



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Grado en Relaciones Internacionales

LA EFICACIA DE LA DIPLOMACIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Autor: Paula Rivero Ramírez

5ºE5

Derecho Diplomático y Consular

Tutor: José Ángel López Jiménez

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR.....	7
2.1. APROXIMACIÓN TEÓRICA.....	7
2.2. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA PESC.....	9
2.3. ESTRUCTURA DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR	13
2.4. EL PAPEL DE LOS MECANISMOS CENTRALES.....	16
3. LA DIPLOMACIA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	24
3.1. EL DERECHO DE DELEGACIÓN DIPLOMÁTICA.....	24
3.2. LAS DELEGACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA.....	27
3.3. LA EFICACIA DE LAS DELEGACIONES.....	31
4. CONCLUSIONES.....	36
5. BIBLIOGRAFÍA.....	40

LISTADO DE ABREVIATURAS

- **AR:** Alto Representante de la Unión Europea
- **ART:** Artículo
- **ARTS:** Artículos
- **ASEAN:** Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.
- **BCE:** Banco Central Europeo
- **BRICS:** Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
- **CE:** Comisión Europea
- **CECA:** Comunidad Europea del Carbón y del Acero
- **EM:** Estado Miembro
- **ENP:** European Neighborhood Policy
- **FMI:** Fondo Monetario Internacional
- **OI:** Organización Internacional
- **OTAN:** Organización del Tratado Atlántico Norte
- **PE:** Política Exterior
- **PESC:** Política Exterior y de Seguridad Común
- **SEAE:** Servicio Europeo de Acción Exterior
- **TFUE:** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- **TUE:** Tratado de la Unión Europea
- **UE:** Unión Europea
- **VP:** vicepresidente de la Comisión Europea

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea es uno de los actores principales en la esfera internacional. Ha conseguido que Estados con grandes diferencias históricas, como Francia y Alemania, consigan cooperar para conseguir soluciones más eficaces con respecto de los problemas del mundo. Es por ello, por lo que considero que la realización de un trabajo sobre esta Organización ayudará a saber analizar los motivos de su eficacia para que el resto de los Estados lo tomen como ejemplo, ya sea por sus buenas o malas decisiones.

La UE es una Organización Internacional creada para la cooperación e integración de todos sus EM. Para ello, entre otras muchas instituciones, ha creado un Servicio Europeo de Acción Exterior que consta con varios instrumentos, entre ellos, una red de delegaciones.

El motivo principal de la realización de este trabajo es analizar su red de delegaciones. Es obvio que las redes de misiones diplomáticas de los Estados son fundamentales para ejecutar su PE. Sin embargo, puede ser que para una organización internacional no sea necesario tener las mismas dado que se pueden apoyar en las de los EM, sin necesidad de la creación de las suyas propias.

Es por ello, por lo que me gustaría analizar mediante un estudio histórico y empírico la eficacia de éstas en la Comunidad Internacional. El marco teórico que me gustaría plantear sería el siguiente: mi primera hipótesis sería ¿Son realmente eficaces las delegaciones de la UE? En mi opinión, no lo van a ser ya que la UE puede apoyarse de Estados Miembros para desarrollar su PE.

El SEAE se articula sobre dos dimensiones: una Administración Central y una red de delegaciones. Esta administración central estará compuesta por varias direcciones que se encargan de elaborar junto con el Alto Representante la PESC. La sub-hipótesis sería explorar si la Administración central es suficiente, y es escuchada por las misiones diplomáticas de los Estados Miembros o si, en contra posición, las delegaciones de la UE son totalmente indispensables para ejecutar dicha PESC. Teniendo en cuenta, lo anteriormente expuesto, considero que los mecanismos centrales realizan un papel suficiente para conseguir dicha cooperación entre los EM de la UE.

En último lugar, me gustaría examinar si a causa de la poca información sobre la red de delegaciones de la UE va a ser posible obtener unas conclusiones suficientemente fundadas. En mi opinión, dependerá de la disposición y ayuda que me otorguen los funcionarios de la UE.

Para poder entender el funcionamiento general de la Unión Europea, es necesario entender el liberalismo puesto que es el modelo teórico que aplico para entender sobre las Relaciones Internacionales que explica su funcionamiento. Esta teoría tiene su origen en la Revolución Francesa¹, donde el principal interés se encontraba en conceder una libertad absoluta a los individuos y nace de John Locke², impulsor de esta.

La escuela que impulsa y desarrolla esta teoría resalta la necesidad de cooperación entre los Estados para conseguir la paz en la Comunidad Internacional. Se afirma que los Estados democráticos no hacen la guerra entre sí, sino que cooperan de tal manera que consiguen la paz entre todos ellos: respetando la soberanía de todos los Estados. De esta manera, el Estado va a tener un papel de promotor de libertades. El Estado no va a obtener unas capacidades de control, sino que va a promocionar la libertad y los ciudadanos serán capaces de controlar al mismo³.

Esta teoría se empieza a ver más desarrollada con el paso del tiempo y surge el institucionalismo liberal⁴. Además, en la esfera internacional podemos encontrarnos con la emergencia de nuevos actores como son las Organizaciones Internacionales. Esta teoría impulsa la importancia que tienen estas instituciones para conseguir la libertad que impulsa y defiende el liberalismo. Es una manera más profunda de cooperación para conseguir la paz y la libertad de los individuos.

La UE tiene una serie de valores que quiere impulsar y promocionar a toda la sociedad internacional. Dichos valores se caracterizan por conseguir la libertad y la paz

¹ TOBAR QUIÑONES, J.P. "Liberalismo: Origen y Fundamentos". *Sistemas políticos y sociales*, 2016.

² VÁRNAGY, T. *La filosofía política moderna*, Buenos Aires, CLACSO, 2000, p. 41- 76.

³ PAUSELLI, G. "Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa", *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, Vol.2, 2013, pp. 83-85.

⁴ VARGAS HERNÁNDEZ, JG. "Perspectivas del institucionalismo y neo institucionalismo". *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico*, 2008, pp. 1-33.

internacional. Los valores⁵ que protege esta Organización Internacional son los siguientes: la libertad, caracterizada por la libertad de circulación que ostentan los ciudadanos de la UE; la democracia, entendida como el mejor sistema político para respetar los derechos de todos los ciudadanos; la protección de los derechos humanos para obtener la paz en el mundo; el Estado de derecho donde el Estado va a tener un papel que va a poder ser controlado por los ciudadanos para evitar abusos de poder; y, en último lugar: la igualdad como medio para obtener una libertad real.

Es por ello, por lo que podríamos encuadrar el papel que tiene este actor internacional en la teoría del institucionalismo liberal, puesto que gracias a ella se consigue el liberalismo impulsado por Locke donde la libertad y la paz son las piezas fundamentales para vivir en una sociedad justa e igualitaria.

Estos mismos valores son los que impulsa cada PE de cada EM. Todas estas PE son coordinadas gracias al SEAE. Actualmente, el mismo consta de un gran número de delegaciones por todo el mundo. Consta con un total de 174 delegaciones según su Web Oficial⁶. De las cuales ocho de ellas están presente en distintas organizaciones internacionales, como es el caso de la delegación presente en la Unión Africana, o en la organización internacional conocida como ASEAN. El resto de las delegaciones están repartidas por todo el mundo, incluyendo territorios problemáticos como Palestina.

Como se puede comprobar, la influencia que tiene la UE es importante puesto que se encuentra repartida por todo el mundo y es considerado como uno de los principales actores internacionales en la esfera internacional.

¿Estará su SEAE suficientemente coordinado y siendo eficaz su actuación en el panorama internacional?

⁵SANJUÁN, T. F. “Derechos fundamentales en la Unión Europea. Evolución y prospectiva: la construcción de un espacio jurídico europeo de los derechos fundamentales”. *Revista de derecho constitucional europeo*, Vol.4, 2005, pp. 43-86.

⁶ EU in the World”. 2020. Obtenida el 7/04/2020 de: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en

2. EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

2.1. APROXIMACIÓN TEÓRICA

En un primer lugar, conviene delimitar qué es la PE y exactamente como funciona esta competencia en el ámbito de la UE.

La PE contiene cuatro elementos esenciales⁷. El primero de ellos, es el carácter estatal que tiene puesto que son solo los Estados los que tienen la capacidad jurídica necesaria y una capacidad política plena para poder desarrollar una PE. El segundo radica en la idea de que sin política interior no puede haber PE. El tercero, que la misma es diseñada por los órganos centrales del Estado, el Gobierno. En último lugar, la misma incluye una determinación de fines u objetivos que aspira a alcanzar dicho Estado. Por todo ello, Medina la define como: “*la política exterior de un Estado es parte de la política general del mismo, la forma en que un Estado conduce sus relaciones con otros Estados*”⁸.

Teniendo en cuenta, dicha definición y el carácter estatal de la misma es necesario plantearnos el proceso que ha ido viviendo la UE para obtener la PESC.

En un primer lugar, cabe analizar la subjetividad internacional de esta Organización Internacional. Hay que tener en cuenta, que la misma depende de la atribución que se la otorgue de mano de los EM. El art. 47 del TUE establece de manera clara que: “*tiene personalidad jurídica*”⁹. Además, de ser manifestado en la Sentencia de 31 de marzo de 1971 del TJUE en el asunto AETR donde se afirmaba que: “*goza de la capacidad de establecer vínculos contractuales con Estados terceros en toda la extensión del ámbito de los objetivos definidos*”¹⁰.

⁷ CALDUCH, R. *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Madrid, CEURA, 1993, pp. 2-5.

⁸ MEDINA, M. *La Teoría de las Relaciones Internacionales*. Madrid, Seminarios y Ediciones, 1973, pág. 21.

⁹ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, Bruselas, 30 de marzo de 2010

¹⁰ Sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión c. Consejo – AETR -, 22/70, p. 274.

Además, dicha personalidad jurídica se ve en distintas manifestaciones¹¹ que le han ido siendo transferidas a lo largo del tiempo, el poder de conclusión de tratados internacionales, el derecho de legación activo y pasivo, la participación en organizaciones y conferencias internacionales, la responsabilidad internacional activa y pasiva; y, las medidas restrictivas que puede imponer.

También, la UE ha ido viviendo a lo largo de los años un proceso de integración, donde las materias exteriores no se han resistido. Teniendo en cuenta que la UE goza de personalidad jurídica para ostentar competencias de relaciones exteriores la misma se ha ido desarrollado puesto que los EM se dieron cuenta de que era necesario la integración de materia económica exterior para conseguir un mejor funcionamiento de esta Organización. Esta idea se plasma en el Tratado de Maastrich, donde se establece como segundo pilar la Política Exterior de Seguridad Común¹². En otras palabras, se plasma como la UE va a tener una PESC para coordinar las PE de todos los EM y tener así una actuación unitaria con respecto de la Sociedad Internacional.

