

10/2013

4 junio de 2013

*Alberto Priego Moreno**

PRESENTE Y FUTURO DE LA ACCIÓN
EXTERIOR DE LA UE

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

PRESENTE Y FUTURO DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE

Resumen:

El Servicio Europeo de Acción Exterior se ha convertido en una herramienta fundamental para la implementación de la política exterior de la UE. Tres años después de su creación se hace necesario hacer una revisión de su actividad y cuáles pueden ser las perspectivas de futura con desafíos tan importantes como la relación con los Estados Unidos, la crisis de Siria o los problemas de Malí.

Abstract:

The European External action service has become an essential tool for the implementation of the EU's foreign policy. Three years after its creation it is necessary to make a review of its activity and what can be the prospects for future challenges: United States- EU relations, the crisis of Syria or the problems of Mali.

Palabras clave:

SEAE, Unión Europea, Diplomacia, Malí, Siria, Política de Vecindad.

Keywords:

EEAS, EU, Diplomacy, Mali, Syria, the European Neighbourhood Policy.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

En marzo de 2010 la ya Alta Representante de la Unión Europea –Catherine Ashton– presentó ante el Consejo un borrador (Informe Brok) de lo que sería la Decisión que pondría en funcionamiento el Servicio Europeo de Acción Exterior. Se cumplía así un viejo sueño de los europeístas, un brazo ejecutor para la naciente política exterior de la Unión Europea. Aunque podemos destacar algunos antecedentes previos como los informes Fontescue (1982), Williamson (1996) o Galeote, no fue hasta la Convención Europea cuando se planteó de forma realista la posibilidad de crear un Servicio Diplomático para la UE.

Desde 2010 el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE¹) ha logrado establecer un total de 140 misiones diplomáticas permanentes así como un total de 13 misiones especiales para la gestión de crisis. Un elemento que merece la pena ser destacado es la capacidad de adaptación de la organización de las delegaciones a las necesidades de los Estados Receptores. Por ejemplo, en el caso de la Delegación de la UE en China se ha potenciado el aspecto comercial mientras que la misión en EEUU se ha favorecido el aspecto político y de seguridad.

Así, el SEAE es ya una realidad y parece haberse convertido en uno de los éxitos más notables de la UE en unos tiempos en los que la crisis económica paraliza, o al menos ralentiza, los avances en los procesos de integración.

Este documento se va a dividir de la siguiente forma. En primer lugar una breve descripción del SEAE incorporando los últimos nombramientos. En segundo lugar, se hará una revisión de las evaluaciones que se han llevado a cabo del SEAE valorando tanto sus puntos positivos como sus carencias. Por último veremos cómo ha actuado sobre el terreno y en qué medida sus acciones han afectado a las relaciones exteriores de la UE.

1. CONFIGURACIÓN DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

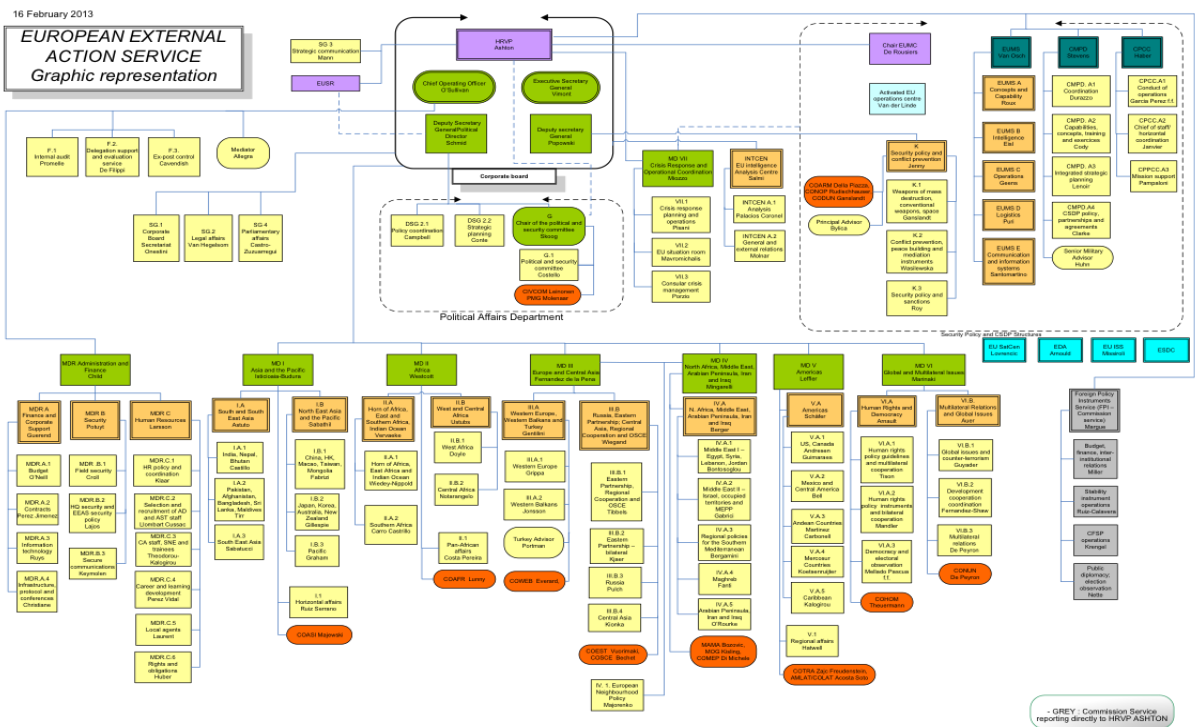
1.1. Breve descripción del Servicio Europeo de Acción Exterior²

A continuación vamos a analizar de manera sucinta como ha quedado configurado el SEAE, comenzando por el organigrama.

¹ A partir de ahora SEAE

² PRIEGO, Alberto “La Diplomacia Europea ¿Una consolidación de la PESC? Documento de Opinión 33/2011, Instituto Español de Estudios Estratégicos (Ministerio de Defensa). Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEEO33_2011ConsolidacionPESC.pdf

GRÁFICO 1: Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).



FUENTE: Elaboración Propia

El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) se organiza de la siguiente manera:

a) Una **Administración Central** bajo la dirección del Alto Representante de Asuntos Exteriores y de Seguridad. Aquí encontramos al Secretario General Ejecutivo³, los Secretarios Generales Adjuntos⁴ o el todopoderoso Jefe de Operaciones⁵.

b) **Unas Estructuras de Seguridad y Política Exterior** donde se integran los principales órganos vinculados con la Seguridad y la Defensa. En este grupo están incluidas entre otras la Dirección General de Planificación de la Gestión de Crisis⁶, la Célula de Capacidad Civil de

³ Pierre Vimont (Francia)

⁴ Maciej Popowski (Polonia) y Helga Schmid (Alemania)

⁵ David O’Sullivan (Irlanda)

⁶ Water Stevens (Bélgica)

Planeamiento y Ejecución⁷, el Estado Mayor de la Unión Europea⁸ y el Presidente del Comité Político y de Seguridad⁹.

c) Siete **Direcciones Generales** que se organizan tanto de acuerdo a criterios temáticos como geográficos.

c1) *Dirección General de Asia Pacífico*¹⁰ (I) que a su vez se subdivide en las subdirecciones generales de Sur y Sudeste y en la del Norte de Asia y el Pacífico.

c2) *Dirección General de África*¹¹ (II) que está dividida en la Subdirección del Cuerno de África, Este, Sur de África y Océano Índico y en la Subdirección de África Central y Oriental¹².

c3) *Dirección General de Europa y Asia Central*¹³ (III) está dividida en la Subdirección de Europa Occidental Balcanes y Turquía y la Subdirección de Rusia, Asociación Oriental, Asia Central y OSCE.

c4) *Dirección General de África del Norte, Oriente Medio, Península Arábiga, Irán e Irak*¹⁴ (IV) sólo posee una dirección general con el mismo nombre.

c5) *Dirección General de América*¹⁵ (V) tan sólo tiene una subdirección general con el mismo nombre¹⁶.

c6) *Dirección General de Asuntos Globales y Multilaterales*¹⁷ (VI) está subdividida en dos subdirecciones. Derechos Humanos y Democracia por un lado y Relaciones Multilaterales y Asuntos Globales.

c7) *Dirección General de Reacción de Crisis*¹⁸ (VII) que posee una serie de órganos vinculadas a la gestión de crisis entre los que se incluye la unidad de inteligencia INTCENT

c8) *Dirección General de Administración y Finanzas*¹⁹ (VIII) encargada de la gestión del Servicio Europeo de Acción Exterior.

