



## **El Servicio de Acción Exterior Europeo: Implicaciones para la Reforma del Servicio Diplomático Español**

Clara Portela

Documento de Trabajo Opex 2009



FUNDACIÓN  
**alternativas**

Disponible en: <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajo>



## El Servicio de Acción Exterior Europeo: Implicaciones para la Reforma del Servicio Diplomático Español

---

Clara Portela

Patrocina



El Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, el Real Instituto Elcano y la Fundación Alternativas con motivo de la próxima Presidencia Española de la Unión Europea durante el primer semestre de 2010 colaboran en un proyecto denominado "Los retos de la Presidencia Española de la Unión Europea en 2010".

Como parte de este proyecto se han desarrollado diversas actividades, entre ellas un análisis profundo sobre diversos temas que se consideran será de máximo interés durante la Presidencia Española en 2010.

El presente documento de trabajo es el resultado de esta colaboración conjunta. Su autor, Clara Portela<sup>1</sup>, Singapore Management University, contó con las aportaciones y comentarios de Belén Becerril, Subdirectora del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo.

Este proyecto ha contado con el apoyo y el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de Hablamos de Europa.

---

<sup>1</sup> La autora agradece el apoyo y consejo prestado por Belén Becerril y Alfonso Egea. Asimismo, agradece la inestimable ayuda por parte de los miembros de la Comisión Europea y del servicio diplomático español que accedieron a una entrevista en el marco de la investigación para el presente informe.

## *Abstract*

*As part of the innovations in foreign policy inherited from the defunct Constitutional Treaty, the Treaty of Lisbon foresees the creation of a double-hatted post of High Representative for Foreign Affairs and Security Policy who will simultaneously act as Vice-President of the Commission. In order to assist the HR, the Treaty envisages the establishment of a European External Action Service (EEAS), which shall comprise officials from the Council Secretariat, the Commission, and staff seconded from national diplomatic services. Yet, rather than specifying the precise shape that EEAS is expected to take, the treaty stipulates that these shall be established by a later Council Decision.*

*The present paper analyses existing proposals for the organization of EEAS, identifying the most central and controversial questions in the light of the current debate. In particular, it will evaluate these proposals against its ability to ensure the efficacy and consistency of the Union's external action, a central rationale for the creation of EEAS.*

*The second objective of the paper is to explore the consequences that different options for the organization of EEAS will bear for the Spanish Diplomatic Service. This will be done in the light of the expectations spelt out in the treaty, which requires EEAS to work in cooperation with national diplomacies. The paper will conclude with a number of recommendations designed to optimize the reform of Spanish diplomatic structures with a view to both contributing to EEAS and facilitating cooperation with this body.*

## **Introducción**

Desde hace sólo pocas semanas, el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa ha cobrado nuevo ímpetu. El resultado positivo del segundo referéndum que se ha celebrado en la República de Irlanda marca el fin de un periodo de estancamiento que comenzó con el fracaso de un primer referéndum sobre el mismo tratado a principios del 2008. Tras la superación de dicho obstáculo, y ya que las dificultades en otros estados miembros tales como la República Checa se presentan como negociables, cabe esperar que el proceso de ratificación concluya en breve de forma que el tratado pueda entrar en vigor. Entre las reformas que introducirá el Tratado en el campo de la política exterior, la creación de un Servicio de Acción Exterior Europeo (SAEE, o SAE para mayor simplicidad) constituye una de las innovaciones más destacables. El establecimiento de este servicio se viene debatiendo desde principios de la presente década, y en especial desde que en 2001 se estableciese una Convención para el Futuro de Europa con el mandato de redactar un Tratado Constitucional para la Unión Europea (UE). Esta iniciativa está vinculada a la idea de establecer el puesto de Ministro de Asuntos Exteriores Europeo, figura que aunaría los roles de Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de Comisario de Relaciones Exteriores, quien ocuparía al mismo tiempo el cargo de Vicepresidente de la Comisión. El propuesto Servicio de Acción Exterior Europeo está destinado a proveer el soporte institucional necesario para permitir al Alto Representante/Comisario desempeñar adecuadamente sus funciones.