Las competencias que tiene esta organización han ido evolucionando y el TUE, fruto del Tratado de Lisboa, formaliza la separación entre las relaciones exteriores que son competencia de la UE y el resto de PE que sigue siendo competencia de cada EM. Para poder delimitar qué competencias exactamente tiene es necesario clasificar las mismas, dependiendo de donde nacen: las competencias exteriores expresas, implícitas y aquellas que nacen del art. 352 del TFUE.

Las competencias exteriores expresas son aquellas que podemos ir deduciendo de la lectura del TFUE. Entre las que cabe destacar la posibilidad de “*asociación de los países y territorios de ultramar*”¹³ o de llevar a cabo “*las relaciones de la UE con otras organizaciones internacionales y terceros países y delegaciones de la Unión*”¹⁴.

¹¹ MANGAS MARTÍN, A., & LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid, Tecnos, 2017, pp. 521-529.

¹² CEBADA ROMERO, A., & PÉREZ GONZÁLEZ, C. El Alto Representante de la PESC y la nueva política europea de Seguridad y Defensa. Madrid, *Dykinson*, 2003, pp-103-107.

¹³ Artículos 206 a 207 del TFUE.

¹⁴ Artículos 220 a 221 del TFUE.

Por otra parte, nos podemos encontrar con ciertas competencias implícitas¹⁵ que se han sido otorgadas por el TJUE, encontrándose esta opción recogida en el Tratado de Lisboa¹⁶. Gracias a este órgano jurídico se han podido ampliar las competencias de la UE respecto de esta materia rígidamente por un sistema de racionalidad.

En último lugar, nos encontramos con las competencias que nacen del art. 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Teniendo en cuenta interpretaciones¹⁷ del TJUE este artículo brinda la oportunidad al Consejo de adoptar todas las disposiciones apropiadas, también en el ámbito de las relaciones exteriores. En otras palabras, nos encontramos con una cláusula de flexibilidad a la hora de atribuir competencias a la UE.

Como podemos comprobar, la UE consta de muchas competencias en materia de asuntos exteriores; pero, es importante mencionar que la Política Exterior no ha sido integrada en la UE, sino que cada EM tiene el poder de decidir sobre la misma. De ahí que la PESC sea un medio de cooperación entre todos los EM para que poco a poco, todas las PE se vean reducidas a la PESC.

Para poder desarrollar la PESC de la manera más adecuada el Tratado de Lisboa en 2011 creó el Servicio Europeo de Acción Exterior. Este instrumento favorecerá la integración de la UE para conseguir una unidad de actuación por parte de todos los EM.

2.2. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA PESC

Como se ha expuesto con anterioridad, la PESC nace gracias al Tratado de Maastrich. Desde entonces, el desarrollo de esta no ha ido cambiando de una manera profunda puesto que no se ha optado por la comunitarización de ésta. La competencia que abarca la PESC será la de *“todos los ámbitos de política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común”*¹⁸.

¹⁵ MANGAS MARTÍN, A., & LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid, Tecnos, Ed.9, 2017, pp. 534-537.

¹⁶ Artículo 216 TFUE.

¹⁷ Sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión c. Consejo – AETR -, 22/70, p. 283.

¹⁸ Artículo 24 TUE.

Las instituciones de la UE encargadas de su regulación se encuentran definidas en el art. 24 del TUE que establece que *“la política exterior y de seguridad común se regirá por las reglas y procedimientos específicos. La definirán y aplicarán el Consejo Europeo y el Consejo, que deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa. Queda excluida la adopción de actos legislativos”*¹⁹.

Por otra parte, los instrumentos necesarios para poder desarrollar la PESC se encuentran recogidos en el art. 25 del TUE. Dichos instrumentos²⁰ serán los siguientes: en primer lugar, la elaboración de unas orientaciones generales; en segundo lugar, una serie de decisiones que regularán las acciones, posiciones, modalidades de ejecución de la UE y, en tercer lugar, la cooperación necesaria ente sus EM.

Para poder definir unas orientaciones coherentes y claras, la PESC consta de una serie de objetivos y principios que se encuentran recogidos en el TUE. No obstante, hay que tener en cuenta el art. 26.1 del TUE mediante el cual, el Consejo Europeo tiene atribuida la función de establecer los intereses estratégicos, los objetivos y definir las orientaciones generales. Es decir, a pesar de encontrarnos con los objetivos y principios recogidos en un Tratado, el Consejo Europeo podrá establecer ciertas precisiones para adaptarlos a las problemáticas internacionales; haciendo de la PESC una herramienta eficaz para adaptarse a la Comunidad Internacional.

Los principios²¹ se centran en la promoción de la democracia y del Estado de Derecho. El impulso de la universalidad e indivisibilidad de los Derechos Humanos junto con los principios de igualdad y solidaridad. El apoyo y el respeto de todos los principios recogidos en la Carta de las Naciones Unidas y de todos aquellos que naces del Derecho Internacional. Por último, se encuentra el principio del desarrollo de las relaciones internacionales a través del multilateralismo y apoyo en las Organizaciones Internacionales.

¹⁹ Artículo 24 TUE.

²⁰ Artículo 25 TUE.

²¹ MANGAS MARTÍN, A., & LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid, Tecnos, Ed.9, 2017, pp. 578-579.

Los objetivos²² se podrían clasificar en cuatro, todos ellos inspirados en los principios que se han expuesto con anterioridad. El primero de todos sería la defensa de los valores, intereses, independencia e integridad de la UE. El segundo nace del mantenimiento de la paz mediante la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, teniendo en cuenta todos los principios recogidos en la Carta de las Naciones Unidas, los principios de la Acta Final de Helsinki y los objetivos de la Carta de París. El tercero de todos será el fomento de la cooperación internacional, junto con el apoyo de la buena gobernanza, el libre comercio, la protección internacional del medioambiente, la gestión sostenible de recursos naturales, el desarrollo sostenible con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza y ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano. En último lugar el desarrollo y la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Teniendo en cuenta estos términos generales la UE ha ido desarrollando una serie de objetivos y de acciones estratégicas para que todos los instrumentos de esta Organización Internacional se vayan adaptando de la mejor manera posible.

El Consejo Europeo ha ido desarrollando a lo largo de los años una serie de conclusiones para definir la estrategia de la UE, mediante la elaboración de acciones concretas; e, incluso la delimitación de ciertos objetivos. Las primeras conclusiones creadas fueron en 1975 y estuvieron vigentes hasta 1992. Las siguientes fueron creadas de 1993 hasta 2003 y las últimas las que se mantienen ahora en vigor, son las creadas desde 2004 hasta hoy. En estas conclusiones²³, se puede apreciar de una manera clara los objetivos y las acciones que todos los instrumentos de la UE tienen que seguir para obtener una unidad de actuación. Los principales temas que trata son los siguientes: libertad, seguridad y justicia; crecimiento, competitividad y empleo; clima y energía; Ucrania; Albania y, en último lugar la elaboración de una nueva agenda estratégica.

²² MANGAS MARTÍN, A., & LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid, Tecnos, Ed.9, 2017, pp. 578-579.

²³ Conclusiones del Consejo Europeo, EUCO 79/14, de 27 de junio de 2014.

En esta Agenda Estratégica²⁴, que tendrá una duración de 2019-2024 se puede ver la base de los programas de trabajo que tendrán las instituciones europeas: proteger a los ciudadanos y las libertades; desarrollar una base económica sólida y dinámica; construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa social; y promover los intereses y valores europeos en la escena mundial.

Por otra parte, de una manera específica nos encontramos con una serie de objetivos establecidos por la Comisión Europea para cumplir en 2020 respecto del cambio climático. Dichos objetivos²⁵ son cinco: la elaboración de un programa de acción de la UE sobre medioambiente; una serie de objetivos en materia de clima y energía (legislación que vincule a los EM para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, el aumento de cuota de energías renovables e incrementar la eficiencia energética); estrategia energética para lograr que la energía producida por los EM sea competitiva, segura y sostenible; estrategia sobre la biodiversidad para detener la pérdida que está sufriendo ésta y mejorar los servicios eco sistémicos; y, un plan de acción para la economía circular para mejorar la producción, el consumo y la gestión de residuos.

Tras cumplir con dichos objetivos, se lanzaron unos nuevos objetivos a cumplir en 2030²⁶, para poder conseguir una Europa sostenible. Para ello se han propuesto tres objetivos claros a alcanzar: la reducción, al menos un 40% de emisiones de gases de efecto invernadero, conseguir una cuota del 32% del uso de energías renovables; y, conseguir la mejora de 32'5% de eficiencia energética. Además, de proponer un sistema de gobernanza transparente y dinámico, de hacer que los EM adopten planes sobre energía y clima y que elaboren estrategias nacionales a largo plazo.

De esta manera, tenemos claro que objetivos y principios va a seguir el SEAE y con ello, la red de delegaciones que ostenta este instrumento europeo.

²⁴ CONSEJO EUROPEO. “Una nueva Agenda Estratégica para 2019-2024”. *Consejo de la Unión Europea*. 2020. Obtenida el 8/04/2020 de: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

²⁵ COMISIÓN EUROPEA. “Objetivos para 2020”. *Comisión Europea*. 2008. Obtenida el 8/03/2020 de: https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/overall-targets/2020-targets_es

²⁶ COMISIÓN EUROPEA. “Marco sobre clima y energía para 2030”. *Comisión Europea*. 2014. Obtenida el 8/03/2020 de: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_es

2.3. ESTRUCTURA DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

Antes de adentrarnos y explicar la estructura del SEAE, es necesario mencionar la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Esta figura se basa en el Tratado Constitucional de 2004, donde se le denominaba ministro de Asuntos Exteriores²⁷. Gracias al Tratado de Lisboa se crea tanto esta figura como el SEAE. Se pretende conseguir que la UE tenga una mayor importancia en la esfera internacional. Esta figura es esencial para ejecutar la PESC y es nombrado por el Consejo Europeo con la necesidad de una mayoría cualificada y la aprobación del presidente de la Comisión.

En términos generales se podría que el AR dirige las relaciones diplomáticas de la Unión Europea con otros países y lleva adelante la política exterior y de seguridad de la Unión. Su principal objetivo es hacer de la PE de la UE una política más coherente y eficaz y aumentar así, la influencia de esta Organización Internacional en el mundo.

