

Hacia un Ministerio integral de acción exterior: ¿Un remedio eficaz para aliviar la irrelevancia de la Unión Europea en el escenario internacional?

Alicia Cebada Romero

Profesora Titular de Derecho Internacional Público
Universidad Carlos III de Madrid

RESUMEN:

En este artículo se analiza la estructura institucional de la acción exterior de la Unión Europea, inaugurada con el Tratado de Lisboa, parte de la cual cuenta ya con más de un año de rodaje. Las dos piezas estelares de lo que aquí se considera el primer ministerio cuasi integrado de acción exterior son la Alta Representante, de un lado, y el Servicio Europeo de Acción Exterior, dirigido por ella, de otro. Las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa son oportunidades para dar mayor solidez a la posición de la Unión Europea en el mundo y profundizar en la coherencia de su acción exterior. Pero estos resultados no están garantizados. Aprovechar las nuevas oportunidades requiere la concurrencia de la voluntad política de los Estados miembros. En el artículo se examinan las oportunidades surgidas de Lisboa para reforzar la Unión Europea como actor internacional y se sugieren modos para sacar el máximo provecho de las mismas.

Palabras clave: Acción Exterior de la UE; Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Europea; Servicio Europeo de Acción Exterior; Política Exterior y de Seguridad Común; Política Común de Seguridad y Defensa.

Keywords: External Action; High Representative for Foreign Affairs and Security Policy; European External Action Service; Common Foreign and Security Policy; Common Security and Defence Policy.

ABSTRACT

In this article the author analyses the external action institutional structure built up by the Lisbon Treaty. The two core pieces of this structure are: the High Representative/Vicepresident and the European External Action Service. Both of them are the axis of the first Integrated Ministry for External Action in Europe. The changes introduced by the Lisbon Treaty can be seen as chances for strengthening the role of the European Union on the world stage as well as for improving the coherence of its external action. But these results are not guaranteed. The will of the Member States will be decisive in order to seize these opportunities. In this article the chances arising from Lisbon within the field of the external action are thoroughly examined and some suggestions are made with regard to the best way of taking the opportunities in order to strengthen the European Union in its role as international actor.

Fecha recepción original: 5 de mayo de 2011
Fecha aceptación: 21 de junio de 2011

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN
 2. LA AR/VP EN EL TRATADO DE LISBOA: MARCO JURÍDICO DE ACTUACIÓN
 3. ¿UN SERVICIO EUROPEO PARA UNA ACCIÓN EXTERIOR INTEGRAL E INTEGRADA?
 4. LA AR, EL SEAE Y LA MIOPÍA ESTRATÉGICA DE LA UNIÓN EUROPEA
 5. EL NUEVO MINISTERIO DE ACCIÓN EXTERIOR FRENTE A LAS OPORTUNIDADES INTRODUCIDAS POR EL TRATADO DE LISBOA
 6. REFLEXIONES FINALES
-

1. INTRODUCCIÓN

Los cambios introducidos en la arquitectura institucional de la acción exterior europea por el Tratado de Lisboa tienen la suficiente entidad como para provocar un cambio en el modo en que se va definiendo la posición de la Unión Europea en el mundo. Sin embargo lo cierto es que sigue cundiendo el *euroescepticismo* y no son pocos los que sostienen que la Europa post-Lisboa está condenada a una decepcionante irrelevancia¹. Sin desconocer que la Unión ha sufrido algunos fracasos recientes que alimentan el pesimismo sobre su futuro como actor internacional, se tratará en este artículo de subrayar las nuevas oportunidades que surgen de los cambios estructurales y se intentará demostrar que éstos pueden provocar también cambios substantivos en el modo en que la Unión Europea se desempeña en el escenario internacional, lo cual puede ser beneficioso no sólo para la Unión Europea, sino para la sociedad internacional porque, en definitiva, impulsar una Unión con futuro exige también hacer una reflexión seria y profunda sobre qué sociedad internacional queremos y hacia donde queremos impulsar el ordenamiento jurídico internacional.

Para identificar las oportunidades hay que partir de un análisis realista de la situación actual y de la realidad europea. Creo que no es pecar de idealismo sostener que la Unión puede y debe seguir aspirando a ser protagonista en esta película coral en la que se han convertido las relaciones internacionales. La consolidación de un mundo multipolar en el que prevalezca el concepto de multilateralismo preconizado desde la Unión no debe ir acompañada necesariamente de un declive europeo. De hecho, el modelo de acción exterior europeo es más idóneo que otros, al menos sobre el papel, para operar en un escenario geopolítico tan plural².

La consolidación del papel de la Unión Europea como actor internacional pasa necesariamente porque los propios Estados miembros acepten que son ellos los que se verán sumergidos en una irremediable irrelevancia si no se apoya el reforzamiento de la Unión. El reverso de la moneda es que ésta requiere de la voluntad decidida de sus Estados para que se puedan aprovechar todas las potencialidades del Tratado de Lisboa, también en el área de la acción exterior. Y lo cierto es que, desafortunadamente, no corren buenos tiempos para el multilateralismo efectivo representado y auspiciado desde la Unión Europea. La crisis económica y financiera está produciendo también un deterioro social y político que afecta a todos los Estados miembros de la Unión, quienes cometerán un grave error si aprovechan para instigar

¹ YOUNGS, R., *Europe's decline and fall: the struggle against global irrelevance*, Profile Books, London, 2010.

² GNESOTTO, N., *L'Europe a-t-elle un avenir stratégique?*, Ed. Armand Colin, París, 2011.

retrocesos en el proceso de integración europea, y para presentar a la Unión no como una solución, sino como un problema. La iniciativa reciente de Sarkozy y Berlusconi en relación con la modificación del espacio Schengen no es una buena señal³. Pero no todo depende de los Estados, también se debe exigir a las Instituciones de la Unión que eviten discursos cargados de retórica, generadores de unas expectativas que la realidad se empeña en defraudar.

Fue el 19 de noviembre de 2009 cuando los jefes de Estado y de gobierno, de acuerdo con el presidente de la Comisión, decidieron nombrar a la baronesa Catherine Ashton como Alta Representante de asuntos exteriores y de la política de seguridad de la Unión Europea⁴. La figura del Alto Representante se renueva completamente con el Tratado de Lisboa. Bien sabido es que deja de ser secretario general del Consejo y pasa a ser vicepresidente de la Comisión Europea, transformándose radicalmente su naturaleza⁵. Las referencias al Alto Representante en los Tratados constitutivos son mucho más numerosas que las que se hacían al AR/SG⁶. Al AR/VP se le han atribuido no sólo las funciones que venían siendo desempeñadas por Javier Solana, como AR/SG, sino también las que hasta el Tratado de Lisboa se habían encomendado al comisario de relaciones exteriores, así como muchas de las tareas desempeñadas con anterioridad por la presidencia rotatoria, que ha cedido prácticamente todo el terreno en el área de la acción exterior a la Alta representante⁷.

La Alta Representante está sometida a una exigente agenda. En su primer año de actividad se la ha criticado frecuentemente por sus ausencias⁸. Sin

³ La noticia era recogida en la prensa el día 24 de abril. Véase, por ejemplo: TERUEL, A., «Francia propone modificar Schengen», *El País* de 21 de abril de 2011, disponible en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Francia/propone/modificar/Schengen/elpeuint/20110424elpeuint_5/Tes

⁴ En este trabajo me referiré indistintamente a la Alta Representante o al Alto Representante.

⁵ A partir de este momento se utilizarán las siglas AR/SG en referencia al Alto Representante en la configuración pre-Lisboa y las siglas AR/VP cuando la referencia sea a la figura del Alto Representante actual, tal y como queda configurada en el Tratado de Lisboa.

⁶ 33 referencias, frente a 3. Al AR/VP se refieren: los artículos 15, 17, 18, 21, 22, 24, 26, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 38, 41, 42, 43, 44, 46 del TUE; además de los artículos 215, 218, 220, 221, 222, 234, 238, 243, 246, 328, 329, 331 y 354 del Tratado sobre el funcionamiento de la UE. Al AR/SG hacían referencia únicamente los artículos 18, 26 y 27D del TUE y el artículo 207 del TCE.

⁷ 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*, 19/2010, noviembre de 2010.

⁸ Especialmente criticada fue su ausencia en el Consejo informal de ministros de defensa, convocada en Mallorca durante la Presidencia española: *EU Business*, 25 de febrero de 2010: <http://www.eubusiness.com/news-eu/defence-france.2vp>. Sobre el bajo perfil mantenido en el caso de Haití, véase: *El Tiempo.com*, Sección Internacional, 30 de enero de 2010: http://www.eltiempo.com/mundo/europa/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-7078627.html

embargo, a medida que se vaya avanzando en la configuración y en el funcionamiento de la estructura institucional que le debe dar apoyo, en la que una pieza fundamental es el Servicio europeo de acción exterior (SEAE), la Alta Representante estará en mejores condiciones para responder a los compromisos que tiene por delante.

Con el nombramiento de la Sra. Ashton parecía darse el primer paso para corregir la vergonzosa infrarrepresentación de las mujeres en la estructura institucional encargada de la acción exterior de la UE. En efecto llamaba poderosamente la atención que ninguna mujer hubiese sido nombrada representante especial de la UE en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC). Con posterioridad al nombramiento de la AR/VP se designó a la diplomática británica Rosalind Marsden como representante especial para Sudán desde el 1 de septiembre de 2010⁹. Desgraciadamente no se ha continuado en la misma línea, pues estamos muy lejos de la paridad en la designación de las personas que ocupan los puestos directivos en el SEAE, consagrándose aquí un claro desequilibrio: 12 hombres frente a tan solo 3 mujeres¹⁰.

En este trabajo se pretende estudiar cómo ha quedado configurada la arquitectura institucional de lo que aquí se considera como el germen de un ministerio integral de acción exterior. Se analizarán la figura de la AR/VP, su naturaleza, sus funciones y la práctica desarrollada hasta el momento; así como la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior. Un examen del marco jurídico en que deberán actuar y de los primeros pasos de Catherine Ashton, así como de sus primeros resultados y de las oportunidades que se presentan en la era post-Lisboa para fortalecer la posición de la Unión como actor internacional, nos servirá para determinar si Lisboa ha sido una maniobra lampedusiana o si, por el contrario, se está realmente innovando en la acción exterior de la UE. De cualquier modo, como se ha puesto ya de manifiesto, debemos todos ser conscientes de que probablemente será necesario esperar un poco más para sacar conclusiones definitivas.

2. LA AR/VP EN EL TRATADO DE LISBOA: MARCO JURÍDICO DE ACTUACIÓN

Tal y como se ha adelantado en la introducción hay numerosas disposiciones en los tratados constitutivos que van desgranando el marco jurídico en el que la AR/VP debe desarrollar su labor.

⁹ Consejo de la Unión Europea, 11 de agosto de 2010: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/116132.pdf

¹⁰ La European Peace Liaison Office (EPLO) hace una crítica clara de esta circunstancia y añade más datos sobre la infrarrepresentación de las mujeres. Véase: EPLO, *Statement on Conflict Prevention and Peacebuilding inside the EEAS*, 21.02.2011, disponible en: http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/EEAS/EPLO_Statement_EEAS_Feb2011.pdf, p. 3.

