



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES,
UNIVERSIDAD PONTIFICIA DE COMILLAS

E-3

EL ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD

Autor: Patricia Calleja Marazuela

Madrid
2014



RESUMEN

Para responder al interrogante de si el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad (ARUAEPS) puede ser el futuro Ministro de Asuntos Exteriores de la UE, el presente trabajo examina su estatuto, sus funciones y sus medios para llevar a cabo la PESC, y la acción exterior de la Unión. Asimismo, se analiza la actuación del ARUAEPS en la gestión de crisis y sus relaciones con los Estados Miembros, con el Consejo, con el Presidente del Consejo Europeo, con el Presidente de la Comisión y con el Parlamento Europeo. Sobre la base de unos cuestionarios remitidos al ARUAEPS y al Consejo, se intenta determinar si la condición dual introducida por el Tratado de Lisboa al hacer del ARUAEPS también Vicepresidente de la Comisión Europea, contribuye o no, a dotar de una mayor coherencia a las relaciones exteriores de la UE. El trabajo concluye indicando los pasos a seguir en la futura evolución de esta figura para hacer más coherente las relaciones exteriores de la UE y proyectar con mayor eficacia los valores de la Unión en la esfera internacional, con una sola voz.

Palabras clave: Alto Representante, PESC, acción exterior, Unión Europea

ABSTRACT

In order to answer to the question of whether the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (HR), could become one day the EU Minister of Foreign Affairs, this paper examines the statute, the functions and the means of the HR, in order to effectively accomplish his tasks in accordance with the Treaties. This paper also studies the role played by the HR in crisis management as well as his/her relations with the Member States, with the Council, with the President of the European Council, and the President of the Commission, as well as with the European Parliament. On the basis of the contributions received by the HR and the Council, this paper discusses the dual system introduced by the Lisbon Treaty by appointing the HR also as Vice-president of the European Commission, to ascertain whether it really contributes to a more coherent approach by the EU to its foreign policy and external relations. The paper concludes indicating some issues, which could lead to a more consistent EU policy in this area in order to project more effectively the values of the Union in the international arena, making Europe speak with a single voice.

Keywords: High Representative, CFSP, external action, European Union

Índice de Contenidos

Listado de abreviaturas.....	1
INTRODUCCIÓN.....	2
Cuestión objeto de investigación.....	2
Objetivos.....	3
Estructura.....	3
Metodología.....	5
CAPÍTULO I. LA FIGURA DEL ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD.....	6
1.1. Misión y responsabilidad.....	9
1.2. Nombramiento y cese.....	11
1.3. Funciones.....	14
1.4. Relaciones con las otras instituciones y con los Estados Miembros.....	19
1.4.1. Relaciones con el Consejo y el Presidente del Consejo Europeo.....	19
1.4.2. Relaciones con la Comisión y con el Presidente de la CE.....	21
1.4.3. Relaciones con el Parlamento Europeo.....	23
1.5. El Servicio Europeo de Acción Exterior.....	24
Conclusiones parciales.....	26
CAPÍTULO II. EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL ALTO REPRESENTANTE A LA PESC Y A LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA.....	29
2.1. La ejecución de la PESC través de ejemplos de crisis relevantes.....	29
2.1.1. La crisis de Libia.....	30
2.1.2. La crisis nuclear con Irán.....	33
2.2. Acción Exterior.....	38
Conclusiones parciales.....	42
CONCLUSIONES FINALES: HACIA UN MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES EUROPEO	44
Bibliografía.....	47
Anexos.....	52

Listado de abreviaturas.

AIE: Agencia Internacional de Energía

AR: Alto Representante

ARUAEPS: Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad

BERD: Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo

CE: Comisión Europea

EDA: Agencia Europea de Defensa

EEMM: Estados Miembros

OMC: Organización Mundial del Comercio

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

PE: Parlamento Europeo

PESC: Política Exterior y de Seguridad Común

PESD: Política Europea de Seguridad y Defensa

SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

INTRODUCCIÓN.

Cuestión objeto de investigación.

Me interesa enormemente la política de asuntos exteriores de la Unión Europea y por ello he querido centrarme en estudiar una de las últimas novedades institucionales que fueron introducidas con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa: la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (ARUAEPS).

Tras recordar la historia de su creación prevista por primera vez en el Tratado de Ámsterdam, es el tratado de Lisboa el que da un salto cualitativo otorgándole sus funciones actuales, su nombramiento por el Consejo Europeo con la aprobación del Presidente de la Comisión, y la originalidad de su doble condición como Vicepresidente de la Comisión y Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores. Esta innovación institucional tenía como misión principal dotar de una mayor coherencia la política exterior de la Unión Europea.

Por otra parte, la cuestión reviste de interés debido a la naturaleza dual que mantiene esta figura dentro de las instituciones comunitarias por su doble condición, a caballo entre el método comunitario y el pilar intergubernamental de la política exterior

Más específicamente, el presente trabajo reflexiona acerca de la adecuación de las disposiciones que regulan la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, su misión y responsabilidades, con la consecución de los objetivos que a éste se le asignan.

Igualmente, analiza cuáles son las principales dificultades y obstáculos a los que se enfrenta el ARUAEPS para conjugar la eficacia de la PESC y de la acción exterior de la Unión Europea.

Además se ha tratado de dilucidar si el Alto Representante podría considerarse en un futuro como un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, y si a través del mismo, podría la Unión Europea, desarrollar una verdadera política exterior común.

Por otro lado, constituirá una parte importante del trabajo reflexionar sobre cuestiones de carácter institucional que condicionan el funcionamiento y eficacia de las políticas de la UE. Además, el paso del tiempo, desde el inicio de las funciones del nuevo ARUAEPS en diciembre de 2009, me ha permitido realizar un trabajo que conjuga tanto teoría como práctica.

Objetivos.

Los objetivos perseguidos por el presente trabajo son los siguientes:

- Analizar las implicaciones de la condición dual del ARUAEPS.
- Estudiar las características y funciones del ARUAEPS.
- Evaluar a través de diferentes ejemplos de crisis la eficacia de su labor.
- Valorar su aportación, hasta el momento, a la acción exterior, por un lado, y a la PESC, por otro.
- Determinar en definitiva si la institución del ARUAEPS aporta un valor añadido respecto a la acción individual de los EEMM.

Estructura.

El presente trabajo ha sido estructurado en dos partes principales. Una primera parte donde se analiza el papel del Alto Representante de manera más teórica a través de distintas aportaciones jurídicas doctrinales con respecto a su misión, su responsabilidad, su relación con otras instituciones y sus funciones; y otra segunda parte más práctica, donde se trata la dimensión más relevante del trabajo: la evaluación a través de

diferentes ejemplos y crisis, del papel y la eficacia de esta figura tanto en el ámbito de la PESC como de la acción exterior de la Unión Europea.

Como primera parte del trabajo se ha analizado la figura del ARUAEPS estudiando desde un punto de vista doctrinal, su misión, sus funciones, su responsabilidad y los medios humanos y administrativos de los que dispone para desempeñar sus funciones. Me he interesado particularmente por analizar cómo afecta a su labor su condición dual debido a su encaje institucional por una parte como Vicepresidente de la Comisión Europea y por otra, como Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores. Por ello, la mayor parte del primer capítulo ha sido dedicada al análisis de este rol ambivalente del ARUAEPS, que por un lado está al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión, y por otro, actúa del mismo modo en relación con la acción exterior.

La segunda parte del trabajo ha estudiado y evaluado su contribución a la representación y ejecución de la política de asuntos exteriores de la Unión Europea, a través de diferentes ejemplos de crisis en las que ha intervenido: los casos de Irán o Libia, son a mi juicio, los más relevantes. Además, he valorado si la condición dual de esta figura es más eficaz en el ámbito de la PESC o en el campo de la acción exterior. En este sentido he conseguido introducir una dimensión práctica en el trabajo tras haber conseguido remitir dos cuestionarios que han sido respondidos por el Gabinete de la Alta Representante Catherine Ashton y por el Director de la Secretaría General de Asuntos Exteriores del Consejo: Ricardo Gosalbo Bono.

Como conclusión del trabajo, he intentado extraer algunas lecciones y consideraciones para responder a la pregunta de si la figura y actuación del ARUAEPS, en línea con las funciones que le atribuye el tratado de Lisboa, permite una mejor defensa de los intereses de la UE, y en consecuencia una política de asuntos exteriores y de seguridad europea más eficaz y con un valor añadido respecto a la que siguen individualmente los Estados Miembros.

Metodología.

El enfoque metodológico de mi proyecto ha sido basado en el estudio de las disposiciones de los Tratados que regulan la PESC, la acción exterior de la Unión Europea y la figura del ARUAEPS. Asimismo se han empleado diferentes fuentes secundarias doctrinales en las que se valora la actuación de dicha figura. Por otra parte, he sometido un cuestionario relativo al ARUAEPS que ha sido dirigido tanto al servicio jurídico del Consejo de la UE, como al propio ARUAEPS, para obtener un enfoque más práctico de su experiencia hasta el momento.

Por último, he utilizado material diverso incluyendo comunicados de prensa y otros documentos de la UE para el seguimiento y análisis de la acción de la AR sobre el terreno y en particular, su actuación ante la gestión de diferentes crisis.

CAPÍTULO I. LA FIGURA DEL ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD.

El Tratado de Lisboa introduce cambios significativos en la organización de las relaciones exteriores de la Unión Europea.

En virtud del artículo 1.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE), “la Unión sustituirá y sucederá a la Comunidad Europea”. De este modo, conforme a lo dispuesto, la Unión Europea emerge como una nueva entidad que continúa la acción de su predecesora, ya que los efectos jurídicos de los actos y acuerdos internacionales de sus instituciones se mantienen, conforme al artículo 9 del Protocolo 36 sobre las disposiciones transitorias anexo al Tratado de Lisboa¹. Por consiguiente, de acuerdo con el Derecho Internacional, se ha producido una sucesión cuyo efecto es la sustitución de la Comunidad Europea por la nueva Unión Europea que continua su acción y es responsable de las relaciones internacionales. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Unión Europea ejerce todos los derechos y asume todas las obligaciones de la Comunidad Europea. Además, desde esa fecha todos los acuerdos entre los países terceros y organizaciones internacionales con la Comunidad Europea son asumidos por la Unión Europea.

La nueva Unión se crea en el nuevo Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Ambos Tratados tienen el mismo valor jurídico conforme a lo dispuesto en el artículo 1.3 TUE y lo que es más importante, se atribuye expresamente en los mismos personalidad jurídica a la Unión², dentro de los límites de las competencias que le son conferidas³. La Unión Europea aunque no se considere un Estado, sí es sujeto de Derecho Internacional y por ello, puede concluir acuerdos internacionales, actuar en foros internacionales y tiene también el derecho de legación activa y pasiva.⁴

¹ Protocolo (nº 36) sobre las disposiciones transitorias. Publicado en el DOUE núm. 306 de 17 de diciembre de 2007.

² Artículo 47 TUE.

³ Artículo 5.1 TUE.

⁴ GOSALBO BONO, R., “The Organization of the External Relations of the European Union in the Treaty of Lisbon”, *Cleer Working Papers* 2011/3, p.14.

La acción internacional de la Unión Europea se basa en el respeto de los valores de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho, así como en el respeto de los derechos fundamentales. En sus relaciones internacionales, el objetivo de la Unión es promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos contribuyendo a la protección de sus ciudadanos. Asimismo, la Unión contribuye a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el libre comercio, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos así como la estricta observancia del Derecho Internacional y en particular de la Carta de las Naciones Unidas⁵.

El desarrollo de una política exterior común ha sido un objetivo del proceso de integración europea. A lo largo de los años se han ido reforzando sus disposiciones dotándolas de una mayor coherencia y unidad orgánica. Para dirigir la política exterior de la Unión Europea, el Tratado de Lisboa crea, en el artículo 18, la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (ARUAEPS). Esta figura tiene como antecedente la del Secretario General del Consejo, al cual el Tratado de Ámsterdam de 1997 le atribuía la función de asistir a la Presidencia en la conducción de la política exterior y de seguridad común (PESC). Dicho Tratado afirmaba que el Secretario General del Consejo ejercía la función de Alto Representante (AR)⁶.

Con posterioridad, para reforzar la figura del Alto Representante durante los trabajos de la Convención Europea se propuso separar su figura de la del Secretario General para permitir un contacto más estrecho con la Comisión Europea y unir en la persona del Alto Representante las funciones del Comisario de Asuntos Exteriores y del Alto Representante para la PESC. Se proponía así la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea que combinaba la función de Alto Representante con la de Comisario que preside el Consejo de Asuntos Exteriores⁷. Llegamos así, al artículo I-28.4 de la Constitución Europea que atribuye al Ministro de Asuntos Exteriores la tarea

⁵ Artículo 21 TUE.

⁶ McCORMICK, J., *European Union Economics*, Palgrave Macmillan, 2011, pp 419-44.

⁷ Working Group VII- "External Action", Working Document 46, Bruselas, 19 Noviembre 2002.

de garantizar la coherencia de la acción exterior de la Unión con la consiguiente responsabilidad por dicha actividad.⁸

El Tratado de Lisboa básicamente respeta los elementos fundamentales contenidos en la Constitución Europea con una importante modificación consistente en cambiar la denominación de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión a la de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El cambio de nombre se consideró puramente simbólico ya que lo que trataba era de disipar los temores a incluir términos relacionados con una constitución o un Estado⁹.

Asimismo, de esta nueva denominación se pueden intuir las dos dimensiones principales que conforman los dos sombreros (*double-hatting*) del AR. Por un lado, el término de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores hace referencia a las responsabilidades de esta institución en el ámbito de la acción exterior. Por otra parte, la denominación de AR para Asuntos de Política de Seguridad hace alusión a las competencias de esta figura en el marco de la PESC. Se trata, aun así, de una distinción que, sobre todo, pone de manifiesto su condición dual como Vicepresidente de la Comisión y a la vez Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores.

Es importante distinguir, antes de profundizar más en la materia, estas dos dimensiones. La acción exterior de la Unión, es la parte exterior del primer pilar comunitario. Incluye la coordinación de la política comercial, la cooperación internacional y la política migratoria y medioambiental, entre otras políticas comunitarias que tienen un fuerte componente externo. En este ámbito en particular, el AR como Vicepresidente de la Comisión, está encargado de coordinar la acción exterior de la Unión junto con el resto de Comisarios, pero no la ejecuta como en la PESC.

⁸ El artículo I-28.4 de la Constitución Europea establecía que “El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión será uno de los Vicepresidentes de la Comisión. Velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. En el ejercicio de estas responsabilidades dentro de la Comisión, y exclusivamente por lo que respecta a las mismas, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión en la medida en que ello sea compatible con los apartados 2 y 3”.