Una de las principales piezas fundamentales para entender tanto la importancia como la influencia de esta figura es que ostenta dos cargos a la par: presidente del consejo y vicepresidente de la comisión²⁸.

Antiguamente, la UE en materia de relaciones exteriores actuaba por el mecanismo de la troika²⁹. Este mecanismo constituía en la toma de decisiones de manera conjunta con la CE, con el BCE y el FMI. Gracias a la creación del AR la necesidad por parte de la UE de depender de otras instituciones desaparece y por ello, la toma de sus decisiones resulta más coherentes y eficaces. Por ello, se le considera como una pieza clave respecto de la Acción Exterior de la UE.

²⁷ Artículo I 28 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

²⁸ MANGAS MARTÍN, A., & LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid, Tecnos, Ed.9, 2017, pp. 580 – 583.

²⁹ ZUBIZARRETA, J. H. “La crisis de los sistemas de regulación en la Unión Europea”. *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, (26), pp. 12-34, 2012.

Las principales funciones que ostenta esta figura de la UE se encuentran recogidas a lo largo de varios tratados: velar por la coherencia y eficacia de la acción exterior de la Unión³⁰; contribuir a la elaboración de la PESC y a la ejecución de sus decisiones³¹; representar a la unión tanto ante terceros Estados como ante diferentes Organizaciones Internacionales³²; ostenta la capacidad de convocatoria extraordinaria del Consejo de oficio o a petición de un EM³³; puede proponer el nombramiento de un representante especial para cuestiones concretas³⁴; tiene el deber de organizar la coordinación de los EM y de las instituciones de la UE³⁵; debe asegurar que las relaciones con el Parlamento se mantengan constantes³⁶; tiene la facultad de proponer los presupuestos necesarios para ejecutar el SEAE³⁷; y en último lugar, tiene el cargo de dirigir las distintas delegaciones de la Unión³⁸.

Para que el AR pueda realizar todas estas funciones de la mejor manera posible se creó el SEAE, con el fin de asistir a esta figura en todos sus cargos. El SEAE se podría definir como el servicio diplomático de la UE. Sus funciones³⁹ son, como se ha mencionado con anterioridad la ayuda al AR; gestionar las relaciones diplomáticas que tiene la UE; y trabajar, para conseguir una mayor coordinación entre los EM y la UE.

Al igual que ocurre con los servicios diplomáticos nacionales, el SEAE se articula sobre una doble dimensión: una Administración Central y unas Delegaciones. Inspirándose en los servicios diplomáticos nacionales, pero siendo independiente de los mismos. Puesto que el SEAE no afecta a las competencias de los EM en sus políticas exteriores, o en sus relaciones con terceros Estados o con distintas Organizaciones Internacionales⁴⁰.

³⁰ Artículo 26.2 TUE.

³¹ Artículo 27.1 TUE.

³² Artículo 27.2 TUE.

³³ Artículo 30.2 TUE.

³⁴ Artículo 33 TUE.

³⁵ Artículo 34 TUE.

³⁶ Artículo 36 TUE.

³⁷ Artículo 41.3 TUE.

³⁸ Artículo 221 TFUE.

³⁹ UNIÓN EUROPEA. “Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)”. *Web Oficial de la Unión Europea*. 2020. Obtenida el 9/03/2020 de: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_es

⁴⁰ MANGAS MARTÍN, A., & LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid, Tecnos, Ed.9, 2017, pp. 582 – 585.

A continuación, analizaré el funcionamiento de la Administración Central puesto que la red de delegaciones se desarrollará en mayor profundidad más tarde.

La Administración Central se encuentra dirigida por el AR, puesto que ostenta el español, Josep Borrell en la actualidad desde el 1 de diciembre de 2019. La misma se organiza de la siguiente forma⁴¹: se encuentra gestionada por un Secretario General Ejecutivo que estará bajo las órdenes del AR (cargo que ostenta Helga Smith). Este puesto es asistido por dos secretarios generales adjuntos que velan por el buen funcionamiento de esta institución. Todos ellos serán los encargados de adoptar todas las medidas necesarias, incluyéndose las administrativas y presupuestarias, para el correcto funcionamiento de este órgano. Una de las principales funciones que ostentan todos ellos es la coordinación de todo este instrumento diplomático para que ejecute todo correctamente y tenga una unidad de actuación clara; además, al haber cuatro puestos dedicados a ellos se conseguirá mejores resultados.

Además de estos cuatro puestos que se podrían considerar como los grandes representantes del SEAE, nos encontramos con una dirección general de asuntos administrativos personales, presupuestarios, de seguridad y sistemas de comunicación e información, también conocida como la Dirección de Operaciones; y, con un servicio jurídico. Además de estos servicios, la Administración Central también cuenta con una serie de Direcciones generales que se pueden clasificar de la siguiente manera: direcciones generales sectoriales, que serán las encargadas de ciertas zonas geográficas o bien de asuntos multilaterales, pero, siempre coordinándose entre sí; o, con una serie de direcciones generales horizontales. Las últimas coordinan aspectos de la PE de la UE que afectan a todas las ramas de esta, nacen de un órgano político o administrativo en concreto, o a una dirección general sectoriales. En esta clasificación se encuentran la Dirección de Operaciones o el servicio jurídico a los que nos hemos referido anteriormente o el servicio de planificación política estratégica. Por último, nos encontramos con una serie de departamentos especiales que nacerán conforme a circunstancias específicas o porque las mismas ostentan una regulación específica y diferente como es el caso de la dirección general de planificación de la gestión de crisis.

⁴¹ MORENO PRIEGO, A. "El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿una revolución para el proceso de integración y para la diplomacia?". *Real Instituto Elcano*, 2011, pp. 4 -5.

Ejemplo de estas direcciones generales sectoriales pueden ser los siguientes⁴²: dirección general de Asia Pacífico; dirección general de África; dirección general de Europa y Asia Central; dirección general de África del Norte, Oriente Medio, Península Arábiga, Irán e Irak; dirección General de América; dirección general de Asuntos Globales y Multilaterales; dirección General de Reacción de Crisis; y, dirección general de Administración y Finanzas.

Por otra parte, conviene hacer referencia al TFUE donde se establece que el personal del SEAE estará compuesto por tres categorías⁴³: el personal de la Secretaría General del Consejo; el personal de la Comisión; y, el personal en Comisión de Servicios de los Servicios Diplomáticos Nacionales. Todos ellos serán los miembros que harán posible el SEAE. Además, a la hora de la creación de esta institución se ha establecido unos mínimos de personal, siendo los mismos los siguientes: al menos las dos primeras categorías tienen que constituir un 60% del personal y la última categoría debe estar compuesta al menos por un 33%, creando de esta manera un equilibrio institucional.

De esta manera, podemos hacernos a la idea de una manera general de cómo funciona el SEAE. Dividido en dos grandes instrumentos: órganos internos y externos. A continuación, pasaremos a analizar el progreso de sus órganos centrales. Todos ellos coordinados entre sí gracias a la figura del AR.

2.4. EL PAPEL DE LOS MECANISMOS CENTRALES

Como se ha podido explicar con anterioridad, el SEAE fue instaurado gracias al Tratado de Lisboa; pero, la instauración de este fue criticada puesto que se instauró de una manera imprecisa. Las características que tenía que perseguir este instrumento era imprecisas, las mismas seguían siendo debatidas por los EM. Además, como se ha explicado con anterioridad, las mismas siguen siendo materia de los EM y por ello, dificultaba mucho su delimitación⁴⁴.

⁴² MORENO PRIEGO, A. “Presente y Futuro de la Acción Exterior de la UE”. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2013, pp. 3-5.

⁴³ MORENO PRIEGO, A. “El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿una revolución para el proceso de integración y para la diplomacia?”. *Real Instituto Elcano*, 2011, pp. 4 -6.

⁴⁴ TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. “Informe especial: La instauración del Servicio Europeo de Acción Exterior”. *Tribunal de Cuentas Europeo*, 2014, pp. 24-25.

Además, el mismo careció de suficientes recursos económicos para su desarrollo. Se necesitaban nuevos mecanismos de coordinación entre la Comisión (institución que ostenta competencias sobre materias muy relevantes para el SEAE), entre los EM y entre el SEAE. También se necesitaba personal suficiente para poder desarrollar este instrumento⁴⁵.

Sin embargo, en 2012 se realizó una evaluación de este que mostraba los logros que había conseguido el SEAE: coherencia, cooperación y continuidad⁴⁶. La coherencia había nacido gracias al AR, puesto que el mismo dotaba a todas las acciones en la misma línea de acción. La cooperación, a pesar de no ser suficiente, había mejorado la falta de esta en esta materia entre todas las instituciones. En último lugar, la continuidad nacía del doble puesto que ostentaba la figura del AR, puesto que es al mismo tiempo ministro de asuntos exteriores y de ministro de defensa y de esta manera nacía una buena gestión de las crisis que iban naciendo.

Por fin, en 2003 se adoptó una estrategia de acción de la UE, denominada como una “Europa segura para un mundo mejor”; primera vez, que el SEAE dota su actuación de unos objetivos comunes para todas sus instituciones. Gracias a plasmar los intereses de todos los EM comunes, hacen que la propia UE sea un actor con mayor importancia y eficacia en el panorama internacional.

En esta estrategia se delimitaban las principales amenazas⁴⁷ contra las que tenía luchar la UE de una manera conjunta. La primera amenaza era el terrorismo, nacido de un extremismo religioso violento debido a que el mismo estaba creciendo de una manera exponencial. Europa estaba siendo declarada objetivo a la par que siendo atacada por Al Qaeda. La UE tenía que actuar de una manera conjunta para poder combatir contra el mismo.

⁴⁵ TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. “Informe especial: La instauración del Servicio Europeo de Acción Exterior”. *Tribunal de Cuentas Europeo*, 2014, pp. 24-25.

⁴⁶ MORENO PRIEGO, A. “Presente y Futuro de la Acción Exterior de la UE”. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2013, pp.6-7.

⁴⁷ SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO. “Estrategia europea de seguridad: una Europa segura en un mundo mejor”. *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea*, 2009, pp. 29 – 35.

Por otra parte, nos encontramos con la creciente proliferación de armas de destrucción masiva puesto que la obtención de estas armas no solo por Estados, sino que por grupos terroristas podrían causar un gran daño a la UE. Además, se estaba viviendo una serie de conflictos regionales que ponían en riesgo los objetivos y los valores que promueve la UE.