Si bien es cierto que el nacimiento de un Servicio de Acción Exterior Europeo conllevará importantes implicaciones para la organización de la diplomacia de todos los estados miembros, el caso español merece especial atención. La intención de reformar el establecimiento diplomático español, formulada originalmente hace ya veinte años, aún no se ha materializado. En vista de la incipiente creación de un Servicio Exterior Europeo, conviene vincular la reforma

de la diplomacia española a la profunda reestructuración que sufrirá la representación exterior de la UE a consecuencia del establecimiento de esta nueva entidad.

El objetivo del presente texto es contribuir a ambos debates mediante una reflexión sobre las modificaciones que pueden realizarse en la actual configuración del servicio diplomático español con vistas a adecuarlo al Servicio de Acción Exterior Europeo, empresa que requerirá incrementar su compatibilidad con las nuevas estructuras y corregir sus actuales deficiencias. Este ejercicio resulta particularmente pertinente dada la circunstancia que la configuración precisa del Servicio de Acción Exterior Europeo aún no ha sido definida por completo.

El texto se encuentra dividido en tres secciones principales. En la sección inicial se ofrece una visión general sobre los orígenes y *raison d'être* del Servicio de Acción Exterior Europeo, así como las dificultades asociadas a su definición y puesta en marcha dentro del contexto de las reformas institucionales pretendidas por el Tratado Constitucional y posteriormente el Tratado de Lisboa. Una segunda parte se ocupa de delinear las opciones que se barajan en la definición del Servicio de Acción Exterior Europeo, prestando especial atención a sus aspectos más controvertidos. Finalmente, en la última sección se formulan una serie de recomendaciones encaminadas a compatibilizar la reforma de la diplomacia española con las exigencias de la futura representación exterior de la Unión Europea.

## **I. El Servicio de Acción Exterior Europeo:**

### **Una solución a varios problemas que plantea otros tantos**

Las relaciones exteriores de la UE presentan una estructura compleja. Por un lado, la Comunidad Europea (CE) cuenta, como entidad supranacional, con una importante vertiente exterior. Las relaciones exteriores de la CE incluye notablemente el ámbito del comercio, para el cual cuenta con competencia exclusiva, y la cooperación para el desarrollo, campo en el cual comparte competencias con los estados miembros. La CE cuenta con especial responsabilidad en materia de cooperación con los Estados del grupo África-Caribe-Pacífico, a los que se encuentra estrechamente vinculada por medio del Tratado de Cotonou. Asimismo, es la CE, la que está encargada de la administración de la ayuda humanitaria. Desde el punto de vista organizativo, dichas responsabilidades se encuentran repartidas entre las Direcciones Generales de Relaciones Exteriores, Comercio, Ayuda Humanitaria y Desarrollo. Asimismo, otras Direcciones Generales dedicadas a actividades internas de la CE cuentan también con una vertiente exterior, tales como la Dirección General de Pesca.

Desde que se decidiese en 1991 reunir los foros intergubernamentales dedicados a la cooperación en los ámbitos de política exterior y asuntos de justicia e interior en el seno de un marco institucional único, existe una segunda vertiente de acción exterior europea. Esta segunda rama, que se identifica con el segundo “pilar” de la Unión, que engloba aquellos aspectos de política exterior correspondientes a las competencias de los Estados miembros, los cuales llevaban coordinando sus posiciones en ciertos ámbitos desde la creación, a principios de los años setenta de la Cooperación Política Europea. A pesar del mantenimiento, en un primer momento, de métodos decisorios propios de un foro intergubernamental, a partir de la entrada en

vigor del Tratado de la Unión Europea, la Política Exterior y de Seguridad Común pasó a compartir instituciones con el pilar comunitario y así adquiría la capacidad de producir decisiones con carácter vinculante.

