10.760,6 el 29 de diciembre de 2010, a pesar de que el desembolso se realizará en tres plazos anuales iguales, el primero el mismo 29 de diciembre de 2010 y los dos siguientes, a finales de 2011 y de 2012.

El capital suscrito por los 16 países de la zona euro (sin considerar a Estonia) pasa de 4.020 millones a 7.510, mientras que la participación de los países que no pertenecen a la Unión Monetaria debe pasar de 1.740 millones a 3.250 millones.

Con esta medida, que supone el mayor aumento de capital de sus 12 años de historia, el BCE pretende reforzarse para hacer frente a la crisis y, también, para transmitir un mensaje claro del compromiso del BCE en la defensa de la moneda única y de la estabilidad de los mercados.

Según fuentes del propio BCE, la decisión se tomó por varias razones, destacando «la mayor volatilidad de los tipos de cambio, de los tipos de interés y de los precios del oro, así como del riesgo de crédito». También señalaron «la necesidad de una base de capital adecuada en un sistema financiero que ha crecido considerablemente». El aumento de los recursos propios del Banco ayudará asimismo a desalentar las operaciones cortoplacistas en los mercados de Deuda, que tanta inestabilidad están provocando en las economías.

La suscripción de capital por parte de Alemania, principal economía de la zona euro, debe pasar de 1.090 millones de euros a 2.037,77. Por su parte, la aportación del Banco de España al capital del BCE ha de pasar de 478,4 millones hasta 893,56.

## III. Cuestiones generales de la actualidad económica

### 1. Mercados financieros: nuevo modelo de supervisión financiera, regulación sobre los bonos a los directivos de los bancos comunitarios y publicación de los «test de solvencia»

Con un notable retraso sobre las previsiones iniciales, el nuevo modelo de supervisión financiera ha entrado en vigor el 1 de enero de 2011. El 22 de septiembre el Parlamento Europeo había dado luz verde a la nueva

estructura de supervisión de los mercados financieros, que previamente había sido aprobada por el Consejo, y que consiste en:

- El «Comité Europeo de Riesgos Sistémicos» (CERS), órgano de vigilancia macroeconómica que debería detectar y alertar sobre nuevas amenazas para la estabilidad financiera en la UE. Analizará la solidez de la situación de los bancos, la aparición de burbujas y el buen funcionamiento de las infraestructuras de los mercados. Una vez identificados los riesgos, el Consejo dirigirá recomendaciones al país o grupo de países afectados.

El BCE anunció el 16 de diciembre la entrada en funcionamiento de este Comité, que cuenta con todo el apoyo logístico del Banco Central. Su sede también se encuentra en Frankfurt y su presidente es el mismo presidente del BCE Jean Claude Trichet.

- El «Sistema Europeo de Supervisores Financieros», formado por tres autoridades que ejercerán el control sobre cada uno de los tres sectores financieros, la banca, los seguros y los mercados de valores, y cuyas sedes estarán en Londres, París y Frankfurt, respectivamente.

La supervisión de las entidades financieras seguirá siendo ejercida por los supervisores nacionales, pero siguiendo unas reglas comunes en todos los países. De hecho, las tres autoridades europeas se encargarán de elaborar normas técnicas comunes de supervisión, que deberán aplicar los supervisores nacionales sobre aquellas entidades financieras que operen en varios países.

Controlarán, con poderes vinculantes, que las autoridades nacionales cumplan estas reglas y prácticas comunes y, también, contarán con poderes de mediación y actuación cuando existan discrepancias entre los reguladores nacionales de los Estados en los que operen entidades transfronterizas. Y también podrían intervenir en situaciones de «emergencia» financiera.

Gracias a la intervención del Parlamento, los Estados han aceptado que las nuevas autoridades tengan poder para investigar y prohibir temporalmente operaciones que consideren arriesgadas y que amenazan gravemente la estabilidad financiera.

El nuevo modelo incluye una cláusula de salvaguardia importante, para los casos de arbitraje que pudieran presentarse ante las nuevas estructuras de supervisión. Los Estados afectados podrían llevar el tema al Consejo de Economía y Finanzas, ECOFIN, con lo que los casos más polémicos se trasladarían al criterio de una institución de rango político.