Dichos conflictos han llevado a la descomposición del Estado, marcada por un mal gobierno donde había un constante abuso de poder, debilidad de instituciones y falta de responsabilidad. Como, por ejemplo, Somalia, Liberia o Afganistán. En consecuencia, otra de las grandes amenazas contempladas en 2003 era la delincuencia organizada.

Para poder combatir contra todas estas amenazas, se desarrollaron tres objetivos concretos⁴⁸: hacer frente a las amenazas; crear seguridad en los países vecinos; y, la creación de un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz.

Los medios que optaron para hacer frente a las amenazas eran muy variados, puesto que cada amenaza se tenía y se tiene que combatir con distintos medios. De una manera general, se optó por la cooperación entre la comunidad internacional para obtener una mejor defensa mediante la asistencia judicial. También se crearon varios programas de acción para amenazas concretas; han ayudado a la resolución de varios conflictos como fueron los Balcanes, Afganistán o la República Democrática del Congo.

La UE busca la creación de una zona de paz y de seguridad, y para ello se considera que la obtención de un ambiente cercano y de paz con los países vecinos era necesario. La integración de estos Estados en la misma línea de actuación de la UE hará que la misma esté más protegida y segura. Para ello, se busca crear un conjunto de países bien gobernados al este de la UE y en las orillas del mediterráneo. Una vez más, en los Balcanes se quiso mejorar su situación mediante la distribución de beneficios económicos y políticos nacidos de la cooperación. Además, se dejó constancia que un objetivo de vital importancia era la resolución del conflicto árabe – israelí; para así, conseguir de la mejor manera posible un ambiente de paz y de seguridad en Oriente Medio. Como no, también optaron por mejorar las relaciones con la zona mediterránea.

⁴⁸ SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO. “Estrategia europea de seguridad: una Europa segura en un mundo mejor”. *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea*, 2009, pp. 35 – 41.

Por último, buscaron el desarrollo de una sociedad internacional más fuerte basada en el multilateralismo. Para ello, se impulsó la creación y el apoyo a instituciones internacionales que funcionasen adecuadamente y un orden internacional basado en el Derecho Internacional. Se optó por ayudar a fortalecer las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad; por intentar aumentar el ingreso de más Estados en las diferentes organizaciones internacionales existentes; por la creación de políticas de comercio, cooperación y desarrollo para crear gobiernos estables y una mejora gobernanza.

Con todas estas medidas se buscaba conseguir una UE más activa en el panorama internacional, que apoyase a la ONU en la asistencia a los países a la hora de gestionar las diferentes crisis internacionales. Además de incrementar su presencia gracias al presupuesto que tenía. Esta misión está muy relacionada con poder ser más capaces para resolver las cuestiones internacionales gracias a sus medios e instituciones. Todo ello, con una PESC más coherente para conseguir la seguridad que es la primera condición para el desarrollo. Además de obtener una mayor cooperación y colaboración todos los socios de los que dispone la UE⁴⁹.

Tras cinco años, la propia UE realizó un informe sobre la aplicación que se ha hecho de dicha estrategia. Si es cierto que gracias a la misma se han conseguido muchas mejoras en la PESC; sin embargo, no es suficiente puesto que los retos⁵⁰ que se intentaban solventar se han vuelto más significativos y, por tanto, más complejos.

En un primer lugar, la proliferación de armas de destrucción masivas. Este riesgo ha incrementado puesto que a pesar de que ciertos Estados han parado, otros como Irán o como Corea del Norte han seguido con la creación de estas. La UE gracias a la Estrategia ha aumentado su presencia en programas internacionales para la prevención de esta crisis; pero, el enfoque casi no ha sido ni político ni financiero.

⁴⁹ SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO. “Estrategia europea de seguridad: una Europa segura en un mundo mejor”. *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea*, 2009, pp. 41 - 45.

⁵⁰ SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO. “Estrategia europea de seguridad: una Europa segura en un mundo mejor”. *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea*, 2009, pp. 13-18.

En un segundo lugar, el terrorismo y la delincuencia organizada puesto que sigue siendo una amenaza importante para la seguridad de la UE. La UE se ha centrado en la prevención de la radicalización y la captación, la protección de los objetivos potenciales, la persecución de los terroristas y la respuesta ante las consecuencias de un atentado. Además, se ha nombrado a un coordinador para la lucha contra el terrorismo que ha conseguido una mayor unidad de actuación contra la lucha de esta crisis. Sin embargo, es necesario una mayor coordinación contra futuros retos como armas creadas a partir de agentes químicos, biológicos, radiológicos y nucleares.

En resumen, se requiere una mejor coordinación, transparencia y flexibilidad entre las diversas agencias internacionales y europeas. Por otra parte, nos encontramos con un nuevo reto que ha nacido de la mejora tecnológica: la ciberseguridad. Los ataques a sistemas informáticos han ido creciendo de una manera considerable y por ello, la UE tiene que plantear un estudio profundo sobre esta crisis para poder conseguir unas mejoras en este campo.

Además, la UE ha luchado contra el cambio climático y con una mejora de la seguridad energética. Las acciones realizadas en esta materia tienen que mejorar por la mayor coordinación con la Comunidad Internacional.

En otro orden de ideas, en la Estrategia la UE tenía como objetivo afianzarse en Europa y en la Comunidad Internacional⁵¹. Por eso mismo el SEAE ha impulsado una nueva manera de relaciones con los vecinos impulsando y promocionando una serie de valores propios de la Unión Europea.

Todo eso viene recogido en la llamada: “*European Neighborhood Policy*”⁵² que se lanzó en 2004 y la misma tiene el fin de crear dentro de las proximidades de la UE un vecindario que proyecte una cierta estabilidad y prosperidad.

⁵¹ SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO. “Estrategia europea de seguridad: una Europa segura en un mundo mejor”. *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea*, 2009, pp. 17-20.

⁵² MORENO PRIEGO, A. “Presente y Futuro de la Acción Exterior de la UE”. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2013, pp.6-14.

Además, la ENP afecta en gran medida a dos iniciativas distintas: Union for the Mediterranean y Eastern Partnership. La última de todas hace referencia a los países con los que la UE tiene fronteras y a aquellos que son candidatos para su próxima incorporación, como, por ejemplo, Ucrania, Armenia... en rasgos generales, se han conseguido grandes avances con estos países como por ejemplo a nivel comercial; pero, no se consigue avanzar por razones políticas (la democracia) y sobretodo, por razones de seguridad (conflictos armados). En otro lugar, cabe mencionar los países que conforman los Balcanes Occidentales puesto que los mismos han ido marcando una inestabilidad en Europa y en este caso, el SEAE ha jugado un papel esencial para la mejora de estas relaciones.

Aparte de centrarse en los países vecinos no nos podemos olvidar de lo que el SEAE denomina como “*socios estratégicos*” donde se encuentran los BRICS, Corea, Japón, México, Canadá y Estados Unidos. Con todos ellos se han ido estableciendo delegaciones diplomáticas que se mencionarán con posterioridad creándose unas relaciones muy estrechas con todos ellos, y así mejorando e impulsando las relaciones económicas, políticas y sociales en todos sus niveles. Se han ido celebrando numerosas cumbres bilaterales con todos estos Estados para conseguir una mejora en sus relaciones y en la presencia internacional de la UE.

De una manera más actual, no nos podemos olvidar, de todas las crisis puntuales⁵³ que ha ido combatiendo los mecanismos centrales de la UE como, por ejemplo, la primavera árabe, el proceso de paz entre Líbano e Israel y entre Siria e Israel, además de representar a la UE en Oriente Medio (ej. Participación en el Cuarteto⁵⁴). La mayor participación en el desafío iraní mediante foros de diálogo de e3+3⁵⁵ y P5+1. Las crisis solventadas por la UE en el Cuerno de África conformado por los países de Somalia, Etiopía, Eritrea y Yibuti mediante la máxima expresión de cooperación con operaciones como EU NAVFOR-ATALANTA para acabar con la piratería en Somalia o la EUUTM que supone un entrenamiento militar. Otro ejemplo, es la intervención en Mali con la misión EUCAP Sahel Mali que ha sido prolongada hasta el 14 de enero de 2021.

⁵³ MORENO PRIEGO, A. “Presente y Futuro de la Acción Exterior de la UE”. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2013, pp.14- 22.

⁵⁴ Múnich, Washington, Nueva York y Bruselas

⁵⁵ Iniciativa que nació de Alemania, Francia y de Reino Unido que después fue acogida por el AR.

La UE ha seguido adaptándose contra los nuevos retos que se veían en el Panorama internacional. Un claro ejemplo de ello es que La UE creó la Agenda Europea de Migración en 2015⁵⁶ para combatir contra la crisis de refugiados que estaba teniendo lugar. Gracias a la misma, se ha actuado de una manera conjunta para disminuir las llegadas irregulares, se ha ayudado EM a controlar sus fronteras, a facilitar la integración de los refugiados, se ha luchado contra las redes de tráfico ilícito de personas y la trata de seres humanos. Además, se opta como opciones de futuro la colaboración aún mayor con todos los socios de la UE para reducir de la mejor manera posible la migración abordando las causas profundas de la misma, ayudar en el proceso de retorno y de readmisión de todas estas personas que han estado viviendo lejos de su Estado de origen. Además, se están llevando acabo nuevas estrategias para gestionar de una mejor manera las fronteras. Y, por último, se ha modernizado el sistema europeo común de asilo.

No nos podemos olvidar de la que se puede considerar como la mayor catástrofe humanitaria del mundo: Siria⁵⁷. Para ello, se elaboró la Estrategia de la UE para Siria⁵⁸ en abril de 2017 y la estrategia regional para Siria e Irak como la amenaza del Daesh en 2015. Muy relacionado con ello, se encuentra la estrategia⁵⁹ de lucha contra el terrorismo para que así la mayoría de los EM tengan una coherencia de actuación con respecto de la UE, la misma se base en cuatro pilares: prevenir, proteger, perseguir y responder.

También cabe mencionar las relaciones de esta Organización Internacional con una de las grandes potencias mundiales: China⁶⁰. Ahora mismo involucrada en una guerra comercial contra Estados Unidos. Muchos son los que se han quejado de que la UE mantenga relaciones comerciales y políticas con este Estado cuando el mismo no respeta los Derechos Humanos... simplemente se intenta cooperar con ellos, mediante distintas fórmulas como las Cumbres que anualmente se celebran. Pero, hay muchos expertos que piden a la UE que tome medidas coercitivas con este Estado... sin embargo, la UE ha anunciado la firma de un acuerdo histórico sobre indicaciones geográficas con este país.