⁹ KADDOUS, C., “Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty”, en A.A.V.V., *The Lisbon Treaty*, Springer Vienna, 2008, pp 205-221.

La PESC, por otra parte, hace referencia al segundo pilar intergubernamental y de conformidad con el TUE: “abarcará todos los ámbitos de la 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”¹⁰.

1.1. Misión y responsabilidad.

La misión fundamental que ostenta el Alto Representante es la de estar al frente de la política exterior y de seguridad común. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política, la ejecutará, y velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión Europea¹¹.

Podemos decir que es la encarnación exterior de la Unión de dicha política, ya que su figura indudablemente personaliza la misma. Una de las motivaciones detrás de la creación de esta figura fue la de responder a las críticas relativas a la falta de una figura clara con poderes concretos para ejercer dicha responsabilidad. En este sentido, podemos aludir a la famosa crítica del ex Secretario de Estado norteamericano Henry Kissinger respecto a la ausencia de un número de teléfono en Europa al que marcar para discutir sobre política exterior¹².

El Alto Representante debe asegurar, por tanto, la coherencia de la acción exterior de la Unión Europea a través de su responsabilidad dentro de la Comisión, en materia de relaciones exteriores, y de su condición de Alto Representante para la PESC.

En esencia, la introducción de la figura del Alto Representante aspira a alcanzar dos objetivos esenciales. El primer objetivo es de carácter externo y consistiría en facilitar los contactos de la Unión con sus socios internacionales a través de una personalidad concreta que esté al frente de dicha política. El segundo objetivo, es de carácter interno

¹⁰ Artículo 24.1 TUE.

¹¹ Artículo 18.2 y 18.4 TUE.

¹² Artículo de David Brunnstrom para Reuters, 20 de noviembre de 2009. “EU says it has solved the Kissinger question”. Consultado el 20 de marzo de 2014. <http://www.reuters.com/article/2009/11/20/us-eu-president-kissinger-idUSTRE5AJ00B20091120>

y consistiría en proporcionar una mayor coherencia a la acción exterior, ya que el Alto Representante une en sí mismo las diferentes líneas de acción a través de las cuales se desarrollan las políticas de la Unión en el plano exterior¹³.

Por otra parte, el Alto Representante responde ante el Consejo Europeo que es quien le nombra. Tiene también una responsabilidad como miembro del Colegio de Comisarios ante el Presidente de la Comisión Europea, como sucede con cualquier otro miembro del mismo, salvo las especificidades que se comentarán más adelante, derivadas de su doble posición tanto en el Consejo como en la Comisión. El Tratado especifica claramente que es responsable dentro de la Comisión por los compromisos que le incumben en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de la acción exterior de la Unión. Queda también expresamente establecido que en el ejercicio de esas responsabilidades dentro de la Comisión, se halla vinculado por los procedimientos y reglas de la Comisión, siempre que no sea incompatible con sus funciones como Alto Representante¹⁴.

El AR responde también ante el Parlamento Europeo como miembro del Colegio, ya que el Parlamento Europeo puede, a través de una moción de censura, poner fin al mandato del Colegio en su conjunto¹⁵, pero no responde ante el Parlamento Europeo en relación a la PESC. Aunque sí le informa y le consulta periódicamente “sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la política exterior y de seguridad común y de la política común de seguridad y defensa”¹⁶. El AR debe velar por que “se tengan debidamente en cuenta las opiniones del Parlamento Europeo”¹⁷. Por su parte, el Parlamento Europeo puede dirigir preguntas o formular recomendaciones al Alto Representante. Dos veces al año tiene lugar un debate sobre los progresos realizados en el desarrollo de la política exterior y de seguridad común, incluida la política común de seguridad y defensa¹⁸.

¹³ GIANFRANCESCO, E., “The High Representative” en A.A.V.V., *The Treaty on European Unión (TEU)*, Springer-Verlag Berling Heidelberg, 2013, pp 733-758.

¹⁴ Artículo 18.4 TUE.

¹⁵ Artículo 17.8 TUE.

¹⁶ Artículo 36 TUE.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

1.2. Nombramiento y cese.

La importancia política del Alto Representante queda ampliamente reflejada por el sistema que se establece para su nombramiento, ya que conforme a lo previsto en el artículo 17 TUE y, en particular, en el artículo 18.1 TUE, participan en dicho nombramiento las instituciones políticas más importantes y relevantes de la Unión Europea.

El Consejo Europeo por mayoría cualificada, en acuerdo con el Presidente de la Comisión Europea, nombra al Alto Representante. La participación del Presidente de la Comisión prestando su consentimiento para dicho nombramiento, es el reflejo de que el AR es también Vicepresidente de la Comisión. Dicho procedimiento acredita también la relevancia y originalidad de esta figura, poniendo de manifiesto su condición dual.

Las modalidades para el nombramiento del AR constituyen un interesante compromiso entre el método intergubernamental y el método comunitario. Es muy interesante subrayar que ya en sí misma la decisión del Consejo Europeo se adopta por mayoría cualificada lo que constituye una excepción al puro método intergubernamental de la unanimidad que suele prevalecer en las deliberaciones del Consejo Europeo. El AR como Vicepresidente de la Comisión Europea y, por consiguiente, como miembro del Colegio de Comisarios, debe someterse a la aprobación por parte del Parlamento Europeo. El artículo 17 TUE incluye expresamente al Vicepresidente de la Comisión responsable de la Política Exterior entre los Comisarios que deben someterse colectivamente a la aprobación final del Parlamento Europeo antes de que la Comisión pueda ejercer sus funciones¹⁹.

Resulta igualmente interesante examinar el procedimiento para el cese del Alto Representante. El Alto Representante podrá ser cesado en sus funciones mediante

¹⁹ GIANFRANCESCO, *op. cit.*, pp.741-744.

decisión del Consejo Europeo, también por mayoría cualificada, en acuerdo con el Presidente de la Comisión²⁰.

El Alto Representante cesará en el ejercicio de sus funciones en el supuesto de dimisión. A este respecto, conviene recordar una particularidad importante, consistente en que todo miembro de la Comisión presentará su dimisión si se lo pide el Presidente. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentará también su dimisión si se lo pide el Presidente, si bien, en ese caso será preciso seguir el procedimiento que queda establecido en el artículo 18.1 TUE, esto es, se requerirá una decisión del Consejo Europeo por mayoría cualificada.

El Alto Representante cesará también en sus funciones, al concluir su mandato. Sin embargo, al pertenecer también a la Comisión Europea se halla sometido a la responsabilidad colegiada de esta institución ante el Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo podrá votar una moción de censura contra la Comisión de conformidad con el artículo 234 TFUE. Si se aprueba dicha moción, los miembros de la Comisión deberán dimitir colectivamente de sus cargos y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad deberá dimitir del cargo que ejerce en la Comisión. Ello refleja, indudablemente, la relevancia de la responsabilidad política que como Vicepresidente de la Comisión asume el Alto Representante.

Cabe preguntarse qué ocurriría en el supuesto de cese del AR como Vicepresidente de la Comisión, en el caso de que el Parlamento Europeo aprobase una moción de censura respecto al Colegio de Comisarios. En tal caso, el artículo 17.8 TUE establece que el ARUAEPS “deberá dimitir del cargo que ejerce en la Comisión”. Dicho cese, sin embargo no tendría efectos en tanto que AR ya que, para ello, sería precisa una decisión del Consejo Europeo de conformidad con el artículo 18.1 TUE. Por ello, la doctrina entiende que las funciones que lleva a cabo el AR en el ámbito de la PESC se mantendrían, y que en el establecimiento de una nueva Comisión, operaría una presunción de confirmación del cargo del AR²¹, y podría continuar desempeñando sus funciones en el marco de la PESC. Otros autores concluyen que, en la práctica, esta

²⁰ Artículo 18.1 TUE.

²¹ GIANFRANCESCO, *op. cit.*, pp.741-744.

distinción tendría pocas consecuencias, ya que en todo caso, el PE tendría la última palabra. En efecto, al tener que renovarse la Comisión, una vez producida su dimisión colectiva, el PE tendría la oportunidad de vetar al AR, como Vicepresidente de la Comisión, en el momento de pronunciarse sobre el nombramiento de la nueva Comisión²², en el supuesto de que éste le fuera propuesto de nuevo²³. Ello llevaría a un delicado conflicto institucional porque se bloquearía el nombramiento de la nueva Comisión. En todo caso, esta situación también conduce, en última instancia, a un reforzamiento del papel político del Parlamento Europeo que podrá ser utilizado para aumentar su influencia a favor de una mayor legitimación política del AR²⁴.

De todo lo anteriormente expuesto, puede concluirse que el Alto Representante ocupa una posición institucional muy relevante, como se desprende tanto por su modo de nombramiento, como por las modalidades previstas para la terminación de sus funciones. La exigencia de unos requisitos cualificados, denotan su particular importancia y su destacado papel en el marco de la Unión tanto en el plano comunitario como intergubernamental. Es verdad, también, que dichos procedimientos introducen un enorme grado de complejidad y pueden dar lugar en la práctica a problemas institucionales. No se puede descartar que en el futuro pudiera producirse algún enfrentamiento o conflicto institucional entre el Consejo Europeo y el Parlamento en este sentido. En todo caso la figura del AR, dentro de la arquitectura de la Unión Europea, es única. De ahí que el procedimiento para su nombramiento y cese se caracterice por su originalidad dentro de las instituciones.

²² PAUL, J., "EU Foreign Policy After Lisbon. Will the New High Representative and the External Action Service Make a Difference?" en *CAP Policy Analysis*, nº 2, junio de 2008, pp. 12-16.

²³ La continuación de miembros de la Comisión tras una moción de censura del Colegio de Comisarios no es algo prohibido por los Tratados. Tras el cese colectivo de la Comisión Santer, los Comisarios Kinnock, Monti y Fischler continuaron en la Comisión Prodi. El primero, incluso fue nombrado Vicepresidente de la Comisión, mientras que Fischler mantuvo la cartera de Agricultura. Mario Monti pasó de mercado interior a asumir la cartera de Competencia.

²⁴ GIANFRANCESCO, *op. cit.*, pp.741-744.

1.3. Funciones.

Para examinar las funciones del Alto Representante es preciso distinguir el ejercicio de sus competencias en el marco de la PESC y de la PESD, de las que ostenta en el seno de la Comisión como Vicepresidente de la misma, en la acción exterior de la Unión.

En relación con sus responsabilidades en el marco de la PESC, podemos señalar cuatro importantes funciones.

En primer lugar, en este ámbito, el Alto Representante tiene un mandato muy amplio, ya que ostenta el derecho de iniciativa para someter iniciativas y propuestas al Consejo. Se trata de un poder muy importante ya que permite al Alto Representante contribuir a establecer la agenda política exterior europea. Conviene recordar que el derecho de iniciativa de la Comisión, es uno de los elementos centrales del método comunitario que ha permitido grandes progresos en la construcción europea. El Alto Representante al disponer de ese derecho importante en el ámbito de la PESC adquiere una facultad trascendental para ejercer sus funciones. Sin embargo, contrariamente a lo que sucede en el ámbito comunitario, el derecho de iniciativa del Alto Representante no es un derecho exclusivo como el que ostenta la Comisión Europea en las materias de su competencia. El Alto Representante comparte ese derecho de iniciativa con los Estados Miembros y²⁵, su contribución a las decisiones del Consejo depende de la decisión de éste último de aceptar sus propuestas²⁶. No obstante, recordemos que al presidir con carácter permanente el Consejo de Asuntos Exteriores²⁷, goza de una posición estratégica para dirigir los trabajos del Consejo en la dirección que considere más oportuna. Aunque técnicamente la Presidencia del Consejo pueda considerarse como otra función, no obstante, al asumir dicha función, el AR, en lugar del Estado Miembro al que le correspondería la Presidencia rotatoria del Consejo, este hecho otorga una enorme influencia al AR para orientar los trabajos y las discusiones en el sentido necesario para aprobar sus propuestas.

²⁵ Artículo 24.1 (2) TUE.

²⁶ PAUL, J., *op. cit.* p17.

²⁷ Artículo 18.3 TUE.

En segundo lugar, el Alto Representante goza de poderes ejecutivos, ya que el Tratado le encomienda la ejecución de la política exterior y de seguridad común. Lleva a cabo dicha política de acuerdo con el mandato del Consejo, siendo responsable de su ejecución con los recursos nacionales y de la Unión Europea²⁸. Un aspecto importante de sus funciones se manifiesta por la forma en la que los Estados Miembros encomiendan sus funciones al Alto Representante. Así, el Alto Representante coordina con los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados Miembros dentro del Consejo, el desarrollo de una estrategia común²⁹, y es responsable de la coordinación de la acción de los Estados Miembros en las Organizaciones Internacionales y conferencias internacionales³⁰. Además, debe ser informado de cualquier materia de interés común por parte de los Estados Miembros representados en Organizaciones Internacionales o en conferencias internacionales, donde no todos los Estados Miembros participan³¹. Por ejemplo, en el caso de la Agencia Espacial Europea (ESA), organización internacional en la que no participan todos los EEMM de la Unión, y en la que hay aspectos importantes relativos al espacio y a la seguridad cuya coordinación debe asumir el AR³².

En tercer lugar, el Alto Representante, en la escena internacional, desarrolla el diálogo político con países terceros y organizaciones internacionales en nombre de la Unión Europea, expresando ante los mismos, la posición conjunta de la UE. Asimismo, en aquellos casos en los que la Unión Europea haya acordado una posición común en una materia que deba ser discutida en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los Estados Miembros de dicho Consejo, pedirán que el AR sea invitado para presentar la posición de la Unión al respecto³³.

²⁸ Artículo 26.3 TUE.

²⁹ Artículo 32 TUE.

³⁰ Artículo 34.1 TUE.

³¹ Artículo 34.2 (3) TUE.

³² Informe Anual del Alto Representante sobre PESD, Bruselas, 15 de octubre de 2013.

http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf Consultado el 2 de abril de 2014

³³ Artículo 34.2 TUE.