En opinión de Jose Manuel García Margallo, eurodiputado por el Partido Popular Europeo y ponente del informe sobre la Autoridad de la Banca, «con

este paquete de medidas hemos evitado que Europa caiga en la renacionalización de las políticas, como vimos en los primeros días de la crisis, cuando Irlanda, Islandia o Alemania iban tomando medidas por su cuenta».

El comisario de Mercado Interior, Michel Barnier, también manifestó su satisfacción por el acuerdo alcanzado, señalando que «las cuatro nuevas autoridades harán a Europa más segura y atractiva para los inversores». En su opinión, se trata de un «acuerdo histórico», ya que, en efecto, confiere poderes para intervenir directamente a una entidad financiera si el supervisor nacional no sigue las recomendaciones comunitarias.

Por otra parte, el Parlamento Europeo aprobó el 7 de julio, por una amplia mayoría, dos Directivas relevantes sobre el sector bancario. La primera plantea el reforzamiento de los requisitos de capital de las entidades de crédito, con el fin de garantizar que éstas cuenten con liquidez suficiente para hacer frente a eventuales crisis. La segunda establece, por vez primera, normas comunes en materia de la remuneración variable que perciben los ejecutivos bancarios (bonos, primas y sobresueldos).

Según esta Directiva, sólo el 30% de las primas o bonos que perciben los ejecutivos bancarios podrán pagarse en metálico y al menos la mitad de la bonificación deberá materializarse mediante títulos o capitales que la entidad financiera pueda recuperar en caso de dificultades.

Además, el cobro de entre el 40% y el 60% de las primas se diferirá al menos tres años, para comprobar el resultado del trabajo del ejecutivo recompensado. Si no se obtienen los resultados esperados, la entidad podrá cancelar el pago. Por último, los bonos vinculados a las pensiones quedarán supeditados a la fortaleza del banco en el momento de la jubilación del directivo.

«Esta norma supone un poderoso mensaje político», señaló ayer Michel Barnier, comisario europeo de Mercado Interior. «Con esta norma los bancos deberán cambiar radicalmente unas prácticas y una mentalidad que, en muchos casos, han llevado a asumir riesgos excesivos y han contribuido a la crisis financiera», apuntó.

En todo caso, la Directiva aprobada, que debe aplicarse a partir del 1 de enero de 2011, no limita las primas ni establece ninguna proporción entre las partes fija y variable del salario. La norma tan sólo insta al sector a reducir la desproporción entre ambos componentes, para no alentar prácticas de riesgo con el objetivo de conseguir mayores primas.

Representantes de la banca europea alertaron sobre el agravio que esta nueva norma podría provocar en el caso de entidades con filiales localizadas en terceros países no europeos. «Nos preocupa que disposiciones similares no se apliquen en otros países como EE UU», señalaron fuentes de la Asociación Española de Banca (AEB).

Otra cuestión relevante sobre el sector financiero de la UE fue la publicación, a finales del mes de julio, de los resultados de los «test de sol-

venencia» de los principales bancos comunitarios. Estas pruebas, que analizaban la capacidad del sistema bancario europeo para sobrevivir a situaciones muy adversas, se realizaron sobre 91 entidades, que representan el 65% de los activos del sector.

Aunque se realizaron diferentes pruebas en base a diferentes simulaciones de escenarios económicos, el peor de ellos, y también el más improbable, planteaba una fuerte caída del PIB, el desplome del precio de la vivienda y la crisis de la deuda soberana. El test se saldó con seis entidades bancarias con un ratio de capital básico por debajo del 6% en el Índice agregado «Tier 1», que es la medida técnica para conocer la capacidad de resistencia a los choques financieros de las diferentes entidades bancarias.

Por tanto, el más conocido como «test de estrés» de la banca europea ofreció unos resultados positivos, ya que tan sólo dos bancos —uno alemán y uno griego— y cuatro agrupaciones de cajas de ahorro españolas hicieron patente su eventual necesidad de capitalización adicional ante improbables crisis de grandes proporciones.

El gobernador del Banco de España, Miguel Fernández Ordoñez, mostró su satisfacción por los resultados alcanzados por el sistema financiero español y restó importancia al hecho de que cuatro de los seis «suspensos» fueran españoles, ya que «España ha puesto a prueba a todos los bancos y cajas, mientras que otros países sólo han publicado los resultados de sus instituciones más destacadas, puesto que únicamente se exigía someter a la prueba al 60% del sistema». Señaló, en este sentido, que «si hubiéramos actuado igual que otros países, nos habría bastado con examinar el Banco Santander, el BBVA y La Caixa, todas ellos con excelente nota». En su opinión, «el sistema español está muy bien, incluso sometiéndole a unas situaciones casi imposiblemente negativas».