⁵⁶ COMISIÓN EUROPEA. “Comunicación de la Comisión: Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración”. *Comisión Europea*. 2019.

⁵⁷ CONSEJO EUROPEO. “Siria: respuesta del Consejo a la crisis2. *Consejo de la Unión Europea*. 2020. Obtenida el 11/04/2020 de: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/syria/>

⁵⁸ CONSEJO EUROPEO. “Estrategia de la Unión Europea para Siria”. *Consejo de la Unión Europea*, 2017.

⁵⁹ CONSEJO EUROPEO. “La lucha contra el terrorismo en la UE”. *Consejo de la Unión Europea*. 2020. Obtenida el 10/04/2020 de: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/>

⁶⁰ COMISIÓN EUROPEA. “Comunicado de prensa: Un acuerdo histórico que protegerá 100 indicaciones geográficas europeas en China”. *Comisión Europea*, 2019.

Otro de los grandes retos de la Sociedad Internacional es la lucha contra el cambio climático⁶¹. La UE ha querido ser partícipe de esta lucha y por eso en 2008 acordó una serie de objetivos para 2020: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero un 20%; mejorar un 20% la eficiencia energética; y, incrementar hasta un 20% la cuota de energías renovables. En 2018, la UE ya lo había logrado gracias a varias iniciativas como la reforma del régimen de comercio de derechos de emisión. Por otra parte, en 2014 se acordó el marco de actuación en materia de clima y energía hasta el 2030 con una serie de objetivos muchos más ambiciosos, entre los que destaca reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero al menos un 40% para 2030. Para poder conseguir todos estos objetivos que se han propuesto para 2030 la UE ha tomado una serie de actuaciones: economía circular que se basa en la prohibición de plásticos y en un adecuado reciclado; reducir las emisiones de CO2 procedentes del transporte; medidas sobre energía renovable como una directiva sobre eficiencia energética, sobre energía renovable y un reglamento sobre la gobernanza de las mismas; la modificación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE mencionado con anterioridad; y, el uso de la tierra y silvicultura para proteger la tierra y los bosques. En diciembre de 2019, los líderes se dieron cuenta de que tenían que alcanzar que la UE fuese climáticamente neutra en 2050. Para ello, el Consejo y la Comisión están trabajando para hacer un pacto verde europeo y una estrategia de la UE a largo plazo.

Por último, me gustaría hablar de una idea que se está empezando a mencionar: la creación de un ejército europeo⁶². Muchos de los ciudadanos europeos piensan que la UE tiene que estar plenamente capacitada para poder defender sus intereses. Hay que tener en cuenta, que, a nivel legislativo, esta idea estaría respaldada puesto que en el artículo 42.2 del TUE se prevee una política común de defensa. Además, hay que tener en cuenta que se han llevado a cabo varias acciones para mejorar la cooperación en materia de defensa: la cooperación estructurada permanente (PESCO), el Fondo Europeo de Defensa, el mayor nivel de cooperación de la UE con la OTAN, una financiación más efectiva de las misiones y operaciones civiles y militares; y, la creación de una nueva estructura de comando y control para mejorar la gestión de las crisis de la UE. Una de las grandes

⁶¹ CONSEJO EUROPEO. “Cambio climático: qué está haciendo la UE”. *Consejo de la Unión Europea*. 2020. Obtenida el 10/04/2020 de: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/climate-change/>

⁶² PEÑALVER, I. “¿Necesita la UE la creación de un Ejército europeo común? *La Razón*. 2020. Obtenida el 11/04/2020 de: <https://www.larazon.es/internacional/20200217/vo5awprm7vftxaofr7pdxkvxva.html>

ventajas de la creación de un ejército europeo⁶³ sería que a pesar de que suponga un mayor gasto, se ahorrará a largo plazo y se gastará de manera eficiente puesto que en vez de tener cada Estado un ejército, habrá un ejército común. Sin embargo, son muchos expertos los que piensan y ven que la creación de este ejército es inútil ya que la mayoría de los EM de la UE forma parte de la OTAN.

En resumen, podemos ver el papel que han ido teniendo los órganos internos del SEAE. Todos sus instrumentos han conseguido una PESC más coherente y eficaz. Situando a la UE como actor clave en las Relaciones Internacionales.

3. LA DIPLOMACIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Como se ha expuesto con anterioridad, la UE es un actor cuya subjetividad internacional, necesaria para ser considerado como sujeto de Derecho Internacional, nace de varios factores. Entre dichos factores se encuentra el derecho de delegación y del mismo nacen los órganos exteriores del SEAE: la red de delegaciones de la UE.

3.1. EL DERECHO DE DELEGACIÓN DIPLOMÁTICA

Este derecho ostenta dos variantes: activa y pasiva. La primera de ellas hace referencia a la facultad de poder enviar representantes a terceros Estados y organizaciones internacionales. Por otra parte, el derecho pasivo se base en la facultad de recibir agentes diplomáticos o representantes de otros Estados y Organizaciones Internacionales⁶⁴.

La UE es una Organización Internacional que tiene establecido una serie de objetivos como se han puesto en relieve anteriormente y es por ello, por lo que este derecho de delegación es una necesidad que resulta directamente de la existencia de esta Organización Internacional⁶⁵.

⁶³ PARLAMENTO EUROPEO. “¿Está la UE creando un ejército europeo?” *Noticias del Parlamento Europeo*. 2020. Obtenida el 11/04/2020 de: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/security/20190612STO54310/defensa-esta-la-ue-creando-un-ejercito-europeo>

⁶⁴ VILARIÑO PINTOS, E. *Curso de Derecho diplomático y consular*. Madrid, Tecnos, Ed. 5, 2011, pp. 42-47.

⁶⁵ MANGAS MARTÍN, A., & LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid, Tecnos, Ed.9, 2017, pp. 523-525.

Además, las Naciones Unidas desarrollaron los distintos Convenios existente en el ámbito de las relaciones diplomáticas dando lugar al Convenio de Viena de 1975⁶⁶: Convención de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones Internacionales de carácter universal.

Ningún tratado de la UE establece de una manera precisa la facultad de esta Organización Internacional de ejercer este derecho, no obstante, es una facultad que deriva propiamente de la subjetividad internacional que tiene toda Organización Internacional. A lo largo de los tiempos la UE la ha ido ejerciendo y la UE en 2012 publicó un Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la UE⁶⁷.

En este protocolo nace de una manera implícita, en su art. 16 el derecho de legación pasivo: “*el Estado miembro en cuyo territorio esté situada la sede de la Unión concederá a las misiones de terceros Estados acreditadas ante la Unión las inmunidades y privilegios diplomáticos habituales*”⁶⁸.

Empezaron a surgir distintos dilemas tanto en cuanto no se sabía cual era la manera más adecuada de otorgar la acreditación necesaria a un tercero Estado. En primera instancia se optó por la presentación de cartas credenciales ante el presidente de la Comisión. El mismo no obtuvo todo el apoyo necesario por parte de los EM de la UE puesto que no cumplía con lo que se había dispuesto en el Compromiso de Luxemburgo. Aceptando esta crítica el sistema se adaptó dando lugar a la necesidad de obtener el consentimiento tácito de todos los EM y la presentación de las cartas credenciales necesarias, separadamente, en el mismo día y sin ceremonial, al presidente del Consejo y al presidente de la Comisión⁶⁹.

Respecto del derecho de legación activo se optó por otorgar un protagonismo a la Comisión, siendo esta institución la encargada del establecimiento de oficinas o

⁶⁶ Convención de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones Internacionales de Carácter Universal. *Naciones Unidas*, Viena, 14 de marzo de 1975.

⁶⁷ VILARIÑO PINTOS, E. *Curso de Derecho diplomático y consular*. Madrid, Tecnos, Ed. 5, 2011, pp. 42-47.

⁶⁸ Artículo 7 del Protocolo n.7 de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, Bruselas, 26 de octubre de 2012.

⁶⁹ MANGAS MARTÍN, A., & LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid, Tecnos, Ed.9, 2017, pp. 523-525.

delegaciones en el extranjero. Los EM se quejaron de igual manera, y la cuestión se resolvió optando por una doble representación del Consejo y de la Comisión⁷⁰.

Cabe mencionar la Resolución del Parlamento sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea⁷¹. Mediante la cual se buscaba por parte del Parlamento Europeo que las delegaciones de la Comisión se convirtiesen en Embajadas de la UE.

Sin embargo, tras la entrada en vigor del Tratado de Funcionamiento de la UE esto cambió de una manera muy radical: se introdujo la figura del AR y del SEAE; tal y como se ha mencionado reiteradas ocasiones con anterioridad. Es por ello, por lo que hay que tener en cuenta el art. 221.2 del TFUE que reza de la siguiente manera: “*Las delegaciones de la Unión estarán bajo la autoridad del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Actuarán en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros*”⁷².

Gracias a este Tratado, se consigue la independencia de la Comisión por parte de las delegaciones de la UE. Además, se opta por una “estrecha cooperación” entre los EM y las delegaciones. Para que, de esta forma, en caso de que un EM no tenga una misión diplomática en cierto Estado pueda aprovecharse de las delegaciones de la UE y a la inversa. En otras palabras, nos encontramos con la persecución de una coordinación permanente entre el SEAE y los Servicios Exteriores de los EM.

Para poder conseguir esa coordinación tenemos que hacer referencia a la Acta Única Europea⁷³. Su título III contiene disposiciones comunes a la Cooperación en materia de Política Exterior de las Comunidades Europeas. De la misma, cabe resaltar su artículo 30 que menciona de una manera específica que los EM deberían formular y aplicar conjuntamente una Política Exterior Europea.

⁷⁰ MANGAS MARTÍN, A., & LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid, Tecnos, Ed.9, 2017, pp. 523-525.

⁷¹ PARLAMENTO EUROPEO. “Resolución del Parlamento Europeo sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea”. *Diario Oficial de la Unión Europea*, A5-0210/2000, 7 de mayo de 2001.

⁷² Artículo 221. 2 del TFUE.

⁷³ COMUNIDAD EUROPEA. “Acta Única Europea”. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 29 de junio de 1987.

Por otra parte, conviene mencionar que en el Tratado por el que se establece una Constitución para europea⁷⁴ hace una especial referencia a la necesidad de introducir la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la UE, correspondiente al AR y al Comisario de Asuntos Exteriores. En su artículo III-269.3 se menciona de manera expresa la necesidad de crear un servicio europeo de acción exterior. Por otra parte, hace hincapié a la manera de funcionamiento de este: *“este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados Miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales”*.