El nombramiento de la Alta Representante se decidió en un Consejo Europeo informal¹¹. El procedimiento viene regulado en el artículo 18.1 del TUE y no es necesaria la unanimidad en el Consejo Europeo, ni el consenso, para nombrar a la Alta Representante, ni tampoco para cesarla. No obstante, la designación de C. Ashton se produjo por consenso.

No hay que olvidar, además, que la Comisión en bloque, incluyendo a la AR en su condición de vicepresidenta, se somete a la aceptación del Parlamento Europeo (PE). No se puede descartar, por tanto, que por desaprobación la idoneidad de la persona elegida como Alto Representante se llegara a denegar el preceptivo consentimiento parlamentario.

La duración del mandato de la AR se liga a la duración del mandato de la Comisión. Es, por tanto, de cinco años. No obstante, el Consejo Europeo puede cesarla, con la aprobación del presidente de la Comisión. Otra posibilidad es la que viene especificada en el artículo 17.6 TUE, según el cual la Alta Representante presentará su dimisión si se lo pide el presidente de la Comisión¹².

También cabe una moción de censura por parte del PE, que supondría la destitución fulminante –sin participación del Consejo Europeo– de la Alta Representante en lo que se refiere a las funciones que ejerce en el marco de la Comisión Europea (artículo 17.8 del TUE). Como no parece que las funciones del AR como Vicepresidente de la Comisión se puedan disociar fácilmente de sus responsabilidades como mandatario del Consejo, lo más razonable es pensar que una moción de censura del PE forzaría una decisión de cese en el Consejo Europeo.

Puesto que, como ha quedado acreditado, el PE puede acabar jugando un papel importante en el nombramiento y en el cese de la AR en su condición de vicepresidenta de la Comisión, es importante que lady Ashton se tome en serio su compromiso de informar adecuadamente al PE sobre las distintas políticas que le tocará implementar y de recoger adecuadamente las peticiones que desde la institución parlamentaria se le puedan dirigir. Hasta ahora sus declaraciones no han hecho más que confirmar su buena disposición en este sentido. El espacio que se ha otorgado al PE en el diseño del SEAE es una buena señal¹³.

¹¹ Véase la nota de prensa sobre lo decidido en la reunión informal de Jefes de Estado y de Gobierno, de 19 de noviembre de 2009, cuando se acordó nombrar a Catherine Ashton como Alta Representante: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111343.pdf.

¹² De acuerdo con el procedimiento especificado en el art. 18.1 TUE, será necesario que la petición del Presidente de la Comisión venga apoyada por una mayoría cualificada en el Consejo Europeo.

¹³ Las concesiones a las peticiones del PE aparecen reflejadas en la Declaración de la Alta Representante sobre voluntad política. DO C 210 de 3.8.2010, p. 1. y ss. Sobre el papel del PE en la creación del SEAE se pueden ver: JÁUREGUI OTONDO, R., «El Parlamento Europeo: un actor decisivo en las negociaciones sobre la creación del Servicio europeo de acción exterior», *RIELCANO ARI* 147/2010, de 15.10.2010; GUTIÉRREZ ESPADA, C., «El servicio exterior europeo: sólo una hermosa fachada para la inanidad?», *Cuadernos Euro-*

En lo que atañe a las competencias, la AR/VP no sólo se ocupa de las relaciones exteriores, sino también de las políticas de seguridad y defensa que tradicionalmente son asumidas por otros ministerios en los gobiernos nacionales. Además tiene competencias relacionadas con los aspectos externos del espacio de libertad, seguridad y justicia. En este sentido, es una estructura de gobernanza absolutamente novedosa, que respondería al enfoque inter-agencia o *whole-of-government*.

Esta institución, que conlleva una concentración sin precedentes de funciones y competencias en una sola persona, no sólo no puede funcionar adecuadamente, sino que será claramente disfuncional, si no se ponen a su servicio las capacidades y los espacios necesarios para que pueda realizar sus funciones, que no se limitan a la coordinación, sino que pasan por la formulación de propuestas y el ejercicio de poderes ejecutivos.

En el terreno de la PESC, incluyendo las políticas de seguridad y defensa, la Alta Representante es la cabeza visible, con poder de iniciativa y capacidad para ejecutar las políticas sobre la base del mandato del Consejo (artículo 27.1 del TUE). El artículo 30.1 TUE especifica que la AR puede actuar en solitario o con «el apoyo» de la Comisión. En la práctica hay proyectos concretos en que la AR está trabajando codo con codo con la Comisión, así por ejemplo la AR, por encargo del Consejo de asuntos exteriores, ha elaborado conjuntamente con la Comisión una estrategia para el Sahel¹⁴ que se ha presentado en la sesión del 21 marzo de este año. Es conveniente destacar que el poder de iniciativa de la AR se circunscribe a la PESC, pues en las demás áreas de la acción exterior se otorga la capacidad para presentar propuestas a la Comisión. No obstante, cabe la posibilidad de que tanto la AR como la Comisión presenten, cada una en su área, propuestas que se hayan realizado de manera conjunta. Es más, si nos atenemos al tenor literal del artículo 22.2 del TUE¹⁵ parecería que cuando se presenten al Consejo Europeo, las propuestas deben elaborarse, en todo caso, conjuntamente, aunque la presentación la realice, bien la AR, bien la Comisión, depen-

peos de Deusto, nº 44/2011, p. 73 y ss.; SANTOS VARA, J., «El Servicio Europeo de Acción Exterior: un nuevo instrumento para mejorar la eficacia y coherencia de la acción exterior de la Unión», *Revista General de Derecho Europeo* (23) 201, p. 4 y ss.

¹⁴ En un discurso de la AR ante el PE se informa de encargo, realizado por el Consejo de asuntos exteriores de octubre de 2010, y de los aspectos fundamentales que se tratarán en esta Estrategia de Seguridad y Desarrollo, que está elaborando conjuntamente con el comisario Piebalgs. *SPEECH/11/33*, 19 de enero de 2011. Véase nota de prensa en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/33&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Las conclusiones del Consejo sobre Sahel en las que se recoge el encargo se pueden encontrar en: Consejo de la UE, nota de prensa, 15350/10 *PRESSE 286 PR CO 29* http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/117367.pdf, p. 9.

¹⁵ Artículo 22.2 del TUE: «El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, y la Comisión, en los demás ámbitos de la acción exterior, podrán presentar propuestas conjuntas al Consejo».

diendo del ámbito de la acción exterior al que se refieran. En el terreno particular de la política común de seguridad y defensa (PCSD), el artículo 42.4 del TUE confiere el derecho de iniciativa a los Estados y a la AR y en el caso de que la propuesta sea la de establecer una misión en el exterior será la AR la que deba proponer recurrir a medios nacionales o de la Unión, pudiendo ser necesario que la propuesta sea presentada conjuntamente con la Comisión en este último caso.

En lo que se refiere a la ejecución de las políticas, la Alta Representante actúa como mandataria del Consejo y ejerce un poder compartido con los Estados miembros (artículos 24.1 y 26.3 TUE).

Además, como ya se ha adelantado, la Alta Representante preside el Consejo de Asuntos Exteriores. Una de las cuestiones todavía abiertas es la de si acabará presidiendo también un Consejo de Defensa, como una formación adicional del Consejo de la Unión Europea, desgajada del Consejo de Asuntos Exteriores. Como bien explica Natividad FERNÁNDEZ SOLA¹⁶, ésta había sido una iniciativa promovida por España ya desde la Presidencia de 2002. Se vienen celebrando, desde entonces, reuniones informales de los ministros de defensa, en el seno del Consejo de Asuntos Exteriores, pero las decisiones eran adoptadas siempre por los ministros de asuntos exteriores. Lo que se consiguió, durante la presidencia española de 2010 fue que los ministros de defensa pudieran adoptar decisiones finales –como Consejo– en las áreas de su competencia, sin que tuviera que obtenerse –adicionalmente– el visto bueno de los ministros de asuntos exteriores¹⁷.

La Alta Representante representa a la Unión en el área de la PESC y dirige el diálogo político con terceros (artículo 27.2 TUE). Aquí es necesario delimitar funciones con el Presidente del Consejo Europeo (artículo 15.6 TUE). En la práctica, el Presidente del Consejo se ocupa de las relaciones con los Jefes de Estado y de Gobierno, mientras que C. Ashton está presente en el nivel ministerial, aunque en función de lo que se establece en el artículo 27.2 del TUE antes mencionado, la iniciativa o dirección se reserva a la AR.

Se encarga a la Alta Representante la tarea de expresar la posición de la Unión en las organizaciones y en las conferencias internacionales (artículo 27.2 TUE), así como la coordinación de las posiciones de los Estados miembros (EM) en el seno de organizaciones internacionales (artículo 34 TUE). Cuando algunos Estados miembros participen en organizaciones en las que no están representados los demás, los primeros mantendrán informados a la Alta Representante y a los Estados no representados. Se hace una referencia expresa al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y se llega a establecer que si los Estados han llegado a un acuerdo sobre la necesidad de defender

¹⁶ FERNÁNDEZ SOLA, N., «Un balance de la política común de seguridad y defensa durante la Presidencia española en 2010», *RIELCANO ARI* 129/2010, 6 de septiembre de 2010.

¹⁷ El 24 y 25 de febrero de 2010, durante la Presidencia española, se celebró también un Consejo informal de ministros de defensa, en Palma de Mallorca.

una posición común en el Consejo de Seguridad, los Estados miembros con representantes en el Consejo pedirán que la Alta Representante sea invitada a presentar esta posición. Esto ya ha ocurrido en la práctica, por ejemplo, el 8 de febrero de este año C. Ashton presentó la posición de los EM en relación con la cooperación entre Naciones Unidas y los organismos regionales y subregionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales¹⁸.

No obstante, modificar las condiciones de representación de la UE ante Naciones Unidas, ha probado ser una tarea mucho más complicada de lo que, en un principio, se esperaba. La UE solicitó, en septiembre de 2010, en la 64ª Sesión anual de la Asamblea General, que se permitiera a la AR/VP y al Presidente del Consejo hablar en nombre de los Estados miembros de la Unión en la Asamblea General de Naciones Unidas. En este momento la UE tiene reconocido únicamente el estatus de observador, lo que no da derecho a sus representantes a tomar la palabra. La solicitud se enfrentó a la oposición de algunos países, principalmente africanos, sudamericanos y caribeños, que consideraron que si se accedía a la petición europea, también se debía reconocer el mismo estatus a otras organizaciones como la Unión Africana o el CARICOM. Finalmente, no se votó la propuesta de la UE y lo único que se logró aprobar fue una resolución en la que se posponía la votación¹⁹. Este episodio se leyó en su momento como un fracaso diplomático de la nueva Unión²⁰. Sin embargo, se ha podido corregir pues finalmente, la participación de los representantes de la UE en la Asamblea General de Naciones Unidas ha sido aprobada en abril de este año²¹.

De acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo de artículo 21.3 TUE, la responsabilidad de mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de la acción exterior recae sobre Consejo y Comisión, correspondiendo a la Alta Representante la función de asistirlas. Con este incipiente ministerio integral de acción exterior que se ha establecido en el ámbito de la UE la

¹⁸ Se puede encontrar parte del texto de su intervención en: *EU Security and Defence News*, issue 39, 11 de febrero de 2011, disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/119263.pdf

¹⁹ Nota de prensa de Naciones Unidas, 14 de septiembre de 2010: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=35921&Cr=european+union&Cr1=>

²⁰ La fallida estrategia desarrollada por la UE para presentar esta propuesta es analizada en detalle por: PÉREZ BERNÁRDEZ, C., «Respuestas del sistema diplomático ante el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE): el caso de la Unión Europea en la Asamblea General de Naciones Unidas», *Cuadernos Europeos de Deusto*, Nº 44/2011, pp. 111-146. Véanse por ejemplo, las siguientes notas de prensa: *EurActive*, 15 de septiembre de 2010, <http://www.euractiv.com/en/future-eu/ashtons-speaking-rights-un-face-delay-news-497787>; VOGEL, T., «UN General Assembly postpones vote on special status for the EU», *EuropeanVoice*, 14 de septiembre de 2010, disponible en: <http://www.europeanvoice.com/article/2010/09/un-postpones-vote-on-special-status-for-eu/68858.aspx>; *Speronews*, 22 de septiembre de 2010: <http://www.speroforum.com/a/40232/Hand-To-Mouth>

²¹ Asamblea General de Naciones Unidas, *A/RES/65/L64/Rev.1*, 21 de abril de 2011, «Fortalecimiento de las Naciones Unidas. La participación de la UE en la labor de Naciones Unidas».

coordinación interna es algo más sencilla. Aunque lo cierto es que todavía hay margen para mejorar, puesto que algunas áreas de la acción exterior han quedado fuera de este ministerio integral. Más adelante se tratará más extensamente esta cuestión cuando se expongan los ámbitos competenciales del SEAE. Pero es suficientemente ilustrativo insistir en que aunque ya no existe un Comisario de relaciones exteriores, cuyas funciones han sido asumidas por la AR, ésta tiene que coordinarse con otros comisarios que tienen competencias importantes en el área de la acción exterior y que seguirán administrando el presupuesto asignado a sus ámbitos de actividad²². Dicho esto, hay que reconocer que la AR/VP y el SEAE encarnan un grado importante de integración de diferentes ámbitos de la acción exterior y pueden jugar un papel clave a la hora de lograr que ésta sea más sólida y consistente. La propia AR/VP encarna e integra la lógica supranacional y la de cooperación intergubernamental y el Servicio europeo de acción exterior es el marco en el que se fusionan unidades que venían trabajando en temas idénticos pero con lógicas diferenciadas. Ya hay ejemplos de los cambios que en la representación exterior de la UE supone la integración del modelo supranacional y de cooperación intergubernamental. Así, en Afganistán desde abril de 2010, el cargo de Jefe de la Delegación de la UE y el del Representante Especial de la UE para Afganistán se han fusionado²³. Y lo mismo se ha hecho en el caso de la Exrepública yugoslava de Macedonia²⁴. Pero estos cambios se verán como menores cuando se comparen con los que se materializarán una vez que el SEAE esté a pleno rendimiento.

3. ¿UN SERVICIO EUROPEO PARA UNA ACCIÓN EXTERIOR INTEGRAL E INTEGRADA?

La Decisión por la que se crea el SEAE se adoptó por el Consejo de Asuntos Exteriores, el 26 de julio de 2010²⁵. Catherine ASHTON se marcaba entonces un objetivo claro «we can now move forward to build a modern, effective

²² Por ejemplo, el comisario para el desarrollo –Andris Piebelgs– representó a la UE en la Conferencia de Estambul sobre Somalia (21-23 de mayo de 2010 – *EU Security and Defence News*, issue 12, 28 May 2010). Además, tienen también un peso destacable en la acción exterior los siguientes comisarios y comisarias: cooperación internacional, ayuda humanitaria y respuesta a crisis, ampliación y política de vecindad, desarrollo y comercio. Y también se podrían incluir las carteras de energía y de acción climática.

²³ Informe de la Alta Representante al PE sobre PESC 2009 – Consejo de la UE 10659/10, de 8 de junio de 2010, p. 17.

²⁴ WHITMAN, R. G., «Strengthening the EU's external representation: the role of the European External Action Service», *European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department, Standard Briefing*, EXPO/B/AFET/FWC/2009-01/Lot6/02 PE 433.821, febrero 2010, p. 9.

²⁵ Decisión del Consejo, de 26 de julio de 2010, estableciendo la organización y el funcionamiento del SEAE, DO L 201, 3.8.2010, p. 30. Sobre esta Decisión, su gestión y su contenido, véase: MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., «La adecuación del Servicio Europeo de Acción Exterior a los retos globales de la U.E.: unas reflexiones en clave crítica», *Revista General de Derecho Europeo* 24 (2010), pp. 3-7.

and distinctly European service for the 21st Century. The reason is simple: Europe needs to shape up to defend better our interests and values in a world of growing complexity and fundamental power shifts»²⁶. En el Consejo de Asuntos Generales del 25 de octubre se anunció la adopción de los reglamentos financieros y de personal del SEAE²⁷ y una vez aprobado el presupuesto para 2011, el 1 de enero se produjo la transferencia de personal procedente de la Comisión y del Consejo²⁸.

El servicio europeo de acción exterior es mucho más que un cuerpo diplomático. En realidad se configura como una auténtica administración, que servirá de soporte al incipiente ministerio integral de acción exterior. Esta estructura administrativa termina de perfilar la figura del Alto Representante como un ministro de acción exterior más integral que los nacionales, aunque ciertamente –no debemos olvidar que estamos hablando de una organización supranacional– con menos poderes y competencias dentro de sus respectivos ámbitos de actuación que éstos²⁹.

El servicio europeo de acción exterior está bajo la autoridad de la Alta Representante y tiene su sede en Bruselas³⁰. Es un organismo autónomo de la

²⁶ *EU Security and Defence News*, Issue 21, 30 de julio de 2010, disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/mailling/file901.PDF

²⁷ Consejo de la UE, Asuntos Generales, nota de prensa: 15349/10 *Press* 285 PR CO 28, de 25 de octubre de 2010, disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/117366.pdf

²⁸ En nota de prensa se anunciaba la trasferencia al SEAE de 585 personas desde Comisión RELEX en Bruselas, que dejaba de existir; 93 personas desde la Dirección General de Desarrollo, cuyo personal restante pasa a fusionarse con la Dirección General de Cooperación Exterior para crear la DG de Cooperación para el Desarrollo; 436 personas desde las Delegaciones de la Comisión, que habían estado integradas hasta este momento en la DG Relex; y 411 personas procedentes del Consejo que habían estado destacadas en la Dirección General de Asuntos Exteriores y en la de asuntos político-militares. Además se preveía la creación de 118 nuevos puestos, lo que suma un total de 1643 personas. IP/10/1769, 21 de diciembre de 2010, Bruselas.

²⁹ Conviene recordar, además, que en todo caso se trata de un órgano de una organización supranacional, que tendrá que coexistir con los ministros de cada uno de los Estados miembros.

³⁰ Entre los trabajos publicados sobre el SEAE, anteriores y posteriores a su entrada en funcionamiento, véanse: ALDECOA LUZÁRRAGA, F., «La diplomacia común europea: un instrumento para una política exterior alternativa», en: *Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Universidades de Córdoba, Sevilla y Málaga: Sevilla, 2005, pp. 117-136; BARBÉ, E.; MESTRES, L., «The new EU's External Action: A significant step forward towards EU's single voice? *Observatorio de Política Exterior Europea, Working Paper* n° 56, 2004. DUKE, S., «The European External Action Service in the Making? *CFSP Forum*, 2004, vol. 2, n° 2; MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., «La adecuación del Servicio Europeo de Acción Exterior a los retos globales de la U.E.: unas reflexiones en clave crítica», *Revista General de Derecho Europeo* 24 (2010); PÉREZ BERNÁNDEZ, C., «Hacia el complejo establecimiento de un Servicio Europeo de Acción Exterior: las futuras embajadas de la Unión Europea», en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (et al.) (Coords.), *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario*, Marcial Pons: Madrid, 2008, pp. 1339-1384; PORTELA, Clara, «El SEAE: un instrumento para reforzar la política exterior europea», en: SORROZA, A. (Coord.) *Presidencia española 2010: retos en una nueva UE*, RIELCANO; Instituto Universitario de Estudios Europeos (CEU); Funda-

UE, separado de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo³¹. Está compuesto por una administración central y por las delegaciones de la Unión en el extranjero. La cúpula directiva del SEAE ha sido ya designada por la Alta Representante. Es de lamentar que no haya ninguna persona de nacionalidad española entre los 15 integrantes de esa cúpula³². Sí hay españoles al frente de algunas delegaciones de la UE³³. Un tercio del personal del SEAE debe provenir de los servicios diplomáticos de los EM y, como mínimo un 60% de los puestos deben ser cubiertos por funcionarios permanentes de la UE³⁴. Eso deja espacio (alrededor de un 6% de los puestos) para los expertos nacionales destacados, que pueden ocupar un puesto en el SEAE durante 8 años, con una posible extensión de 2 años adicionales. Nuestro país deberá hacer un esfuerzo adicional para que una mayor cantidad de españoles, diplomáticos o expertos nacionales destacados, puedan integrarse en el Servicio, poniendo el acento en la calidad.

Aunque el SEAE también debe asistir al Presidente del Consejo, al Presidente de la Comisión y a la Comisión en el ejercicio de sus respectivas funciones en el ámbito de la acción exterior, lo cierto es que su principal misión es la de apoyar a la AR en el cumplimiento de su mandato, lo que significa ayudarla para que pueda contribuir, con sus propuestas, al desarrollo de la acción exterior, incluyendo la PESC y la PCSD y para asegurar la

ción Alternativas, 2010, p. 120 y ss.; SANTOS VARA, J., «El Servicio Europeo de Acción Exterior: un nuevo instrumento para mejorar la eficacia y coherencia de la acción exterior», *Revista General de Derecho Europeo* 23 (2011); WHITMAN, R. G. «Strengthening...», *op. cit.* Además, se acaba de publicar un número monográfico de *Cuadernos Europeos de Deusto* (Núm. 44/2011), coordinado por los profesores Noe CORNAGO y Mercedes GUINEA, en el que se recogen varios estudios sobre el SEAE: HOCKING; SMITH «An emerging diplomatic system for the EU?», pp. 19-42; DUKE, S., «Learning to cooperate after Lisbon: Inter-institutional dimensions of the EEAS», pp. 43-62; GUTIÉRREZ ESPADA, C., «El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿solo una hermosa fachada para la inanidad?», pp. 63-92; JØRGENSEN, K. E., «The EEAS and the challenges of multilateral diplomacy?», pp. 93-110; PÉREZ BERNÁRDEZ, C., «Respuestas del sistema diplomático ante el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE): el caso de la Unión Europea en la Asamblea General de Naciones Unidas», pp. 111-146; RASMUSSEN, S. B., «El Servicio Europeo de Acción Exterior: un reto comunicativo para la diplomacia pública de la UE», pp. 147-166; ANGULO BARTUREN, C., «Retos y oportunidades del SEAE sobre el terreno», pp. 167-180.