En todo caso, el hecho de que por primera vez se hicieran públicos los resultados de este tipo de test supuso un meritorio ejercicio de transparencia, con el que contribuir en la recuperación de la confianza de los mercados.

## *2. BCE: compra de deuda pública, inyección de liquidez al sistema bancario y advertencias a los mercados*

El Banco Central Europeo (BCE) reactivó el 2 de diciembre la compra de Deuda pública y dio un paso atrás en la retirada anunciada de las medidas extraordinarias de liquidez al sector bancario, al hacer pública su decisión de mantenerlas hasta mediados de 2011.

El presidente de la autoridad monetaria, Jean Claude Trichet, anunció entonces que el BCE seguiría prestando liquidez ilimitada a un plazo de un mes «durante el tiempo que sea necesario y, al menos, hasta finales del ter-

cer trimestre del año que viene» (celebrará asimismo tres subastas más de liquidez a tres meses en enero, febrero y marzo de 2011, con el fin de dar respuesta a las fuertes tensiones que viven los mercados financieros).

En la rueda de prensa posterior al Consejo de Gobierno, Trichet también señaló que la compra de Deuda «segua en marcha», pese a que el Banco ha comprado apenas 67.000 millones de euros desde mayo, frente a los centenares de miles de millones gastados por la Reserva Federal estadounidense.

Las compras de bonos irlandeses, portugueses y griegos que estaba realizando entonces el Banco, podrían estar provocando graves pérdidas a los inversores más especulativos. «A los inversores especuladores que apuestan en el corto plazo les diría que, en sus análisis, tengan en cuenta todos los elementos, y también el compromiso por la estabilidad del euro de los gobiernos», señaló.

Les advirtió, en este sentido, de «no subestimar la determinación de la zona euro para asegurar la estabilidad del euro» y, por si quedaba alguna duda, Trichet también recordó que nunca había dicho que el programa de compra de Deuda tuviera «ningún límite».

A pesar de reconocer que Europa atraviesa «problemas de inestabilidad financiera debidos a una crisis presupuestaria en ciertos países», Trichet afirmó que el euro «es una moneda creíble» y que «no está en crisis».

El presidente de la entidad justificó el mantenimiento de los tipos de interés en el 1% por 19.º mes consecutivo para «dar a los ciudadanos estabilidad en los precios».

### *3. Ayudas de Estado: prorroga de las ayudas para el carbón hasta 2018*

En diciembre el Consejo de Competitividad de la UE dio luz verde a la posibilidad de ampliar las ayudas públicas a las minas de carbón no rentables hasta 2018. La condición es que, a partir de este año, estas minas únicamente podrán continuar si devuelven las ayudas.

Los Estados aceptaban así la propuesta de la Comisión, cuyo responsable de Competencia, y por tanto de la vigilancia de las ayudas públicas que conceden los Estados para que no distorsionen la competencia, Joaquín Almunia, había manifestado que la ampliación de plazo se produciría «siempre que se mantenga una retirada progresiva de las ayudas públicas».

Almunia señaló asimismo que las empresas tienen que ser viables sin subvenciones y que no sólo es una cuestión de justicia para los competidores que operan sin ayudas estatales sino que también revierte en interés de los contribuyentes y de unas finanzas públicas que se encuentran en un contexto de austeridad.

La prolongación de las ayudas desde 2014 hasta 2018 fue una decisión muy bien recibida en Alemania, España y Rumania, los tres países con más minas de carbón. Según fuentes de la Comisión Europea, el sector emplea unos 100.000 trabajadores en la Unión Europea, de los que unos 42.000 están ocupados directamente en las minas y el resto en industrias vinculadas. Las ayudas públicas se han ido reduciendo progresivamente en los últimos años desde 6.400 millones de euros en 2003 hasta 2.900 millones en 2008. La producción también ha disminuido hasta situarse en 147 millones de toneladas en 2008, lo que representa el 2,5% de la producción mundial. El problema de muchas de las minas españolas es la falta de calidad del carbón, lo que dificulta mucho la viabilidad de las empresas sin importantes ayudas públicas.