La complejidad de la acción exterior europea está reflejada en la multitud de actores que la representan en terceros Estados:

- a/ la presidencia del Consejo. En aquellos terceros Estados en los cuales no se hallan representados todos los Estados miembros, las embajadas existentes reemplazan al Estado carente de misión durante el periodo en el que ostenta la Presidencia. Debido a su carácter rotatorio, esta forma de representación adolece de falta de continuidad.
- b/ El Alto Representante, en particular la oficina del Representante Especial en aquellos casos en los que existe tal nombramiento.
- c/ las embajadas de Estados miembros individuales, en la medida en la que atañe a sus competencias.
- d/ la red de delegaciones de la Comisión.

Las delegaciones de la Comisión datan ya de 1954 cuando se abrió una oficina para representar la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en Washington DC, con objeto de actuar como punto de información y comunicación, aunque desprovista de funciones diplomáticas. La red de delegaciones se ha ido extendiendo, pasando a representar a la Comisión en particular en la negociación de acuerdos comerciales y programas de desarrollo en el marco ACP, cooperación científica y técnica y ayuda humanitaria (Chaban et al. 2009:2007). Actualmente, la red cuenta con 123 delegaciones en todo el mundo (euobserver 2009), complementadas por dos representaciones del Consejo ante Naciones Unidas en sus sedes de Nueva York y Ginebra (Lieb y Maurer 2007).



Desde la creación de la UE con la firma del Tratado de Maastricht se viene considerando la duplicidad existente en la política exterior de la Unión como una situación indeseable. La división de ámbitos de acción exterior entre las políticas externas correspondientes a la Comunidad por un lado y al segundo pilar por otro se percibe como un obstáculo que entorpece las relaciones de la Unión con terceros Estados. Esto ocurre en, al menos, dos sentidos: en primer lugar, se asume que la fragmentación que caracteriza las estructuras vigentes inhibe la eficacia de la acción exterior, en gran parte a causa de su proclividad a producir incoherencias. En segundo lugar, la multiplicidad de actores encargados de la representación exterior de la Unión reduce la visibilidad de la Unión. Estos mismos argumentos han pasado a formar parte del discurso rutinario de los líderes de la Comisión y el Consejo: se incide sobre el hecho de que la influencia ejercida por la UE es inferior a su importancia real. Para incrementar su poder como actor internacional, la Unión debe “hablar con una única voz”. Círculos académicos se hacen eco de tales argumentos. Ciertos analistas han determinado la existencia de una brecha que separa las expectativas y las capacidades reales de la política exterior europea (*capabilities - expectation gap*) (Hill 1991), mientras que otros localizan el déficit al nivel de las expectativas, determinando así la existencia de un “reverse gap” (Chaban et al. 2009:275). En todo caso, la existencia de dos pilares en los cuales la UE formula su política exterior se percibe unánimemente como una desventaja, que ha sido descrita como una “dicotomía artificial que dificulta aún más el ejercicio de la consistencia, coordinación y complementariedad entre la UE y los Estados miembros” (Holland 2004:126).

Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, se multiplicaron las iniciativas destinadas a corregir una complejidad que se juzga no sólo innecesaria, sino nociva para la presencia internacional de la Unión. Lo atestigua proliferación de documentos publicados por la Comisión y el Consejo en este sentido. Una de las más importantes comunicaciones de la