³¹ Artículo 1 de la Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se crea el SEAE, *cit. supra* (en adelante Decisión SEAE). Sobre la naturaleza jurídica del SEAE, véase: SANTOS VARA, J., «El Servicio Europeo...», *op. cit., supra*, p. 8 y ss.

³² El nombre y los perfiles de los 15 integrantes de la cúpula se puede encontrar en la página web de la Unión Europea: http://eeas.europa.eu/background/organisation/index_en.htm

³³ Alfonso DIEZ TORRES, en Argentina; Raúl TORRES, en Namibia; Javier PUYOL en Angola; Joaquín GONZÁLEZ, en Guinea-Bissau y Carmen CANO en China. *A181/10, de 25 de septiembre de 2010*, disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/press-data/EN/foraff/116509.pdf. Para más detalles sobre el exigente proceso de selección de candidatos, véase: *MEMO/10/415, Bruselas, 15 de septiembre de 2010*: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/415&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>

³⁴ Artículo 6.9 de la Decisión SEAE.

coherencia; para reforzarla en su función como presidenta del Consejo de asuntos exteriores; así como en su condición de Vicepresidenta de la Comisión Europea.

El SEAE no debe trabajar aislado, sino en estrecha colaboración con la Secretaría General del Consejo, con los servicios diplomáticos de los Estados miembros, así como con los servicios de la Comisión y otras instituciones y organismos, incluyendo el Parlamento Europeo y agencias como la OLAF, a las que se hace referencia expresa en la Decisión del Consejo por la que se crea el SEAE. En esta decisión se matiza que de las consultas que el SEAE deberá realizar con la Comisión se excluirán los asuntos relativos a la política común de seguridad y defensa. En el fondo este tipo de reservas manifiesta una incongruencia de fondo, pues supone dejar de lado el objetivo integrador que está en la base del cambio de naturaleza de la AR/VP. En efecto, tiene poco sentido mantener esta reserva y al mismo tiempo aceptar que la directora del SEAE es, además de Alta Representante, Vicepresidenta de la Comisión. Esto, además, no hará más que dificultar la coordinación en el área RELEX entre la VP y los comisarios competentes porque se apunta, de base, a la imposibilidad de establecer una relación de mutua confianza entre la Comisión y en el Consejo. En definitiva, y aunque en principio parecería situar a la Vicepresidenta en un posición privilegiada con respecto a los demás comisarios, lo cierto es que medidas de este tipo no hacen más que convertirla en un cuerpo extraño en la Comisión.

Como ya se ha dicho, el SEAE descansará sobre dos pilares: la administración central y las Delegaciones de la UE. La administración central estará organizada en Direcciones generales. En algunas se integrarán las secciones geográficas y temáticas. Entre las Direcciones temáticas se incluye la de prevención de conflictos y seguridad, a la que me referiré con mayor detalle más adelante en este mismo trabajo. 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 el *crisis management and planning directorate*, la *civilian planning and conduct capability*, el Estado Mayor de la UE y el Centro de Situación de la UE. En la administración central se incluirán también un Servicio Jurídico, y los Departamentos para relaciones inter-institucionales, diplomacia pública e información, auditoría interna y protección de datos personales. Hay toda una serie de departamentos de la Secretaría General del Consejo, así como de la Comisión, que se transfieren en bloque al SEAE. Esto tendrá una consecuencia inmediata en términos de coherencia porque unidades que antes trabajaban por separado en función de su adscripción a una institución u otra, pasan a trabajar unidas y bajo la autoridad de una única persona: la AR. Aunque la adopción de decisiones sigue en manos del Consejo, cuando hablamos de PESC y de PCSD, y los procedimientos varían en función de que estemos en un área o en otra, no se debe olvidar que la AR tiene un poder de propuesta que puede ser muy importante y que puede hacer que la creación de esta superestructura administrativa en el área de la acción exterior se pueda leer

como una de las manifestaciones más contundentes de la supresión de los pilares que ha operado el Tratado de Lisboa.

La otra pata del SEAE vendrá conformada por las Delegaciones de la UE. La decisión de crear o cerrar una Delegación se adopta por el AR, de acuerdo con el Consejo y la Comisión. Un reto importante es el que se deriva del cambio de naturaleza de las Delegaciones, que ya no representan únicamente a la Comisión Europea y, por tanto, a uno de los componentes de la acción exterior³⁵. Los funcionarios trabajando en las Delegaciones no se encargarán únicamente de ejecutar las políticas exteriores comunitarias, sino que también deberán ocuparse de la PESC e incluso de la PCSD. Se está en fase de reclutar a expertos en estas áreas para las Delegaciones y está abierta la discusión sobre si se incorporarán agregados militares a las mismas.

En definitiva, la Alta Representante y el SEAE a su servicio, conforman una estructura potente desde la que se administrará la acción exterior de la UE. Dicho esto, también hay que advertir que lo que aquí se ha denominado el primer ministerio integral de acción exterior no abarca todas las áreas de la acción exterior de la Unión Europea, pues quedan fuera la política comercial, parte de la cooperación para el desarrollo (lo que significa que en las Delegaciones habrá personal que dependa de la Comisión y que no pertenezca al SEAE³⁶), la acción humanitaria, así como la política de vecindad o parte de la política de ampliación, además de otras áreas que tienen un componente exterior muy relevante como energía o cambio climático. Aunque en la Decisión por la que se establece el SEAE se aclara que los respectivos departamentos de la Comisión y el SEAE deberán consultarse en todo lo relativo a las relaciones exteriores de la Unión y que tomarán parte en los respectivos trabajos preparatorios³⁷, es legítimo dudar sobre si esta previsión de consultas será suficiente para garantizar la coherencia. Por otro lado, también se empieza a detectar que el grado de integración interno dentro del SEAE puede mejorar, sobre todo en lo que se refiere al establecimiento de vínculos entre las Direcciones geográficas y temáticas con grupos de trabajo y comités, que también están integrados en el SEAE,

³⁵ Sobre las modificaciones que será necesario introducir en las Delegaciones, véase: PÉREZ BERNÁRDEZ, C., «Respuestas del sistema diplomático ante el Servicio Europeo de Acción Exterior...», *op. cit.*, p. 116 y ss. La autora pone de relieve que, de facto, las Delegaciones ya habían venido asumiendo la representación de la UE, véase p. 119. También hace una reflexión muy interesante sobre la transformación de las Delegaciones: GUTIÉRREZ ESPADA, C., «El servicio exterior europeo: ¿sólo una hermosa fachada para la inanidad?», *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 44/2011, p., 84 y ss.

³⁶ De hecho, en la Decisión por la que se crea el SEAE (artículo 5.3) se aclara que el Jefe de Delegación responde y recibe instrucciones de la AR, pero que en las áreas que siguen siendo competencia de la Comisión, ésta puede dar instrucciones a las Delegaciones, que serán ejecutadas bajo la responsabilidad del Jefe de Delegación. Véase: FERNÁNDEZ SOLA, N., «El Servicio Europeo de Acción Exterior y la nueva gobernanza de los asuntos europeos», en: SORROZA, A., *Presidencia española 2010... op. cit.*, p. 156.

³⁷ Artículo 3.2 de la Decisión SEAE.

como el grupo político-militar, el comité militar de la UE, o el comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis. Es, desde luego, un avance que todos estos organismos estén incluidos en una misma estructura orgánica y bajo una sola dirección, pero deberá conseguirse que colaboren entre ellos como el único modo de implementar el *whole of government approach*.

La exclusión de ciertas áreas del ámbito de competencias del SEAE es insatisfactoria. De la misma se derivan paradojas desconcertantes. Así, de paradójico se puede calificar el hecho de que en uno de sus primeros discursos la AR declarara ante el PE que una de sus prioridades, la primera entre las tres a las que hizo referencia, era asegurar mayor estabilidad y seguridad en las regiones vecinas, promoviendo reformas económicas y políticas³⁸, cuando la política de vecindad permanece en el ámbito de la Comisión. Sería de desear que en el futuro, al menos algunas de las áreas que han quedado fuera del SEAE se fuesen incorporando al Servicio³⁹.

Aunque el SEAE está ya funcionando, se ha dejado, no obstante, sin regular una cuestión muy importante: la formación de los integrantes del Servicio, omisión que ha sido reconocida por la propia AR/VP⁴⁰. La formación del personal del SEAE ha quedado como una asignatura pendiente y se fija, en la propia Decisión por la que se establece el Servicio, un plazo de un año para superarla. Se dice en la Decisión del Consejo que a la hora de diseñar el proceso de formación se partirá de las prácticas nacionales y de las estructuras existentes tanto en el ámbito nacional como en el de la UE⁴¹. Desde mi punto de vista la formación, el contenido de los planes de formación y los métodos terminarán de definir la naturaleza del SEAE⁴². El PE propuso la creación de una escuela diplomática europea⁴³, una propuesta que ha sido abandonada por el momento.

³⁸ Las otras dos prioridades son: hacer frente a los actuales desafíos a la seguridad global, lo que requiere –en su opinión– estrategias integrales, organizaciones internacionales potentes y desarrollo del Estado de Derecho; y la construcción o reforzamiento de relaciones estratégicas con organizaciones y países clave en la sociedad internacional actual. Véase el discurso sobre política exterior y de seguridad ante el PE, del 10 de marzo de 2010, SPEECH 10/82, disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/82&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

³⁹ MISSIROLI, A., «A Tale of two Pillars – and an Arch» en: AVERY, G. (et al.), «The EU Foreign Service: How to build a more effective common policy», *EPC Working Paper Nr.28*, November 2007, European Policy Centre: Brussels, p. 23.

⁴⁰ Discurso de la AR/VP en el debate del PE sobre la acción exterior de la UE, 19 de octubre de 2010, SPEECH 10/567, disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/567&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁴¹ Artículo 16.7 de la Decisión SEAE.

⁴² También resaltan la importancia de este aspecto: VANHOONACKER, S; RESLOW, N., «The European external action service: living forward by understanding backwards», *European Foreign Affairs Review*, 15 2010, p. 13.

⁴³ Parlamento Europeo, *Report on the institutional aspects of setting up the European External Action Service*, Bruselas, 20 de octubre de 2009, párrafo nº 12, (2009/2133[INI]). El ponente fue Elmar Brok. El informe está disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/>

Otro de los problemas que tiene la configuración actual del SEAE es que, a pesar de que existe en la UE un principio de apertura 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 labor muy importante en el terreno de la diplomacia privada, no se ha hecho ninguna referencia a la cooperación entre el SEAE y estas organizaciones, a las que se debe dar un espacio tanto en el terreno de la acción como de la formación⁴⁴. Esta omisión no es coherente con la intención de hacer del SEAE un servicio adecuado a las necesidades del siglo en que vivimos y tampoco es congruente con la importancia que desde la UE se da a la mediación en lo que a gestión y prevención de conflictos se refiere⁴⁵. Más adelante tendremos ocasión de profundizar un poco más en este aspecto.