⁷ Hansjorg Haber (Alemania)

⁸ Ikka Salmi (Finlandia)

⁹ Olok Skoog (Suecia)

¹⁰ Budura Isticioaia (Rumanía)

¹¹ Nick Westcott (Reino Unido)

¹² Manuel López Blanco (España)

¹³ Luis Felipe Fernández de la Peña (España)

¹⁴ Hugues Mingarelli (Italia)

¹⁵ Christian Leffler (Suecia)

¹⁶ Tomás Dupla del Moral (España)

¹⁷ Maria Marinaki (Grecia)

¹⁸ Antonio Miozzo (Italia)

¹⁹ Patrick Child (Reino Unido)

A día de hoy, podemos afirmar que el SEAE está plenamente operativo y preparado para aplicar la política exterior de la UE.

2. EVALUACIÓN DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

La diplomacia es la herramienta necesaria que permite ejecutar la política exterior. Por lo tanto se puede decir que ambas poseen un carácter completivo. En otras palabras, la una no puede vivir sin la otra y, de hecho, en el caso del SEAE, éste se presenta como un elemento imprescindible para poder hablar de una verdadera política exterior. Hasta la creación del SEAE no estaban claros, ni los órganos centrales ni los órganos exteriores y ni mucho menos podíamos hablar de un ciclo estable de política exterior.

Aunque es cierto que ya se habían fijado las *guidelines* o los objetivos así como los principios por los que debía guiarse la UE en el exterior, ésta carecía de instrumentos concretos para su implementación. Una vez se creó el SEAE cabe preguntarse qué ha aportado y en qué medida la política exterior de la Unión se ha visto afectada.

2.1. Coherencia, Cooperación y Continuidad

En enero de 2012 David O'Sullivan (Chief Operation Officer) realizó una primera evaluación del SEAE señalando tres aspectos positivos aportados por el nuevo servicio diplomático de la UE: Coherencia, Cooperación y Continuidad.

a) *Coherencia*. El nombramiento de Catherine Ashton como Alta Representante para Asuntos Exteriores y de Seguridad ha supuesto un elemento de coherencia para la política exterior. Hasta este momento, la Presidencia rotaba imprimiendo cierto carácter nacional e intergubernamental a la dimensión exterior de la Unión. Esta particularidad, que también tenía puntos positivos, restaba credibilidad a la UE. La doble condición de Ashton como Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores y Vicepresidenta de la Comisión permite, por un lado que se perciba que la UE habla con una sola voz y por otro lado reduce las tensiones institucionales dentro de la UE.

Si descendemos al terreno, vemos que el SEAE realiza una importante labor de coordinación con las delegaciones diplomáticas de los Estados miembros. Por un lado, el SEAE es el encargado de presidir el Comité Político y de Seguridad²⁰ además de una veintena de grupos de trabajo. En esta misma línea, es precisamente el SEAE quien prepara y conduce el diálogo político con terceros estados. Al mismo tiempo es precisamente el Jefe de misión de la UE²¹

²⁰ Desde el año 2012 Olof Skoog, miembro del SEEA, preside el Comité Político y de Seguridad. Se reúne un par de veces a la semana con los representantes permanentes de Bruselas para tratar temas de políticos y de seguridad.

²¹ Los Jefes de Misión están recogidos en el artículo 14 de la Convención de Viena sobre Relaciones

quien coordina las posiciones del resto de delegaciones de los miembros de la UE en un tercer estado²². Estos y otros ejemplos nos permiten afirmar que la creación y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior ha dotado de coherencia a la política exterior de la UE haciéndola girar en torno a unas grandes líneas.

b) Fomento de la Cooperación Institucional: El SEAE es ante todo y sobre todo un proveedor de servicios para el resto de instituciones de la UE y también para los Estados Miembros. En lo que a las instituciones de la Unión se refiere, hay que decir que el SEAE ocupa un lugar importante en la formulación y reformulación de las políticas de la Unión especialmente en política exterior. Ejemplos de esta actividad son la organización de briefings preparatorios para las Cumbres, para Comisarios²³ o incluso *joint papers* como fue el caso de la European Neighbourhood Policy (ENP). Así, el SEAE cumple con una de las funciones clásicas de la Diplomacia recogida en el artículo 3 de la Convención de Viena de 1961.

Con los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros también se ha establecido una colaboración fluida. A nivel de delegación se está trabajando en mecanismos, incluso creando plataformas tecnológicas, para compartir información entre las delegaciones de la UE y las de los Estados Miembros en asuntos de interés común, con especial atención a las cuestiones consulares. Incluso las Delegaciones de la UE ejercen una labor de coordinación con las misiones permanentes de los Estados Miembros lo que es una suma de diferentes opiniones y tradiciones diplomáticas.

Descendiendo a lo concreto podemos citar dos prácticas que son especialmente relevantes al tiempo que innovadoras. Por un lado el denominado "*laptop diplomat*²⁴", que se traduce en un diplomático en misión especial que se apoya en las misiones permanentes de la UE como centros de operaciones. Por otro lado también merece ser destacada la labor de coordinación y emergencia del SEAE en la evacuación de ciudadanos de la Unión Europea de terceros países

Tampoco podemos olvidar la labor del SEAE que permite completar la presencia de los Estados miembros, bien acreditando a diplomáticos nacionales en las Delegaciones de la UE, bien confiando su representación a los propios diplomáticos del SEAE. Esta práctica resulta especialmente interesante para Estados medios como España o pequeños como Luxemburgo. Este tipo de cooperación se hace especialmente interesante en un momento

Diplomáticas de 1961.

²² Sobre los distintos estilos diplomáticos ver NICOLSON Harold, *La Diplomacia*, México D.F, Fondo de Cultura Económica, 116-160 (Capítulo VI)

²³ En 2011 el Comisario encargado de la Ampliación Füle recibió 235 briefings de manos de miembros del SEEA.

²⁴ La existencia de Delegaciones del Servicio Europeo de Acción Exterior permite que los *laptop diplomats* no tengan que apoyarse en "Virtual Embassies". Esta práctica ha sido común entre los miembros de la Unión Europea especialmente en el caso del Reino Unido.

en el que se ha producido una reducción media de un 25% en los presupuestos de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros²⁵.

c) *Continuidad*: La doble condición (Vicepresidente de la Comisión y Presidente de Consejo de Asuntos Exteriores) del Alto Representante para Asuntos Exteriores y de Seguridad dota a la política exterior de un componente de continuidad. Antes de unir estas dos funciones, la Unión Europea tenía una aproximación incompleta y fragmentada ya que, como hemos anticipado, estaba a merced de las presidencias rotatorias. Además de este aspecto de continuidad hay que hablar de un aspecto que supera a la tradicional división competencial de la dimensión exterior los Estados: El Alto Representante es al mismo tiempo “*Ministro de Asuntos Exteriores*” y “*Ministro de Defensa*”. Esta particularidad es lo que permite que la Unión Europea sea, ante todo y sobre todo, un actor óptimo para la gestión de crisis.

Algunos autores, como Dan Smith, han llegado incluso a calificar al SEAE como “*integrated diplomacy*” por combinar una visión clásica de la política exterior (energía, comercio, desarrollo y ampliación) con un nuevo modelo en que se abordan los desafíos globales tales como cambio climático crecimiento poblacional²⁶.

2.2. Las relaciones con los vecinos

En la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 se afirma, sin ningún género de dudas, la necesidad de mantener la estabilidad en su vecindario, tanto este como sur. “*Nuestra tarea es promover un conjunto de países gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo con los que podamos mantener unas relaciones estrechas y de cooperación*”²⁷ Poco después, ya en el año 2004, tras una comunicación de la Comisión²⁸, la Unión Europea lanzó la European Neighbourhood Policy (ENP) La idea básica es la promoción de los valores propios de la unión en su vecindario para que, siguiendo el modelo europeo (democracia + derechos humanos²⁹), se proyecte la estabilidad y la prosperidad en los confines de la zona UE. La ENP es una política básica para la Unión Europea en general y para el SEAE en particular ya que acoge a la mayor parte de los diplomáticos que trabajan en él.