Comisión al Consejo publicadas durante el mandato de la Comisaria para Relaciones Exteriores y Política de Vecindad Ferrero Waldner anuncia propuestas para mejorar la coherencia, eficacia y visibilidad de la acción exterior de la UE (Comisión 2006). Tras una serie de iniciativas del Alto Representante, la Convención para el Futuro de Europa se preocupó de diseñar remedios no solo para simplificar, sino para eliminar la complicada constelación que caracteriza las relaciones exteriores de la Unión. Una de las mayores innovaciones que pretendía introducir el Tratado Constitucional en el campo de la política exterior de la UE consistía en la creación de un puesto de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea. Esta posición debía reunir en una misma persona los dos puestos más altos dentro del campo de la política exterior que existen actualmente en la UE: La figura del Alto Representante de la PESC y la del Comisario de Asuntos Exteriores. El establecimiento de dicho puesto supondría la culminación de un proceso de doble sombrero (o “double-hatting”) que ya encarnaba el Alto Representante. Además de ser Secretario General del Consejo de Ministros, en el momento de su creación, el Alto Representante pasaba a ostentar el puesto de Secretario General de la Unión de la Europa Occidental (UEO). En resumen, el creciente uso de la técnica de doble sombrero revela cómo se pretende resolver problemas de duplicación, y en especial la incómoda multiplicidad de actores involucrados en las relaciones exteriores de la UE mediante la concentración en una misma persona de roles procedentes de diversos pilares, o correspondientes a distintas competencias.

Ante el fracaso del Tratado Constitucional a consecuencia de los referéndums negativos en varios Estados miembros, la discusión relativa al Ministro de Asuntos Exteriores ha permanecido temporalmente estancada. La firma del Tratado de Lisboa en 2007 hizo resurgir el debate europeo sobre la cuestión. El carácter ostensiblemente “integracionista” de la denominación del puesto condujo a la conferencia intergubernamental del 2007 a reemplazarlo por un título desprovisto de connotaciones federalistas. A pesar

de que el cambio de título formara parte de los sacrificios que han caracterizado la transformación del Tratado Constitucional en el Tratado de Lisboa, el nuevo texto prevé una figura con idéntico rol. Además del reemplazamiento del nombre del cargo, en el Tratado de Lisboa no realizó prácticamente cambio alguno a las estipulaciones en materia de política exterior en relación con el Tratado Constitucional (Avery y Missiroli 2007:7).

De acuerdo con las estipulaciones del nuevo tratado, el ahora llamado Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad contará con el soporte institucional de un Servicio de Acción Exterior Europeo. El Alto Representante desempeñará, además de las funciones que han sido propias del Alto Representante de la PESC hasta el momento, la labor de Vicepresidente de la Comisión y Comisario de Relaciones Exteriores.<sup>2</sup> Asimismo, podrá proponer acciones dentro de la PESC, una posibilidad no contemplada aún en el mandato del actual Alto Representante. Concretamente respecto al SAEE el Tratado de Lisboa estipula en su artículo 27 lo siguiente:

“En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales.”

El Servicio constituye actualmente objeto de debate pues, si bien resultó posible insertar la propuesta en el texto del tratado, el acuerdo sobre las modalidades concretas que regirán la configuración y funcionamiento de tal servicio fue pospuesto a una ulterior decisión del Consejo. El mismo artículo continúa:

---

<sup>2</sup> Artículo 18 de la versión consolidada del Tratado de Lisboa.

“La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión.”

Esta disposición, al involucrar a una serie de actores cuyo consentimiento legitimará la naturaleza consensuada de la configuración final del servicio, pone de manifiesto el carácter controvertido de la propuesta. ¿A qué se debe dicha controversia? Para elucidar la situación actual, es preciso remontarse a las propuestas que se debatieron durante la Convención sobre el Futuro de Europa a la que dio lugar la Declaración de Laeken en 2001.

### **Génesis del Servicio de Acción Exterior**

Resulta peculiar que, a pesar de que el SAE aparezca mencionado ya en el borrador del Tratado Constitucional, su configuración institucional no haya sido definida hasta la fecha. El SAE tiene sus orígenes en la Convención sobre el Futuro de Europa en la que se gestó el borrador del Tratado Constitucional ya en el verano del 2003. En un primer momento, se barajaron opciones opuestas. Una de ellas consistía en mantener el status quo, posibilidad preferida por varios participantes británicos. Según la visión opuesta, las responsabilidades del Alto Representante debían ser transferidas del Consejo a la Comisión, de forma que la figura del Alto Representante se viese absorbida por la del Comisario del Relaciones Exteriores. Igualmente, la subestructura administrativa que lo acompaña, como la Policy Unit, sería también integrada en la Comisión. Es en este contexto en el cual la idea de un Alto Representante con mandato doble, o doble sombrero, adquiere popularidad entre los miembros de la Convención como solución conciliatoria. Esta idea planteaba, sin embargo, el problema de dónde implantar la subestructura administrativa de apoyo, ya que el nuevo