4. LA AR, EL SEAE Y LA MIOPIA ESTRATÉGICA DE LA UNIÓN EUROPEA

La estrategia europea de seguridad (EES) y el informe sobre su aplicación (IAEES), de diciembre de 2008, son dos piezas clave en torno a las que se articula la política de seguridad y defensa europea y la acción exterior. Multilateralismo, prevención y enfoque integral son los ejes en torno a los que se estructura la Estrategia de seguridad europea y, desde mi punto de vista, ilustran la *globalidad* de la estrategia europea. El IAEES fue el único resultado de un proceso de «revisión» de la estrategia de seguridad europea que se cerró en falso. La necesidad de completar y renovar la EES sigue, por tanto, viva. La Unión Europea debe dotarse de una estrategia con la que pueda realizar una considerable contribución a la agenda global de seguridad. El concepto de seguridad europeo debe ser amplio y el consenso necesario sólo se puede construir sobre la base de la necesidad de colaborar para hacer frente a amenazas y desafíos globales que lo serán, igualmente, para otros países de la Comunidad internacional. En efecto, en tiempos de seguridad humana parece coherente definir la seguridad en términos globales. Humanidad sólo hay una y si se habla de seguridad humana esta debe definirse en los mismos términos para todos. La Unión Europea se merece una estrategia de seguridad en la que se pueda encontrar una relación entre seguridad global y justicia global. Estos propósitos encajan perfectamente

sides/getDoc.do?language=EN&reference=A7-0041/2009 Sobre algunos aspectos y mecanismos que se están utilizando para ofrecer formación al personal destacado en las Delegaciones, véase: FERNÁNDEZ SOLA, N., «El Servicio Europeo de Acción Exterior y la nueva gobernanza de los asuntos europeos», en: SORROZA, A., *Presidencia española 2010... op. cit.*, p. 156 y 157.

⁴⁴ CEBADA ROMERO, A., «Hacia la construcción descentralizada de la paz: una oportunidad para la sociedad civil, para el Derecho internacional y para la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2010, n. 35, pp. 1-44.

⁴⁵ Consejo de la Unión Europea. *Concept on strengthening EU Mediation and Dialogue capacities*. 15779/09, Bruselas 10 de noviembre de 2009.

con la agenda de la Sra. Ashton para la que una de las prioridades es precisamente enfrentarse a los grandes desafíos para la seguridad global.

Una vez identificadas las amenazas y los retos, en el IAEES se reconoce que la Unión Europea no les puede hacer frente sola, por lo que es necesario colaborar, particularmente, con organizaciones internacionales como la ONU y los organismos regionales. El llamamiento que se hace a la creación de asociaciones estratégicas que contribuyan a la consolidación de un multilateralismo eficaz aunque no es nuevo debe ser subrayado como un elemento clave. Entre los países concretos que se mencionan como socios estratégicos están: Estados Unidos, China, Canadá, Japón, Rusia, India, Brasil, Sudáfrica, Noruega y Suiza. Posteriormente se ha añadido México a la lista⁴⁶. En el campo de las organizaciones se menciona la necesidad de reforzar la cooperación con Naciones Unidas y la OTAN⁴⁷. La AR/VP ha acogido la empresa de desarrollar las asociaciones estratégicas como una de sus prioridades y, por encargo, del Consejo Europeo está estudiando cómo se pueden mejorar. De hecho, ya ha presentado el primer informe de progreso en diciembre del pasado año, en el que se examina la relación con los tres socios más importantes: Estados Unidos, Rusia y China.

Aunque desde la UE se subraya en todo momento que estas asociaciones deben servir para reforzar un multilateralismo eficaz, conviene plantearse si no suponen un cambio de paradigma, pues no se tratan ni de fórmulas multilaterales, ni interregionales –por las que la Unión ha apostado hasta ahora–, sino instrumentos puramente bilaterales con socios muy heterogéneos, algunos de los cuales ni siquiera comparten el concepto europeo de multilateralismo⁴⁸.

En todo caso, el camino parece trazado y, cómo se ha destacado, la Alta Representante, por encargo del Consejo Europeo y en coordinación con la Comisión y el Consejo de asuntos exteriores, está evaluando las relaciones con todos los socios estratégicos. El objetivo que se quiere conseguir es marcar una estrategia a medio plazo (hasta ahora venía condicionada por el ritmo que marcaba la rotación de presidencias), que defina el contenido de las agendas en los binomios estratégicos. También se da mucha importancia a la sincronización de las agendas nacionales, por un lado, y de la propia de la UE, por otro, con el objetivo de potenciarlas mutuamente. Llama la atención que la AR/VP ha introducido un matiz en este ámbito, pues aceptando que tendrá que compartir protagonismo con los ministros nacionales, ahora establece como objetivo que haya un solo mensaje que puede ser

⁴⁶ Informe 2009 sobre la PESC, presentado por la Alta Representante/VP al PE, (Consejo de la UE 10659/10, de 8 de junio de 2010, p. 55).

⁴⁷ En el Consejo Europeo del 16 de septiembre de 2010 se encargó precisamente a la Alta Representante que presentase propuestas para mejorar las relaciones entre la UE y la OTAN.

⁴⁸ VASCONCELOS, Á., «A strategy for EU foreign policy», *ISS EU Report n.º 7*, junio de 2010, p. 68, disponible en: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/A_strategy_for_EU_foreign_policy.pdf.

transmitido por 27 voces: «*The desired outcome is not the proverbial single voice but instead: one message, 27 voices*»⁴⁹. En el primer documento presentado por la Baronesa Ashton también me parece muy destacable la referencia a la cooperación triangular. Aunque la relación con Estados Unidos se sigue presentando como «*unlike any other*», para mantenerla y alimentarla es necesario también dedicar esfuerzos para desarrollar los vínculos con otros socios estratégicos: «*So we need to transcend the bilateral prism and see the connections among the strategic Partners. This could also lead to triangular co-operation*»⁵⁰.

La AR sólo podrá dar una auténtica «profundidad estratégica» a las asociaciones con todos estos países y actores internacionales una vez que el SEAE esté a pleno rendimiento. Será primordial para elaborar el mensaje que las 27 voces y la propia AR tendrán que transmitir al unísono.

5. EL NUEVO MINISTERIO DE ACCIÓN EXTERIOR FRENTE A LAS OPORTUNIDADES INTRODUCIDAS POR EL TRATADO DE LISBOA

En el Tratado de Lisboa, se formulan oportunidades destacables para reforzar a la Unión Europea como actor internacional en todas las áreas de la acción exterior. Se ha hecho referencia con anterioridad a los tres ejes en torno a los que esta última pivota: multilateralismo, prevención y enfoque integral, que son también tres de las notas definitorias más claras del modelo de acción exterior europeo.

Desde el Consejo Europeo de Gotemburgo, en 2001, la prevención de conflictos se situó como uno de los objetivos prioritarios de la UE. En estos momentos se hace necesaria una revisión del Programa de Gotemburgo con objeto de revitalizar la prevención de conflictos como uno de los pilares de la acción exterior de la Unión. En efecto, estamos ante un actor especialmente idóneo para asumir y ejercer con eficacia esta función, por sus amplias capacidades civiles en ámbitos conectados con la prevención a corto y a largo plazo. Políticas como la comercial, la de cooperación para el desarrollo, la acción humanitaria, la de vecindad, son marcos idóneos para la prevención. Será una rémora desde luego que algunas de estas políticas hayan quedado excluidas, en todo o en parte, de los ámbitos materiales de competencia del SEAE. De hecho, la Comunicación de la Comisión sobre prevención de conflictos se abría subrayando la importancia de la Unión como proyectora de estabilidad y la relación con nuestros vecinos era la primera referencia⁵¹. No obstante, la AR puede tratar de llevar la iniciativa política

⁴⁹ Alta Representante, «Strategic Partners: Progress report for the European Council», 16-17 diciembre 2010, disponible en: http://www.europolitique.info/pdf/gratuit_fr/285183-fr.pdf

⁵⁰ Vid. Supra, p. 4.

⁵¹ COM (2001) 211 final, de 11.04.2001, *Comunicación de la Comisión sobre prevención de conflictos*. Disponible en: http://eeas.europa.eu/cfsp/crisis_management/docs/com2001_211_en.pdf

incluso en áreas de la acción exterior que permanecen bajo la batuta de otros Comisarios.

Por otro lado y más allá de las posibles actuaciones de prevención a medio y largo plazo en ocasiones es necesario llevar a cabo una acción para evitar un conflicto que está a punto de estallar, sin embargo en estos casos muchas veces ha fallado la voluntad política para actuar⁵². El papel de la AR como forjadora de consensos en el seno del Consejo de asuntos exteriores puede ser fundamental. El SEAE, además, permitirá conectar la alerta temprana con la formulación de políticas, pues uno de sus objetivos fundamentales será el de ofrecer información que permita formular mensajes y propuestas que la Alta Representante se encargará de elevar al Consejo de Asuntos Exteriores. La Comisión ya había desarrollado unos indicadores de conflictividad⁵³ y se daba traslado al Consejo de aquellos casos en que estos indicadores apuntaban al estallido inminente de una crisis. Gran parte de la información que permitía evaluar los indicadores provenía de las Delegaciones de la Comisión. En las recién estrenadas Delegaciones de la UE la evaluación será pues «integrada» desde este nivel, lo que deberá facilitar la elaboración de propuestas y de mensajes asumibles luego por el Consejo de Asuntos Exteriores, que es el que –en última instancia– tendrá que adoptar la decisión de intervenir. Sería conveniente también que el establecimiento de indicadores de conflictividad, así como la evaluación de los mismos se hiciera mostrando la necesaria sensibilidad transcultural⁵⁴. Adicionalmente es muy positiva la integración de la inteligencia. En efecto el Centro de Situación, la *Crisis Room* de la Comisión así como la *Watchkeeping Facility*, constituirán la célula de inteligencia del SEAE.

La UE es una potencia en lo que a prevención de conflictos se refiere⁵⁵ y esto debería quedar reflejado en el SEAE que debería contar con suficiente personal especializado⁵⁶. Se ha hecho referencia a que dentro del Servicio

⁵² En la Comunicación de la Comisión sobre prevención de conflictos, *cit. supra*, se destaca la necesidad de reaccionar rápidamente frente a un conflicto emergente, véanse p. 20 y ss. La República Democrática del Congo es un caso claro reciente de la falta de voluntad política.

⁵³ Estos indicadores se refieren a la legitimidad del Gobierno, la calidad del Estado de Derecho, la situación en cuanto al respeto de los derechos humanos, la situación en relación a la libertad de expresión y los medios de comunicación, la fortaleza de la sociedad civil, relación entre las distintas comunidades en el interior de un país, situación económica, desigualdades sociales y regionales, así como la situación geopolítica.

⁵⁴ Conceptos perfectamente establecidos en el mundo occidental como el de Estado de Derecho o democracia deben quizás adaptarse a la idiosincrasia particular de algunos países.

⁵⁵ CAMERON, F., «The European Union and conflict prevention», *European Policy Center, United Nations Institute for Disarmament Research*, disponible en: http://www.unidir.org/pdf/EU_background_papers/EU_BGP_01.pdf, p. 1.

⁵⁶ Catherine Woollard denuncia que falta personal en las instituciones de la UE que esté trabajando específicamente en prevención de conflictos. *EPLO Review of the Gothenburg Programme*, p. 2, disponible en: http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/EEAS/EPLO_Review_Gothenburg_Programme.pdf.

hay una Dirección de Prevención de conflictos y seguridad, con una Unidad específica dedicada a la construcción de la paz, la prevención y la mediación. Pues bien es de lamentar que la Unidad esté infradotada en materia de personal, pues a ella se han destinado únicamente tres personas⁵⁷. Sería deseable corregir este déficit de cara al futuro.