En cuarto lugar, el Alto Representante es responsable de la gestión de la política exterior y de seguridad común de la Unión³⁴. Tiene la facultad, por su propia iniciativa o a petición de un Estado Miembro, para convocar una reunión extraordinaria del Consejo en los supuestos en los que se exija una decisión urgente en un plazo de 48 horas o incluso con menor antelación ante situaciones de emergencia³⁵. La propuesta en virtud de la cual se decide el nombramiento de un representante especial del Consejo en una materia concreta es una propuesta que se realiza bajo su propia autoridad, bajo la cual actúan dichos representantes especiales³⁶. Además, es también sobre la base de una propuesta suya, que el Consejo decidió, por mayoría cualificada, la constitución de un fondo basado en contribuciones de los Estados Miembros para las tareas de política de seguridad y de defensa común³⁷. Por otra parte, en aquellos supuestos en los que una decisión por mayoría cualificada no sea posible en el Consejo porque un Estado Miembro invoque su interés vital y razones de política nacional, el Alto Representante se ve asignada la misión de buscar una solución aceptable para dicho país³⁸.

En el marco de la política europea de seguridad y de defensa (PESD), el Alto Representante no sólo es responsable de la ejecución de dicha política cuando un grupo de países que disponen de las capacidades necesarias deciden ponerlas en común, sino que también es bajo su responsabilidad, junto al Consejo y al Comité de Política y Seguridad, que ejerce el control político y la dirección estratégica de las operaciones de la UE para la gestión de crisis. En estos supuestos, debe estar en estrecho contacto con el Parlamento Europeo al que consulta regularmente, tomando en consideración sus posiciones³⁹.

La PESD es parte integrante de la PESC, en virtud del artículo 42 TUE. Por este motivo, las competencias del AR se extienden también a esta esfera incluyendo el poder de efectuar propuestas (artículo 42.4 TUE). Es indudable que nos encontramos ante una delicadísima materia situada en el corazón de la soberanía de los Estados Miembros, en

³⁴ Artículo 18.2 TUE.

³⁵ Artículo 30.2 TUE.

³⁶ Artículo 33 TUE.

³⁷ Artículo 41.3 TUE.

³⁸ Artículo 31.2 TUE.

³⁹ Artículo 42 TUE.

la que rige por supuesto, la regla de la unanimidad. El AR tiene el poder de proponer al Consejo iniciativas relativas a la PESD, que éste debe aprobar por unanimidad. Asimismo, podrá proponer que se recurra a medios nacionales y a los instrumentos de la Unión, en su caso conjuntamente con la Comisión⁴⁰.

Todo ello refleja el importantísimo papel que desempeña el AR y hasta que punto se persigue que la PESC y la PESD se desarrollen de una forma integrada.

En el seno de la Comisión Europea, y como Vicepresidente de la misma encargado de la acción exterior, su tarea esencial es la de coordinar y asegurar la coherencia de las políticas comunitarias con los objetivos y estrategia de la PESC⁴¹. En este ámbito, en virtud de la decisión interna adoptada por el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, el Vicepresidente de la Comisión, preside el grupo de Comisarios de relaciones exteriores en el seno de la CE⁴². Este grupo, que se reúne periódicamente, tiene la función de coordinar las políticas comunitarias relativas a la acción exterior de la UE. Así, por ejemplo, en el ámbito del comercio, de la ayuda al desarrollo, de la gestión de la ayuda humanitaria o de la política de vecindad y ampliación de la UE, que son políticas que caen bajo la responsabilidad de otros Comisarios, se persigue que sus acciones e iniciativas encajen y sean plenamente coherentes con la política exterior de la Unión. Esta necesaria coherencia se aplica también a todas las demás políticas comunitarias en las que existe una fuerte dimensión externa. Así, como es el caso de los transportes, de la energía o de la política agrícola, para impedir que las mismas conduzcan a resultados que serían incompatibles con la orientación estratégica de la política exterior de la Unión. Su presencia en el Colegio de Comisarios y su participación en las deliberaciones del mismo como miembro de la Comisión, son un elemento fundamental para garantizar esa coherencia⁴³.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Artículo 18.4 TUE.

⁴² Comunicado de prensa del Presidente Barroso, Bruselas, 12 de agosto de 2004, IP/04/2019. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-1029_es.htm (Consultado el día 5 de abril de 2014).

⁴³ GIANFRANCESCO, *op. cit.*, p.747.

En este sentido, cabría preguntarse si el hecho de ser el único de los miembros de la Comisión que ostenta a su vez la posición de Alto Representante, no debilita el principio de independencia de esta institución ya que como AR está obligado a ejecutar el mandato del Consejo y los Comisarios tienen absolutamente prohibido el recibir instrucciones de los EEMM, ejerciendo sus funciones en el interés general y con la más absoluta independencia⁴⁴. Javier Solana ha subrayado los peligros también para la colegialidad en el seno de la Comisión derivados de la fusión de la figura del AR para la PESC y del Comisario de Relaciones Exteriores⁴⁵. Como las deliberaciones del Colegio de Comisarios son secretas, carecemos de información para valorar la independencia del AR en sus funciones como Vicepresidente de la Comisión. No obstante, las decisiones de la Comisión son colegiadas y, en todo caso, el AR como miembro de la Comisión, se compromete a ejercer sus funciones con total independencia, jurando ante el TJUE, como los otros miembros, actuar con independencia en defensa del interés general⁴⁶. La doctrina entiende que no es incompatible el actuar con independencia como miembro de la Comisión, y al mismo tiempo, velar por la coherencia de la acción exterior de la UE de conformidad con las orientaciones de la PESC⁴⁷.

Podemos así resumir las funciones anteriormente descritas del Alto Representante en dos grandes bloques:

En primer lugar, como Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores⁴⁸, el Alto Representante dirige los trabajos de la política exterior de la UE, así como su agenda estratégica. Como órgano ejecutivo de la PESC y de la PESD, el Alto Representante toma iniciativas y somete propuestas individualmente o conjuntamente con la Comisión y representa a la Unión ante países terceros y organismos internacionales, coordinando la posición de la Unión Europea y consultando a las otras instituciones como el

⁴⁴ Artículo 245 TFUE.

⁴⁵ Resumen de la comparecencia ante el grupo de trabajo VII, 15 de octubre de 2002, CONV 356/02, Working Group VII.

⁴⁶ Artículo 245 TFUE.

⁴⁷ THIM, D., "Reforming Europe's Common Foreign and Security Policy", en *European Law Journal*, 10(1), 2004, pp. 5-22.

⁴⁸ El Consejo de Asuntos Exteriores se ocupa de los siguientes ámbitos de la acción exterior de la Unión Europea, en particular: de la PESC; la PESD; la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria; y el comercio (política comercial común).

Parlamento Europeo así como a los comités competentes del Consejo; como al Comité Político y de Seguridad.

En segundo lugar, como Vicepresidente de la Comisión Europea, el Alto Representante es, en última instancia, el Comisario de la Acción Exterior de la UE, coordinando dentro de la Comisión las responsabilidades de las relaciones exteriores, así como todos los aspectos relevantes a la acción exterior en el seno de la Comisión.

1.4. Relaciones con las otras instituciones y con los Estados Miembros.

1.4.1. Relaciones con el Consejo y con el Presidente del Consejo Europeo.

Uno de los aspectos más interesantes de la figura del Alto Representante lo constituye sin duda la ambigüedad en lo que se refiere a su posicionamiento institucional. En realidad el Alto Representante, es un punto de encuentro entre el Consejo y la Comisión. Ha llegado a ser calificado por la doctrina como un *bridge-builder*⁴⁹, ya que tiende puentes entre ambas instituciones. Sin embargo, continuando con la metáfora no está claro cuál es la dirección en la que circula el tráfico en dicho puente, si va de la Comisión Europea al Consejo o viceversa⁵⁰.

Indudablemente, la influencia del Consejo Europeo en la designación del Alto Representante y su Presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores contribuye a situar el centro de gravedad de su acción en el Consejo y consiguientemente en el plano intergubernamental⁵¹. Asimismo, la tradición intergubernamental de la PESC apunta en la misma dirección. Sin embargo, conviene recordar que el Alto Representante no decide la política exterior sino que elabora propuestas y también la ejecuta. Es el Consejo Europeo y el Consejo quienes toman las decisiones. En consecuencia, aunque

⁴⁹ KADDOUS, C., *op cit.*, pp. 205-221.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ DOUGAN, M., "The Treaty of Lisbon: winning minds not hearts", en *Common Market Law Review*, 2008, 45(3), pp. 617-703.

el Alto Representante, al presidir el Consejo de Asuntos Exteriores, puede dirigir sus trabajos y aprovechar su propia figura como intersección a la hora de tomar las decisiones, esta circunstancia no basta para modificar la conclusión de que en última instancia el poder de decisión pertenece al Consejo⁵².

Más interesante es la cuestión de las relaciones entre el Alto Representante y el Presidente del Consejo Europeo. El Tratado de Lisboa confiere al Presidente del Consejo Europeo la representación externa de la Unión, sin perjuicio de las competencias de las que disponga el Alto Representante⁵³. El Presidente del Consejo Europeo, al dirigir e impulsar los trabajos del Consejo Europeo, y en función de su rango y condición, al asumir la representación exterior de la Unión, se sitúa en una posición de preeminencia, ya que es el Presidente del Consejo donde se reúnen los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE. Por consiguiente, su posición debe prevalecer frente al AR que ejecuta la política definida por el Consejo Europeo⁵⁴. Ello no excluye que, en la práctica, en alguna ocasión, puedan surgir dificultades concretas en las relaciones con el Alto Representante, ya que por ejemplo, en situaciones de crisis podría ocurrir que se produjeran diferencias de opinión o de estrategia entre ambos. Esto no ha sucedido hasta la fecha no solamente porque en el ejercicio de su responsabilidades el Presidente Herman Van Rompuy ha mantenido una relación institucional correcta con la Alta Representante, Catherine Ashton, sino porque en última instancia el Consejo Europeo tiene la última palabra. No obstante es cierto que la gestión concreta de las crisis ejecutando el mandato del Consejo y del Consejo Europeo corresponde al AR⁵⁵. La doctrina, ha evocado la posibilidad de que en el futuro la división de responsabilidades en el ámbito de la política exterior entre el Presidente del Consejo Europeo y el Alto Representante pudiera oscilar entre fases de cohabitación como lo que sucede en la V República Francesa⁵⁶. A este respecto, entiendo que el principio de jerarquía debe prevalecer, lo que permitirá resolver cualquier situación que pudiera producirse.

⁵² Artículo 18.2 TUE. El AR ejecuta la PESC como mandatario del Consejo.

⁵³ Artículo 15.6 (2) TUE.

⁵⁴ DENZA, E., "The role of the High Representative of the Union for foreign affairs and security policy", en H-J Blanke & S. Mangiameli (Eds), en *The European Union after Lisbon*, Heidelberg Springer, 2012, pp.481-494.

⁵⁵ Artículo 43 TUE.

⁵⁶ GIANNITI, L., "Il rappresentante esterno", en *Quaderni costituzionali*, 2003, pp. 400-401.

1.4.2. Relaciones con la Comisión y con el Presidente de la Comisión Europea.

No conviene olvidar que, en la arquitectura institucional de la UE, además del Alto Representante y del Presidente del Consejo Europeo, existe una tercera figura clave: el Presidente de la Comisión Europea. El AR es de hecho Vicepresidente de la Comisión y como tal, se encuentra jerárquicamente situado bajo la autoridad del Presidente dentro del Colegio de Comisarios.

La Comisión define y conduce la política comercial común (artículos 206 y 207 TFUE), la cooperación al desarrollo (artículos 208-211 TFUE), la cooperación económica, financiera y técnica con países terceros (artículos 212 y 213 TFUE) y la ayuda humanitaria (artículos 214 y 215 TFUE). Además, la Comisión negocia acuerdos internacionales con países terceros u Organizaciones Internacionales bajo mandato del Consejo (artículo 218.3 TFUE). En definitiva y en última instancia, la Comisión tiene el poder general de representación externa de la UE con la excepción de la PESC (artículo 17.1 TUE).

Situar al Alto Representante como Vicepresidente de la institución que despliega una acción exterior intensa a través de las políticas comunitarias, debe permitir garantizar la coherencia de la acción exterior y asegurar una mayor efectividad. La lógica del Tratado es una lógica de cooperación institucional⁵⁷. Por eso cuando el AR propone iniciativas al Consejo en materia de PESC, puede hacerlo bajo su propia iniciativa o con la Comisión⁵⁸. En este sentido, la contribución de la Comisión a dichas iniciativas permite integrar los elementos comunitarios dentro de la política exterior de la UE. Uno de los ejemplos más recientes que muestra el valor añadido de la colaboración entre la Comisión y el AR es la reciente Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo que diseña la estrategia de seguridad marítima de la UE, integrando aspectos

⁵⁷ GIANFRANCESCO, op. cit., pp. 746-749.

⁵⁸ Artículo 30 TUE.

derivados del ámbito comunitario (transportes, industria, medioambiente, comercio, pesca) con aspectos relativos a la PESC⁵⁹.

El Alto Representante, dentro de la Comisión, sigue las reglas de funcionamiento de la misma. Aunque es indudable que goza de una posición específica y privilegiada en todas las cuestiones que afectan a la acción exterior. Es difícilmente concebible que puedan adoptarse propuestas por parte de la Comisión que tengan incidencia en este ámbito sin el acuerdo del AR.

En lo que se refiere a su relación con el Presidente de la Comisión, el TUE claramente atribuye a éste último, el definir “las orientaciones con arreglo a las cuales la Comisión desempeñará sus funciones”; determinar “la organización interna de la Comisión velando por la coherencia, eficacia y colegialidad de su actuación” y nombrar “a los Vicepresidentes, distintos del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de entre los miembros de la Comisión”⁶⁰. Por lo tanto, existe una clara delimitación de las competencias de ambos. El Presidente de la Comisión, en definitiva, lidera el ejecutivo comunitario y dirige sus trabajos, además de ser miembro del Consejo Europeo⁶¹. Encarga al Vicepresidente responsable de las relaciones exteriores la coordinación de los trabajos de la acción exterior que deben realizarse en el seno del Colegio.

Ya se ha comentado el régimen vigente en lo que se refiere a su nombramiento y dimisión. Para su nombramiento por el Consejo Europeo, es preciso el acuerdo del Presidente de la Comisión, quien puede también solicitar su dimisión, siguiéndose en tal caso un procedimiento similar al de su nombramiento con el acuerdo necesario del Consejo Europeo. En lo que se refiere a los trabajos del Colegio de Comisarios que se desarrollan conforme al reglamento de régimen interior de la Comisión, el AR como Vicepresidente, participa en las deliberaciones del Colegio y naturalmente, contribuye a

⁵⁹ Comunicación conjunta al PE y al Consejo. Un ámbito marítimo mundial abierto y seguro: elementos para una estrategia de seguridad marítima de la Unión Europea. Bruselas, 6 de marzo de 2014, JOIN(2014) 9 final.

⁶⁰ Artículo 17.6 TUE.