No obstante, este proyecto de una Constitución para Europa no salió a luz. Y es gracias al Tratado de Lisboa, como se ha explicado anteriormente, por el cual se establece de una manera clara la manifestación que va a tener el derecho de delegación de la UE. Esta manifestación se hará mediante el SEAE y sus instituciones, tanto sus órganos internos como sus órganos externos.

En resumen, se puede comprobar como la UE si que tiene la personalidad jurídica necesaria para ostentar un derecho de delegación tanto activo como pasivo, a pesar de no formar parte de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961⁷⁵. Y dicho derecho de delegación se hace presente en el SEAE, instaurado gracias al Tratado de Lisboa.

3.2. LAS DELEGACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Antes de analizar las delegaciones actuales del SEAE, cabe mencionar sus antecedentes: las delegaciones de la comisión. Éstas son tomadas como modelo de referencia para las delegaciones que nacen del SEAE.

La comisión consiguió establecer a lo largo del tiempo más de 130 delegaciones ante terceros Estados y cinco ante las Organizaciones Internacionales. Todas ellas se vieron beneficiadas de los derechos, inmunidades diplomáticas y privilegios de las misiones

⁷⁴ UNIÓN EUROPEA. “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 16 de diciembre de 2004.

⁷⁵ Convenio sobre las Relaciones Diplomáticas. Naciones Unidas, Viena, 18 de abril de 1961.

diplomáticas de los Estados, mediante una analogía de la Convención de Viena de 1961. Por ello, las mismas realizaban y ejercían varias funciones diplomáticas tradicionales⁷⁶. Además, ejercían funciones de control respecto de los valores y tratados de los que la UE formaba parte,

Una de estas funciones, era la función de representación. La misma viene recogida en la Convención de Viena de 1961: “*las funciones de una misión diplomática consisten principalmente en: a) representar al Estado acreditante ante el Estado receptor*”⁷⁷. Un ejemplo de ello era la representación de los valores comunes de la UE y de las políticas comunitarias. De esta manera, se conseguía que respecto de otros Estados hubiese una única voz en materia de la PESC de la UE.

Por otra parte, nos encontramos con la función de información. Las delegaciones eran un instrumento de comunicación con el Estado receptor. Podría decirse que tenían una labor de propaganda comunitaria. Siendo especialmente relevante esta función con respecto de los Estados candidatos a formar parte de esta Organización Internacional.

Otra de las funciones diplomáticas ejercidas por estas delegaciones es la función de negociación. De esta manera, se podía conseguir un acercamiento de posturas en diversas cuestiones. La comisión, bajo los mandatos del Consejo, es quien asumía esta función. La Delegación de la comisión podía colaborar con el Estado que en ese momento estaba ejerciendo la Presidencia del Consejo o con representantes de los EM.

Todas estas funciones han sido realizadas por las nuevas delegaciones que nacen del SEAE. Éstas mismas son supervisadas por el jefe de la Delegación⁷⁸ en cuestión. Además, su reconocimiento se hace por medio de un nuevo modelo de cartas credenciales, enviadas al futuro Estado acreditante por el AR, en la que se solicita que sean reconocidos con el rango y título de embajador.

⁷⁶ SÁNCHEZ RAMOS, B. *La Unión Europea y las Relaciones Diplomáticas*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 160 y ss.

⁷⁷ Artículo 3 del Convenio sobre las Relaciones Diplomáticas. Naciones Unidas, Viena, 18 de abril de 1961.

⁷⁸ GUINEA LLORENTE, M. “El Servicio Europeo de Acción Exterior: repercusiones para la Política de Desarrollo Europea”, en AA.VV., Áldecoa Luzárraga, F. (coord.). *La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior*, Marcial Pons, Madrid, 2011, pp. 99-119.

Por otra parte, la Decisión del Consejo de julio de 2010⁷⁹ reconoce a los mismos como “Embajadores de la UE” y se les concede los derechos, privilegios e inmunidades establecidos en la Convención de Viena sobre Relaciones diplomáticas de 2010, mencionada con anterioridad.

Dichos privilegios también surgen del artículo 343 del TFUE y el artículo 191 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Y, como no, el protocolo n.º7 sobre los privilegios y las inmunidades de la UE⁸⁰ es el documento actual que regula los mismos.

En un primer lugar, el Capítulo I de dicho protocolo establece la regulación sobre bienes, fondos, activos y operaciones de estas delegaciones de la UE. En el mismo se establece la inviolabilidad de los locales y edificios, la inviolabilidad de los bienes, archivos y documentos. Además de una inmunidad aduanera y fiscal.

El Capítulo II recoge la inmunidad de comunicación que tiene la delegación de la UE. Siendo las comunicaciones de las instituciones oficiales de la UE imposible de ser censuradas. Además, recoge de una manera expresa la posibilidad que tienen los presidentes de las instituciones de la UE de expedir a favor de los miembros y agentes salvoconductos de la forma en la que el Consejo determine.

El Capítulo III hace una especial referencia a los miembros del Parlamento Europeo. Protege a los mismos declarando que no se podrá imponer sobre ellos ninguna restricción de orden administrativo o cualquier otra restricción que atente contra la libertad de movimiento de estos funcionarios. Además, los EM tendrán que tratarles como altos funcionarios cuando se desplazan al extranjero en misión oficial de carácter temporal y concederles las mismas facilidades que a los representantes de Gobiernos extranjeros en misión oficial de carácter temporal. Además, estos funcionarios ostentarán una inmunidad de jurisdicción y ejecución.

⁷⁹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. “Decisión por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior”. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 26 de julio de 2010.

⁸⁰ Protocolo n.º7 de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, Bruselas, 26 de octubre de 2012.

En otro lugar, nos encontramos con el Capítulo IV recoge como los representantes de los EM que participen en los trabajos de las instituciones de la UE, gozarán mientras realicen su trabajo de los privilegios, inmunidades y facilidades habituales.

El Capítulo V recoge de una manera clara el estatus de los funcionarios y agentes de la UE. Éstos son de una manera general, los habituales recogidos para los miembros de la misión diplomática. A rasgos generales, ostentarán inmunidad de jurisdicción, tendrán privilegios monetarios, se beneficiarán del derecho de importar en franquicia su mobiliario y efectos personales: además, estarán sujetos a un impuesto especial sobre sueldos y salarios; y, tendrán un régimen de prestaciones sociales distinto.

En último lugar, en su Capítulo VI se recoge como el *“Estado miembro en cuyo territorio esté situada la sede de la Unión concederá a las misiones de terceros Estados acreditadas ante la Unión las inmunidades y privilegios diplomáticos habituales”*⁸¹.

En resumen, se puede comprobar como tanto las delegaciones de la UE como los miembros de estas gozan, de una manera análoga, de los privilegios e inmunidades y estatus que se les concede en el Convenio de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961. De esta manera, la UE podrá desarrollar en los mejores términos posibles sus relaciones exteriores a través del SEAE.

Respecto de las funciones⁸² que se han mencionado con anterioridad, éstas se ven reforzadas puesto que estas delegaciones si que tendrán la facultad de representar directamente a la UE ante terceros Estados o ante Organizaciones Internacionales. E incluso, podrán prestar apoyo a los EM en materias como protección consular a ciudadanos europeos en terceros países.

Con respecto de la función de información, ésta se ve más desarrollada puesto que ahora abarcará la política, la economía, la cooperación, la información y la cultura. La

⁸¹ Artículo 16 del Protocolo n.7 de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, Bruselas, 26 de octubre de 2012.

⁸² GUINEA LLORENTE, M. “El Servicio Europeo de Acción Exterior: repercusiones para la Política de Desarrollo Europea”, en AA.VV., Áldecoa Luzárraga, F. (coord.). La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior, *Marcial Pons*, Madrid, 2011, pp. 99-119.

función de política comprenderá la realización de informes sobre el desarrollo de la política del el Estado ante el cual esté acredita dicha delegación y después ésta informará a Bruselas. Respecto de la economía se encargará de representar a la Comisión, institución encargada del comercio. En otro lugar, las delegaciones tienen que llevar a cabo las políticas de desarrollo y de cooperación implementadas por la UE. Por último, la información y la cultura puede ser considerada como la función de información de las delegaciones de la misión: transmitir los valores y la herencia cultural de la UE.

De esta manera se puede comprobar como las funciones de estas nuevas delegaciones que nacen del Tratado de Lisboa abarcan más funciones de las que tenía las delegaciones de la Comisión. Además, éstas representan a todo el conjunto de la UE sin centrarte solo en la institución de la Comisión. Y como no, hacen que el PESC se encuentre mucho mejor coordinado porque ambas son dirigidas y controladas por el AR. De esta manera, se dota de una única voz a la UE en materia de relaciones exteriores.

3.3. LA EFICACIA DE LAS DELEGACIONES

El objetivo de este apartado es analizar el funcionamiento que tienen actualmente los edificios de las delegaciones de la UE. Analizando el presupuesto de estos, y las funciones que realizan para así saber analizar su función dentro del SEAE.

En un primer lugar, hay que destacar que de manera aproximada el SEAE cuenta con unas 140 delegaciones, de éstas 17 de ellas comparten localización con los EM de la UE:

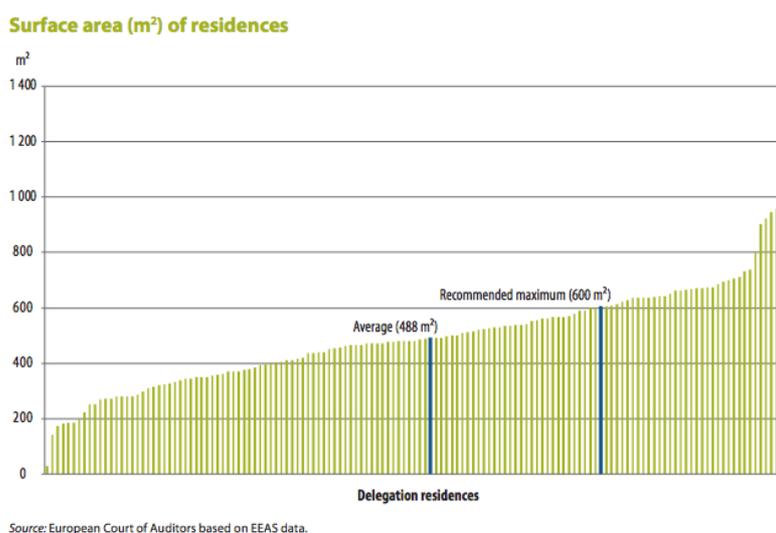
Delegation	EU Member States
Afghanistan	Lithuania
Azerbaijan	Spain, Croatia
Belarus	Austria
Colombia	Finland, Czech Republic
East Timor	France
Ethiopia	Luxembourg
Georgia	Slovakia
Honduras	France
Iraq	United Kingdom
Mauritania	United Kingdom
Myanmar	Spain
Nigeria	Italy, Netherlands, Greece, France, Germany, Austria, Slovakia
South Sudan	Denmark, France, Germany, Italy, Netherlands, Spain, United Kingdom
Tanzania	Finland, Germany, Netherlands, United Kingdom (co-ownership)
Turkey (Gaziantep)	France, Denmark, Germany
Vietnam	Finland
Yemen	Spain

Source: 2015 working document on the EEAS building policy.