Otra de las cuestiones a las que se refería el Programa de Gotemburgo y la Comunicación de la Comisión sobre prevención de conflictos era la cooperación con organizaciones internacionales. Esta sigue siendo una cuestión clave. Muy sugerente me parece el debate sobre el papel de los organismos regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Se está pidiendo ya un asiento para la UE en el Consejo de Seguridad⁵⁸. El éxito de este tipo de propuestas parece lejano, pero en ningún caso se podrá lograr sin la connivencia de otros organismos regionales, que también pueden jugar un papel fundamental en lo que a la prevención y resolución de conflictos se refiere. Quizás esto sirviera para subrayar, de paso, la importancia de la prevención de conflictos en cualquier sistema de seguridad colectiva, dada la orientación hacia la prevención de muchos de estos organismos. La reforma del Consejo de Seguridad, cuya crisis de legitimidad es cada vez más acuciante, es necesaria para consolidar un multilateralismo efectivo y la UE debe aspirar a jugar un papel substancial en el proceso.

Pasando de la prevención a la gestión de crisis propiamente dicha me parece esencial subrayar la necesidad de reforzar las capacidades de mediación de la UE. Es necesario que la Alta Representante se involucre más y que esté presente en los escenarios de crisis. Los Representantes especiales, cuyo rol post-Lisboa está por definir sobre todo en lo que se refiere a la delimitación de funciones con los Jefes de Delegación, pueden asumir protagonismo en el desarrollo de capacidades de mediación en contextos en los que haya una ventana de oportunidad para la resolución de conflicto y se exija una concentración de esfuerzos de manera continuada. Los representantes oficiales podrían tratar no sólo de mediar entre las partes, sino también de contribuir a la resolución del conflicto mediante contactos con representantes de las sociedades civiles implicadas. Además, el reforzamiento de las capacidades de mediación de la UE requerirá el reconocimiento de un espacio para la participación de las organizaciones de la sociedad civil especializadas. Como se trata de un tema que ya he analizado con cierta

⁵⁷ EPLO, *Conflict Prevention and Peace Building inside the EEAS*, disponible en: http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/EEAS/EPLO_Statement_EEAS_Feb2011.pdf

⁵⁸ RONZITTI, N., «The Reform of the UN Security Council», *Istituto Affari Internazionali, Documenti IAI* 10/13, julio 2010, pp. 12-13, disponible en: http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/IAL_Report_1.pdf; Véase también: SCHWARTZBERG, J., «Universal regional representation as a basis for a Security Council Reform», Paper presentado en el 20º Aniversario del *Academic Council on the United Nations System*, en el Ralph Bunche Institute for International Studies, CUNY Graduate Center, NYC, 6-8 junio de 2007, disponible en: <http://www.cwps.org/acuns.html>

profundidad en otros trabajos, a ello me remito aquí⁵⁹. No obstante, quisiera destacar la importancia que tiene que el Consejo adoptó antes de que se produjera la reforma institucional, en noviembre de 2009, un concepto, elaborado conjuntamente con la Comisión, sobre el reforzamiento de las capacidades de mediación y diálogo de la Unión Europea⁶⁰. En este documento se reconoce que aunque la mediación no es un área de actuación nueva para la Unión, su actuación ha sido *ad hoc* y poco sistemática, por lo que con un enfoque más coordinado se puede mejorar sustancialmente su capacidad para desempeñar un papel más activo. Este concepto sobre el reforzamiento de las capacidades de mediación y diálogo es una primera respuesta al llamamiento que se hacía en el Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, en 2008, a mejorar estas capacidades y va en la línea de lo que pedía también el Secretario General de Naciones Unidas un Informe sobre mediación presentado en abril de 2009⁶¹. Se especifica que se explorará la necesidad de crear un listado de expertos en mediación y áreas relacionadas, así como la de desarrollar mecanismos que permitan un despliegue rápido de esos expertos. En la UE existen ya los llamados Equipos de Respuesta Civil, que están en proceso de revisión con el objetivo de incrementar el listado hasta las 200 personas, pero los Equipos de mediación se diferenciarían de éstos, aunque se trataría de aprovechar las posibles sinergias⁶². En el documento se reconoce el papel de la sociedad civil y de sus organizaciones, como actores e interlocutores, y se establece que la Unión Europea seguirá apoyando y financiando los procesos de mediación, tanto los formales como los informales. De hecho, se hace de la conexión con los actores civiles uno de los rasgos distintivos de la aproximación europea a la mediación⁶³.

Ya existen ejemplos de cooperación entre la UE. La financiación de los procesos de mediación, incluyendo los informales, se puede realizar en el marco del Instrumento para la Estabilidad o del Mecanismo para la paz en África. En el primero hay un fondo específico para la asistencia política y a mediación. En el Instrumento para la Estabilidad se inscribe la Asociación para la construcción de la paz (*Peacebuilding partnership*), en cuyo marco se está apoyando el Equipo de Mediación *Stand by*, de Naciones Unidas. También en la Asociación mencionada se encuadra la Iniciativa para la Construcción de la Paz (*Initiative for Peacebuilding*), un consorcio que agrupa a diez organizaciones de la sociedad civil, uno de cuyos objetivos es ofrecer a las instituciones de la Unión Europea información sobre la situación sobre el

⁵⁹ CEBADA ROMERO, A., «Hacia la construcción descentralizada de la paz: una oportunidad para la sociedad civil, para el Derecho...», *op. cit.*

⁶⁰ Consejo de la Unión Europea. *Concept on strengthening EU Mediation and Dialogue capacities*. 15779/09, Bruselas 10 de noviembre de 2009 (en adelante: Concepto sobre fortalecimiento de la mediación en la UE).

⁶¹ S/2009/189, Informe del Secretario General sobre el mejoramiento de la mediación y sus actividades de apoyo, de 8 de abril de 2009.

⁶² Ver Concepto sobre fortalecimiento de la mediación en la UE, p. 5. *cit. supra*.

⁶³ Véase el Concepto sobre fortalecimiento de la mediación en la UE, p. 7. *cit. supra*.

terreno, así como análisis que puedan facilitarles la adopción de decisiones y el diseño de políticas⁶⁴.

Ahondando en la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la resolución de conflictos y en la construcción de la paz, desde muchas de estas organizaciones se está presionando a la Unión Europea para que se cree un cuerpo civil de paz europeo. Se solicita a la Unión Europea que elabore el marco legal, reconozca y conceda apoyo financiero a organizaciones que estén trabajando en este ámbito, con la idea de que éstas puedan –con todas las garantías– reclutar, entrenar y desplegar equipos de paz y expertos cuya misión sería apoyar y proteger a las sociedades civiles locales, tratando de promover el diálogo y la reconciliación⁶⁵. No está claro cuál sería la relación entre este cuerpo civil de paz y los posibles equipos de mediación. Habría que definir también la relación entre este cuerpo civil de paz y el SEAE.

Este tipo de iniciativas que significarían una profundización de la relación entre la UE y la sociedad civil, también en el área de la paz y de la resolución de conflictos, deberían ser tenidas en cuenta y apoyadas por la Alta Representante. La prevención de conflictos y la construcción de la paz deben ser áreas preferentes de actuación para el SEAE. Son, además, objetivos horizontales que permitirán a la AR/VP llevar la iniciativa política en otras áreas de las relaciones exteriores que permanecen en manos de la Comisión.

En el ámbito de la PESC y de la PCSD, también se presentan para la Alta Representante oportunidades y desafíos muy interesantes. En el momento actual existe cierta incertidumbre en relación con el futuro de la política europea de seguridad. Por un lado, tenemos el Tratado de cooperación en defensa y seguridad, celebrado entre Francia y UK (noviembre 2010)⁶⁶, que ha sido recibido con cierta desconfianza por algunos socios europeos. Y, por otro, nos encontramos con la misma Francia promoviendo, junto con Polonia y Alemania la llamada iniciativa de Weimar, que básicamente propone un reforzamiento de la PCSD a través de, entre otras cosas, la creación de

⁶⁴ http://www.initiativeforpeacebuilding.org/about_us.php Uno de los documentos producidos en el marco de este consorcio es: HERRBERG; GÜNDÜZ y DAVIS. «*Engaging the EU in mediation and dialogue*», 2009, disponible en: http://www.initiativeforpeacebuilding.org/pdf/Synthesis_Engaging_the_EU_in_mediation_and_dialogue.pdf

⁶⁵ Véase la iniciativa *Vote for Peace*. <http://www.civilpeace.eu/our-proposals>

⁶⁶ En realidad se trata de dos Acuerdos. En uno de ellos se desarrolla el *pool and sharing* de recursos militares, además de contemplarse la creación de una fuerza expedicionaria conjunta. El otro va referido a la cooperación nuclear, y contempla –entre otras cosas– la realización conjunta de ensayos nucleares. <http://www.rtte.es/noticias/20101102/reino-unido-francia-firmaran-este-martes-historico-acuerdo-cooperacion-militar/366716.shtml>. Se puede encontrar el texto de la declaración conjunta emitida a raíz de la firma de los acuerdos en: <http://www.number10.gov.uk/news/statements-and-articles/2010/11/uk%E2%80%93france-summit-2010-declaration-on-defence-and-security-cooperation-56519>

un cuartel general civil-militar⁶⁷. Esta propuesta pretende resolver el déficit europeo en lo que se refiere a las capacidades de mando y control. En efecto, se viene advirtiendo que la inexistencia de un cuartel general europeo encargado del planeamiento militar es un grave hándicap. Ya en 2003 Alemania, Francia, y Luxemburgo propusieron la creación de un cuartel general europeo, en Tervuren (Bruselas), pero la propuesta no salió adelante, por la oposición determinante del Reino Unido espoleado por EEUU. Desde entonces la propuesta –formulada de distintas maneras– ha permanecido viva y la iniciativa de Weimar lo demuestra⁶⁸. Ésta, sin embargo, incluye una novedad relevante y es que propone la unificación del mando militar y civil en un mismo cuartel general⁶⁹.

En el ámbito de la política europea de seguridad y defensa se presentan oportunidades para reforzar el liderazgo de la Unión en el mundo⁷⁰, pero sería un error utilizar las capacidades militares para definir la identidad de la Unión. El reto para la AR es impulsar la política de seguridad y defensa, pero sin traicionar la esencia del modelo europeo de acción exterior. Está perfectamente demostrada la insuficiencia de las soluciones puramente militares, y la necesidad de diseñar políticas de seguridad y defensa con un enfoque más amplio (enfoque integral – *comprehensive approach*), que incluye desde luego una dimensión civil. Hasta la OTAN hace referencia en su nuevo concepto estratégico a la necesidad de desarrollar «*an appropriate but modest civilian crisis management capability*» con objeto de gestionar las crisis

⁶⁷ MAJOR, C., «A civil-military Headquarters for the EU», *SWP Comments 31, German Institute for International and Security Affairs*, diciembre 2010.