La ENP acoge tanto a los países del Mediterráneo como a los de la frontera este. Mientras que los primeros están dentro de la iniciativa Union for the Mediterranean, los segundos

²⁵ “*With the cuts to national ministries of up 25% members states could create synergies with the EEAS*” BALFOUR, Rosa y OJANEN, Hanna “*Does the European External Action Service Represent a Model for the Challenges of Global Diplomacy*”, *IAI Working Papers* 11/17, June 2011, 4.

²⁶ “*EU diplomatic service cautious on tough global stage*” BBC, 07.12.2013). Disponible en www.bbc.co.uk/news/world-europe-20522201?print=true Fecha de consulta (25.02.2013)

²⁷ “*Estrategia Europea de Seguridad*” (12.12.2003) 15.

²⁸ COM (2003) 104 Final.

²⁹ Dos pruebas del compromiso de la UE con la democracia y los derechos humanos son la aprobación del “*EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy*” y del nombramiento del Embajador Stavros Lambrinidis como Representante Especial para los Derechos Humanos.

participan en la conocida como Eastern Partnership. Pasamos a continuación a analizar ambos programas y la acción del SEAE en los mismos.

2.2.1. Eastern Partnership.

La Eastern Partnership fue lanzada en 2009 y reforzada en 2011³⁰ como parte oriental de la ENP. La Eastern Partnership (EP) se muestra especialmente relevante para la UE puesto que afecta a vecinos directos y candidatos a la adhesión a la Unión. Así como miembros de la EP destacamos a Armenia³¹, Azerbaiyán³², Bielorrusia³³, Georgia³⁴, Moldavia³⁵ y Ucrania³⁶. Es por ello, que la EP detrae una importante parte de los recursos humanos del SEAE acreditados tanto en misión especial³⁷ como en misión permanente.

En la reciente reunión del Consejo de Asuntos Exteriores la Unión Europea³⁸ se reiteró el compromiso con los Estados que componen la EP, compromiso que ha quedado confirmado con la celebración de la Cumbre de Vilnius (noviembre 2013) y la reunión preparatoria de los Ministros de Asuntos Exteriores de la zona prevista para julio de 2013. El 17 de mayo de 2013 Catherine Ashton y el Comisario Füle se reunieron con los Ministros de Asuntos Exteriores de la EP para afianzar las relaciones entre los Estados involucrados en esta iniciativa.

A pesar de algunos avances significativos como los “**Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA)**”, los obstáculos siguen siendo notables pues se trata de una zona con serios problemas, sobre todo en el plano político. Podemos apreciar el deterioro de la situación de la democracia y de los derechos humanos en Ucrania. Mención especial merece el caso de la ex Primer Ministro Tymoshenko que ha terminado por afectar a las relaciones entre Kiev y Bruselas. También las relaciones con Bielorrusia están alteradas por las reiteradas violaciones de los derechos humanos así como por las irregularidades electorales cometidas en los últimos comicios. Por estos motivos, Bruselas ha impuesto importantes sanciones a Bielorrusia lo que dificulta enormemente la normalidad en las relaciones bilaterales.

³⁰ Se basa en dos declaraciones conjuntas (2009 o 2011) “Eastern Partnership Joint Summit Declarations”.

³¹ La Delegación de la UE en Armenia está encabezada por el diplomático rumano Traian Hristeas.

³² Desde el 2 de Mayo de 2013 la Delegación de la UE en Azerbaiyán está encabezada por la diplomática sueca Malena Mård. Anteriormente el Jefe de misión era el belga Roland Kobia.

³³ La Delegación de la UE en Bielorrusia está encabezada por la diplomática italiana Maia Mora.

³⁴ La Delegación de la UE en Georgia está encabezada por el diplomático búlgaro Phillip Dimitrov.

³⁵ Desde el 4 de Abril la Delegación de la UE en Moldavia está encabezada por diplomático finlandés Pirkka Tapiola. Anteriormente estuvo dirigida por el alemán Dirk Schuebel.

³⁶ La Delegación de la UE en Ucrania está encabezada por el diplomático polaco Jan Tombinski.

³⁷ En la actualidad hay tres Embajadores en Misión Especial acreditados ante Estados pertenecientes a la Eastern Partnership. Peter Sorensen en Misión Especial en Bosnia Herzegovina, Samuel Žbogar en Misión Especial en Kosovo y Philippe Lefort en Misión Especial para el Cáucaso Sur y la Crisis de Georgia.

³⁸ Consejo de la Unión Europea “Council conclusions on the Eastern Partnership” 18.02.2013

Disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135513.pdf
Fecha de Consulta (19.02.2013)

Sin embargo, los mayores problemas para la UE en la EP no son políticos sino de seguridad. En Moldavia³⁹, en Georgia y en Azerbaiyán existen problemas secesionistas que han terminado en enfrentamientos armados. Es por ello, que la Unión Europea juega un rol especial en los conflictos de Transnistria (Moldavia), Osetia Sur/Abjasia (Georgia) y Nagorno Karabak (Armenia/Azerbaiyán). De hecho, la UE ha acreditado un Enviado en Misión Especial -Philippe Lefort- para el Cáucaso Sur y la Crisis de Georgia.

2.2.2. Los Balcanes Occidentales.

A pesar de los esfuerzos llevados a cabo por la UE en las últimas dos décadas, los Balcanes siguen acaparando buena parte de la inestabilidad del vecindario de Europa. En la Estrategia Europea de Seguridad leemos que *“La UE y los Estados Miembros han intervenido para contribuir a la rehabilitación de Estados en Descomposición por ejemplo en la zona de los Balcanes⁴⁰”* Aunque es cierto que se han logrado grandes avances en la estabilización de la zona, la próxima integración de Croacia es una buena muestra ya que todavía se mantienen algunas tensiones. Por este motivo la UE decidió la acreditación de dos Representantes Especiales, uno para Bosnia -Soren Peterson- y el otro para Kosovo, Samuel Žbogar. Es por ello, que los Balcanes se han convertido en una zona *“perfecta”* para que el SEAE desarrolle su potencial y proyecte los valores de la UE con acciones tales como la cancelación del referéndum secesionista de la República Srpska, encaminando a Serbia hacia las reformas necesarias para situarla en el camino de la integración o lo que se puede considerar como el mayor éxito del SEAE hasta la fecha, el acuerdo alcanzado en abril de 2013 entre Belgrado y Pristina. En este trabajo se ha implicado incluso la propia Catherine Ashton, tal y como ella misma reconoció en la Conferencia de Seguridad de Munich⁴¹ de febrero de 2013 y en posteriores ocasiones⁴².

En todos estos casos, la UE actúa a través del SEAE promoviendo valores tales como buen gobierno, democracia o respeto a los derechos de las minorías, por considerar que éste es el camino a la estabilidad⁴³.

³⁹ El pasado 18 de mayo el Comisario de Ampliación y Vecindad Füle visitó Moldavia con la idea de transmitir el mensaje que Moldavia es Europa y que su futuro está en la UE. Ver *“Moldova belongs to Europe”* Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-433_en.htm Fecha de Consulta 21.05.2013.

⁴⁰ *“Estrategia Europea de Seguridad”* (12.12.2003) 15.

⁴¹ *“We have travelled to the Western Balkans in support of the Pristine/Belgrade dialogue”* ASHTON, Catherine *“Address by the High Representative Catherine Ashton at the panel: What future for the Euro-Atlantic security community?”* Munich Security Conference, (02.02.2013). Fecha de consulta 21.02.2013

⁴² *“I have invited Prime Minister Dacic and Prime Minister Thaci for a meeting next week on 21 May in Brussels to discuss the joint step they need to take for the implementation of the April agreement”* Statement by High Representative Catherine Ashton on the next meeting in the framework of the EU-facilitated dialogue. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137117.pdf . Fecha de Consulta 20.05.2013

⁴³ *“This Constitutional settlement is formulated in the following terms: basic principles, such as democracy, human rights, the member states right to equitable institutional representation and diversity”* MELISEN Jan,

2.3. Las relaciones con los socios estratégicos

La Unión Europea, en un esfuerzo por mejorar sus relaciones con las potencias emergentes, desarrolló el concepto de “Socios Estratégicos”. Dentro de esta denominación encontramos esencialmente a los llamados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y otros tales como Corea, Japón, México⁴⁴. Mención especial merecen los Estados Unidos, un socio estratégico de la UE incluso antes de la creación de este concepto. Al igual que ocurría con los vecinos, la UE implementa su política a través de delegaciones permanentes que en su mayor parte son delegaciones de la Comisión y del Parlamento que se han reconvertido en Delegaciones Diplomáticas con todas las condiciones destacadas en la Convención de Viena de 1961.

a) *Los Estados Unidos*: Tal y como han señalado el Presidente Obama⁴⁵ y la Alto Representante, la relación entre los Estados Unidos y la UE es ahora quizás más importante que nunca. En noviembre de 2011 se celebró en Washington la Cumbre Unión Europea-Estados Unidos que estuvo centrada en el empleo, el crecimiento, los retos globales y en la seguridad de los ciudadanos. La sintonía transatlántica es total hasta el punto que la Alta Representante en visita -15 de febrero de 2013- al recién nombrado Secretario de Estado John Kerry declaró que no había mejor lugar para celebrar San Valentín que Washington⁴⁶.