puesto se encuentra igualmente afiliado al Consejo y a la Comisión, y cuenta con soporte burocrático en ambas. En lugar de transferir las estructuras existentes en el Consejo a la Comisión, o mantener burocracias separadas, se optó por establecer una nueva entidad destinada a albergar a ambas, completadas por personal diplomático secundado por los países miembros (Raube 2008).

La versión definitiva del Tratado incorporó la propuesta de crear tal servicio en el año 2004, de modo que al año siguiente la Comisión, los Estados miembros y el actual Alto Representante entablaron negociaciones destinadas a fijar la configuración del SAE, con objeto de ponerlo a punto para que pudiese operar en cuanto concluyese el proceso de ratificación por parte de los Estados miembros. Un informe preparado conjuntamente por el Alto Representante y la Comisión para el Consejo Europeo en Junio del 2005 representa el progreso alcanzado en el marco de dichas negociaciones. También en el 2005, el Parlamento Europeo produjo un informe sobre el SAE y celebró una sesión plenaria al respecto. Tras el fracaso del Tratado Constitucional motivado por los referéndums negativos en Francia y Países Bajos en 2005, el proyecto fue paralizado. Una breve reactivación de las preparaciones tras la firma del Tratado de Lisboa fue de nuevo abortada a consecuencia del fracaso del referéndum en Irlanda a principios del 2008.

### **Controversias actuales**

Los desacuerdos iniciales respecto a la forma del servicio exterior se derivan en parte de la dificultad de unificar las estructuras de representación exterior existentes sin reducir la autonomía de los actores involucrados. Este es el caso de los Estados miembros, temerosos de ver reducida su influencia, o su capacidad de ejecutar una política exterior independientemente de sus socios europeos.

El aspecto financiero se halla íntimamente ligado a esta cuestión. La financiación del nuevo servicio correrá a cargo de los estados miembros, a menos que este se estableciese dentro de la Comisión, una opción que parece ya definitivamente excluida. Al mismo tiempo, la relativa – aunque mínima - limitación de autonomía en materia de política exterior que resultará del establecimiento del SAE sólo será aceptada por los estados en caso de verse asociada a una disminución de gastos con respecto a la situación actual. Desde este punto de vista, el SAE debe necesariamente plantearse como una medida de ahorro con objeto de hacerse atractivo para los estados miembros.

No son solamente los Estados miembros quienes ofrecen resistencia a la idea de unificar los servicios exteriores. También la Comisión, quien ha puesto en pie, sobre la base de las estipulaciones de los Tratados, una vasta red de delegaciones exteriores en el curso de los pasados cincuenta años, ve amenazada su autonomía. El incesante incremento de prácticas de naturaleza intergubernamental desde la creación del marco institucional único en el tratado de Maastricht tiende a poner freno, si no reemplazar, el ejercicio de las competencias supranacionales que corresponden a la Comisión.

La dificultad de acordar la configuración del SAE, a primera vista una cuestión predominantemente burocrática, pone de manifiesto las limitaciones de la estrategia seguida por la UE hasta el momento. En lugar de reformar la distribución de competencias que separa los pilares de la Unión, se ha optado por mantener la separación de competencias existente. Es decir, la maquinaria que formula la política exterior de la UE permanece intacta desde Maastricht. De hecho, varios expertos observan que la separación de competencias se ha acentuado desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, en parte debido a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia (Cremona 2008).