⁶⁸ Se recoge, por ejemplo, en el Informe Danjean. Informe elaborado en el marco de la Comisión de Asuntos Exteriores del PE: «Aplicación de la Estrategia europea de seguridad y de la política común de seguridad y defensa» A7-0026/2010; 2009/2198/INI, 2 de marzo de 2010, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0026&language=ES>

⁶⁹ En la actualidad, existen siete cuarteles generales a los que se puede recurrir, con tres modelos: 1) sobre la base de los acuerdos Berlín + es posible utilizar los cuarteles generales de la OTAN (SHAPE) (se hizo en la operación Concordia [ex república yugoslava de Macedonia] y en Althea, en Bosnia Herzegovina); 2) Utilizar los que ofrecen los EEMM (Francia: Mont Valerien; Alemania: Postdam, Berlin; Reino Unido: Northwood; Italia: Roma; Grecia: Larissa) o 3) recurrir al que está a disposición del Estado Mayor de la UE (Centro de operaciones), que sólo es apto para misiones de tamaño limitado (hasta 2000 efectivos) y que no es una estructura permanente, sino llamada a activarse cuando sea necesario. Véanse: COELMONT, J., «Europe's military ambition», en: BISCOP, S; ALGERI, F. (eds.), *The Lisbon Treaty and ESDP: transformation and integration*, Egmont Royal Institute for International Relations; Austrian Institute for European and Security Policy, junio 2008, p. 9; PERRUCHÉ, J. P., «Permanent command and control structures for the EU», en: BISCOP; ALGERI (eds.), *The Lisbon Treaty... op. cit.*, p. 25.

⁷⁰ URREA CORRES, M., «Los nuevos instrumentos jurídicos de la política común de seguridad y defensa». En: «La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Cuaderno de Estrategia* n^o 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 87 y ss. ROLDÁN BARBERO, J. (ed.), *De la política europea de seguridad y defensa (PESD) a la política común de seguridad y defensa*, Universidad de Granada; MADOC, 2011 (en prensa).

de modo más efectivo⁷¹. El Tratado de Lisboa, en el que se recoge la referencia expresa a la política común de seguridad y defensa⁷², acoge esta idea estableciendo en el artículo 42.1, que la PCSD «ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en los medios civiles y militares» a los que podrá recurrir para realizar fuera de la Unión un abanico muy amplio de misiones a las que luego me referiré.

Los avances en política de seguridad y defensa, también en el ámbito militar, son importantes, o incluso necesarios, y pueden influir desde luego en la configuración de la definitiva naturaleza de la Unión Europea, pero se debe evitar poner el foco exclusivamente en esta área o considerar que el progreso en la misma es imprescindible para la supervivencia de la UE o para que ésta pueda actuar en el escenario internacional.

La UE no es la única que está tratando de definir un modelo adecuado de política de seguridad y defensa⁷³. La propia OTAN acaba de estrenar su concepto estratégico y aquí en España se está tratando de definir la primera estrategia de seguridad. En el ámbito de la seguridad y la defensa se están elaborando y proponiendo nuevos conceptos desde hace décadas para adaptar las estrategias de seguridad y defensa a los escenarios actuales, caracterizados principalmente por su dinamismo. Es bien sabido que hoy en día se pretende enfocar la seguridad de manera integral⁷⁴ y que, en ese afán, se va más allá de la identificación y protección del interés unilateral de cada Estado, para pasar también a determinar la contribución que cada uno puede hacer a la paz (soberanía responsable⁷⁵) y a identificar intereses comunes,

⁷¹ «Strategic concept for the defence and security of the Members of the NATO», adoptado en Lisboa el 19 de noviembre de 2010, párrafo 25, disponible en: <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>

⁷² FERNÁNDEZ SOLA, N; STAVRIDIS, S., «La política de seguridad y defensa de la Unión Europea en el nuevo marco constitucional europeo», en: *La Constitución de la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 218-221.

⁷³ PASCAL VENNESSON habla de cuatro posibles «grandes estructuras» para la UE, que se corresponden con cuatro modelos de acción exterior: «euro-neutralism, superpower EU, euro-atlanticism and civilian power EU». VENNESSON, P., «Competing visions for the EU Grand Strategy», *European Foreign Affairs Review* 2010, p. 58.

⁷⁴ CASTILLA BAREA, A., «El concepto de comprehensive approach en ONU y OTAN. Alcance e implicaciones», En: ORTEGA, J. (coord.), *De las operaciones conjuntas a las operaciones combinadas*, Documentos de seguridad y Defensa, nº 37, CESEDEN, Madrid, 2010, pp. 67-87; PAREJA, I; COLOM, G., «El enfoque integral (comprehensive approach) a la gestión de crisis internacionales», *RIELCANO ARI*, 115/2008, de 25/09/2008.

⁷⁵ SLAUGHTER, A.M.: «Security, Solidarity and Sovereignty: the grand themes of the UN Reform». *American Journal of International Law*, n. 99, 2005, p. 619 y ss.; MARIÑO MENÉNDEZ, F. M., «La responsabilidad de proteger». *Tiempo de Paz*, 2008, nº 90, p. 79-83; ESPÓSITO, C; ALMQVIST, J. (eds.), *Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect*. FRIDE, Madrid, 2005 (<http://www.fride.org>); ESPÓSITO, C., *Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger. El debate sobre la reforma de la ONU*. FRIDE, Madrid, 2005, (<http://www.fride.org>); GARCÍA PÉREZ, R., «La “responsabilidad de proteger”: un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional», *REEI*, n. 11, 2006, disponible en: <http://www.reei.org>. CERVELL, M. J., «La responsabilidad de proteger: cuando el sistema falla», en: BLANC ALTEMI, A., *El proceso de reforma de las Naciones Unidas*, Tecnos, 2009, p. 336.

globales o compartidos⁷⁶. En los nuevos conceptos ampliados de seguridad no se trata únicamente de dar una respuesta adecuada a los intereses de los Estados, sino también a los de otros actores internacionales, incluyendo a las personas. De modo que aunque puede haber fundamento para las advertencias que se están haciendo acerca de los peligros de la securitización de la acción exterior, identificando esta tendencia con la intención de dar prevalencia a lo militar frente a lo civil⁷⁷; lo cierto es que en todo caso, esta tendencia no es la única pues es indudable que se viene produciendo también una «humanización» de la seguridad. En efecto, en lo que se refiere a la evolución del concepto de seguridad⁷⁸, el gran hito fue la formulación del concepto de seguridad humana⁷⁹.

Pues bien, estos nuevos modelos de la seguridad y la defensa encajan perfectamente en el paradigma de acción exterior de la UE, por lo que su consolidación hace más justificable los desarrollos de una política común de seguridad y defensa. Y la Unión Europea es –tras Lisboa– un actor internacional más idóneo para proveer seguridad de acuerdo con estos nuevos modelos y parámetros.

Por contra, ninguno de los Estados miembros de la UE podrían unilateralmente afrontar todos los problemas de defensa y seguridad de acuerdo con los nuevos enfoques, modelos y paradigmas. Muchos de esos problemas tienen un alcance global y es una gran ventaja poder contar con las economías de escala que ofrece una actuación en el plano de la Unión. De ahí la importancia del desarrollo de la PCSD, más para los Estados miembros, que para la UE misma⁸⁰.

En estos términos, contar con la UE y con la posibilidad de desarrollar una política común de seguridad común parece no sólo recomendable, sino necesario. Y es incluso más necesario para los Estados miembros si quieren seguir teniendo un cierto protagonismo en las relaciones internacionales. Paradójicamente, son algunos de esos Estados los que se muestran reacios a este desarrollo. La experiencia demuestra que en ocasiones no se trata de

⁷⁶ Véase el documento: CITPAX; Instituto Español De Estudios Estratégicos (eds.), «Los nuevos paradigmas de la seguridad», 2009, disponible próximamente en la página web del CITpax: <http://www.toledopax.org> y del IEEE: <http://www.ieee.es/>

⁷⁷ La incorporación de la dimensión civil de la Política europea de seguridad y defensa fue vista con recelos por la Comisión Europea que temía que se diera prioridad a la seguridad sobre las cuestiones relativas al desarrollo y la asistencia humanitaria. Véase: DIJKSTRA, H., «Commission versus Council Secretariat: an analysis of bureaucratic rivalry in European Foreign Policy», *European Foreign Affairs Review*, 2009, pp. 442-443.

⁷⁸ ENSEÑAT y BEREÁ, A., «El concepto de seguridad nacional en las estrategias de seguridad nacional». En: CITpax; IEEE, *Nuevos paradigmas de la seguridad*, Madrid, 2009.

⁷⁹ Informe Anual sobre Desarrollo Humano, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994.

⁸⁰ Algunos autores consideran que es difícil que la UE pueda actuar en el mundo o incluso avanzar en su proceso político si no es capaz de garantizar su propia seguridad. DE AYALA, J. E., «La política europea de seguridad y defensa», *Política Exterior*, núm. 114, 2005, pp. 47-61, en p. 58.

un déficit de capacidades sino de una falta de voluntad política para hacer uso de las que están disponibles⁸¹.

Por tanto, la PCSD puede contribuir a humanizar la seguridad si se desarrolla con pleno respeto de los rasgos que definen el modelo de acción exterior europeo. Su desarrollo es importante y útil para impulsar los nuevos enfoques de la seguridad en que se reconoce el peso de las capacidades civiles para satisfacer las necesidades e intereses de las poblaciones afectadas por los conflictos. No se debe identificar PCSD, por tanto, únicamente con el ámbito militar, ni tampoco se le debe dar un papel central en el marco del proceso de integración europeo. Recordemos que no es más que una parte de la acción exterior y de la política exterior y de seguridad común, que están compuestas por otros muchos elementos cuyo desarrollo ha ido forjando la imagen de la UE durante décadas –mucho antes de que la PCSD o la política europea de seguridad y defensa hubieran visto la luz–.

Pues bien, una vez puesta la PCSD en sus justos términos, hay que reconocer que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha constituido un hito en materia de PESC y de PCSD. Ya se ha repetido reiteradamente que la Alta Representante encarna el enfoque interagencias y si cumple su compromiso con el Parlamento Europeo e impulsa las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil puede contribuir a que la UE desarrolle un enfoque «*whole of State*». La UE tiene, por tanto, la oportunidad de diseñar un modelo único de política de seguridad y defensa y la arquitectura orgánica e institucional le permite aprovechar esa oportunidad –siempre y cuando los Estados miembros, que siguen siendo piezas fundamentales– le den su beneplácito. Decir que el modelo de la UE será peculiar o único no debe mover a que se disparen las expectativas, puede crear una receta nueva, pero no servirá para resolver todos los desafíos y amenazas a la seguridad internacional.

Un reto de cara al futuro es regular las futuras actualizaciones de la estrategia europea de seguridad, así como culminar el desarrollo de la existente mediante la elaboración de subestrategias, ente las que debe haber un libro blanco de defensa. Aquí y dado el precedente marcado por Javier Solana, a la AR le correspondería desempeñar un papel preponderante.