Entre los puntos de cooperación entre Bruselas y Washington podemos destacar dos ámbitos por encima del resto: la economía y la política exterior. La economía y el comercio son fundamentales para las dos partes ya que la relación atesora más del 50% del comercio mundial. De hecho acabamos de asistir al lanzamiento de una propuesta “*Transatlantic Trade and Investment Partnership initiative*” que surge de un grupo de trabajo “*U.S.-EU High Level Working Group on Jobs and Growth*” copresidido por el Representante del Comercio Americano Kirk y el Comisario Europeo De Gucht.

En política exterior, una vez superados los desencuentros de Irak, las posiciones entre los EEUU y la UE son cada vez más cercanas, lo que permite una coordinación efectiva de las mismas. Libia, Siria o Irán son sólo ejemplos del funcionamiento de los diálogos⁴⁷ entre

The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 126.

⁴⁴ Desde el 8 de marzo el Jefe de Delegación en México es Andrew Standley quien anteriormente había servido en la Delegación de Bolivia.

⁴⁵ KANTER, James and EDWING, Jack “A Running Start for a U.S.-Europe Trade Pact”, New York Times (13.02.2013)

⁴⁶ “*There’s nowhere better to be on Valentine’s Day than in Washington, D.C. to celebrate this great partnership*” Remarks by EU High Representative Catherine Ashton at the start of her meeting with US Secretary of State John Kerry. Disponible en:

<http://www.eurunion.org/eu/Catherine-Ashton-meets-with-John-Kerry.html>.

Fecha de Consulta (18.02.2013)

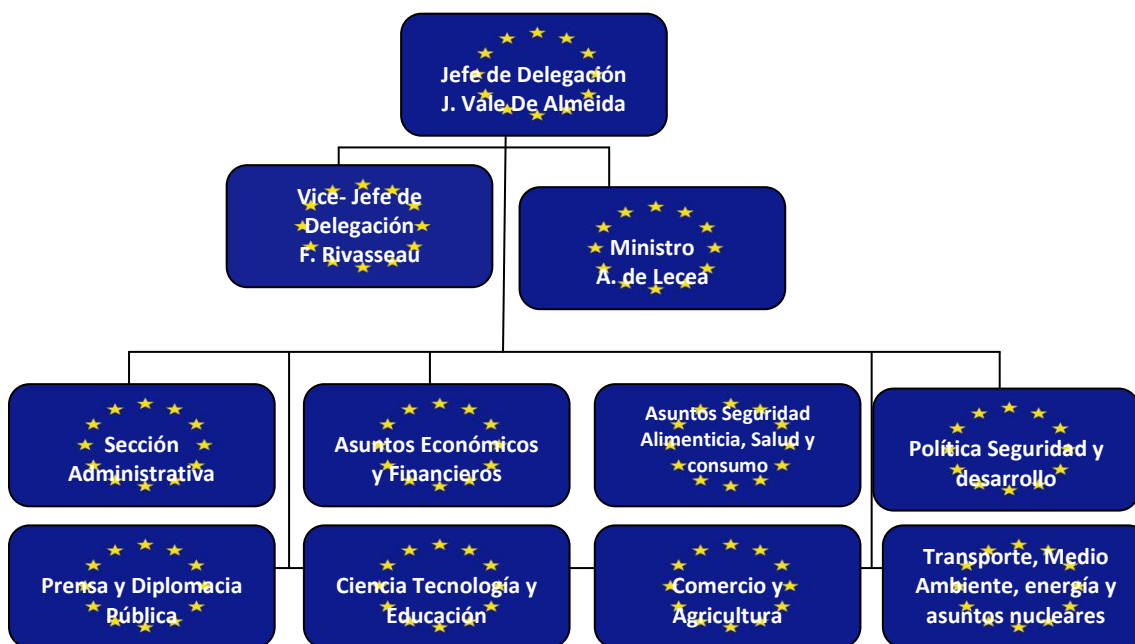
⁴⁷ El Transatlantic Economic Council, Transatlantic Consumers’ Dialogue, Transatlantic Business Dialogue, Transatlantic Legislators’ Dialogue, EU-US Development Dialogue, EU-US Education Policy Forum o el EU-US Energy Council son algunos ejemplos de estas iniciativas.

Washington y Bruselas sobre cuestiones políticas entre Washington y Bruselas. En este punto es donde la acción del SEAE aporta continuidad y coherencia, al tiempo que fomenta la cooperación con un socio estratégico como los Estados Unidos.

Cabe destacar dos acciones donde estos dos socios están yendo de la mano. Me estoy refiriendo al diálogo entre Serbia-Kosovo y la cuestión iraní. Respecto de la primera la Unión Europea tiene un interés especial y es precisamente en este asunto donde Washington está asistiendo a Bruselas con su posición privilegiada en la región. En la segunda cuestión, el programa nuclear iraní, es precisamente la Unión Europea quien está sumiendo un rol de mediador y líder al mismo tiempo a través de los formatos P5+1 o el E3+3⁴⁸. En febrero se celebró una reunión en Almaty (Kazajstán) para frenar el programa nuclear iraní y promover así la paz y la no proliferación nuclear, valores estos propios de la Unión Europea.

Esta relación que se viene desarrollando desde hace años, se ha visto fortalecida gracias a la acción del SEAE. La Delegación de la UE en Washington es una de las más importantes para Bruselas. Su relevancia quedó fuera de toda duda con las palabras de Catherine Ashton en Munich *“Transatlantic Partnership is of enormous and strategic importance”*⁴⁹

GRÁFICO 2: Delegación de la Unión Europea en Washington D.C.



FUENTE: Elaboración Propia.

⁴⁸ E3+3 es un diálogo en el que se reúnen por el lado Europeo Alemania, Reino Unido y Francia y por el otro lado China, Rusia y Estados Unidos. El P5 está compuesto por los 5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad más la Unión Europea.

⁴⁹ “Address by the High Representative Catherine Ashton at the panel: What future for the Euro-Atlantic security community?” Munich Security Conference, (02.02.2013). Fecha de consulta (21.02.2013)

Recientemente la Importancia de la relación ha quedado renovada con la visita a Washington de Catherine Ashton con motivo del simposio Common Security and Defense Policy⁵⁰.

b) *Federación Rusa*: Moscú es, al igual que los EEUU, un socio clave para la UE desde el punto de vista político, económico y social. Por ello, en Bruselas las relaciones con la Federación Rusa se cuidan mucho. De hecho, Catherine Ashton acaba de nombrar al lituano Vygaudas Usackas nuevo Jefe de Delegación sustituyendo al español Fernando Valenzuela⁵¹.

Dos asuntos han centrado los esfuerzos de los miembros del SEAE acreditados en Moscú: la implementación del *EU-Russia Partnership for Modernization*⁵² (PfM) lanzado en 2010⁵³ y las negociaciones para un nuevo *EU-Russia Agreement*. Además de estos temas, otros asuntos centraron las conversaciones entre Rusia y la Unión Europea en la última cumbre celebrada en Bruselas en diciembre de 2012.

En 2014 se celebrará el “Año de la Unión Europea-Rusia de la Ciencia, Tecnología e Innovación” lo que prueba una vez más la solidez de esta relación y el valor del SEAE. También hay que señalar los avances en las conversaciones para el establecimiento de un régimen libre de visados. En el plano de la seguridad hay que mencionar que Rusia ha contribuido positivamente a varias operaciones de la UE como EUFORTCHAD/RCA o EUNAVFOR ATALANTA. En la actualidad se está negociando un documento para institucionalizar la cooperación con Moscú.