⁶¹ Artículo 15.2 TUE. El AR, no es miembro del Consejo Europeo aunque “participará en sus trabajos”, en virtud de esta disposición.

los trabajos del mismo pudiéndose pronunciar, como es lógico, al igual que los otros miembros de la Comisión sobre todas y cada una de las cuestiones que se inscriben en el orden del día de su agenda.

1.4.3. Relaciones con el Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo ejerce, junto al Consejo, funciones legislativas, presupuestarias, de control político y de consulta en virtud del artículo 14 TUE. El Parlamento Europeo es consultado regularmente por el Alto Representante sobre los aspectos esenciales y orientaciones de la PESC, y es también informado sobre la evolución de dichas políticas conforme a lo dispuesto en el artículo 36 TUE. El Parlamento Europeo tiene el derecho a que su punto de vista sea debidamente tenido en consideración (art.36.1 TUE) y también puede formular cuestiones al AR y hacer recomendaciones (art.36.1 y 36.2 TUE). Dos veces al año tiene lugar un debate sobre los progresos en la puesta en práctica de la PESC y de la PESD. El Parlamento Europeo también debe ser inmediatamente y plenamente informado de las negociaciones, de la suspensión, o de las posiciones en relación con acuerdos en materia de PESC (art. 218.10 TFUE). Tiene también derecho a ser consultado antes de que el Consejo tome ninguna decisión sobre la financiación urgente de iniciativas relativas a la PESC, según el artículo 41.3 TUE. Presta su consentimiento o expresa su opinión antes de la conclusión de acuerdos internacionales por el Consejo, excepto cuando dichos acuerdos se refieren exclusivamente a la PESC, tal y como se dispone en el artículo 218.6 TFUE.

La relación entre el AR y el Parlamento Europeo es una relación fluida, habida cuenta del gran interés político que tienen las iniciativas en el ámbito de su actuación y de la gran complementariedad que existe con las responsabilidades importantes que tiene el Parlamento Europeo en el ámbito internacional de las otras políticas comunitarias. Sin embargo, el Parlamento Europeo tiene poderes limitados en el marco de la PESC⁶², al desarrollarse ésta fuera de las disposiciones comunitarias.

⁶² KADDOUS, C., *op cit.*, pp. 205-221.

1.5. El Servicio Europeo de Acción Exterior.

El establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) fue considerado en su momento como uno de los cambios más significativos introducidos por el Tratado de Lisboa⁶³.

El SEAE asiste al Alto Representante en el mantenimiento de la coherencia y coordinación de la acción exterior de la UE así como en la elaboración de las propuestas políticas y en su aplicación tras la aprobación del Consejo. Además asiste al Presidente del Consejo Europeo y al Presidente y los miembros de la Comisión en sus respectivas funciones en el ámbito de las relaciones exteriores y garantiza una estrecha cooperación con los Estados miembros⁶⁴.

En palabras del Alto Representante:

Se trataba de dar cumplimiento al Tratado de Lisboa con la creación de un servicio exterior europeo compuesto por más de 3,400 personas en 141 países del mundo con el objetivo de integrar los servicios existentes, de una forma más coherente. De este modo, la Unión Europea ya no operará alrededor del mundo de forma fragmentada sino que será posible proyectar las políticas europeas y los valores de la UE internacionalmente⁶⁵.

La red de las delegaciones de la Unión Europea en todo el mundo es parte esencial de la estructura del SEAE. Se crea el 1 de enero del 2011, mediante la decisión 2010/427 UE en la cual se establece su organización y funcionamiento⁶⁶, apoyándose en las delegaciones existentes de la Comisión Europea en todo el mundo. Su introducción fue el resultado de un acuerdo político bajo presidencia española que tuvo lugar en Madrid el 21 de enero del 2010 entre los Estados Miembros, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, tras intensas y muy difíciles negociaciones. Para evitar toda suspicacia al respecto, la Declaración número 13 anexa al Tratado de Lisboa que menciona al SEAE, puntualiza que no afectará a las responsabilidades de los Estados Miembros ni a su representación nacional en el exterior.

⁶³ EECKHOUT, P., *EU External Relations Law*, 2nd edition, Oxford: Oxford University Press, 2011.

⁶⁴ European Peacebuilding Lisbon Office, "Common Foreign and Security Policy structures and instruments after the entry into force of the Lisbon Treaty", *EPLO Briefing Paper* 1/2012, Abril 2012.

⁶⁵ Declaración de la Alta Representante, Catherine Ashton, el 12 de Junio de 2013 ante el Parlamento Europeo.

⁶⁶ Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 donde se establece la organización y funcionamiento del SEAE, DOUE, 2010/427/EU.

Con el objetivo de ayudar al AR trabajando junto con el servicio diplomático de los Estados Miembros, el SEAE está compuesto de funcionarios tanto de la Comisión como del Consejo, además de diplomáticos de los Estados Miembros. De este modo, el SEAE fue creado con la misión de proporcionar a la Unión Europea, los medios necesarios para erigirse como un actor con capacidad global, hacer la colaboración más sencilla y para promover una cultura de cooperación entre los funcionarios de los Estados Miembros y de las Instituciones europeas⁶⁷. Sin embargo, el Tratado de Lisboa no especifica en detalle las funciones de dicho servicio y guarda silencio respecto de la distribución de cargos en el Consejo, la Comisión y los Estados Miembros, el alcance y envergadura de las políticas que supervisa, la definición de las líneas de autoridad entre las instituciones comunitarias correspondientes, y su rol en el ámbito de los asuntos exteriores de la Unión, que fueron relegados para su resolución posterior entre los Estados Miembros y las instituciones⁶⁸. Estos aspectos se encuentran recogidos en la Decisión 2010/427 EU.

El establecimiento del SEAE constituye un importante novedad en el marco comunitario. Las ventajas que puede proporcionar son tanto tangibles como intangibles, ya que concede los medios para facilitar la recopilación de información, dinamiza la conducta de diferentes actividades exteriores, mejora la coordinación entre los servicios de la UE y las administraciones nacionales, otorga una mayor coherencia a las políticas más relevantes, y establece un marco común en el que se promueve un lenguaje que progresivamente se desarrollará y compartirá⁶⁹.

Con su creación se persigue dotar a la Unión de un servicio exterior a la altura de los retos que debe afrontar en el siglo XXI aportando valor añadido al trabajo de los Estados Miembros, y yendo mucho más allá de un servicio puramente diplomático al incorporar elementos de otras políticas como el desarrollo y la defensa⁷⁰.

⁶⁷ KOUTRAKOS, P., *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford EU Law Library, 2013.

⁶⁸ BLOCKMANS, S.; and HILLION, C., "EEAS 2.0. A legal commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organization and functioning of the External Action Service.", 2013.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ AVERY, G., "The EU's External Action Service: new actor on the scene", en *European Policy Centre*, 28 de enero de 2011.

Conclusiones parciales.

De lo hasta aquí expuesto, se deduce que el Alto Representante ostenta una particularísima condición dual que hace extraordinariamente difícil el delimitar de forma exacta su adscripción institucional.

Aunque preside el Consejo de Asuntos Exteriores, su legitimidad es totalmente distinta de los restantes miembros de dicho Consejo, que son los distintos Ministros de Exteriores de los Estados Miembros. Tampoco es el supremo poder de decisión de la PESC, ya que como hemos visto, propone y ejecuta, pero no decide sobre las posiciones a adoptar en este ámbito. Es miembro de la Comisión Europea pero también de naturaleza distinta a la de los otros Comisarios⁷¹.

Debe trabajar en buena sintonía y colaborar con el Presidente de la Comisión y con el Presidente del Consejo Europeo, pero en la práctica también compite con ellos en la escena internacional cuando conduce la política exterior.

Todo lo anterior pone de manifiesto la existencia de una serie de paradojas institucionales que son el resultado de la voluntad del Tratado de Lisboa de optimizar las sinergias y construir una figura que por primera vez en la historia de la UE encarna en sí misma esa doble condición comunitaria e intergubernamental⁷². Enfoques antagónicos y contradictorios pero que se hallan en la base de la propia esencia de la construcción europea. El compromiso entre el método comunitario y el método intergubernamental se encuentran en la figura del Alto Representante, que siguiendo a la doctrina encarnaría las dos caras del dios Jano⁷³. Sería las dos caras de una misma moneda, fusionando ambas legitimidades en una única institución⁷⁴.

⁷¹ GIANFRANCESCO, op. cit., pp. 751-753.

⁷² *Ibid.*

⁷³ CURTIN, D., *Executive power of the European Union: law, practices, and the living constitution*, Vol. 12, Oxford University Press, 2009.

⁷⁴ PIRIS, J-C., *"The Lisbon Treaty: a legal and political analysis"*, Cambridge University Press, 2010.

Se ha dicho también para describir al Alto Representante que es una figura que lleva dos sombreros, el comunitario cuando actúa como Vicepresidente de la Comisión Europea, y el intergubernamental cuando ejerce sus funciones en el ámbito de la PESC o preside el Consejo de Asuntos Exteriores. Sin embargo, más que llevar dos sombreros, hay autores que lo describen gráficamente como montando en dos caballos a la vez con los riesgos que dicha actividad comporta⁷⁵.

Hay, por consiguiente, temores en relación a la capacidad de llevar a buen puerto sus funciones debido a que es un ejercicio de funambulista arriesgadísimo el asegurar el siempre difícilísimo equilibrio entre el pilar intergubernamental y el comunitario⁷⁶. De prevalecer el primero, el Alto Representante podría convertirse en un caballo de Troya del Consejo dentro de la Comisión con el riesgo evidente para la institución que debe defender la primacía del derecho comunitario y el interés general⁷⁷. Sin embargo de prevalecer el segundo enfoque, podría surgir un conflicto institucional, si el AR, sistemáticamente, ignorara la posición de los EEMM y del Consejo Europeo, y a la hora de ejecutar la PESC hiciera caso omiso del mandato del Consejo, haciendo primar la posición de la Comisión Europea, que puede en ocasiones ser contradictoria a la del Consejo.

Para evitar dichos riesgos, la mejor receta es sin duda la del equilibrio institucional. Para reforzar ese equilibrio entre las instituciones que encarna el AR, una posible vía a seguir sería la de reforzar las relaciones entre el Alto Representante, como Vicepresidente de la Comisión, y el Parlamento Europeo. Ello permitiría un mayor control democrático de su gestión y, en definitiva, reequilibrar a través del método comunitario, y de una relación más estrecha con el Parlamento Europeo, los riesgos de una deriva intergubernamental resultantes de su condición dual. Esa es la dirección en la que avanza el Parlamento Europeo, el cual a través de su resolución de 11 de mayo de 2011, insiste en la doble legitimidad del Alto Representante, Vicepresidente de la Comisión, para insistir en la capacidad del Parlamento Europeo de ejercer un control

⁷⁵ THIM, D., *op cit.*, pp. 5-22.

⁷⁶ HILL, C., “A foreign minister without a foreign ministry – or with too many”, en *Common Foreign and Security Policy Forum*, 1, 2003, pp. 1-2.

⁷⁷ *Ibid.*

sobre las actividades del AR⁷⁸. Continuando en dicha dirección, podría avanzarse gradualmente hacia una comunitarización de una política exterior que los EEMM desean que cada vez sea más integrada, más coherente y más eficaz.

En definitiva, estamos hablando de un proceso que puede conducir hacia una cada vez mayor responsabilidad política del Alto Representante, ante la Asamblea que representa a los ciudadanos europeos. Sólo la experiencia, nos permitirá comprobar si esa dirección puede conducir a un mejor equilibrio en el ejercicio de las competencias del AR.

⁷⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de mayo de 2011, sobre el informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la PESC en 2009, presentado al Parlamento Europeo en aplicación de la parte II, sección G, apartado 43, del Acuerdo Interinstitucional de 17 de mayo de 2006 (2010/2124(INI)).

CAPÍTULO II. EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL ALTO REPRESENTANTE A LA PESC Y A LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA.

A lo largo de esta segunda parte del trabajo se analizará la figura del Alto Representante de forma más práctica y a través del estudio de diferentes crisis recientes, para poder así evaluar de forma más detallada su actuación.

En primer lugar, se examinará la ejecución de la PESC por parte del AR a través de ejemplos de crisis relevantes. En particular, se tratará la actuación concreta del AR en relación con las crisis de Libia y de Irán, por considerarse éstas, dos buenos ejemplos recientes de la gestión del AR, en los que se puede ver las luces y sombras de su actuación. Abordaré los aciertos y el valor añadido aportado por el AR con su contribución, pero también indicaré cuáles han sido los obstáculos y dificultades encontradas en el ejercicio de sus funciones, así como los problemas que plantea el desarrollar una política exterior y de seguridad común a nivel europeo.

A continuación, se dedicará una sección a examinar su papel en el seno de la Comisión para llevar a cabo la coordinación de la acción exterior de la Unión como Vicepresidente de esta institución responsable de la coordinación de los Comisarios encargados de las relaciones exteriores de las distintas políticas comunitarias.

A lo largo de esta exposición se hará referencia a las observaciones recibidas por parte del AR y del Servicio Jurídico del Consejo, en respuesta a sendos cuestionarios que les fueron remitidos para contar con su aportación a la hora de efectuar la evaluación.

2.1. La ejecución de la PESC través de ejemplos de crisis relevantes.

Para enjuiciar los resultados de la labor del Alto Representante en el ámbito de la PESC, resulta imprescindible referirse a su actuación en el contexto de algunas situaciones de crisis en las que el Alto Representante se ha visto obligado a intervenir en representación de la Unión.

Conviene recordar, en primer lugar, que se trata todavía de una experiencia muy reciente y limitada en el tiempo, puesto que es desde el tratado de Lisboa cuando podemos examinar su actuación.

A continuación describiré de manera práctica el alcance de la intervención del Alto Representante en alguna de las crisis que ha tenido que afrontar la Unión Europea.

2.1.1. La crisis de Libia.

La gestión de la crisis de Libia a principios de 2011 puso a prueba a la política exterior de la UE y de sus Estados Miembros, ante la necesidad de tener que reaccionar rápidamente a los acontecimientos⁷⁹. No había tiempo que perder y en menos de un mes ante las matanzas de la población civil por parte del régimen libio, los aliados de la OTAN decidieron reaccionar⁸⁰. La gestión de la AR fue puesta en entredicho por los medios de comunicación⁸¹, ya que la UE como tal, brilló por su ausencia en estos momentos iniciales, como se analiza a continuación.