También habrá que avanzar en el control democrático de la política de

⁸¹ Se verá que es particularmente llamativo que, en el ámbito militar, los batallones todavía no hayan sido utilizados (a pesar de que hay 16 formados y dos disponibles permanentemente, que se van definiendo por rotación semestral). Véase «Strength in numbers? Comparing EU military capabilities in 2009 with 1999», *JSS policybrief. European Union Institute for Security Studies*, 2009; DE AYALA MARÍN, J. E., «Las capacidades militares», en: *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuaderno de estrategia nº 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, p. 145. Por otro lado, en el ámbito civil, aunque existen los equipos de respuesta civil (lista de expertos compuesta por 200 personas con disponibilidad para desplegarse en 5 días y estar sobre el terreno durante 4 meses), no se ha hecho apenas uso de los mismos (pues se han desplegado menos de 20 expertos de la lista).

seguridad y defensa. Esto es, si cabe, más necesario pues desde la UE, se están intentando exportar conceptos como el de la reforma del sector de la seguridad. Se plantea quiénes son los órganos que deben ejercer ese control democrático. En el Informe Danjean se establece que son el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, los que deben asumir la competencia para realizar la supervisión democrática de la política de defensa europea⁸². Alvaro DE VASCONCELOS ha propuesto la «europeización» de las comisiones parlamentarias de defensa, considerándola además como una condición necesaria para el éxito de la PCSD⁸³. Hasta el momento, la AR/VP se ha comprometido reiteradamente a mantener informado al PE y tener en cuenta sus opiniones. También se ha incluido en las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores una sección sobre relaciones con el PE.

El Consejo Europeo ha encargado directamente a la AR que estudie y proponga medidas para mejorar las relaciones entre la UE y la OTAN, una cuestión muy relacionada con el futuro de la PCSD.

Parece también esencial, de cara al futuro, reforzar la formación común y particular de las fuerzas armadas de los países miembros de la UE. Para ello se debe seguir perfilando el papel del Colegio Europeo de Defensa, donde la AR desempeña también un importante papel, y continuar con el desarrollo del programa ERASMUS militar. Igualmente importante es desarrollar la formación del personal que vaya a ser destinado a misiones de gestión civil de crisis. Desde comienzos de este año existe una iniciativa financiada a 80% por la Comisión Europea y con la participación de instituciones de 13 Estados miembros, entre los que lamentablemente no se encuentra España⁸⁴.

En cuanto al desarrollo de algunos instrumentos incluidos en el Tratado de Lisboa, habría que referirse al papel que la Alta Representante puede jugar en la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP)⁸⁵. De acuerdo con el artículo 46 del TU los Estados interesados en

⁸² Informe Danjean. Informe elaborado en el marco de la Comisión de Asuntos Exteriores del PE: «Aplicación de la Estrategia europea de seguridad y de la política común de seguridad y defensa» A7-0026/2010; 2009/2198/INI, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0026&language=ES>; Véase también HOWORTH, J., «Implementing a grand strategy», en VASCONCELOS, A. (ed.) *What ambitions for European defence in 2020?*, EUISS, 2009, p. 42.

⁸³ Conclusiones de *What ambitions...* *op. cit.*, p. 165. Félix Arteaga también apoya esta propuesta: ARTEAGA, F., «La política europea de seguridad y defensa», en: *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuaderno de Estrategia nº 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 63.

⁸⁴ Europe's new training initiative for civilian crisis Management (ENTRI): <http://www.entriforccm.eu/partners/>

⁸⁵ BISCOP, S; GALMONT, J., «Permanent Structured Cooperation: in defence of the obvious» *EU ISS Opinion*, junio 2010, p. 1; URREA CORRES, M., «Los nuevos instrumentos jurídicos de la política común de seguridad y defensa», en: *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuaderno de Estrategia nº 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 87 y ss.

participar en la CEP deben comunicar su intención de participar en la misma al Consejo y a la AR/VP. El primero, tras consultar con la segunda, y en un plazo de 3 meses desde que reciba dicha comunicación, decidirá –por mayoría cualificada– si se establece o no esa CEP. De otro lado, la Agencia Europea de Defensa, que está bajo la dirección de la Alta Representante, desempeñará un papel clave en el marco de la cooperación estructurada permanente, pues puede contribuir a la definición de las condiciones para la participación, adaptándolas a las características de los Estados, evaluará el cumplimiento de los compromisos por parte de los Estados participantes y tratará de identificar posibilidades de reforzar la cooperación entre los Estados participantes y las oportunidades para integrar capacidades. Los Estados tienen el poder de decisión, pero es destacable la aceptación de un órgano de control.

Los gastos operativos con repercusiones en el ámbito militar y de la defensa no corren a cargo del presupuesto de la UE, sino que siguen siendo financiados por los EM a través del llamado mecanismo Athena, que viene funcionando desde 2004⁸⁶. Una novedad relevante introducida por Lisboa es la creación de un fondo inicial que se nutrirá con aportaciones de los EM y que estará destinado a la preparación de misiones militares o de defensa. El fondo inicial se pondrá a disposición de la AR/VP para realizar actividades preparatorias de misiones, cuyos gastos no pueden cubrirse con referencia al presupuesto comunitario; lo que le dará mayor margen de maniobra. Aunque las misiones PESC representan una mínima parte de la actividad exterior desarrollada por la UE, son importantes porque le confieren gran visibilidad. Hay, no obstante, que lanzar misiones adecuadas a nuestras capacidades y evaluar seriamente los resultados obtenidos⁸⁷.

En definitiva, el gran desafío para la AR será el que ha venido siéndolo para la UE: desarrollar una acción exterior que le confiera legitimidad y la haga acreedora de reconocimiento por parte de otros actores internacionales y de sus propios ciudadanos. Para ello hay que apostar con determinación por

⁸⁶ Actualmente regulado por la Decisión del Consejo 2008/975/PESC, de 18 de diciembre de 2008. Ver el sitio web del Consejo sobre Athena: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1175&lang=en> En el marco de Athena se prevén dos tipos de costes: COSTES COMUNES, financiados por Athena (que a su vez obtiene sus fondos de las contribuciones de los EEMM en función de su PIB); hay una lista preestablecida de estos costes para cada fase; están limitados por el presupuesto; COSTES SUFRAGADOS POR LOS ESTADOS, en relación con éstos, Athena sólo adelanta el dinero; los Estados miembros y los terceros Estados reembolsan en función del uso; el Comité especial aprueba una lista ad hoc –para cada operación– con los costes que pueden entrar en esta categoría; no hay límite presupuestario. Los costes comunes sufragados por Athena sólo representan el 10% del total de costes reales: ARTEAGA, F., «La política europea de seguridad y defensa», en: *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuaderno de Estrategia nº 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 58.

⁸⁷ Véanse los datos que facilita y las propuestas que realiza en este sentido: ARTEAGA, F., «La necesidad de un sistema abierto de evaluación de las misiones PCSD de la UE», *RIELCANO ARI* 69/2011, de 14/04/2011.

aquellas actuaciones en las que la UE tiene una experiencia y una ventaja comparativa acreditadas. Aquí se han mencionado la prevención y la resolución de conflictos. Impulsar ciertos desarrollos en el área de la seguridad y defensa también resulta altamente recomendable, sin necesidad de cambiar el foco desde los ámbitos supranacionales hasta los de estricta cooperación intergubernamental.

6. REFLEXIONES FINALES

La AR/VP y el SEAE conforman el primer ministerio de acción exterior de la UE. La integración de diversos ámbitos de la acción exterior que se produce en este Ministerio debe facilitar la coherencia. No obstante, no se ha producido una integración total pues importantes áreas han quedado excluidas del dominio del SEAE. Aún así, la concentración de poderes y funciones en las manos de la AR/VP es notable. Ella es presidenta del Consejo de asuntos exteriores, vicepresidenta de la Comisión Europea y dirige la Agencia Europea de Defensa, el Centro de Satélites de la UE, preside el Instituto de la UE para estudios de Seguridad (en París) y sobre todo tiene bajo su dirección a todo un Servicio europeo de acción exterior, entre otros cargos⁸⁸. Se puede percibir claramente que se ha convertido en una pieza esencial de la arquitectura institucional de la acción exterior europea. Tal y como se ha visto a lo largo de este trabajo, los poderes que se han puesto a su disposición son muy importantes y una vez que el SEAE alcance la velocidad de crucero, la AR/VP será capaz de ejercerlos de manera efectiva.

La Alta Representante inició su andadura con un sonoro fracaso: la cumbre de Copenhague sobre cambio climático, del que se le atribuyó parte de la responsabilidad. A partir de ahí, y a pesar de los prejuicios y de las muchas críticas que sigue recibiendo ha seguido desarrollando su mandato. No lo tiene fácil. El cargo en sí mismo, supone un cambio radical en el modo en que las lógicas supranacional e intergubernamental permean el discurso y la acción exterior de la UE. Y acercar los órganos y las personas que actuaban guiados por una o por otra lógica, no se presenta como una tarea sencilla.

Hemos visto que la AR ha sabido marcar con claridad sus prioridades, aunque la eficacia de la estrategia que desarrolle en estas áreas puede verse perjudicada por el hecho de que determinadas áreas, como las políticas de cooperación o de vecindad, están en parte o en su totalidad en manos de la Comisión.

Tanto la AR/VP, como la propia acción exterior de la UE, necesitan de una visión más a largo plazo que supere la miopía que resultaba de la rotación

⁸⁸ Por ejemplo, puede en situación de crisis presidir el Comité Político y de Seguridad, que de todas formas actúa bajo la responsabilidad del Consejo y de la AR (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/_L_02720010130en00010003.pdf); cuenta con el asesoramiento militar que le brinda el Estado Mayor de la UE, que ahora se integra en el SEAE, etc.

de presidencias. El SEAE debe ser capaz de ofrecerle a la AR/VP esa visión, que es la que permitirá dar profundidad estratégica a la acción exterior de la UE. Con el SEAE a pleno rendimiento la AR/VP estará mejor equipada para afrontar los ambiciosos objetivos que ella misma se ha marcado.

La AR/VP debería impulsar el reforzamiento de la UE en el ámbito de la prevención de conflictos y de la construcción de paz, dos objetivos horizontales que le permitirán también llevar la iniciativa política en otras áreas.

Igualmente, sería fundamental que la Alta Representante estimulase el desarrollo de la PCSD, dentro de los nuevos modelos de seguridad, y con el objetivo no de «seguritizar» la acción exterior, sino de seguir contribuyendo a la «humanización de la seguridad», una de las señas de identidad de la UE.

La AR/VP tiene a su disposición no sólo un conjunto nada desdeñable de poderes, sino también los instrumentos para ejercerlos de manera efectiva. No obstante, el apoyo de los Estados seguirá siendo una condición necesaria. Ellos son los sujetos insustituibles del proceso de integración europea. Debe demostrar su habilidad para forjar consensos en el seno del Consejo de asuntos exteriores y para mantener una cooperación adecuada y fructífera con los comisarios que mantienen competencias con una gran repercusión exterior. El que estos comisarios manejen los presupuestos en sus respectivas áreas no debería impedir que la AR mantuviese la iniciativa política⁸⁹.

Sólo el tiempo dirá si el ministerio de acción exterior inaugurado con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y plenamente efectivo desde que se lanzó el SEAE, en enero de 2011, habrá servido para fortalecer el papel de la UE como un actor internacional fiel a su propio modelo de acción exterior.

⁸⁹ Agradezco el comentario que el embajador Enrique Mora realizó, a este respecto, en el seno de una reunión del Grupo de Trabajo sobre el futuro de Europa, presidida por Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS, y celebrada en el Real Instituto Elcano en abril de 2011.