Sin embargo, algunos aspectos entre Rusia y la UE no resultan tan sencillos y es por ello que se han surgido tensiones en aspectos como la relación con Siria, las elecciones en Rusia o la situación de los Derechos Humanos en Rusia en general y en el norte del Cáucaso en particular. El pasado 17 de mayo se celebró en Moscú un encuentro cuyo tema central fueron los derechos humanos en Rusia⁵⁴. Dicha reunión se enmarca en un foro ya

⁵⁰ “Opening address by High Representative Catherine Ashton at the symposium on the Common Security and Defence Policy” Disponible en:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137065.pdf Fecha de Consulta (20.05.2013)

⁵¹ “Catherine Ashton, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy/Vice President of the Commission, announced today the appointment of Vygaudas Usackas the new Head of Delegation to the Russian Federation” IP/13/90, (05.2.2013) Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-90_en.htm

⁵² Sobre los últimos acuerdos de la Partnership for Modernization ver “Progress Agree Report by the Coordinator for the EU-Russia Partnership for Modernization for the information of the EU Russia Summit” Disponible en:

http://eeas.europa.eu/delegations/russia/documents/eu_russia/p4mdec2012_en.pdf

Fecha de Consulta (18.02.2013)

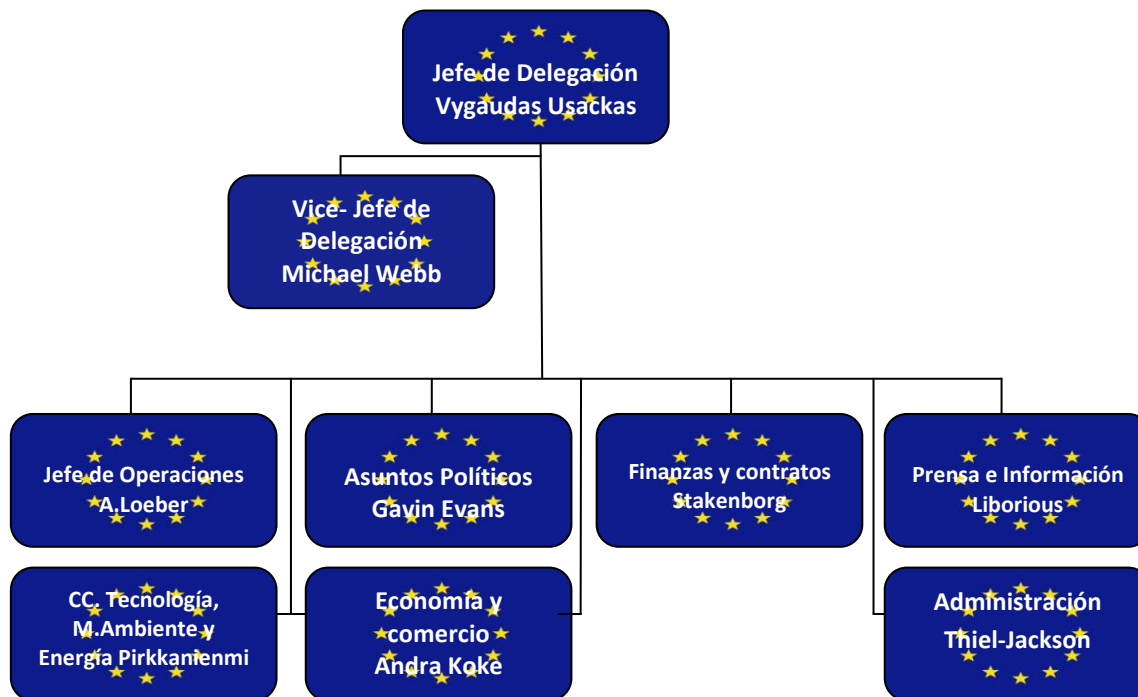
⁵³ 23 Estados Miembros han puesto en marcha este proyecto.

⁵⁴ “The European Union – Russian Federation human rights consultations” Disponible en

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137151.pdf Fecha de Consulta (21.05.2013)

institucionalizado entre Unión Europea y Rusia cuyo fin último es la promoción y el respeto de los derechos humanos, tema este que genera especial fricción en las relaciones entre Bruselas y Moscú.

GRÁFICO 3: Delegación Diplomática de la UE en Moscú.



FUENTE: Elaboración Propia

c) *China*. Al igual que ocurre con el resto de los Socios Estratégicos las relaciones con la República Popular China se desarrollan tanto a nivel de diplomacia directa⁵⁵ como a nivel de diplomacia permanente⁵⁶. Respecto de la primera cabe destacar los denominados Diálogos Estratégicos cuya segunda edición se celebró en mayo 2011 en Budapest, ya con el SEAE funcionando. El último encuentro se celebró entre Sanghai y Beijing en septiembre de 2012.

En esta misma línea debemos destacar las visitas de Van Rompuy en Mayo de 2011 y las de Catherine Ashton en octubre de 2012 y la última en abril de 2013⁵⁷. Todas estas reuniones junto con la acción de la Delegación de la UE en China, sin duda han servido para fortalecer la Cumbre UE-China, cuya última reunión se celebró en Bruselas en septiembre de 2012. La propia UE -en su informe anual sobre el SEAE- señala dos grandes líneas de cooperación entre la Unión y China. Por un lado, posiciones comunes en asuntos generales de ámbito

⁵⁵ Usando los órganos centrales Comisión Europea, Presidente de la UE o el Alto Representante.

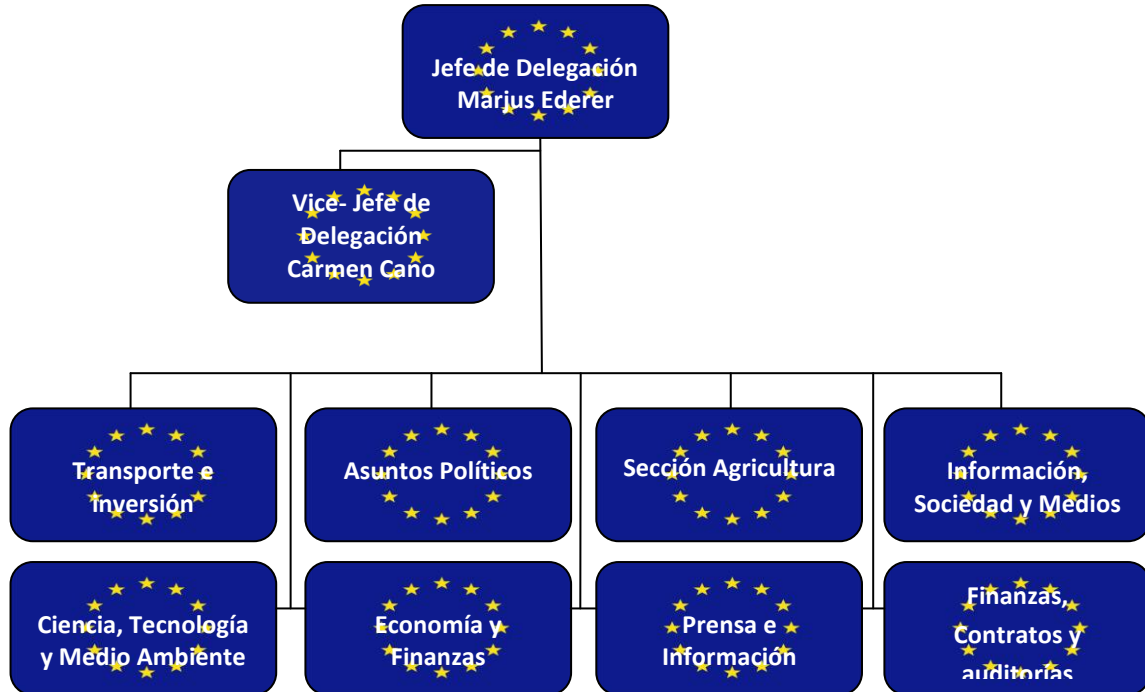
⁵⁶ Usando los órganos externos, es decir, las misiones permanentes o especiales.

⁵⁷ "Remarks by EU High Representative Catherine Ashton following her visit to China" disponible en: http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/136986.pdf

Fecha de consulta (20.05.2013)

global tales como Irán, Egipto, Libia o Túnez. Por otro lado descendiendo a la cooperación en políticas sectoriales como la alimentación o el medio ambiente.