La solución prevalente ha sido la de hacer uso creciente de la unión personal, es decir la concentración en una sola persona de las competencias que emanan de los distintos pilares. Si bien se ha subrayado que las experiencias de “doble sombrero” que se han probado hasta el momento han resultado altamente positivas (Poeschke 2008), el debate entorno al Servicio Europeo evidencia sus obvias limitaciones. Como escribe Missiroli,

“far from merging the two roles and functions, the new figure...is...a personal union. The intrinsic dualism of EU’s foreign policy was not suppressed – it was only contained and concentrated into one individual...with the possible addition of one EEAS” (Missiroli 2007:12).

La permanencia de estructuras burocráticas y decisorias duales resulta inadecuada para garantizar la coherencia de la acción exterior, y para presentar la UE como un actor unitario ante terceros. A falta de una reforma fundamental de las instituciones de la UE, la solución del “doble sombrero” no consigue sino ocultar la multiplicidad de actores que participan en su política exterior y ejercer una función de coordinación en el escalón más alto de la jerarquía.

En conclusión: si bien la práctica del doble sombrero ha producido resultados satisfactorios hasta el momento, deben tenerse en cuenta las limitaciones que sufre. En primer lugar, su éxito depende principalmente de la capacidad de gestión del individuo que ostenta el cargo, sobre quien recae una responsabilidad especialmente onerosa. La acertada elección de los profesionales nombrados hasta el momento no garantiza la infalibilidad del método, especialmente en caso de que los nombramientos futuros resulten menos aptos. El actual mandato doble del representante especial de la UE en Kosovo, sobre quien recae asimismo un mandato internacional emitido por Naciones Unidas, evidencia una tendencia al abuso de este instrumento:

ambos mandatos proceden de entidades con posiciones diferentes respecto al estatus de Kosovo.

## **Coherencia**

El mantenimiento de la coherencia en las políticas exteriores de la UE reviste particular importancia en vista a la íntima vinculación con su eficacia (Lieb y Maurer 2007:6-7). Desde el punto de vista de la coherencia, la creación del SAE conlleva una serie de avances, aunque de carácter limitado. Su creación responde a una insatisfacción con el dualismo que presenta la UE respecto a las competencias en materia de política exterior que se ve agudizado por la fragmentación de su representación exterior. En tanto que se ha mantenido la separación de pilares, sin que el doble sombrero lo remedie, el SAE no resulta una solución satisfactoria. Se ha señalado también que existe un potencial conflicto entre el futuro Alto Representante y el Presidente del Consejo debido a una torpe delimitación de competencias. La crítica expresada dentro de las deliberaciones del Grupo de Trabajo VII de la Convención por el representante del gobierno finés Tika Tiilikainen, uno de los abogados de la comunitarización del conjunto de la política exterior de la Unión, revela la conciencia de la existencia de serias dificultades: según éste, el uso del doble sombrero adolecerá de un déficit en materia de control democrático, duplicación administrativa y el aumento del riesgo de intergubernamentalización de políticas comunitarias (Raube 2008). En definitiva, el temor de los Estados miembros a la comunitarización combinado con la insatisfacción con alternativas intergubernamentales lleva a diseñar soluciones que, si bien están destinadas a mejorar la coherencia, acaban por desafiarla.

Se reproduce así un fenómeno ya observado en la evolución de los mecanismos destinados a asegurar la coherencia desde la creación de la Unión (Smith 2005). En el caso del SAE, el compromiso sobre el



establecimiento del Ministro de Asuntos Exteriores, más tarde Alto Representante, se alcanzó al precio de posponer el diseño de su subestructura administrativa (Raube 2008), cuyo carácter híbrido plantearía complejos problemas.

Sin embargo, desde la perspectiva de la eficacia burocrática, el SAE supone un avance considerable. Hasta el momento, el Secretariado del Consejo no cuenta con ningún servicio propio encargado de proporcionarle información desde terceros Estados. Para ello, el Alto Representante depende de informes ofrecidos por las representaciones diplomáticas de los Estados miembros. Con la creación del SAE, por el contrario, las delegaciones en el exterior contarán con una obligación de transmitir información a la oficina del Alto Representante (Duke 2004).