La UE se gasta una media de 165 millones de euros en mantener todos aquellos edificios que son de uso por parte del SEAE. Estos edificios generalmente cumplen con las funciones necesarias para ejecutar la PESC por parte de las delegaciones. Dichas funciones se basan en promulgar estabilidad, visibilidad, funcionalidad, seguridad y la mejor relación calidad-precio⁸³.

De estas delegaciones, la mayoría de ellas si que están bien localizadas para así, facilitar las relaciones con los Estados ante las cuales están acreditadas. Además, el personal se encuentra satisfecho con su nivel de vida.

No obstante, se considera que la mayoría de ellas sobrepasa el espacio necesario para desarrollar sus funciones (siendo el espacio considerado como suficiente de 35 m² y la media usada de 41 m²).



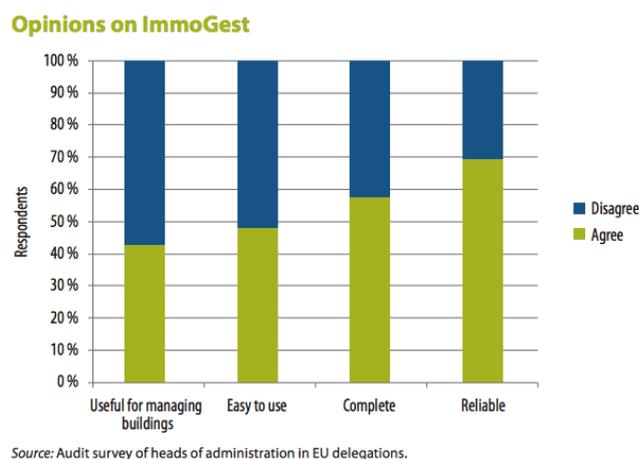
Por otra parte, hay edificios que no se están usando, un 20% de ellos. Un ejemplo de ello, puede ser las oficinas en Chad, la República Centroafricana o Rwanda que están alquilados a otras organizaciones. Otro ejemplo son los edificios de oficinas de Botswana o Gambia, las residencias de Sudáfrica o Cabo Verde, o la ex residencia del jefe de delegación en Tanzania, todos ellos inutilizados.

⁸³ EUROPEAN COURT OF AUDITORS. “The European External Action Service’s management of its buildings around the world”. *European Court of Auditors*. 2016. Obtenida el 29/04/2020 de: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_07/SR_EEAS_EN.pdf

En otro lugar, el procedimiento usado para seleccionar los mejores edificios contiene en la práctica una serie de debilidades: la búsqueda de edificios por parte de la delegación, la comparación de edificios por parte de la delegación, la presentación de ésta al Comité de Construcción y cuando el Comité de construcción explica sus decisiones. Esto se debe a que las delegaciones no tienen los medios adecuados (como, por ejemplo, expertos y especialistas) para poder identificar los adecuados edificios y no tienen la experiencia necesaria para poder tomar la decisión correcta.

Además, el procedimiento que tiene que seguir las delegaciones consta de la elaboración de un expediente. Muchas de estas delegaciones no presentan dicho expediente, y muchos de ellos se realizan sin tener la intención de marcharse, sin tener en cuenta las comparaciones de precio entre comprar y alquilar y el espacio ya alquilado.

El SEAE utiliza un sistema para obtener toda la información correspondiente sobre sus edificios, dicho programa es: ImmoGest⁸⁴. La mayoría de las delegaciones considera que este programa es insuficiente debido a que no es fácil de usar, la información no está vinculada a los procesos comerciales, no se hace un uso efectivo de la información introducida por las delegaciones y no hay una actualización regular de los edificios.



⁸⁴ EUROPEAN COURT OF AUDITORS. “The European External Action Service’s management of its buildings around the world”. *European Court of Auditors*. 2016. Obtenida el 29/04/2020 de: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_07/SR_EEAS_EN.pdf

Es por ello, por lo que en vez de usar este programa se utilizan hojas de Excel que contienen información sobre todas las oficinas y residencias de las delegaciones. Sin embargo, la información no es del todo exacta porque no se registra el estado de los edificios ocupados, no hay datos sobre el estado de 53 residencias (el 38%), el espacio de oficinas de algunos edificios de oficinas es inexacto y el estado de algunos edificios de oficinas y residencias no es compatible con la evaluación⁸⁵.

Asimismo, el SEAE no ostenta la experiencia adecuada para administrar los edificios a largo plazo y junto con la falta de información, casi toda la gestión de las delegaciones se realiza a corto plazo, normalmente con una idea de 2 años. Siendo la misma insuficiente para poder obtener el máximo beneficio de las delegaciones de la UE.

Tampoco se utiliza de manera eficaz la información disponible por parte del SEAE. Por ejemplo, no se tiene en cuenta las recomendaciones de las evaluaciones que realizan las delegaciones o no se realizan mejoras en los edificios que están en mal estado o que tienen demasiado o muy poco espacio o no se realizan planes para determinar qué hacer con los edificios que no se usan.

En otras palabras, los edificios de las delegaciones generalmente satisfacen las necesidades de las delegaciones, aunque la política de construcción omite algunos objetivos y no ofrecen la mejor calidad-precio porque el espacio en la mayoría de ellos supera los techos en la política de construcción y se conservan edificios que ya no se utilizan.

Relacionando con la primera idea expuesta en este apartado, el SEAE comparte locales de oficinas con los EM u otras instituciones y organismos de la UE. Esta ubicación en conjunto tiene por objeto garantizar una mejor visibilidad de la UE, facilitar la cooperación con los EM y también ahorrar costes. En 2014 había 17 delegaciones que operaban de esta manera.

⁸⁵ EUROPEAN COURT OF AUDITORS. "The European External Action Service's management of its buildings around the world". *European Court of Auditors*. 2016. Obtenida el 29/04/2020 de: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_07/SR_EEAS_EN.pdf

Aunque, esta idea de “cohabitación” conlleva problemas⁸⁶ a la hora de soportar los cargos económicos. De primeras pensamos que lo ideal sería pagar lo correspondiente de manera proporcional por compartir local. Sin embargo, este no es el método común, por ejemplo, en Nepal la Organización Internacional con la que comparten el edificio solo contribuye a la limpieza, el mantenimiento, los servicios públicos y los guardias de seguridad y no contribuye al alquiler de las oficinas. Otro ejemplo, puede ser Tanzania, donde la delegación es propietaria del edificio y lo comparte con otra Organización a la que no cobra lo correspondiente. Además, los cálculos que se hacen para el alquiler no tienen en cuenta las zonas comunes que también son de uso para todo el mundo que cohabite en dicho edificio.

El presupuesto⁸⁷ utilizado en el año de 2018 con respecto de los edificios de las delegaciones y los costes adicionales de los mismos fue de 184.857.159,39 €, en 2019 de 161.739.084€ y en 2020 se estima un gasto de 162.549.714€. Este gasto conlleva el alquiler y otros gastos de los edificios para las delegaciones fuera de la UE; impuestos, primas de seguro, reformas y reparaciones importantes, gastos ordinarios relaciones con la seguridad de las personas y los bienes.

⁸⁶ EUROPEAN COURT OF AUDITORS. “The European External Action Service’s management of its buildings around the world”. *European Court of Auditors*. 2016. Obtenida el 29/04/2020 de: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_07/SR_EEAS_EN.pdf

⁸⁷ DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA. “European External Action Service”. *Web Oficial de la Unión Europea*. 2020. Obtenida el 29/04/2020 de: <https://eur-lex.europa.eu/budget/data/General/2020/en/SEC10.pdf>

4. CONCLUSIONES

Tras haber realizado este estudio histórico empírico he podido realizar una serie de conclusiones para poder responder mis múltiples hipótesis.

Una de estas, era la adversidad ante la que me encontraba por la falta de información sobre la red de delegaciones de la UE. En un principio, consideraba que no iba a ser capaz de adquirir la información necesaria para poder analizar la eficacia de estas delegaciones; sin embargo, tras ponerme en contacto con el SEAE me han facilitado en un período corto de tiempo la información que necesitaba para poder realizar mi estudio sobre esta materia. Gracias a dicha información proporcionada he podido conseguir un mayor conocimiento sobre la materia y así, he podido analizar todas las cuestiones que pretendía resolver con la elaboración de este Trabajo de Fin de Grado.

Otra de estas hipótesis, era analizar si la Administración Central del SEAE era suficiente para poder ejecutar la PESC y si la misma era escuchada por parte de las misiones diplomáticas de los EM. Respecto de esta, mis pensamientos eran que con la Administración Central era más que suficiente.

Las misiones diplomáticas de los EM respetan la PESC, pero ésta es ejecutada por parte de las delegaciones. Las misiones diplomáticas de los EM impulsan y promueven los valores de la UE, que son sus propios valores tras haber formado parte de esta Organización Internacional. Sin embargo, como se ha podido comprobar en el apartado 2, la Administración Central busca una unidad de actuación por parte de toda la UE y el SEAE se ha creado para impulsar la PESC y así, conseguir que la UE sea reconocida como un actor con una importancia vital en la Sociedad Internacional.

Debemos tener en cuenta que, como se ha mencionado con anterioridad, la Política Exterior sigue siendo una materia que ostenta cada Estado Miembro. La función de la PESC es la de coordinación de todas estas diferentes PE para llevarlas hacia una misma dirección. Y la institución que dirige dicha coordinación es el SEAE. Como se ha podido comprobar, estos mecanismos han conseguido una mayor coherencia, cooperación y continuidad.