GRÁFICO 4: Delegación de la UE en Beijing.



FUENTE: Elaboración Propia.

Un aspecto fundamental en la relación UE-China es el comercio. El pasado 15 de mayo el Comisario De Gucht visitó China con el objetivo de reforzar las relaciones comerciales⁵⁸. La delegación de la UE en China posee una importante dimensión económica y comercial. Su jefe de misión es el alemán Marius Edefer y cuenta como número dos con la diplomática española Carmen Cano.

d) *Brasil*: el país carioca, socio estratégico desde 2007, se está convirtiendo en uno de los actores preferentes para la Unión Europea. Como muestra de este especial interés podemos destacar los siguientes hechos. En primer lugar, la celebración de cumbres bilaterales UE-Brasil diferenciadas de las reuniones UE-Mercosur o UE-CEALAC. La última de estas cumbres bilaterales con Brasil se celebró en enero de 2013⁵⁹ y en ella se hizo especial hincapié en los asuntos económicos, medioambientales e internacionales, lo que supone un reconocimiento del estatus especial de Brasil en Sudamérica y en el Mundo.

⁵⁸ "Statement by EU Trade Commissioner Karel De Gucht on mobile telecommunications networks from China" Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-439_en.htm Fecha de Consulta (20.05.2013)

⁵⁹ Consejo de la Unión Europea 5715/13 "VI EU-Brazil Summit Joint Statement" Disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135015.pdf

La Delegación de la UE en Brasil está liderada por la diplomática portuguesa Ana Paula Zacarías y sus secciones, además de las habituales como administración, política o comercio, están centradas en cuestiones medioambientales y de desarrollo.

e) India: La Unión India es socio estratégico desde 2004. Las negociaciones para la firma de un acuerdo de libre comercio comenzaron en 2006 y todavía están en proceso de negociación. Desde hace algunos años la UE e India celebran cumbres bilaterales, la última tuvo lugar en Febrero de 2012, y en ellas se abordan cuestiones tales como la migración, la no-proliferación o el tráfico de seres humanos. La Delegación de la UE en India está encabezada por el diplomático portugués Joao Cravinho.

f) Otros socios estratégicos para la UE son Japón⁶⁰, México⁶¹, Canadá⁶² o Corea del Sur⁶³. En buena medida podemos afirmar que los socios estratégicos de la UE son, con alguna excepción como Turquía⁶⁴ la representación de los Estados más relevantes de la Comunidad Internacional y es por ello que la UE ha adoptado una estrategia especial que le ayuda a convertirse en una potencia global. En todos estos Estados se han abierto Delegaciones de la UE acreditando a diplomáticos del Servicio Europeo de Acción Exterior que llevarán a cabo la implementación tanto de la política exterior como otras acciones que la Unión Europea desee poner en práctica en estos Estados.

En todo caso, se puede afirmar que la creación del SEAE supone una herramienta fundamental para la ejecución de las políticas de la Unión Europea en el exterior. Gracias a sus valores de coherencia, cooperación y continuidad Bruselas posee una política eficaz tanto con los Estados vecinos como con los socios que se han denominado Estratégicos mejorando su posición en el mundo.

2.4. La gestión de los nuevos desafíos internacionales

En este primer año de puesta en funcionamiento del SEAE muchos y muy difíciles han sido los desafíos que se han tenido que abordar. Algunos de naturaleza política, como las revueltas árabes, otros de carácter más técnico como el programa nuclear iraní, o incluso cuestiones relacionadas con nuevos desafíos como las operaciones contra piratería en el Cuerno de África. En todos ellos persisten dos cuestiones que han permitido a la UE dar una respuesta adecuada a los mismos.

⁶⁰ La Delegación de la UE en Tokio está liderada por el austriaco Hans Dietmar Schweisgut.

⁶¹ La Delegación de la UE en México tiene por jefe de misión la belga Marie-Anne Coninx.

⁶² La Delegación de la UE en Canadá está dirigida por Marie-Anne Coninx. Anteriormente era el alemán Matthias Brinkmann quien estaba al frente de la misma.

⁶³ La Delegación de la UE en Corea del Sur cuenta con el polaco Tomasz Kozlowsk como Jefe de Misión.

⁶⁴ La Delegación de la UE en Ankara está dirigida por el diplomático francés Jean-Maurice Ripert.

a) Su naturaleza *sui generis* a caballo entre la organización internacional y la estatal que ha permitido a la UE ser un actor global y civil con valores post-materialistas con carácter normativo.

b) La organización de la diplomacia y la defensa en torno a una misma figura: la Alta Representante para Política Exterior y Seguridad. En otras palabras la integración de las dos dimensiones en un solo centro de toma de decisiones ha favorecido la gestión de las crisis de forma adecuada.

2.4.1. Las primaveras árabes

Existe un consenso sobre la Primavera Árabe ha supuesto el desafío más importante que ha tenido que afrontar el SEAE desde su creación. Precisamente por esa importancia y dificultad en julio de 2011 se nombró al español Bernardino León Enviado Especial de la UE para el Mediterráneo Sur con una misión con tres claros objetivos:

a) Mejorar el diálogo político con el Mediterráneo Sur.

b) Contribuir a dar una respuesta de la Unión al desarrollo de la región.

c) Mejorar la efectividad, presencia y visibilidad en la región y en los foros internacionales

Hasta que concluya su mandato, en junio de 2013, Bernardino León tratará de mejorar las relaciones de la UE con el Norte de África prestando especial atención a las organizaciones internacionales allí involucradas: la Liga Árabe, la Organización de la Conferencia Islámica, la Unión Africana y el Consejo de Cooperación del Golfo.

La respuesta más clara y efectiva de la Unión Europea a las Revueltas Árabes ha sido la “Partnership for Democracy and shared prosperity with the Southern Mediterranean⁶⁵”. Se trata de una reciente iniciativa a través de la cual la UE proyecta sus valores y sobre todo su enfoque normativo hacia el Mediterráneo Sur. En concreto, me estoy refiriendo a la participación política, dignidad, libertad etc... y en el plano económico se habla del fomento de las 3 M (Money, Markets, Mobility) Éstas y otras iniciativas han encontrado el apoyo económico necesario en la redefinición de la European Neighbourhood Policy y, sobre todo, en el nuevo marco financiero aprobado para el periodo 2014-2020.

⁶⁵ Comunicación conjunta COM(2011) 200 final “Joint Communication to the European Council, The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean” 08.03.2011
Disponible en http://aei.pitt.edu/39629/1/com2011_0200en01.pdf Fecha de Consulta (19.02.2013)

En todo momento la UE ha adoptado una posición de unidad frente a la crisis que suponen las Revueltas Árabes⁶⁶. Se trata pues de un enfoque comprensivo con dos líneas claras de actuación.

a) Alcanzar la “**Deep Democracy**”⁶⁷ favoreciendo la construcción de sistemas democráticos sostenibles y no meramente formales. La Unión Europea además de otras cuestiones como la independencia judicial, la libertad de prensa está presentando especial atención a la sociedad civil. Es por ello que en 2011 la UE aprobó el Neighbourhood Civil Society Facility cuyo objetivo no es otro que la promoción de la Sociedad Civil. También tenemos que mencionar otra interesante iniciativa de la Comisión “European Endowment for Democracy”, cuyo principal objetivo es el fomento de la democracia.

b) Alcanzar un crecimiento económico sostenible que posibilite la creación de puestos de trabajo. Este marco económico es el necesario para el desarrollo de la “**Deep Democracy**” En esta línea, y complementando los objetivos fijados en la Estrategia Europea de Seguridad⁶⁸, se encuadra la iniciativa de la Comisión “Deep and Comprehensive Free Trade Areas (DCFTA)” que busca promover acuerdos FTA con Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez.

Con el fin de dotar de fondos (700 millones de €) a estas propuestas, la UE aprobó la “Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth”⁶⁹ con el objetivo fundamental de fomentar la creación de puestos de trabajos evitando, así, el descontento de la población y su radicalización.

Por último, no hay que olvidar la Security Sector Reform (SSR) establecida en noviembre de 2010 y que trata de hacer una evaluación de las necesidades de Libia, Túnez y Egipto.