Es verdad que la primera reacción de la UE fue rápida y contundente. Los EEMM de la UE condenaron enérgicamente al régimen libio y adoptaron sanciones, alcanzando incluso un acuerdo sobre dos declaraciones de la AR que hizo un llamamiento en nombre de la Unión Europea para que cesara inmediatamente el uso de la fuerza por parte del régimen libio⁸². Incluso, el SEAE preparó propuestas de sanciones antes de que la ONU adoptará una resolución⁸³. Ello hizo que la UE fuera la primera en imponer

⁷⁹ KOENIG, N., "The EU and the Libyan Crisis: in Quest of Coherence", en *Instituto Affari Internazionali*, 2011.

⁸⁰ Operación Odyssey Dawn, 29 de marzo de 2011.

⁸¹ CASTLE, S., "Lady in Waiting. So where is the EU's Foreign Policy Chief?", en *Foreign Policy*, 31 Marzo de 2011.

⁸² Declaración de la Alta Representante Catherine Ashton sobre la crisis de Libia, 20 de febrero de 2011. Declaración de la Alta Representante Catherine Ashton, en nombre de la UE acerca de Libia, 23 de febrero 2011.

⁸³ Observaciones de la Alta Representante, Catherine Ashton sobre Libia al margen de la Reunión informal de Ministros de Defensa, 25 de febrero 2011.

sanciones contra Libia tan solo un día después de la resolución de la ONU⁸⁴. Por consiguiente, podríamos afirmar que los instrumentos de la PESC permitieron una respuesta rápida permitiendo a la UE reaccionar con eficacia contra las violaciones del régimen libio.

También es cierto que la AR desplegó intensos esfuerzos diplomáticos con el Secretario General de la OTAN, con el Secretario General de la ONU y con la Secretaria de Estado americana Hilary Clinton. Incluso convocó una reunión extraordinaria de Ministros de Asuntos Exteriores⁸⁵, y mostró desde el primer momento gran energía en relación a esta crisis⁸⁶.

Sin embargo, los acontecimientos posteriores mostraron la gran debilidad de la UE en relación a esta crisis en particular⁸⁷. Los Estados Miembros mostraron sus diferencias en la cuestión del reconocimiento de la oposición en Libia, también expresaron sus desacuerdos respecto a la posibilidad de una intervención militar. Las diferencias se politizaron y no fue posible para los Ministros de Exteriores alcanzar acuerdos concretos en este ámbito. Por ello, el centro de decisión basculó hacia los Jefes de Estado y de Gobierno, haciendo que las reuniones del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores presididos por la AR, no tuvieran ningún contenido ya que se desplazó al Consejo Europeo la toma de decisiones⁸⁸. Los Jefes de Estado y de Gobierno, por su parte, decidieron tomar las riendas y en particular, el Presidente de la República Francesa Nicolás Sarkozy decidió presionar para que se celebrara un Consejo Europeo extraordinario el 11 de marzo de 2011 que se convocó con enormes reticencias por parte de Alemania. Antes incluso de la reunión, el Primer Ministro británico David Cameron y el Presidente Sarkozy, dirigieron una carta al Consejo Europeo en la que se referían

⁸⁴ Consejo de la Unión Europea, Sanciones sobre Libia: embargo de armas y otras sanciones específicas, 28 de febrero 2011.

⁸⁵ De conformidad con el artículo 30.2 TUE.

⁸⁶ Comunicado de prensa del SEAE sobre la convocatoria de un Consejo de Asuntos Exteriores extraordinario por parte de la AR, 3 de marzo de 2011.

⁸⁷ Para un análisis mas detallado de los hechos y de la gestión de esta crisis, puede consultarse: HELWIG, N., "EU Foreign Policy and the High Representative's Capability-Expectations Gap: A question of Political Will", en *European Foreign Affairs Review*, v.18, nº2, 2013, pp.245-248.

⁸⁸ *Ibid.*

expresamente al establecimiento de una zona de exclusión aérea sobre Libia⁸⁹. Sin embargo, debido a la firme oposición de Alemania, dicha zona de exclusión aérea no fue recogida en las conclusiones finales del Consejo Europeo el 11 de marzo de 2011.

Por otra parte, además del problema de la zona de exclusión aérea, el reconocimiento del Consejo Nacional de Transición Libio fue otro punto de fricción. La AR, Catherine Ashton, inicialmente se mostró reacia a su reconocimiento e incluso se negó a reunirse con ellos en Estrasburgo cuando comparecieron, coincidiendo con su presencia en el Parlamento Europeo el día 9 de marzo de 2011. Pues bien, tan sólo un día después, Cameron y Sarkozy reconocían oficialmente a dicho Consejo como interlocutor político, y dos días después, el propio Consejo Europeo reconocía al Consejo Nacional como interlocutor⁹⁰.

El Parlamento Europeo criticó la inacción de la AR como una figura que estaba más a la espera de que los países definieran sus posiciones individualmente, para luego simplemente ejecutarlas, sin asumir el liderazgo ante la crisis, haciendo propuestas a los EEMM sobre la estrategia a seguir, para lo cual hubiera contado con el apoyo del Parlamento Europeo⁹¹.

Después del Consejo Europeo de marzo, todavía se deterioró más la situación fuera de las instituciones europeas ya que Francia, el Reino Unido y tras alguna duda inicial, también Italia, se aliaron con Estados Unidos para imponer una zona de exclusión aérea mientras que otros Estados Miembros permanecieron al margen.

Todas las decisiones y acciones alrededor de la crisis de Libia pusieron en evidencia los limitadísimos poderes de acción del AR como gestor de crisis⁹². Como vimos en el primer capítulo, en el ámbito de su acción, las medidas concretas de reacción y su cadencia sólo pueden adoptarse previo consenso de los Ministros de Exteriores y en

⁸⁹ Carta del Primer Ministro Británico David Cameron y el Presidente de la República Francesa Nicolas Sarkozy, al Presidente Van Rompuy, 10 de marzo de 2011.

⁹⁰ HELWIG, N., *op cit.*, 2013.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Artículos 30 y ss. TUE.

caso de desacuerdo, solamente tras acuerdo unánime del Consejo Europeo. Cuando falta dicho consenso, se asiste a reacciones individuales de las diplomacias nacionales con lo que Europa deja de hablar con una sola voz. Esta debilidad de acción en la gestión de crisis, es sin duda un grave obstáculo para una PESC más eficaz. Sin embargo, además de estas dificultades inherentes a las disposiciones del Tratado, que pueden resultar insuficientes a la hora de resolver con rapidez crisis concretas, también fue criticada la actuación personal de la AR. Su perfil bajo, su incapacidad para influir sobre los EEMM con propuestas concretas evidenciaron la debilidad de la UE ante esta situación.

Indudablemente, el rechazo tradicional de los Estados a ceder su soberanía en lo relativo a la actividad de sus diplomacias nacionales es el principal obstáculo a una única política exterior verdaderamente europea y en la que existan mecanismos de decisión propios que gocen de la necesaria autonomía para gestionar las crisis y tomar decisiones. Sin embargo, la personalidad del AR es también decisiva ya que al encarnar personalmente a la autoridad que debe ejecutar la política exterior de la UE, es evidente que se precisan cualidades de liderazgo personal, de amplia experiencia en las relaciones exteriores para establecer una relación de confianza, de respeto y de credibilidad con los EEMM y con sus diplomacias nacionales. En este sentido, algunos han puesto de manifiesto el contraste de la figura de Javier Solana, predecesor de la actual AR y el hecho de que, pese a contar con menos poderes, fue capaz de influir y liderar con más eficacia la PESC en buena sintonía con los EEMM⁹³.

2.1.2. La crisis nuclear con Irán.

Históricamente la Unión Europea ha considerado a Irán como una potencia regional y un socio comercial muy atractivo por su importancia en el área de la energía, de la investigación, del comercio y de la cultura.

A finales de los años noventa Irán y la Unión Europea, tras un periodo prolongado sin

⁹³ ORTEGA, A., "2011: EEUU se retrae, Europa no llena y los emergentes emergen", en *Anuario internacional CIDOB*, 2012, pp.13-18.

relaciones diplomáticas como consecuencia de la revolución islámica de 1979, decidieron abrir consultas políticas y comerciales⁹⁴.

Progresivamente, y tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, tras la llegada al poder de un gobierno reformista en Irán, ambas partes deciden elevar el rango de sus relaciones, y se comienza la negociación de un amplio acuerdo de cooperación política y comercial⁹⁵. Dicho acuerdo quedaba condicionado para la UE a progresos concretos en cuatro áreas: la actitud de Irán en el conflicto israelí-palestino, los derechos humanos en Irán, la ruptura de vínculos entre Irán y las organizaciones terroristas, y por último, la no proliferación de armas de destrucción masiva, incluyendo las armas nucleares. Europa se comprometía a intensificar gradualmente su cooperación con Irán en el ámbito comercial, en los transportes, la energía o la educación, siempre que se dieran pasos concretos en las cuatro áreas antes citadas. En tal caso se preveía también como culminación del proceso la apertura de una misión diplomática de la UE en el momento del pleno restablecimiento de las relaciones entre ambas partes⁹⁶.

Sin embargo todo este proceso comienza a deteriorarse en los años 2002 y 2003, a raíz de las revelaciones acerca del programa nuclear iraní. Se tuvo conocimiento en esos momentos que Irán estaba desarrollando un programa nuclear con fines militares. Como consecuencia de ello, la UE decidió congelar las negociaciones para el acuerdo. Dicha congelación se mantendría mientras subsistieran los problemas en el ámbito nuclear⁹⁷.

Por su parte, la comunidad internacional expresó su grave preocupación respecto al programa nuclear iraní, procediendo a la imposición de sanciones por parte de Naciones Unidas a través de resoluciones de su Consejo de Seguridad adoptadas en 2006, 2007, 2008⁹⁸, y 2010⁹⁹. Dichas sanciones fueron decididas también por parte de la UE en

⁹⁴ Para un análisis más detallado de los hechos y de la gestión de esta crisis, puede consultarse: SEAE, Factsheet acerca de las relaciones entre la UE e Irán, Bruselas, 19 de noviembre 2013, 131219/04.

⁹⁵ Comisión Europea y Consejo de la Unión Europea, “Consolidación de la colaboración de la UE con el mundo árabe”, 4 de diciembre de 2003.

⁹⁶ SEAE, Factsheet acerca de las relaciones entre la UE e Irán, Bruselas, 19 de noviembre 2013, 131219/04.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Suspensión de las actividades de enriquecimiento de uranio y otras exigencias que se formularon sucesivamente en seis resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (1696, 1737, 1747,

particular desde 2009, como consecuencia de las violaciones de derechos humanos, lo que motivó la introducción de restricciones respecto a ciudadanos iraníes sospechosos de tales violaciones, además de la congelación de los haberes de Irán en Europa. Además la UE prohibía el comercio con Irán en bienes, servicios y transferencias de tecnologías susceptibles de ser utilizadas en el programa nuclear iraní, y desde 2012 se prohíbe además en el sector de la energía, la importación de petróleo iraní, además del gas natural y del sector petroquímico. Por último, se prohibieron también las transferencias financieras entre los bancos europeos e iraníes que quedaban supeditadas a un régimen muy restrictivo de autorización previa. Para no dañar al pueblo iraní, las sanciones no afectaban ni a la ayuda humanitaria, ni a la agricultura, productos médicos y sanitarios ni agroalimentarios¹⁰⁰.

Pese a las sanciones, Irán rechazó cooperar con la Agencia Internacional de la (AIE) que fue quien descubrió en octubre de 2011 que Irán desarrollaba un programa nuclear con fines militares en violación de sus compromisos internacionales.

Para intentar buscar una salida a la crisis, la UE, a través de Catherine Ashton, su Alta Representante, decidió abrir un proceso de negociación liderando el grupo E3/EU+3 compuesto por China, Estados Unidos y Rusia, por una parte, y Francia, Alemania y Reino Unido con la UE, por otra.

En base a un mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la AR asumió las riendas del proceso negociador, y desde 2010 hasta abril de 2012 se produjo una

1803, 1835 y 1929) como condición previa para el restablecimiento de los derechos de Irán con arreglo al TNP.

⁹⁹ Resolución 1929 (2010) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por la que se introducen nuevas medidas restrictivas contra Irán, imponiendo a dicho país una cuarta ronda de sanciones debido a su programa nuclear.

¹⁰⁰ Conclusiones del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la UE, de 23 de enero de 2012, en las que se anuncian nuevas medidas restrictivas contra Irán en el sector de la energía, incluido un embargo gradual a las importaciones de petróleo crudo iraní a la UE, en el sector financiero, incluidas medidas contra el Banco Central de Irán, y en el sector de los transportes, así como nuevas restricciones a la exportación, en particular de oro y de mercancías y tecnologías sensibles de doble uso, y una ampliación de la lista de personas y entidades objeto de las medidas, incluidas algunas que están bajo control del Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica.

situación de bloqueo por la negativa rotunda de Irán a negociar¹⁰¹.

Por fin, tras esfuerzos considerables de la AR, en abril de 2012 se retomaron las conversaciones en Estambul con vistas a intentar alcanzar un acuerdo. Dichas conversaciones se basaron en dos principios: el establecimiento de un proceso de creación de confianza recíproca entre las partes, y un segundo principio consistente en un enfoque gradual con vistas a la reconducción de la situación¹⁰².

Tras la primera reunión de Estambul, las negociaciones se suceden intensamente en Bagdad (mayo 2012), en Moscú (junio 2012) y en Almaty (febrero y abril 2013) aunque no se consiguió llegar a ningún acuerdo.

Por fin, en junio de 2013 tras las elecciones presidenciales iraníes, el E3/EU+3 e Irán decidieron relanzar la negociación para alcanzar una solución diplomática en Ginebra en octubre de 2013.

La AR urgió a Irán a proseguir la negociación tomando medidas para respetar sus compromisos internacionales y garantizando así que el programa nuclear tendría un uso exclusivamente pacífico, en línea con las resoluciones de Naciones Unidas y en plena colaboración con la AIE.

El 24 de noviembre de 2013 se alcanzó en Ginebra un acuerdo sobre un plan de acción conjunto sobre la base de un enfoque progresivo con la finalidad de restablecer la confianza y garantizar de forma transparente que el programa nuclear iraní tendría una finalidad exclusivamente pacífica y no militar¹⁰³.

Puede valorarse positivamente la intervención de la UE y de su AR en un proceso difícilísimo de negociación que durante años puso en jaque a la comunidad

¹⁰¹ “Catherine Ashton in Geneva for Nuclear Talks with Iran”, EEAS, http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/081113_eu_talks_with_iran_en.htm Consultado el 22 de marzo de 2014.