Hemos podido observar muchos ejemplos en diferentes materias sobre la misma y la actuación de la Administración Central respecto de crisis puntuales que se han ido dando a lo largo de la implantación de este nuevo instrumento europeo. Una de las principales claves que han conseguido los objetivos propuestos para este nuevo instrumento ha sido la elaboración de una estrategia de acción exterior por parte de la Administración Central.

Dentro de esta estrategia se encuentra la creación de una zona común de seguridad y de paz, para ello se elevaron políticas de vecindad. Dentro de estas políticas si que se desarrollaron los órganos externos del SEAE: las delegaciones. Puesto que, en ellas se encontraba la capacidad de negociación, función tradicional de la diplomacia.

Gracias a las delegaciones se ha podido conseguir los objetivos que se han implantado en la Estrategia que se ha expuesto con anterioridad. Éstas son necesarias para desarrollar las decisiones que nacen de los diferentes órganos centrales de esta institución. Esto mismo se ha visto expuesto en el epígrafe 2.4. A pesar de que sean unos órganos los que toman las decisiones éstas mismas son implantadas por las delegaciones. Sin las diferentes delegaciones no se podría llevar acabo todo lo que busca conseguir el SEAE.

No obstante, ¿es necesario que la UE tenga sus propias delegaciones? ¿no podrían los órganos centrales valerse de las misiones de cada EM?

Hemos podido comprobar que las delegaciones conllevan una inversión de dinero muy cuantiosa por parte de la UE, 162.549.714€ de manera estimada para 2020. Además, el mecanismo que controla todas estas delegaciones a nivel económico se encuentra mal ejecutado.

En un primer lugar, nos encontramos con que las misiones tienen un espacio superior al que necesitan y esto conlleva una inversión superior en dinero de la necesitada. Además, hay un 20% de edificios que la UE sigue ostentando y no utiliza. Esta circunstancia también conlleva una pérdida económica.

Por otra parte, no tienen los medios necesarios para seleccionar futuros edificios ni los medios para administrar los existentes. Puesto que la información que existe no se utiliza de la manera pertinente. Además, el proceso para conseguir esta información no está del todo desarrollado de la manera más adecuada.

En último lugar, hay ciertos casos en los que estas delegaciones se comparten o con otros EM o con ciertas Organizaciones Internacionales. En la mayoría de estas circunstancias la UE aporta mucho más dinero que el resto de las partes, suponiendo una vez más una pérdida económica para el SEAE.

De esta manera, se puede comprobar que la administración de los edificios y oficinas que se usan para las delegaciones de la UE no es del todo correcta, hay muchas pérdidas económicas y se aporta una gran cantidad de dinero para que éstas se mantengan.

Por esto mismo, considero que si que es verdad que las delegaciones son necesarias para ejecutar la PESC que viene impuesta de los Órganos Centrales de la UE. No obstante, éstas suponen una gran aportación económica de la UE. Teniendo en cuenta que los EM comparten las ideas de la PESC, a pesar de que sea una materia que ostenta cada EM podría verse ejecutada por parte de cada EM. Incluso se puede contemplar la idea de que haya una persona enviada por parte de la UE en la misión que considere oportuno para que ayude a ese EM a ejecutar la PESC en el Estado ante el que esté acreditado.

Además, el art. 221.2 del TFUE reza de la siguiente manera: *“Las delegaciones de la Unión estarán bajo la autoridad del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Actuarán en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros”*⁸⁸. Por eso mismo, una manera de que exista esta estrecha cooperación puede ser perfectamente que el SEAE use las misiones diplomáticas de cada EM como su red de delaciones.

⁸⁸ Artículo 221. 2 del TFUE.

En resumen, tras la realización de mi Trabajo de Fin de Grado he podido darme cuenta de la importancia de las delegaciones de la UE; sin embargo, tras analizar la eficacia de estas he podido comprobar que se podrían sustituir mediante la utilización de las misiones diplomáticas de cada EM. De esta manera, se podría ahorrar mucho dinero y conseguir una mayor eficacia por parte del SEAE en la Comunidad Internacional.

5. BIBLIOGRAFÍA

LIBROS:

- CALDUCH, R. *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Madrid, CEURA, 1993.
- CEBADA ROMERO, A., & PÉREZ GONZÁLEZ, C. *El Alto Representante de la PESC y la nueva política europea de Seguridad y Defensa*. Madrid, Dykinson, 2003.
- GUINEA LLORENTE, M. “El Servicio Europeo de Acción Exterior: repercusiones para la Política de Desarrollo Europea”, en AA.VV., Áldecoa Luzárraga, F. (coord.). *La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior*, Marcial Pons, Madrid, 2011.
- MANGAS MARTÍN, A., & LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid, Tecnos, Ed.9, 2017.
- MEDINA, M. *La Teoría de las Relaciones Internacionales*. Madrid, Seminarios y Ediciones, 1973.
- SÁNCHEZ RAMOS, B. *La Unión Europea y las Relaciones Diplomáticas*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.
- VÁRNAGY, T. *La filosofía política moderna*, Buenos Aires, CLACSO, 2000.
- VILARIÑO PINTOS, E. *Curso de Derecho diplomático y consular*. Madrid, Tecnos, Ed. 5, 2011.

ARTÍCULOS DE REVISTA:

- MORENO PRIEGO, A. “El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿una revolución para el proceso de integración y para la diplomacia?”. *Real Instituto Elcano*, 2011.
- MORENO PRIEGO, A. “Presente y Futuro de la Acción Exterior de la UE”. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2013.
- PAUSELLI, G. “Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa”, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, Vol.2, 2013, pp. 72-92.

- SANJUÁN, T. F. “Derechos fundamentales en la Unión Europea. Evolución y prospectiva: la construcción de un espacio jurídico europeo de los derechos fundamentales”. *Revista de derecho constitucional europeo*, Vol.4, 2005.
- VARGAS HERNÁNDEZ, JG. “Perspectivas del institucionalismo y neo institucionalismo”. *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentos y del Estado Autonómico*, 2008.
- ZUBIZARRETA, J. H. “La crisis de los sistemas de regulación en la Unión Europea”. *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, (26), 2012.

REFERENCIAS DE INTERNET:

- “EU in the World”. 2020. Obtenida el 29/04/2020 de: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en
- COMISIÓN EUROPEA. “Marco sobre clima y energía para 2030”. *Comisión Europea*. 2014. Obtenida el 29/04/2020 de: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_es
- COMISIÓN EUROPEA. “Objetivos para 2020”. *Comisión Europea*. 2008. Obtenida el 8/03/2020 de: https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/overall-targets/2020-targets_es
- CONSEJO EUROPEO. “Cambio climático: qué está haciendo la UE”. *Consejo de la Unión Europea*. 2020. Obtenida el 29/04/2020 de: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/climate-change/>
- CONSEJO EUROPEO. “La lucha contra el terrorismo en la UE”. *Consejo de la Unión Europea*. 2020. Obtenida el 29/04/2020 de: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/>
- CONSEJO EUROPEO. “Siria: respuesta del Consejo a la crisis”. *Consejo de la Unión Europea*. 2020. Obtenida el 29/04/2020 de: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/syria/>
- CONSEJO EUROPEO. “Una nueva Agenda Estratégica para 2019-2024”. *Consejo de la Unión Europea*. 2020. Obtenida el 29/04/2020 de: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

- DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA. “European External Action Service”. *Web Oficial de la Unión Europea*. 2020. Obtenida el 29/04/2020 de: <https://eur-lex.europa.eu/budget/data/General/2020/en/SEC10.pdf>
- EUROPEAN COURT OF AUDITORS. “The European External Action Service’s management of its buildings around the world”. *European Court of Auditors*. 2016. Obtenida el 29/04/2020 de: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_07/SR_EEAS_EN.pdf
- PARLAMENTO EUROPEO. “¿Está la UE creando un ejército europeo?” *Noticias del Parlamento Europeo*. 2020. Obtenida el 29/04/2020 de: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/security/20190612STO54310/defensa-esta-la-ue-creando-un-ejercito-europeo>
- PEÑALVER, I. “¿Necesita la UE la creación de un Ejército europeo común? *La Razón*. 2020. Obtenida el 29/04/2020 de: <https://www.larazon.es/internacional/20200217/vo5awprm7vftxaofr7pdxkvxva.html>
- TOBAR QUIÑONES, J.P. “Liberalismo: Origen y Fundamentos”. *Sistemas políticos y sociales*, 2016. Obtenida el 29/04/2020 de: <https://sistemaspoliticos.org/liberalismo-origen-fundamentos/>
- UNIÓN EUROPEA. “Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)”. *Web Oficial de la Unión Europea*. 2020. Obtenida el 29/04/2020 de: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_es

JURISPRUDENCIA:

- Sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión c. Consejo – AETR -, 22/70.

LEGISLACIÓN EUROPEA:

- COMISIÓN EUROPEA. “Comunicación de la Comisión: Informe se situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración”. *Comisión Europea*. 2019.
- COMISIÓN EUROPEA. “Comunicado de prensa: Un acuerdo histórico que protegerá 100 indicaciones geográficas europeas en China”. *Comisión Europea*, 2019.

- COMUNIDAD EUROPEA. “Acta Única Europea”. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 29 de junio de 1987.
- Conclusiones del Consejo Europeo, EUCO 79/14, de 27 de junio de 2014.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. “Decisión por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior”. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 26 de julio de 2010.
- CONSEJO EUROPEO. “Estrategia de la Unión Europea para Siria”. *Consejo de la Unión Europea*, 2017.
- PARLAMENTO EUROPEO. “Resolución del Parlamento Europeo sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea”. *Diario Oficial de la Unión Europea*, A5-0210/2000, 7 de mayo de 2001.
- SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO. “Estrategia europea de seguridad: una Europa segura en un mundo mejor”. *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea*, 2009.
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. Informe especial: “La instauración del Servicio Europeo de Acción Exterior”. *Tribunal de cuentas europeo*. 2014.
- UNIÓN EUROPEA. “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 16 de diciembre de 2004.

TRATADOS INTERNACIONALES:

- Convención de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones Internacionales de Carácter Universal. Naciones Unidas, Viena, 14 de marzo de 1975.
- Convenio sobre las Relaciones Diplomáticas. Naciones Unidas, Viena, 18 de abril de 1961.
- Protocolo n.7 de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, Bruselas, 26 de octubre de 2012.
- Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. *Diario Oficial de la Unión Europea*, Bruselas, 16 de diciembre de 2004.
- Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, Bruselas, 30 de marzo de 2010.

- Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, Bruselas, 30 de marzo de 2010.