Estas iniciativas pueden llevarse a cabo gracias al trabajo del SEAE presente en todos y cada uno de los Estados del Norte de África. Así, pues se cumple el ciclo de la política exterior: se formula en los órganos centrales (Comisión y Consejo⁷⁰) y se ejecuta a través de los órganos

⁶⁶ “Joint Crisis platforms have united the EEAS and the Commission in coordinating the immediate response to the crisis in Libya, Tunisia also Syria” en EEAS “2011 Annual Activity Report” p. 8. Fecha de Consulta (19.02.2013)

⁶⁷ Concepto desarrollado por la UE.

⁶⁸ “la zona mediterránea sigue experimentando problemas graves de estancamiento económico, descontento social y conflictos no resueltos. Los intereses de la UE exigen un compromiso continuo con los socios mediterráneos a través de una cooperación más eficaz en los terrenos de la economía, la seguridad y la cultura en el marco del proceso de Barcelona” “Estrategia Europea de Seguridad” p. 16

⁶⁹ Ver Consejo “EU's response to the “Arab Spring”: The State-of-Play after Two Years” A 70/13, 02.02.2013. Disponible en; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135292.pdf

Fecha de Consulta (19.02.2013)

⁷⁰ El 31 de enero el Consejo de Asuntos Exteriores aprobó un documento denominado “Soutenir le renforcement de la coopération et de l'intégration régionale au Maghreb : Algérie, Libye, Mauritanie, Maroc et Tunisie” donde se reafirma el compromiso con el Mediterráneo Sur. Disponible en; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/FR/foraff/135137.pdf Fecha de consulta

exteriores (SEAE) Es por ello que la UE ha establecido misiones diplomáticas en Marruecos⁷¹, Argelia⁷², Túnez⁷³ Libia⁷⁴ y Egipto⁷⁵.

Mención especial merece el caso de Siria donde la UE ha mantenido una posición bastante clara. Bruselas ha condenado las violaciones de los derechos humanos de la población Siria al tiempo que ha puesto su ayuda al servicio de los refugiados tanto dentro como sobre todo en los Estados vecinos. Se calcula que la UE ha gastado unos 200 millones de euros en asistencia tanto a los desplazados como a los refugiados en los Estados vecinos a lo que tenemos que añadir un paquete para hacer frente a la crisis de 193 millones de euros. La posición de la Unión Europea ha sido muy dura con la violencia ya sea criticando masacres como la de Bayda o atentados como el cometido contra el Primer Ministro Sirio Wael Al-Halki. Por ello, se ha unido a iniciativas internacionales de mediación como los llamamientos de Kerry y Lavrov como modo de acercamiento y de reconciliación nacional.

2.4.2. El Proceso de Paz

La Estrategia Europea de Seguridad considera que *“La Resolución del conflicto árabe-israelí es una prioridad estratégica para Europa”*⁷⁶ Así, el Proceso de Paz en Oriente Medio se antoja como una de las iniciativas en la que la UE mantiene un rol más destacado. Como muestra de ese interés en febrero de 2012 se nombró al antiguo embajador alemán en Siria Andreas Reinicke como enviado especial para Oriente Medio⁷⁷. Tres son las tareas que tiene establecidas el Embajador Reinicke como fundamentales:

- a) Mediar y promover la paz entre Líbano-Israel
- b) Mediar y promover la paz entre Siria-Israel⁷⁸
- c) Representar a la Unión Europea en el Cuarteto para Oriente Medio.

La Unión Europea ha mostrado en repetidas ocasiones su voluntad de fomentar la paz en Oriente Medio tanto en las reuniones del Cuarteto⁷⁹ (Munich, Washington, New York,

(19.02.2013)

⁷¹ La Delegación de la UE en Marruecos está encabezada por el español Landaburu Eneko.

⁷² La Delegación de la UE en Argel está encabezada por el checo Malek Skolil.

⁷³ La Delegación de la UE en Túnez está encabezada por la española Laura Baeza.

⁷⁴ La Delegación de la UE en Libia está encabezada por el eslovaco Peter Zsoldos. La misión fue abierta el pasado 12 de noviembre de 2012.

⁷⁵ La Delegación de la UE en Egipto está encabezada por el británico James Moran.

⁷⁶ Documento propuesto por Javier Solana y adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo de Bruselas *“Una Europa Segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de seguridad”* (12.12.2003) p. 14.

⁷⁷ Andreas Reinicke está acreditado en misión especial hasta junio de 2013.

⁷⁸ Aunque en la actualidad están suspendidas en 2008 contó con el apoyo y mediación de Turquía

⁷⁹ El cuarteto está formado por las Naciones Unidas, Unión Europea, Rusia y Estados Unidos.

Bruselas⁸⁰) como a través de la política bilateral con los diferentes actores implicados. De hecho, Ashton ha realizado numerosas visitas a la zona como muestra del interés de Bruselas por dicho proceso. En concreto podemos destacar:

TABLA 1: Visitas del Alto Representante de la UE a Oriente Medio

Fecha	Estado	Encuentros
29.08.2011	Israel	B.Netanyahu, Liberman, T.Livni, E.Barak.
24.01.2012	Israel	S.Peres, E.Barak y Yuli Edelstein
25.01.2012	Palestina	Salam Fayyad y Mammouh Abbas
23.05.2012	Israel	S.Peres B.Netanyahu, Liberman y E.Barak
23.05.2012	Líbano	Najib Mikati, Suleiman
24.05.2012	Jordania	Abdulla II
25.05.2012	Palestina	Salam Fayyad y Mammouh Abbas
22.10.2012	Jordania	Nasser Judeh y Abdullah II.
22.10.2012	Israel	Liberman, B.Netanyahu,
23.10.2012	Palestina	Salam Fayyad y Mammouh Abbas

FUENTE: Elaboración propio usando varias fuentes⁸¹.

Como se muestra en la tabla anterior la UE está comprometida con el Proceso de Paz para Oriente Medio pero al mismo tiempo también apoya otras iniciativas regionales. La UE también ha apoyado la Arab Peace Initiative (2002) que bajo el liderazgo de Jordania y Egipto buscaban la normalización de las relaciones diplomáticas entre árabes e israelíes. En definitiva el proceso de paz permite a la Unión Europea mostrar su efectividad internacional así como el compromiso con valores postmodernos como la paz, la democracia o los derechos humanos. Además del Enviado Especial para Oriente Medio la Unión Europea cuenta con delegaciones en Israel⁸², Líbano⁸³ y Jordania⁸⁴. Esta última delegación merece una cierta atención ya que en ella está integrado Jobst Von Kirchmann que ejerce de representante de la UE en Irak. También está integrada en la delegación de Amann la Oficina Regional de la Agencia ECHO que está dirigida por Stephane Quinton.

⁸⁰ La Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y de Seguridad presidió personalmente dicha reunión.

⁸¹ El pasado 7 de marzo el Presidente de la Comisión de la UE Duraó Barroso visitó Israel. Discurso disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-198_en.htm
Fecha de Consulta (21.05.2013)

⁸² La Delegación de la UE en Israel está dirigida por el diplomático danés Lars Faaborg-Andersen. Anteriormente estuvo encabezada por el británico Andrew Standley que en la actualidad está en México.

⁸³ La Delegación de la UE está dirigida por la diplomática holandesa Angelina Eichhorst.

⁸⁴ La Delegación de la UE en Jordania está dirigida por la diplomática polaca Joana Wronecka. Además acoge a Jobst Von Kirchmann que representa a la Unión Europea en Irak. En esta misma delegación está integrada

En las últimas semanas la tensión entre palestinos e israelíes se ha disparado. La demolición de algunas casa en la Franja de Gaza y Jerusalén Oriental han provocado la protesta de la Alta Representante que considera que estas acciones son contrarias a los acuerdos adoptados en el Consejo de 14 de mayo de 2012, donde se establecían puntos básicos para la consecución de la paz⁸⁵.

2.4.3. El desafío nuclear iraní

La Unión Europea en la Estrategia Europea de Seguridad señala *“la proliferación de armas de destrucción masiva es, en potencia, la amenaza más grave para nuestra seguridad”*⁸⁶ Por esta razón, la UE a través de los foros de diálogo E3+3 y P5+1 ha estado en el centro de la negociación estableciendo un diálogo continuado con el Ministerio de Asuntos Exteriores de Irán.