La reducción de las ayudas públicas no podrá ser menor del 20% en 2013; no menor del 40% en 2015 y no menor del 60% a finales de 2017. El acuerdo final permite que las reducciones de ayudas se puedan computar en el ámbito del sector y no en cada empresa. El presidente del Gobierno de Asturias, Vicente Álvarez Areces, valoró el acuerdo como una «magnífica noticia» que, en su opinión, fue el resultado de un debate «sensible».

#### 4. *Tribunal de Justicia: aplicación del canon digital español únicamente a los consumidores privados*

El Tribunal de Justicia de la UE se pronunció a finales de octubre contra el «canon digital» español, es decir, contra la tasa que se aplica sobre la adquisición de equipos y soportes de grabación y reproducción digital, con el objetivo de compensar los derechos de autor que los creadores dejan de percibir a causa de las copias privadas en dispositivos de uso masivo, como móviles, MP3-MP4, memorias USB, CDs, DVDs o discos duros externos. El canon digital es, en efecto, una de las grandes fuentes de financiación de la Sociedad General de Autores (SGAE).

A juicio del alto Tribunal, la ley española de propiedad intelectual (que amplió la aplicación del canon en 2003 a CDs y DVDs, y en 2006 a reproductores MP3 y MP4, lápices USB y teléfonos móviles capaces de almacenar y reproducir música) impone la tasa a aparatos e instrumentos de reproducción sin respetar el concepto de «compensación equitativa sobre los derechos de autor» definido en una Directiva europea de 2001, ni el «justo equilibrio entre los afectados». El incumplimiento se centra en la imposición del gravamen a fabricantes y compradores profesionales.

La sentencia reconoce el derecho de los Estados miembros a recaudar dinero para compensar a los autores, pero considera que «la aplicación indiscriminada del canon en relación con todo tipo de equipos, aparatos y

soportes de reproducción digital, incluido el supuesto de que éstos sean adquiridos por personas distintas de las personas físicas para fines manifiestamente ajenos a la copia privada, no resulta conforme con la Directiva europea sobre los derechos de autor».

El Tribunal no cuestiona la aplicación del canon a dispositivos de uso masivo y, de hecho, no considera necesario verificar si las personas que adquieren estos equipos digitales para fines privados los destinan efectivamente a copiar contenidos protegidos por los derechos de autor. Se presume, en este sentido, que los ciudadanos se benefician íntegramente de tal funcionalidad, y por tanto pueden explotar plenamente las aplicaciones con que están dotados los equipos, incluida la de reproducción.

La «mera capacidad» de dichos equipos o aparatos para realizar copias «basta para justificar la aplicación del canon por copia privada, siempre y cuando dichos equipos o aparatos se hayan puesto a disposición de personas físicas en su condición de usuarios privados», añade la sentencia.

Los jueces admiten, por tanto, que un consumidor privado deba pagar un «extra» por su dispositivo para compensar a los autores de la música que se descargará, pero no así que este recargo también deba ser asumido por una empresa que, por ejemplo, utilice un dispositivo USB para fines comerciales. «La SGAE no puede seguir cobrando a todos indiscriminadamente», explicaron los jueces europeos.

El Estado español deberá eximir del recargo a las personas jurídicas, empresas y organismo públicos, que adquieran el material para un fin claramente profesional sin ninguna relación con la copia privada de materiales creativos protegidos por los derechos de autor.

La sentencia comunitaria respondía a un recurso que había planteado la Audiencia de Barcelona para resolver un litigio entre la propia SGAE y PADAWAN, una empresa que vende reproductores digitales, CD, DVD y MP3.

La SGAE reclamaba a PADAWAN el pago de 16.759,25 euros correspondientes a los dispositivos de almacenamiento comercializados por dicha empresa entre 2002 y 2004. Sin embargo, la empresa se negó a pagar el canon al considerar que no siempre se utilizan para grabar obras protegidas por derechos de autor, sino que también se utilizan para el registro de datos privados o empresariales. El caso acabó en la Audiencia Provincial de Barcelona, que preguntó al Tribunal de Justicia de la UE si el sistema de gravamen español se ajustaba a la normativa.

Tras conocer el contenido de la sentencia, la ministra de Cultura, Ángeles González-Sinde, manifestó que sería preciso ajustar la aplicación de la legislación, y aseguró, en este sentido, que el modelo español de tasas para la protección de la propiedad intelectual se utiliza en 20 países de Europa.