Resulta llamativo, que si bien el equilibrio institucional se ve afectado en detrimento de la Comisión, ésta no se ha opuesto seriamente a los planes que interfieren con el monopolio de representación de la CE en terceros Estados. Por el contrario, los celos provienen predominantemente de Estados miembros (Maurer y Reichel 2004).

## **II. Opciones para un Servicio de Acción Exterior Europeo**

Desde un punto de vista jurídico, la creación del SAE es posible con independencia del destino que alcance el Tratado (Raube 2008). De hecho, los apéndices del Tratado de Lisboa incluyen una declaración que dispone que Alto Representante, Comisión y Estados miembros deben comenzar los trabajos preparatorios en cuanto el tratado sea firmado, sin necesidad de esperar a su ratificación o entrada en vigor. Dicha disposición llevó a los actores implicados a iniciar trabajos preparatorios. La creación de nuevas

entidades dentro del marco del segundo pilar cuenta con precedentes significativos, tales como la mayor parte de las estructuras que soportan la PESD, y especialmente la Agencia Europea de Defensa (EDA) (Avery y Missiroli 2007). En vista a esta situación, la ratificación o no del Tratado de Lisboa podría ser no determinante para la puesta en marcha del SAE. Como señala Fernández Sola, la puesta en marcha del SAE no requiere la ratificación del Tratado de Lisboa:

“Si es jurídicamente posible y puede llegar a ser políticamente viable la creación o remodelación del Alto Representante aun al margen del Tratado de Lisboa, también lo ha de ser por análogo razonamiento la de un Servicio de Acción Exterior para asistencia de aquel” (Fernández Sola 2008).

La inclusión de dicha declaración evidencia una situación aparentemente contradictoria: aunque no se ha alcanzado un acuerdo con anterioridad a la firma del tratado, urge fijar los términos para la creación del SAE. Paradójicamente, las vicisitudes experimentadas por la ratificación del Tratado de Lisboa podrían haber tenido como consecuencia que el SAE llegase a crearse antes de que cristalizaran las reformas previstas dentro del Tratado. De hecho, la Presidencia eslovena recibió ya el mandato de iniciar los trabajos preparatorios para la decisión sobre el SAE.

Sin embargo, se ha preferido esperar a que las dificultades en la ratificación del Tratado se hayan superado para proceder a preparar una decisión sobre la configuración del servicio. En efecto, el hecho de que hasta el momento no se haya creado el SAE se debe a consideraciones de orden exclusivamente político, en vista de las serias dificultades que ha atravesado el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa. A finales del año 2004 Maurer y Reichel explicaban las consideraciones por las cuales existía una preferencia por no avanzar las negociaciones de forma considerable:

“An irreversible “advance implementation of the SAE” could cause a negative outcome for some referenda – and thereby interrupt the ratification process for an indefinite time. For this reason, the preliminary work for the SAE is limited to defining its goals and tasks by the Commission, the Council, the European Council and Parliament, and the internal reorganization of the directly affected EU institutions (Council, Commission) and national foreign ministries” (Maurer y Reichel 2004).

Observa también Fernández Sola que, si bien la fusión del actual puesto de Alto Representante con el de Comisario sería jurídicamente posible por medio de una decisión aprobada unánimemente por los Estados miembros, ésta requeriría una serie de ajustes en las normas de elección y funcionamiento de la Comisión - además de otros ajustes en normas primarias sobre toma de decisiones – políticamente difíciles de realizar sin verse respaldados por la legitimidad de un tratado (Fernández Sola 2008:18). Entre estas dificultades se encuentra la situación de incertidumbre referente al Alto Representante en su capacidad de Vicepresidente de la Comisión, quien como tal se encuentra sujeto al control del Parlamento Europeo. En caso de que la Comisión afrontase un voto de censura o el presidente de la Comisión dimitiese, no resulta evidente cómo se vería afectado el puesto del Alto Representante. Ante la existencia de cuestiones por resolver que conciernen aspectos fundamentales del modelo político europeo, y en particular su legitimidad democrática, los estados miembros han preferido posponer la formación del SAE.