¹⁰² SEAE, Factsheet acerca de las relaciones entre la UE e Irán, Bruselas, 19 de noviembre 2013, 131219/04.

¹⁰³ E3/EU+3 Joint Action Plan, Ginebra, 24 de noviembre de 2013.

internacional, consiguiendo a través del papel diplomático de la UE como puente entre las distintas posiciones alcanzar un acuerdo inteligente, gradual y equilibrado. Así, se reconoce en las respuestas a los dos cuestionarios que figuran en el anexo de este trabajo¹⁰⁴. Acuerdo sometido todavía a muchas condiciones y riesgos respecto a su cumplimiento y verificación, pero que aun así constituye un paso muy importante para la estabilidad y seguridad mundial.

Éxito de la diplomacia europea e internacional, éxito también por la labor de coordinación realizada por la AR, y también muy original por ser una experiencia inédita en la que la AR asumía la tarea negociadora en nombre de la UE y de seis países: tres de la UE y tres potencias mundiales, miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU con posiciones muy diversas. Gracias a la unidad exhibida, el acuerdo alcanzado, es un ejemplo de cómo la UE puede aportar una influencia positiva en la escena internacional.

Por otra parte, solamente la UE desde su condición de *soft power* podía asumir tal liderazgo, coordinando las posiciones respectivas de los países en cuestión. En este caso, la AR fue mucho más allá de la defensa de las posiciones europeas para encarnar en su figura la del negociador internacional que de alguna forma asume un papel que rebasa considerablemente sus funciones en el ámbito de la PESC o de la acción exterior de la UE.

Además, sólo la UE y su AR podían defender de una forma coherente y global aspectos relacionados con la energía, con el sector nuclear (recordemos las competencias de la UE en base al Tratado EURATOM), pero también en el ámbito de las sanciones, de la ayuda al desarrollo o de medidas de política comercial que van más allá de la PESC. De este modo, la AR, con su intervención unificaba los aspectos de política exterior y de seguridad común con la acción exterior de la UE. Así al integrar posiciones distintas y poder conjugar el elemento diplomático, con la ayuda humanitaria y la dimensión energética, económica y comercial, se muestra el valor añadido del AR en la gestión de esta crisis.

¹⁰⁴ Véase las respuestas del Cuestionario 1, nº 8 y del Cuestionario 2, nº 8.

Podemos afirmar también que aprendiendo de los errores de la crisis de Libia, hubo un esfuerzo de todos por un mayor consenso apoyado también en una mayor experiencia y en una mayor confianza de la AR con las diplomacias nacionales, y en particular, con las de los países terceros que tomaron parte en la negociación.

2.2. Acción Exterior.

Finalmente en el marco de la acción exterior de la Unión Europea, no conviene olvidar la importancia de la cooperación entre el AR y la Comisión, de la que al fin y al cabo es Vicepresidente.

El AR preside además el Grupo de Comisarios de Relaciones Exteriores, lo que le permite contribuir a dotar así de una mayor coherencia a la dimensión externa de las diferentes políticas comunitarias.

Debe subrayarse la extraordinaria complejidad desde el punto de vista institucional de esta construcción, y de ahí, la dificultad para el AR de conducir su acción, habida cuenta de las numerosas obligaciones que los Tratados le imponen. Como se recoge en el cuestionario que se adjunta como anexo al presente trabajo, el AR “se enfrenta a una elevada carga de trabajo institucional impuesta por los tratados, que limita el tiempo disponible para su labor diplomática ya que preside los Consejos de exteriores cada mes (e incluso con mayor frecuencia), participa en las reuniones semanales de la Comisión, participa en todos los Consejos europeos, y comparece en los debates parlamentarios (en pleno y en la Comisión de exteriores del Parlamento Europeo). Todo ello sin la posibilidad de delegar estas funciones institucionales ya que no está previsto en los Tratados”¹⁰⁵.

No se dispone de información muy precisa sobre los mecanismos de cooperación y de

¹⁰⁵ Cuestionario 1, respuesta a la pregunta nº5.

interacción del AR como Vicepresidente de la Comisión con los otros Comisarios. Recordemos también que las deliberaciones del Colegio de Comisarios son confidenciales. No obstante, la AR en su comparecencia ante el Parlamento Europeo el pasado 12 de junio de 2013 se refería en términos muy generales a su trabajo de coordinación con los otros Comisarios¹⁰⁶, citando los ejemplos siguientes:

La AR ha trabajado con el Comisario Ciolos, responsable de agricultura, en las relaciones con Mongolia o China, además de jugar un papel importante en el marco de la *Task Force* creada para potenciar las relaciones con Myanmar, un país con una importantísima economía esencialmente agrícola que urge modernizar¹⁰⁷.

Otro ejemplo, es el trabajo con las Comisarias de Asuntos de Interior Cecilia Malmström y de Telecomunicaciones Nelie Kroes, a la hora de diseñar una política europea en el ámbito de la seguridad donde los aspectos técnicos y políticos son indisociables. En este caso, la política de visados y los elementos de ciberseguridad exigen una coordinación estrecha con la Comisión Europea en las materias de su competencia.

También se puede destacar el trabajo desarrollado por la AR con el Vicepresidente de Industria Antonio Tajani con el que ha realizado misiones conjuntas para el crecimiento¹⁰⁸, llevando a centenares de empresas europeas a invertir y a hacer negocios en ciertos países predeterminados por la AR en función de las prioridades políticas. Es el caso de las misiones a Egipto, Túnez, Argelia a raíz de la primavera árabe y a Myanmar, éste último como consecuencia del cambio de régimen en este país.

Además la AR, junto a los Comisarios de Industria y de Mercado Interior, ha presentado la estrategia europea para reforzar la competitividad de la industria europea de la defensa, otro área clave para la futura evolución de la política exterior y de seguridad común en la que la dimensión industrial es incuestionable.

¹⁰⁶ Declaración de Catherine Ashton ante el Parlamento Europeo el 12 de junio de 2013 en Estrasburgo (A-314/13).

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Missions for growth.*

La Comisara Georgieva por su parte, trabaja activamente con la AR en la definición y preparación, así como en la puesta en marcha de la ayuda humanitaria en el marco de la respuesta europea a la crisis de Siria.

En todos los casos anteriores, nos encontramos ante ejemplos específicos que evidencian el trabajo conjunto en el seno de la Comisión Europea por parte del AR con los otros Comisarios.

No obstante, sería deseable disponer de una mayor información sobre las modalidades precisas de dicha cooperación. Asimismo, sería muy útil conocer el marco en el que se establece dicha cooperación. Sería muy importante saber si esas cooperaciones concretas son decididas colegialmente y luego puestas en aplicación en el marco del grupo de Comisarios de relaciones exteriores que preside el AR, como Vicepresidente de la Comisión, o si por el contrario, nos encontramos ante decisiones *ad hoc* fruto de la colaboración entre los Comisarios que pueden tener lugar en un marco menos formal. Tampoco se tiene conocimiento de quién toma la iniciativa concreta a la hora de establecer dicha cooperación. Sería muy importante saber si el origen de dichas acciones se halla en el derecho de iniciativa de la Comisión o si, por el contrario, se trataría de responder a una preocupación en el ámbito de la PESC que coordina el AR en el pilar comunitario.

En los cuestionarios anexos encontramos información en relación a algunas de dichas iniciativas, y en particular, a la creación de una *Task Force* que sería distinta de los trabajos del grupo de Comisarios como la desarrollada inicialmente tras la Primavera Árabe en Túnez y Egipto, o en el caso de Birmania¹⁰⁹.

Si sabemos que en el caso de la colaboración de la Vicepresidente y AR con el Vicepresidente Tajani, responsable de las carteras de Empresa e Industria, alguna de las misiones para el crecimiento desarrolladas en países terceros, con la presencia de la AR

¹⁰⁹ Véase la respuesta al Cuestionario 1, nº 3. Task Force creada para Myanmar <http://www.myanmar-eutaskforce.com>.

han sido fruto de la iniciativa conjunta con esta última. En el marco de la *Task Force* de Myanmar, se acordó la organización de dicha misión para afianzar la confianza en dichos países, relanzar las inversiones empresariales e identificar nuevas oportunidades de negocio¹¹⁰.

Pese a desconocer las modalidades precisas de coordinación, sí podemos afirmar que la contribución del AR ha sido muy significativa en términos de resultados dentro del propio pilar comunitario. Bajo su impulso político ha sido posible reforzar los programas de ayuda al desarrollo con los instrumentos de política exterior (como el instrumento de estabilidad). Además bajo su coordinación puede ser mucho más eficaz y coherente, la ayuda humanitaria, las negociaciones de acuerdos comerciales o de inversiones, la concesión de preferencias comerciales, la movilización de misiones comerciales y empresariales con participación de inversores. Asimismo, se unen los recursos del Banco Europeo de Inversiones o del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el apoyo del Parlamento Europeo a la modernización del sistema parlamentario y la conducción de elecciones democráticas. En definitiva se aglutinan bajo una coordinación política los distintos instrumentos y mecanismos de la acción exterior de la UE reafirmando su coherencia y su eficacia¹¹¹.

¹¹⁰ Líneas directrices para las misiones para el crecimiento. Consultado el 5 de abril de 2014.
http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/mission-growth/missions-for-growth/guidelines/index_en.htm

¹¹¹ Véase la respuesta al Cuestionario 1, nº 3.

Conclusiones parciales.

Han pasado casi dos décadas desde que Christopher Hill publicase su famoso artículo acerca de la brecha entre capacidades y expectativas de las Comunidades Europeas¹¹². En él, planteaba como las capacidades con las que contaban las instituciones comunitarias en forma de recursos, mecanismos para negociar y todos aquellos instrumentos a su disposición, no eran suficientes para llevar a cabo sus objetivos.

Haciendo una analogía de lo expuesto en este artículo en relación con el papel del Alto Representante, se puede establecer como en dicha figura también puede existir una brecha entre las expectativas que se abren en torno a su posición y los mecanismos que tiene esta institución para poder cumplirlas.

Ese desfase entre expectativas y capacidades tiene su origen en el hecho de que los objetivos por los cuales se creó la figura del Alto Representante eran muy ambiciosos, con la esperanza de que, al contar con una única voz, se podrían estructurar y alinear las posiciones de los distintos Estados Miembros y de las instituciones comunitarias. Y debemos reconocer que esa unidad ha prevalecido en toda una serie de casos reflejando así el valor añadido que aporta el Tratado de Lisboa (la gestión de la crisis de Irán o la efectiva coordinación de la acción exterior de la UE en los casos antes mencionados).

Sin embargo, las capacidades actuales de la Alta Representante, como se han ido analizando en la primera parte del trabajo, son limitadas ya que se encuentra en la línea divisoria, por un lado, de las distintas prerrogativas de la Comisión Europea en el ámbito de la acción exterior, y por otro lado, se mantiene en el plano intergubernamental en el marco de la PESC.

El marco de la PESC es todavía muy intergubernamental y el AR necesita del consentimiento de todos los Estados Miembros para poder involucrarse. Allí donde no existe consenso en las posiciones de los países, no es posible para el AR desarrollar una

¹¹² Hill, C., "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", *31 Journal of Common Market Studies*, 1993, pp. 305-328.

política exterior común y hablar con una sola voz. Ello hace que el AR actúe en muchos casos como un simple ejecutor de la voluntad de los Estados Miembros limitando así su influencia. Parece por tanto, que en ocasiones el papel del AR ha podido ser relegado a las responsabilidades de un simple gestor que tiene un margen de maniobra bastante restringido para actuar.

Además, debemos subrayar la importancia que reviste para que el AR pueda desarrollar con la máxima eficacia sus funciones en el ámbito de la PESC, el establecer una relación de confianza con los EEMM. Un perfil demasiado bajo, una experiencia insuficiente en la política exterior internacional o la ausencia de liderazgo son factores personales que redundan negativamente en el ejercicio de esta función ya que disminuyen su credibilidad a la hora de plantear propuestas o ejecutar la PESC.

En lo que a las relaciones con la Comisión se refiere, desconocemos en gran medida los mecanismos y modalidades internas de coordinación con la excepción del hecho de que el AR preside el grupo de Comisarios de Relaciones Exteriores. Sería deseable una mayor transparencia para saber cómo se establece la coherencia entre la PESC y las distintas políticas comunitarias que desarrolla la Comisión.

En definitiva, subsisten todavía muchas dificultades y podemos afirmar que la figura del ARUAEPS no se ha consolidado todavía en línea con las expectativas que se crearon con su introducción en el Tratado de Lisboa. No es solamente un problema jurídico derivado de la falta de algunos poderes que no le han sido conferidos en el plano intergubernamental. Tampoco se trata única y exclusivamente de una cuestión ligada a la personalidad del actual AR. La complejidad institucional del sistema encierra en sí el riesgo de pérdida de eficacia, sin contar con las dificultades que se plantean para encontrar un adecuado equilibrio entre la dimensión intergubernamental y la dimensión comunitaria derivadas de su condición dual. En el futuro será necesario abordar la necesaria reforma de los mecanismos de toma de decisión, en particular en la gestión de crisis, para asegurar una mayor eficacia de la PESC.

CONCLUSIONES FINALES: ¿HACIA UN MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES EUROPEO?

A pesar del poco tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que introduce cambios sustanciales en la acción exterior de la Unión Europea y en la figura del Alto Representante y de la experiencia limitada de éste en sus funciones, es posible extraer algunas conclusiones respecto al valor añadido y a la eficacia del Alto Representante a la hora de conducir la PESC y la coordinación de la acción exterior de la UE.

La primera conclusión es que los cambios introducidos en el Tratado de Lisboa constituyen un paso en la buena dirección a la hora de reforzar la PESC y la acción exterior de la UE. El Alto Representante tiene un gran potencial para conseguir desarrollar esta política de forma operativa ya que su posición institucional es la de un puente entre los pilares intergubernamental y comunitario. Esta condición dual constituye la primera oportunidad desde la creación de la UE para constituir una pasarela que permita aproximar las posiciones y evitar el salto al vacío que se produciría entre estos dos pilares, de no existir el AR. De ahí su reto de mantener el equilibrio institucional uniendo las dos orillas de la política exterior europea.

En segundo lugar, aunque se puede discutir acerca de si el AR dispone de todos los poderes necesarios para ejecutar su función, sí podemos afirmar que, por primera vez, dispone de una posición institucional privilegiada para convertirse en la figura que integra las políticas externas de la UE, tanto en la PESC como en la acción exterior de la UE. El AR, como Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores y a la vez, como Vicepresidente de la Comisión Europea y coordinador de los Comisarios con competencias externas tiene la posibilidad de hacer realidad esa coherencia que persiguen los Tratados hacia una unidad de representación y de acción en la política exterior europea.