### 5. *Tribunal de Justicia: declaración de ilegalidad de la «acción de oro» de Portugal en la operadora brasileña VIVO*

El Tribunal de Justicia de la UE declaró el 8 de julio la ilegalidad de los privilegios que se reservó el gobierno portugués en la compañía PORTUGAL TELECOM (PT) tras su privatización en 1995, y que le permitieron paralizar la adquisición por parte de TELEFÓNICA de la participación de PT en la operadora brasileña VIVO.

Según los jueces, los privilegios contemplados en las 500 «acciones de oro» del Estado portugués en PT, contravienen las disposiciones europeas sobre libre circulación de capitales y deben ser abolidos, porque las autoridades lusas disponen de derechos de veto que ejercen con un margen de discrecionalidad completamente desproporcionado a los objetivos que esas autoridades dicen perseguir.

La decisión facilitaba la adquisición por parte de TELEFÓNICA de la primera operadora de móviles de Brasil. La oferta de la empresa española por el 30% de la brasileña por un montante de 7.150 millones de euros había sido aceptada por la junta general de accionistas de PT el 30 de junio, pero fue bloqueada por el Gobierno portugués al ejercer los privilegios mencionados que le confieren las «acciones de oro».

El Tribunal rechazó los argumentos portugueses de que las acciones privilegiadas fueron introducidas en los estatutos de PT por voluntad de la sociedad y no del Estado, y destacó que las acciones privilegiadas no son transmisibles, sino que son propiedad exclusiva del Estado portugués.

El presidente del Ejecutivo comunitario, el portugués José Manuel Durão Barroso, celebró la decisión del Tribunal porque «la sentencia confirma que la posición de la Comisión era la correcta», es decir, «la oposición a las *acciones de oro* en las empresas europeas como regla».

«Portugal respetará la decisión, pero analizará las formas de cumplirla modificando la configuración de sus derechos especiales», señaló el ministro de la Presidencia de Portugal, Pedro Silva Pereira.

### 6. *Política Común de Competencia - acuerdos empresariales: multas a fabricantes de pantallas planas y sanitarios*

Joaquín Almunia, comisario de Competencia, anunció el 8 de diciembre la imposición de una multa de casi 650 millones de euros a un cartel asiático de fabricantes de pantallas planas de cristal líquido por concertar precios, márgenes máximos y mínimos, y por intercambiar información sobre planes y capacidad de producción.



Las cinco empresas sancionadas son la surcoreana LG DISPLAY (215 millones de euros, la mitad de la sanción que le hubiese correspondido, gracias a los beneficios del programa de la Comisión para alentar la colaboración en la investigación) y las taiwanesas CHIMEI INNOLUX (300 millones), AU OPTRONICS (116,8 millones), CHUNGHWA (9 millones) y HANNSTAR (8,1 millones).

SAMSUNG fue la primera compañía en aportar información sobre el cártel a los servicios de la Comisión. Por esta razón y por su colaboración posterior, esta empresa surcoreana fue eximida de la sanción que le hubiera correspondido.

Durante cuatro años, desde octubre de 2001 hasta febrero de 2006, las seis compañías vendieron sus pantallas en una gran mayoría de televisores, monitores de ordenador y notebooks comercializados en el Espacio Económico Europeo (los Veintisiete más Noruega, Islandia y Liechtenstein) por un valor superior a 7.000 millones de euros. «Aunque las compañías no son europeas, los afectados son consumidores de la Unión, y ellas deben respetar la legislación europea», dijo Almunia.

Por su parte, a finales de junio la Comisión hizo pública otra importante sanción contra 17 compañías fabricantes de sanitarios (porcelana sanitaria, grifería y mamparas para el cuarto de baño).

En palabras de Joaquín Almunia, el consorcio «fue un cartel bien organizado» que usó como tapadera durante 12 años cientos de reuniones en asociaciones profesionales para enmascarar reuniones en las que manipular precios y coordinar las subidas de los mismos.

Los hechos probados ocurrieron entre 1992 y 2004, cuando las 17 empresas se ponían de acuerdo sobre la estrategia de ventas de equipamiento de cuartos de baños en Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Italia y Países Bajos.

Según fuentes de la Comisión el cártel «ha perjudicado el negocio de constructores y fontaneros y a un gran número de familias europeas» y, en conjunto, defraudó a un mercado de 240 millones de personas, por lo que debía hacerse acreedor de una multa global de 622 millones de euros.