El diálogo E3+3 nació en 2003 de una triple iniciativa francesa-alemana-británica que posteriormente se extendió al resto de Estado de Unión Europea y, que por ello, fue acogida por el Alto Representante en 2004. En junio de 2006 se llevó una propuesta de cooperación a Teherán a la que se unieron China, Rusia y Estados Unidos. Su fin era fomentar la cooperación con Irán en material nuclear aunque de forma exclusivamente civil. La propuesta fue renovada en 2008 y desde entonces se celebran diferentes rondas de negociación con el país persa con el único fin de evitar la proliferación nuclear tratando así de garantizar la paz y la seguridad internacional. La última ronda de negociación se celebró el citado encuentro en Almaty Kazajstán a finales de febrero del presente año.

El caso de Irán es otro de los ejemplos donde se muestra que la Unión Europea es más fuerte cuando actúa de forma conjunta tal y como señaló Catherine Ashton en informe anual ante el Parlamento Europeo⁸⁷. No obstante, hay que mostrarse cauteloso con los resultados ya que en ocasiones la actitud del gobierno iraní no es la más cooperativa y por ello no permite la injerencia en sus asuntos energéticos.

2.3.4. Cuerno de África.

El Cuerno de África es uno de los mejores ejemplos de las nefastas consecuencias de un Estado Fallido o Colapsado. Este asunto ha monopolizado la preocupación de la UE desde hace muchos años tal y como muestra la Estrategia Europea de Seguridad. *“El mal gobierno*

⁸⁵ “Statement by the spokesperson of EU High Representative Catherine Ashton on recent developments in East Jerusalem and the West Bank” 26.04.2013. Disponible en:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137069.pdf

Fecha de consulta (21.05.2013)

⁸⁶ Estrategia Europea de Seguridad (12.12.2003) 8.

⁸⁷ *“On Iran, The Middle East Peace Process, Syria we are stronger and more effective when we work together”* “Speech by High Representative Catherine Ashton in the European Parliament on the Brok Report on the Annual Report on CFSP” (11.10.2012)

y el conflicto civil corroen a los Estados desde dentro. En algunos casos han dado lugar al colapso de las instituciones del Estado. Somalia, Liberia y Afganistán bajo los Talibán son los ejemplos recientes más conocidos⁸⁸”

La aproximación de Bruselas hacia el Cuerno de África es definida por la propia Unión Europea como “*comprehensive*” y es ante todo y sobre todo ejemplo de la dimensión exterior de la Unión. Se trata pues, de afrontar todos los problemas desde una perspectiva coordinada basada en criterios económicos, políticos, humanitarios y de seguridad. Para ello, el 14 de noviembre de 2011 el Consejo de la Unión Europea adoptó un documento denominado “*Strategic Framework for the Horn of Africa*” donde se definen los siguientes objetivos:

- a) Construir estructuras políticas robustas y responsables.
- b) Contribuir a la prevención y resolución de conflictos.
- c) Eliminar las amenazas que han surgido en la región.
- d) Promover el crecimiento económico.
- e) Apoyar la cooperación económica regional.

Esta iniciativa holística busca solucionar los problemas actuales acudiendo tanto a lo que hemos denominado como causas próximas o coyunturales como a las causas profundas o estructurales. Es por ello que las iniciativas que la Unión Europea ha aprobado para esta región son muy diversas, destacando el “Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia” el “Djibouti Code of Conduct”, la operación EU NAVFOR – ATALANTA que trata de acabar con la piratería en las Costas de Somalia o la EUUTM Somalia cuyo objetivo es el entrenamiento en Uganda de las futuras fuerzas de seguridad de Somalia.

Para coordinar estas actividades se hacía necesario el nombramiento de un responsable en forma de Enviado Especial de la Unión Europea para el Cuerno de África. Por ello, se acreditó a Alexander Rondos que desde enero de 2012 asume entre sus funciones las dimensiones regionales del conflicto, la lucha contra la piratería así como la solución de las causas profundas de la inestabilidad en Somalia. El Embajador Rondos cuenta con tres asesores políticos, dos con base en Bruselas y un tercero con base en Nairobi. De hecho, otros agentes diplomáticos acreditados en la Delegación de la Unión Europea en Nairobi también tienen su centro de actividad en Somalia⁸⁹. Así mismo la Delegación de la Unión Europea en

⁸⁸ Estrategia Europea de Seguridad (12.12.2003) 9.

⁸⁹ Dentro de la sección de contratos y finanzas el personal trabaja tanto para Kenia como para Somalia.

Uganda⁹⁰ coordina las actividades de la misión EUTM Somalia que desarrolla sus actividades de entrenamiento en la localidad de Bihanga.

El compromiso de la Unión Europea con el Cuerno de África quedó patente con el anuncio de la Alta Comisionada de celebrar una Conferencia Internacional sobre Somalia en Bruselas o en su viaje a Mogadisho en agosto pasado.

2.3.5. Malí

En la Estrategia Europea de Seguridad podemos leer *“Los Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas en nuestras fronteras plantean problemas a Europa”*⁹¹

La estrategia de la Unión Europea en Malí ha sido muy clara: apoyar la integridad territorial, la unidad y la soberanía del gobierno de Bamako y frenar la insurrección islamista del norte. Francia es el Estado que ha tomado la iniciativa de intervención, pero otros miembros como España, Reino Unido o Bélgica han mostrado su apoyo.

Podemos establecer tres puntos fundamentales en la estrategia de la Unión Europea hacia Mali:

- a) La adopción en enero de 2013 del Transition Roadmap como precondition para la reintegración de Malí en la Comunidad Internacional.
- b) El Consejo de Asuntos Exteriores de 22 de abril de 2013 que fue un monográfico sobre la cuestión de Malí⁹².
- c) La Conferencia de Donantes “Together for a New Mali” celebrada el 15 de mayo de 2013. En esta conferencia se adoptó el Sustainable Recovery Plan (2013-2014) que pretende incrementar el desarrollo de Malí.

Al igual que ocurrió en Somalia, la Unión ha preparado una misión de entrenamiento para las tropas de Malí -EUTM Malí- con la idea de que el ejército sea autosuficiente para hacer frente a sus propias amenazas. En esta misma línea la Unión Europea ha acreditado a Michel Reveyrand de Menthon como enviado especial para el Sahel.

3. CONCLUSIONES

A modo de conclusión podemos afirmar que la puesta en marcha del SEAE supone el primer paso para una política exterior coherente, global y postmoderna. Con una visión normativa clara se hacía necesaria la creación de un servicio diplomático propio que ejecutara la política exterior formulada en los órganos centrales de la UE.

⁹⁰ La Delegación de la UE en Kampala está liderada por el diplomático italiano Roberto Ridolfi

⁹¹ Estrategia Europea de Seguridad (12.12.2003) 15.

⁹² “Conclusions du Conseil relatives au Mali” (22.04.2013)

Hoy vemos que la UE posee una política coherente que se agrupa en tres grandes grupos.

a) En primer lugar, las relaciones con los vecinos que se dividen entre aquellos que están situados al sur (Mediterráneo) y al este (Europa del Este). Este grupo de Estados son el principal factor de estabilidad e inestabilidad de la UE y por ello tienen una política privilegiada.

b) En segundo lugar las relaciones con las principales potencias, consolidadas o emergentes, a las que hemos denominado socios estratégicos. La relación con este grupo de Estados permite que la UE pueda proyectar su dimensión exterior buscando su vocación global, algo especialmente importante en un mundo donde las principales decisiones se van a tomar en foros tales como el G-20

c) En tercer lugar la capacidad de afrontar los problemas que se planteen en la sociedad internacional lo que convierte a la UE en un actor flexible y adaptable a las nuevas y cambiantes circunstancias internacionales. El mejor ejemplo son las Primaveras Árabes ante las cuales la UE ha adoptado un enfoque comprensivo y adaptable.

Por último, el establecimiento de 140 delegaciones permanentes de la UE, prácticas como el “laptop diplomat” o el uso de las misiones de la UE en lugar de las nacionales convierte a los Estados de la UE en actores con una ventaja competitiva respecto del resto los miembros de la Sociedad Internacional. Así pues, el SEAE es un ejemplo de nueva diplomacia que revoluciona el mundo de las relaciones internacionales otorgando a la UE y a sus Estados una ventaja comparativa.

*Alberto Priego Moreno**

Profesor RRII Universidad Pontificia Comillas

i

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.