Además, el AR dispone, por primera vez, de instrumentos y medios personales y materiales para poder desarrollar su acción. En un tiempo relativamente breve ha sabido

poner en marcha el Servicio Europeo de Acción Exterior, que no sustituye a las diplomacias nacionales, sino que las complementa y refuerza, con el valor añadido de la participación no solo de diplomáticos nacionales sino también de funcionarios de las instituciones europeas. Este es, sin duda, el instrumento más importante del que dispone, en términos operativos, para la ejecución de la política exterior de la UE.

La eficacia del AR se ve seriamente condicionada por la exigencia de la unanimidad en todas las cuestiones relativas a la PESC, lo que retrasa y dificulta la imprescindible rapidez de acción que exige la gestión de crisis. Es verdad que, pese a ello, la práctica diaria en el funcionamiento de las instituciones puede permitir encontrar soluciones pragmáticas que faciliten la toma de decisiones pero, en última instancia, la fuerte vinculación de la política exterior a la soberanía nacional hace utópico el pensar que en este ámbito pueda decidirse con mecanismos similares a los que existen en el ámbito comunitario. Llevará todavía muchísimo tiempo consolidar esa comunidad de intereses con su manifestación externa que permita a Europa hablar con una sola voz defendiendo sus intereses comunes en el plano internacional.

Sin embargo, más allá de los mecanismos de toma de decisión, sin duda una de las aportaciones más importantes del AR reside en el valor añadido que representa la UE en su conjunto y el peso político y económico de sus 28 Estados Miembros. Cabe destacar la fuerte dimensión política que supone actuar en nombre de 28 Estados a favor de una acción exterior común. La posibilidad de movilizar los medios e instrumentos de los Estados Miembros y los de la Unión confieren a la acción exterior una capacidad de influencia global. El tamaño y peso económico de la Unión, primera potencia comercial del mundo con un mercado interior de 500 millones de consumidores, y primer donante de ayuda humanitaria del planeta, suponen una enorme influencia a la hora de implementar la acción exterior.

Asimismo, conviene poner de manifiesto la trascendencia de la acción de la UE en el escenario internacional y su papel como *soft power* frente a la de las otras potencias como por ejemplo Rusia y Estados Unidos. En este sentido, sin duda, un elemento clave que permitió avanzar en las negociaciones con Irán es que para este país era más fácil

aceptar una negociación liderada por la UE en la persona de su AR que si hubiera tenido que negociar, por ejemplo, con los Estados Unidos, país respecto del cual la desconfianza e incluso la enemistad era total.

Del mismo modo, en temas a menudo muy sensibles y particularmente difíciles de abordar por los Estados Miembros de manera individual como pueden ser los derechos humanos, la acción de la Unión se considera también mucho más efectiva.

Por último, naturalmente, nos encontramos ante una figura que da sus primeros pasos, con una gran potencial, con la originalidad que representa su condición dual, con la capacidad integradora de los dos pilares en los que apoya su actuación y que puede desarrollarse con gran efectividad, si cuenta con el respaldo político y desarrolla una relación de confianza con los Estados Miembros. Para ello, éstos deben aceptar, un hecho incuestionable, y es que por sí mismos, incluso los Estados más grandes de la UE, carecen hoy individualmente de la relevancia y de la efectividad necesaria en la esfera internacional para defender sus intereses. Es la UE quien mejor puede incrementar la influencia de Europa en el mundo.

Además de consolidar su relación con los Estados Miembros, es de vital importancia, desde el punto de vista de su legitimidad que el AR consolide también una relación de estrecha cooperación con el Parlamento Europeo. Debido a las limitaciones institucionales con las que cuenta el Parlamento Europeo en el ámbito de la PESC, será preciso desarrollar en los próximos años una mayor cooperación institucional que puede redundar en beneficio mutuo afianzando un mayor equilibrio institucional, al respaldar democráticamente la acción del AR en el ámbito de la PESC.

El AR puede convertirse en los próximos años, a medida que avance el proceso de integración europea, en una figura política e institucional muy relevante, que puede resultar decisiva a la hora de hacer realidad esa aspiración de que Europa pueda hablar con una sola voz para defender y proyectar sus valores en la esfera internacional. Si así fuere, podríamos por primera vez hablar de un Ministro de Asuntos Exteriores de la UE.

Bibliografía.

- Tratado de la Unión Europea.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- Manuales Generales de Derecho Comunitario.
- Artículos y libros específicos.

AVERY, G., “The EU’s External Action Service: new actor on the scene”, en *European Policy Centre*, 28 de enero de 2011.

BLOCKMANS, S.; and HILLION, C., "EEAS 2.0. A legal commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organization and functioning of the External Action Service.", 2013.

CASTLE, S., “Lady in Waiting. So where is the EU’s Foreign Policy Chief?”, en *Foreign Policy*, 31 Marzo de 2011.

CURTIN, D., *Executive power of the European Union: law, practices, and the living constitution*, Vol. 12, Oxford University Press, 2009.

DENZA, E., “The role of the High Representative of the Union for foreign affairs and security policy”, en H-J Blanke & S. Mangiameli (Eds), en *The European Union after Lisbon*, Heidelberg Springer, 2012, pp.481-494.

DOUGAN, M., “The Treaty of Lisbon: winning minds not hearts”, en *Common Market Law Review*, 2008, 45(3), pp. 617-703.

EECKHOUT, P., *EU External Relations Law*, 2nd edition, Oxford: Oxford University Press, 2011.

GIANFRANCESCO, E., “The High Representative” en A.A.V.V., *The Treaty on European Unión (TEU)*, Springer-Verlag Berling Heidelberg, 2013.

GIANNITI, L., “Il rappresentante esterno”, en *Quaderni costituzionali*, 2003, pp. 400-401.

GOSALBO BONO, R., “The organization of the external relations of the European Union in the Treaty of Lisbon”, *Cleer Working Papers*, 2011.

HILL, C., “A foreign minister without a foreign ministry – or with too many”, en *Common Foreign and Security Policy Forum*, 1, 2003, pp. 1-2.

HELWIG, N., “EU Foreign Policy and the High Representative’s Capability-Expectations Gap: A question of Political Will”, *European Foreign Affairs Review*, 2013, pp 235-253.

KADDOUS, C., “Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty”, en A.A.V.V., *The Lisbon Treaty*, Springer Vienna, 2008, pp 205-221.

KOENIG, N., “The EU and the Libyan Crisis: in Quest of Coherence”, en *Instituto Affari Internazionali*, 2011.

KOUTRAKOS, P., *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford EU Law Library, 2013.

MCCORMICK, J., *European Union Politics*, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 409-445.

ORTEGA, A., “2011: EEUU se retrae, Europa no llena y los emergentes emergen”, en *Anuario internacional CIDOB*, 2012, pp.13-18.

PAUL, J., “EU Foreign Policy After Lisbon. Will the New High Representative and the External Action Service Make a Difference?” en *CAP Policy Analysis*, nº 2, junio de 2008.

PIRIS, J-C., “*The Lisbon Treaty: a legal and political analysis*”, Cambridge University Press, 2010.

THIM, D., “Reforming Europe's Common Foreign and Security Policy”, en *European Law Journal*, 10(1), 2004, pp. 5-22.

- Comunicados de prensa y otros materiales empleados.

Comisión Europea y Consejo de la Unión Europea, “Consolidación de la colaboración de la UE con el mundo árabe”, 4 de diciembre de 2003.

Comunicación conjunta al PE y al Consejo. Un ámbito marítimo mundial abierto y seguro: elementos para una estrategia de seguridad marítima de la Unión Europea. Bruselas, 6 de marzo de 2014, JOIN(2014) 9 final.

Comunicado de prensa del Presidente Barroso, Bruselas, 12 de agosto de 2004, IP/04/2019. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-1029_es.htm

Comunicado de prensa del SEAE sobre la convocación de un Consejo de Asuntos Exteriores extraordinario por parte de la AR, 3 de marzo de 2011.

Consejo de la Unión Europea, Resolución y diversos materiales sobre las relaciones exteriores y sanciones a Irán incluyendo el plan de acción conjunto E3+3, 2013-2014.

Consejo de la Unión Europea, Sanciones sobre Libia: embargo de armas y otras sanciones específicas, 28 de febrero 2011.

Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 donde se establece la organización y funcionamiento del SEAE, DOUE, 2010/427/EU.

Declaración de la Alta Representante Catherine Ashton sobre la crisis de Libia, 20 de febrero de 2011.

Declaración de la Alta Representante Catherine Ashton, en nombre de la UE acerca de Libia, 23 de febrero 2011.

Declaración de la Alta Representante, Catherine Ashton, el 12 de Junio de 2013 ante el Parlamento Europeo.

European Peacebuilding Lisbon Office, “Common Foreign and Security Policy structures and instruments after the entry into force of the Lisbon Treaty”, 2012.

European Union, “Speech delivered by High representative Catherine Ashton at Forum Nueva Economía”, Madrid, 13 June 2013, *A 316/13*.

European Union, “Statement by EU High Representative Catherine Ashton on EEAS Review”, Strasbourg, 12 June 2013, *A 314/13*.

Informe Anual del Alto Representante sobre PESD, Bruselas, 15 de octubre de 2013.

Observaciones de la Alta Representante, Catherine Ashton sobre Libia al margen de la Reunión informal de Ministros de Defensa, 25 de febrero 2011.

Protocolo (nº 36) sobre las disposiciones transitorias. Publicado en el DOUE núm. 306 de 17 de diciembre de 2007.

Resolución 1929 (2010) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por la que se introducen nuevas medidas restrictivas contra Irán, imponiendo a dicho país una cuarta ronda de sanciones debido a su programa nuclear.

Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de mayo de 2011, sobre el informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la PESC en 2009, presentado al Parlamento Europeo en aplicación de la parte II, sección G, apartado 43, del Acuerdo Interinstitucional de 17 de mayo de 2006 (2010/2124(INI)).

Resumen de la comparecencia ante el grupo de trabajo VII, 15 de octubre de 2002, CONV 356/02, Working Group VII.

SEAE, Factsheet acerca de las relaciones entre la UE e Irán, Bruselas, 19 de noviembre 2013, 131219/04.

Working Group VII- “External Action”, Working Document 46, Bruselas, 19 Noviembre 2002.

Anexos.

Cuestionario sobre el Alto Representante de la Unión Europea para la PESC¹¹³.

1. ¿Cómo describiría los principales retos a los que se enfrenta el Alto Representante en el ejercicio de sus funciones previstas en el Tratado?
2. ¿Cuál es el valor añadido para la Política Exterior de la UE de la acción del Alto Representante respecto a la actuación individual de los Estados Miembros?
3. ¿De qué manera la condición dual del Alto Representante afecta al ejercicio de sus funciones?
4. ¿Considera que su figura es la de un Ministro de Asuntos Exteriores para la UE?
5. ¿De qué forma el Alto Representante contribuye a una política exterior europea más eficaz?
6. ¿Cuáles son las principales dificultades u obstáculos que ha encontrado en el desarrollo de su labor?
7. ¿Considera que el Alto Representante dispone de los medios necesarios para cumplir satisfactoriamente con sus funciones?
8. Podría citar un ejemplo concreto en relación a alguna crisis reciente, en la que la actuación del Alto Representante fue decisiva para su resolución.
9. Sobre la base de su experiencia, ¿cuál es su valoración sobre los progresos realizados de cara a una política exterior y de seguridad común europea?

¹¹³ Ejemplo del cuestionario remitido para su contestación al gabinete de la Alta Representante y al Director de la Secretaría General de Asuntos Exteriores del Consejo de la Unión Europea: Ricardo Gosalbo Bono.

Cuestionario nº1 sobre el Alto Representante de la Unión Europea para la PESC.

Cuestiones resueltas por parte del gabinete de la Alta Representante Catherine Ashton el 10 de marzo de 2014¹¹⁴.

1. ¿Cómo describiría los principales retos a los que se enfrenta el Alto Representante en el ejercicio de sus funciones previstas en el Tratado?

El principal reto y primera prioridad de la Alta Representante ha sido desarrollar e implementar el nuevo mandato y las nuevas responsabilidades introducidas por el Tratado de Lisboa en el Título V del tratado de la UE. Dentro de este nuevo mandato es de destacar la puesta en marcha de un nuevo servicio europeo de acción exterior fusionando la dirección general de relaciones exteriores de la Comisión, parte de la Secretaría General del Consejo y la integración de diplomáticos de los servicios exteriores nacionales. Asegurar el buen funcionamiento del servicio exterior y su coordinación con la acción exterior de los Estados Miembros seguirá siendo el reto de los próximos años. En este sentido hay que recordar que la política exterior de la Unión la decide el Consejo por unanimidad y corresponde al Alto Representante, como Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, construir consensos entre los Estados Miembros y ejecutar esas decisiones.

2. ¿Cuál es el valor añadido para la Política Exterior de la UE de la acción del Alto Representante respecto a la actuación individual de los Estados Miembros?

El objetivo de la Política Exterior y de Seguridad de la Unión no es sustituir la acción exterior de los Estados Miembros sino coordinar, complementar y aportar valor añadido mediante los instrumentos de que dispone la Unión. El peso político que supone actuar en nombre de 28 Estados es el principal argumento a favor de una acción exterior común. La posibilidad de movilizar los medios e instrumentos de los Estados Miembros y los de la Unión confieren a la Acción Exterior una capacidad de influencia global. El

¹¹⁴ El presente cuestionario ha sido transcrito de forma literal. El gabinete de la Comisión Europea de la Alta Representante no queda de ningún modo vinculado por dichas respuestas.

tamaño y peso económico de la Unión y en particular su mercado interno suponen una enorme influencia a la hora de implementar la acción exterior. Los instrumentos de sanciones económicas internacionales previstos en el artículo 215 del TFUE es un buen ejemplo del mayor peso e influencia que la Unión aporta a diferencia de una acción individual de los Estados Miembros. Son muchos los analistas que opinan que las sanciones económicas impuestas por la Unión a Irán han sido fundamentales para relanzar las negociaciones sobre el programa nuclear iraní.

En temas a menudo sensibles y difíciles de abordar por los Estados Miembros de manera individual como por ejemplo los derechos humanos, la acción de la Unión es considerada más efectiva.

La estrecha coordinación entre las embajadas de los Estados Miembros y la Delegación de la Unión Europea aumenta la capacidad de análisis e influencia en terceros países. La capacidad de las Delegaciones Europeas en el exterior de examinar cuestiones técnicas en el ámbito económico, comercial, de desarrollo y de intercambiar información con los Estados Miembros multiplica la efectividad de la acción exterior de la Unión y de los Estados Miembros. Esta actuación es particularmente relevante para los Estados Miembros que disponen de poca o ninguna presencia en terceros países y a los que los asuntos consulares o de promoción comercial bilateral dejan poco tiempo y recursos para conducir una actuación diplomática de peso.