Seis de las firmas son alemanas (DORNBRACHT, DURAVIT, GROHE, HANSA, KLUDI y VILLEROY & BOSCH); cinco, italianas (CISAL, MAMOLI, RAF, TEOREMA y ZUCCHETTI); dos, austriacas (ARTWEGER y DUSCHOLUX); otras dos, estadounidenses (IDEAL STANDARD y MASCO), además de la española ROCA y la sueca SANITEC.

IDEAL STANDARD fue sancionada con más de la mitad de la multa total (326 millones de euros) mientras que MASCO fue eximida de la sanción por haber sido la empresa que, aun participando en el cártel, lo denunció ante la Comisión. Otras sanciones relevantes fueron las impuestas a las alemanas V&B y GROHE (71 y 54 millones respectivamente) y a la sueca

SANITEC (57 millones). La sanción de 38,7 millones impuesta a ROCA, consecuencia de las prácticas ilegales de sus filiales en Austria y Francia, fue la quinta más gravosa.

### 7. *Política Común de Competencia - abuso de posición de dominio: investigación a GOOGLE*

La Comisión decidió, a finales de noviembre, iniciar una investigación de la compañía estadounidense GOOGLE por una supuesta manipulación de sus sistemas de búsqueda en Internet.

La Dirección General de Competencia analizará si estas prácticas constituyen un abuso de posición dominante en el Mercado y son, por tanto, contrarias a las disposiciones contenidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Tratará de verificar si las supuestas manipulaciones de los algoritmos, o reglas establecidas por la compañía estadounidense para las búsquedas realizadas por los internautas, consiguen que el resultado de dichas búsquedas tenga el orden que le conviene a GOOGLE. La sospecha es, en este sentido, que el orden que aparece tras una búsqueda está predeterminado, favoreciendo a los que pagan por su publicidad.

La apertura de este procedimiento es el resultado de las quejas presentadas ante el Ejecutivo comunitario por varios proveedores de servicios de búsqueda en Internet, que aseguran que el motor de búsqueda de GOOGLE rebaja, en sus resultados de búsqueda gratuita, la posición de servicios competidores y favorece los suyos propios. La Comisión también quiere verificar las denuncias según las cuales GOOGLE degrada, en sus resultados de búsqueda de pago, el llamado «marcador de calidad» (*quality score*) de los servicios de búsqueda verticales competidores. De ese marcador depende directamente el precio a pagar por un anuncio en un portal de búsqueda.

Entre las sociedades denunciadas se encuentran la página web británica de comparación de precios FOUNDEM, el buscador francés especializado en temas jurídicos EJUSTICE.FR, y el sitio de comparación de precios CIAO!

Bruselas pretende también investigar los contratos de publicidad de los anunciantes de GOOGLE, ya que existe la sospecha de que las cláusulas que deben firmar les impiden presentar anuncios en otros servicios y buscadores, competidores de la empresa californiana. Fuentes de la Comisión precisaron, en todo caso, que el inicio de la investigación formal «no implica tener pruebas de la existencia de una infracción, sino que sólo realizará una investigación en profundidad sobre este caso de forma prioritaria».

## 8. *Ayudas de Estado: la Comisión propone sancionar a España por no recuperar las ayudas a MAGEFESA*

A comienzos de octubre la Comisión europea reclamó al Tribunal de Justicia de la UE la imposición a España de unas fuertes sanciones económicas por no haber recuperado sus autoridades las ayudas otorgadas a MAGEFESA en las dos últimas décadas del siglo pasado, ayudas que la justicia europea ya consideró ilegales en una sentencia de 2 de julio de 2002.

La Comisión solicita dos sanciones:

- Una primera asciende a 14.343 euros por cada día transcurrido entre la sentencia de 2002 y el momento en que se dicte la nueva resolución reclamada. Las estimaciones apuntan a que podría ascender a 43,2 millones de euros.
- Una segunda multa asciende a 131.136 euros por cada día transcurrido entre el momento en que se dicte la nueva sentencia condenatoria contra España y la fecha en que la infracción sea declarada extinta (recuperación efectiva de las ayudas).

MAGEFESA fue el primer caso denunciado ante las autoridades europeas por ayudas ilegales del Estado español. La primera reclamación, de origen desconocido, dio lugar a un primer pronunciamiento en contra de la Comisión europea en 1989, y más tarde del Tribunal (ayudas cuantificadas en 16,1 millones de euros). La segunda denuncia fue presentada por un conjunto de empresas competidoras y por la Asociación del pequeño electrodoméstico y menaje de cocina, y llegó a Bruselas en 1997.