Es de destacar la capacidad de la Unión de movilizar los recursos civiles y militares de los Estados e incluso la movilización de grupos de combate (*battle groups*) según lo previsto en los artículos 42 a 46 del Tratado de la Unión y los protocolos que lo desarrollan. El papel de la Agencia Europea de Defensa es de crear sinergias y desarrollar proyectos conjuntos que serían, por su coste o dificultad técnica, inviables para la mayoría de Estados Miembros.

3. *¿De qué manera la condición dual del Alto Representante afecta al ejercicio de sus funciones?*

Una de las grandes novedades introducidas por el Tratado de Lisboa en la Política Exterior fue precisamente la fusión en una sola persona (el Alto Representante) de los puestos de Alto Representante (anteriormente ocupado por Javier Solana), Comisario Europeo de Exteriores (último fue Benita Ferrer-Waldner) y el puesto de Presidencia rotativa (semestral) del Consejo de Asuntos Exteriores. A ellos habría que añadir otras responsabilidades como Presidenta de la Agencia Europea de Defensa, del European Union Institute for Security Studies (EUISS) y del centro de satélites de la Unión (SatCen) en Torrejón.

El doble puesto de Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión está previsto en el artículo 18 del Tratado para asegurar la consistencia de la acción exterior y la coordinación de la actuación de la Comisión en las áreas de su competencia (como comercio, ayuda humanitaria o cooperación al desarrollo). Sin embargo el Tratado no atribuye al Vicepresidente de la Comisión un poder distinto al de cualquier otro miembro de la Comisión, lo que limita en la práctica esa labor de coordinación.

El doble rol ha sido determinante a la hora de potenciar la efectividad de la acción exterior europea que se encontraba antes del tratado de Lisboa muy dispersa. El enfoque integral (*comprehensive approach*) definido en la Comunicación Conjunta de la Alta Representante y la Comisión del 11 de diciembre de 2013¹¹⁵ es el mejor ejemplo de la puesta en práctica de la condición dual. De esta manera, el enfoque integral para el Cuerno de África ha permitido coordinar la actuación de la misión anti-piratería en el golfo de Adén (EUNAVFOR-Atalanta¹¹⁶), la misión de formación a las fuerzas de seguridad somalíes (EUTM Somalia¹¹⁷), la misión de mejorar de las capacidades civiles, judiciales y navales de los Estados ribereños del Cuerno de África (EUCAP Néstor¹¹⁸), toda la ayuda al desarrollo a Somalia, la ayuda humanitaria a este país y países vecinos,

¹¹⁵ http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf

¹¹⁶ <http://eunavfor.eu/>

¹¹⁷ <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-somalia/>

¹¹⁸ http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-nestor/index_en.htm

etc. Todo coordinado bajo el mandato de un enviado especial para el Cuerno de África. El enfoque integral determina todas las actuaciones complejas que requieren una estrecha coordinación entre las misiones acordadas por el Consejo, las contribuciones de los Estados Miembros y los programas y la actuación de la Comisión. Las recientes actuaciones en Mali y la República Centroafricana van también en esta dirección.

Cabe señalar en este apartado el concepto de Task Force desarrollado para apoyar los países en transición política. Inicialmente desplegada en Túnez y Egipto, ha resultado muy eficaz en Birmania (Task Force lanzada en noviembre 2013¹¹⁹) y puede ser igualmente positiva en un futuro en Ucrania. Las Task Force para países en transición política hacia a la democracia movilizan todos los recursos disponibles por la Unión para dar un impulso determinante a la economía de los países en transición hacia la democracia. De esta manera se refuerzan los programas de ayuda al desarrollo con los instrumentos de política exterior (como el instrumento de estabilidad), la ayuda humanitaria, se abren negociaciones de acuerdos comerciales o de inversiones, otorgan preferencias comerciales, se movilizan misiones comerciales y de negocio (*missions for growth*) con participación de empresarios e inversores. Asimismo se unen los recursos del Banco Europeo de Inversiones o del BERD, el apoyo del Parlamento Europeo a la modernización del sistema parlamentario y la conducción de elecciones democráticas.

4. *¿Considera que su figura es la de un Ministro de Asuntos Exteriores para la UE?*

El término "Ministro" figuraba inicialmente en los primeros borradores de la convención que preparó el fallido tratado para una Constitución Europea. El término de Ministro fue posteriormente sustituido por el de Alto Representante, tal y como ya existía desde el Tratado de Maastricht. Las funciones de AR y de un Ministro de exteriores tienen sin duda similitudes y diferencias, ya que ni siquiera la responsabilidad de los ministros de exteriores en la UE es igual en todos los Estados Miembros (algunos son responsables de política exterior, comercio internacional, cooperación al desarrollo). La AR define y propone líneas de actuación en política exterior para su aprobación en el

¹¹⁹ <http://www.myanmar-eutaskforce.com/>

Consejo que la AR preside. Con el apoyo del servicio exterior SEAE, la AR ejecuta esas decisiones si bien la representación de la UE en el exterior, la llevan a cabo los Presidentes del Consejo y la Comisión.

5. *¿De qué forma el Alto Representante contribuye a una política exterior europea más eficaz?*

La representación exterior de la UE ejercida por una sola persona y la capacidad de negociar en nombre de los 28 Estados confiere al AR una mayor capacidad de influencia y peso político. El disponer de un servicio exterior europeo a su servicio con 141 delegaciones en todo el mundo así como otros servicios (centro de análisis INTCEN, centro de satélites SATCEN, etc.) ofrecen una capacidad de acción diplomática muy superior a la que podían ofrecer los Estados Miembros responsables de las presidencias rotatorias.

6. *¿Cuáles son las principales dificultades u obstáculos que ha encontrado en el desarrollo de su labor?*

Las mayores dificultades han sido en primer lugar la puesta en marcha de un sistema totalmente nuevo, con una fuerte participación de los Estados Miembros en todos los niveles de decisión. Segundo la dificultad inherente a todo cambio que supone un mayor protagonismo de la UE frente a la de sus Estados Miembros, con una visión diferenciada entre los Estados más pequeños, -en principio más favorables a una política exterior europea más fuerte, frente a los Estados de mayor tamaño y tradición diplomática que no observan el beneficio de una acción diplomática a nivel europeo. En tercer lugar la AR se enfrenta a una elevada carga de trabajo institucional impuesta por los tratados, que limita el tiempo disponible para su labor diplomática: preside los Consejos de exteriores cada mes (e incluso con mayor frecuencia), participa en las reuniones semanales de la Comisión, participa en todos los Consejos europeos, y comparece en los debates parlamentarios (en pleno y en la Comisión de exteriores).

Todo ello sin la posibilidad de delegar estas funciones institucionales ya que no está previsto en los tratados.

7. *¿Considera que el Alto Representante dispone de los medios necesarios para cumplir satisfactoriamente con sus funciones?*

El servicio exterior europeo está al servicio de la AR. Los departamentos de la Comisión con una dimensión exterior (comercio, ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo, ampliación) contribuyen también a la labor de la AR. Se puede afirmar que la AR cumple adecuadamente con las responsabilidades impuestas por los tratados con los medios puestos a su disposición por los mismos.

8. *Podría citar un ejemplo concreto en relación a alguna crisis reciente, en la que la actuación del Alto Representante fue decisiva para su resolución.*

Sin duda el dialogo entre Serbia y Kosovo para normalizar sus relaciones facilitado por la AR ha sido hasta este momento un éxito, contribuyendo a una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos de la zona. La importante labor que efectúa la AR en las negociaciones sobre el programa nuclear iraní y el acuerdo provisional obtenido en noviembre de 2013 ha supuesto un enorme avance en esta cuestión. Es de resaltar la capacidad de la AR de mantener la comunidad internacional unida en esta negociación con Irán, así como su impulso político a la hora de imponer sanciones europeas en los meses previos, actuación que sin duda ha facilitado la posición negociadora. La lucha contra la piratería en el golfo de Adén ha alcanzado un alto nivel de éxito desde que la AR impulso un enfoque integral (*comprehensive approach*). Desde principios de 2013 no se ha producido ningún nuevo secuestro de buques o marineros por piratas somalíes y los intentos se han reducido considerablemente.

9. *Sobre la base de su experiencia, ¿cuál es su valoración sobre los progresos realizados de cara a una política exterior y de seguridad común europea?*

Es aún pronto para analizar la eficacia y los progresos realizados por la política exterior europea desde la entrada en vigor del tratado de Lisboa. No obstante, los éxitos logrados en el dialogo entre Serbia y Kosovo, la negociación del programa nuclear iraní, la reducción de la piratería en el océano indico son importantes éxitos alcanzados en un plazo relativamente breve. Asimismo es de destacar que la acción europea es ahora más unida y mejor coordinada en actuaciones como Mali, la República Centroafricana o más recientemente en Ucrania. En cuanto a los aspectos a mejorar, la toma de decisiones y su implementación resultan en algunos casos aun lentas y la obligación de obtener unanimidad entre todos los Estados Miembros a veces diluye la capacidad de una acción más contundente. Si se ha observado en los últimos años un mayor consenso en temas importantes y esfuerzos por acomodar las preocupaciones de algunos Estados Miembros. Este fue por ejemplo el caso con el embargo petrolífero a Irán y otras sanciones, que obligó a algunos Estados a cambiar rápidamente sus fuentes de aprovisionamiento y renegociar contratos incrementando su factura petrolera.

Cuestionario nº2 sobre el Alto Representante de la Unión Europea para la PESC:

Cuestiones resueltas por Ricardo Gosalbo Bono, Director de la Secretaría General de Asuntos Exteriores del Consejo de la Unión Europea el 10 de febrero de 2014¹²⁰.

1. ¿Cómo describiría los principales retos a los que se enfrenta el Alto Representante en el ejercicio de sus funciones previstas en el Tratado?

Un reto fundamental es el de desempeñar al tiempo las tres funciones de la AR, lo que incluye desempeñar su papel como Vicepresidenta de la Comisión y alcanzar un buen equilibrio entre esas tres funciones. Otro reto puede ser el de encontrar el equilibrio adecuado entre su derecho de iniciativa y la participación y aprobación necesarias por parte de los EEMM en la PESC; en este sentido, si la AR consigue ganarse la confianza de los EEMM disfrutará de mayor libertad de acción.

2. ¿Cuál es el valor añadido para la Política Exterior de la UE de la acción del Alto Representante respecto a la actuación individual de los Estados Miembros?

El valor añadido de la acción colectiva PESC es primordialmente que tiene lugar una vez que la UE ha llegado a una posición acordada por los 28 EEMM, lo que le confiere un importante peso político. También puede reforzar el efecto de las acciones individuales de los EEMM cuando lleva al aumento de la coherencia de estas acciones. Asimismo, puede haber casos en los que una posición colectiva de la UE sea percibida con una legitimidad acrecentada.

¹²⁰ La intención inicial era que este segundo cuestionario fuera contestado por el ex Alto Representante para la PESC Javier Solana. Ante la imposibilidad de éste para responder, se remitió el presente cuestionario a Ricardo Gosalbo Bono por su dilatada experiencia jurídica en el ámbito comunitario. El cuestionario ha sido transcrito de forma literal y no ha sido objeto de ningún tipo de modificación.

3. *¿De qué manera la condición dual del Alto Representante afecta al ejercicio de sus funciones?*

La función dual de la AR probablemente influye en su trabajo de varias maneras, y esto dejando aparte su tercera función como presidenta del Consejo de Asuntos Exteriores. En primer lugar debería producir una mayor coherencia en su trabajo bajo las dos funciones. Al tiempo, puede suponer que cada una de las funciones se vea influida por la otra función.

4. *¿Considera que su figura es la de un Ministro de Asuntos Exteriores para la UE?*

Como presidenta del Consejo de Asuntos Exteriores y representante a nivel ministerial de la UE en asuntos PESC, así como responsable de un importante servicio de acción exterior, la función de la AR puede en efecto ser descrita como similar a la de un ministro de AAEE, aún cuando haya obviamente diferencias con esa función en los EEMM.

5. *¿De qué forma el Alto Representante contribuye a una política exterior europea más eficaz?*

La AR contribuye a través de la formulación de propuestas de acción colectiva y su posterior implementación. Cuando su iniciativa es temprana e incluye una propuesta de acción por parte de la UE, el impacto puede ser relevante. Esto se ve reforzado cuando los EEMM actúan también de manera coordinada con la UE. El uso coordinado de instrumentos de la UE y los EMMM debería servir para evitar duplicaciones y esfuerzos o posiciones contradictorias.

6. *¿Cuáles son las principales dificultades u obstáculos que ha encontrado en el desarrollo de su labor?*

Las dificultades en el ejercicio de las funciones de la AR pueden surgir del hecho de que tiene la facultad de proponer e implementar políticas, pero en última instancia esto depende de decisiones tomadas por otros, que determinan el contenido de dichas políticas. En el caso de la PESC, el Consejo, donde posturas divergentes entre los EEMM pueden causar problemas. En lo referente a la legislación, el Consejo y el Parlamento. Además, en el caso de los poderes ligados a la Comisión, la AR no decide en solitario ya que depende de las decisiones adoptadas de manera colectiva por el colegio de comisarios.

7. *¿Considera que el Alto Representante dispone de los medios necesarios para cumplir satisfactoriamente con sus funciones?*

Si bien los recursos del SEAE y de la Comisión son limitados, teniendo en cuenta las restricciones financieras generales la AR tiene recursos suficientes para el desempeño de su función si los utiliza de manera óptima y sobre la base de un adecuado establecimiento de prioridades.

8. *Podría citar un ejemplo concreto en relación a alguna crisis reciente, en la que la actuación del Alto Representante fue decisiva para su resolución.*

Es complicado evaluar si las acciones de la AR han sido determinantes por sí mismas y no en cuanto parte de las acciones de la UE en sentido amplio. En cualquier caso, debería mencionarse cierto éxito en relación con la cuestión nuclear en Irán y el diálogo en Kosovo.

9. *Sobre la base de su experiencia, ¿cuál es su valoración sobre los progresos realizados de cara a una política exterior y de seguridad común europea?*

Resulta complicado evaluar el progreso en la PESC. Hay ciertas zonas en las que se han hecho progresos notables, como por ejemplo en el Cuerno de África y en el Sahel, mientras que en otras zonas no ha habido tales progresos, lo que puede deberse a obstáculos internos de la UE o externos a ella.