La historia de este proceso, en el que se han visto implicadas autoridades regionales y la administración central del Estado, ha llevado, 20 años después, a pretender que la firma vizcaína, que se encuentra en procedimiento concursal desde hace dos años, devuelva las ayudas recibidas.

## 9. *Ayudas de Estado: nuevo recurso sobre las vacaciones fiscales vascas*

La Comisión Europea decidió, el 24 de noviembre, presentar un nuevo recurso ante el Tribunal de Justicia comunitario contra España por haber incumplido una sentencia anterior del Tribunal de 2006, que obligaba a recuperar las ayudas estatales consideradas ilegales otorgadas a un colectivo de empresas vascas en los años noventa.

En su petición, Bruselas solicita a los jueces que multen a España con 25.817 euros por cada día transcurrido desde la sentencia de 2006 hasta que se haga efectivo su nuevo pronunciamiento, lo que podría suceder dentro de

dos años. Según esta estimación se calcula que la sanción global acumulada podría llegar a unos 38 millones de euros.

La Comisión solicita, además, una segunda sanción de 236.044 euros por cada día que medie entre el futuro fallo de la justicia comunitaria y el momento en el que la situación denunciada sea plenamente corregida (cuando las Diputaciones forales cumplan con su obligación de recuperar todas las ayudas ilegales).

La Comisión reclama (lo viene haciendo desde julio de 2001 cuando falló contra el régimen vasco de incentivos fiscales) que las Diputaciones recuperen las ayudas otorgadas en base a unos regímenes impositivos aplicados en los años noventa. Estima que las entidades forales tan sólo han recuperado un 10% de las ayudas y que la deuda pendiente asciende a unos 750 millones de euros:

- 587 millones corresponden a las «vacaciones fiscales» de 1993 (exención del pago del Impuesto de Sociedades durante diez años a las empresas de nueva creación y que generasen al menos diez puestos de trabajo) y al «crédito fiscal» de 1994 (deducción en el Impuesto del 45% del importe de las nuevas inversiones superiores a 15 millones de euros).
- 163 millones corresponden a las «minivacaciones fiscales» que modificaron las «vacaciones» en 1996 (exención progresiva en el Impuesto de Sociedades durante los cuatro primeros ejercicios en que las empresas de nueva creación obtuvieran beneficios —exenciones sucesivas del 99%, 75%, 50% y 25%—).

A juicio de la Comisión, las instituciones forales apenas han recuperado un porcentaje significativo de las ayudas que concedieron a unas trescientas empresas (fundamentalmente en el sector siderúrgico y a bodegas de la Rioja alavesa), y es por ello que reclama del Tribunal que revalide su fallo de 2006 y que imponga las sanciones exigibles.

«El objetivo no es imponer multas, sino servir de incentivo para obtener una recuperación rápida de las ayudas ilegales por parte de los beneficiarios», declaró una portavoz del comisario de Competencia, Joaquín Almunia. «Cuanto antes se recuperen, menos habrá que pagar», añadió.

La Comisión presentó formalmente su reclamación contra el gobierno de España porque la interlocución de las instituciones comunitarias es con los Estados miembros. Sin embargo, es muy posible que las Diputaciones tengan que compensar a Madrid por la multa, previsiblemente vía Cupo.

Tras casi dos décadas de conflicto, los funcionarios comunitarios acusan a las autoridades vascas de falta de transparencia y de abuso en las tácticas dilatorias, mientras que las Diputaciones consideran que en la

Comisión existe un exceso de celo en la persecución de estas ayudas, para utilizarla como ejemplarizante ante el resto de regímenes fiscales europeos.

Por otra parte, no deben olvidarse las consecuencias del proceso judicial para las empresas. El efecto puede ser muy duro, según han apuntado fuentes de la patronal vasca. No se descarta, incluso, el cierre de algunas empresas que, en plena crisis, no puedan afrontar la devolución de unas ayudas que recibieron, en sus comienzos o por inversiones ejecutadas, hace ya más de una década.

# Cuadernos Europeos de Deusto



Bizkaiko Foru  
Aldundia  
Diputación  
Foral de Bizkaia



**Deusto**

Publicaciones  
Universidad de Deusto