### **Naturaleza y Funciones del SAE**

La naturaleza “sui generis” del futuro servicio ha sido totalmente aceptada. No se creará una nueva institución, sino que consistirá en un servicio y mantendrá una estrecha vinculación con el Consejo y la Comisión

(Joint Progress Report 2005). Un abanico de opciones ha sido desarrollado en el marco del animado debate que ha girado en torno al establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Como explica Faleg (2008), existen dos modelos elementales:

Uno de ellos consiste en la creación de un sistema de representación exterior minimalista, en el cual se establecerían oficinas de liaison encargadas de coordinar las actividades de las unidades responsables de la formulación y ejecución de la política exterior. Incluiría especialmente la Dirección General Relaciones Exteriores, RELEX, manteniendo el resto de los miembros de la familia RELEX – las DGs Comercio, Ampliación, Desarrollo, Acción Humanitaria - vinculados de forma indirecta con el Servicio.

Una alternativa consiste en la opción maximalista, mucho más ambiciosa. Conllevaría la integración de la familia RELEX y todas las unidades del Consejo encargadas de política exterior en una nueva institución, distinta de las ya existentes, que pasaría a operar bajo la autoridad del Alto Representante.

Si bien es cierto que, como ha indicado Duke (2003), la misión fundamental del Servicio Europeo es la de proporcionar una infraestructura de apoyo al Alto Representante, mientras que la función de garantizar la coherencia ha sido añadida solo con posterioridad, resulta difícil imaginar que un Alto Representante encargado de asegurar la coherencia de la acción exterior de la Unión sea apoyado por unos servicios que no la respeten. Es más, en vista de las incoherencias de las que adolece la política exterior de la Unión, no es aconsejable desperdiciar la oportunidad de crear una estructura que facilite la coherencia.

Las consecuencias favorables para la mejora de la coherencia de la política exterior ya han sido subrayadas por expertos. Cabe recordar que actualmente existe un promedio de dos o tres (a veces incluso cuatro) funcionarios europeos con rango de *desk officer* encargados de cada tercer país que, al encontrarse ubicados en distintas instituciones o DGs dentro de la Comisión, se comunican raramente. La creación de un SAE en su versión maximalista permitiría reunir el compendio de funcionarios en una misma entidad quienes a su vez podrían comunicarse directamente con la representación de la UE en el tercer Estado correspondiente, lo que facilitaría el intercambio de información y la coordinación. Por ello, la opción maximalista resulta aconsejable en primera instancia por su capacidad para propiciar la coherencia en la acción exterior (Wessel 2008). Los mecanismos institucionales creados para garantizar la consistencia en acción exterior datan del Tratado de Maastricht, algunos incluso de los años ochenta. En vista de la ampliamente reconocida insuficiencia de dichas disposiciones para cumplir su cometido (Portela y Raube 2008; Lieb y Maurer 2007:6), resulta necesario adoptar reformas más ambiciosas. La creación de un SAE maximalista se presenta como una solución prometedora que exigirá un coste institucional y una pérdida de autonomía comparativamente limitados.

Si bien la versión maximalista se perfila como la solución más adecuada, persisten importantes *caveats* relativos al equilibrio institucional. Como han señalado Galeote y Becerril, la versión maximalista cuenta con detractores de campos opuestos: los intergubernamentalistas ven en ella un primer paso hacia la comunitarización de las relaciones exteriores, mientras que los integracionistas temen que la autonomía de la Comisión se vea limitada por la acción intergubernamental del Consejo (Galeote y Becerril 2001). La versión maximalista implicaría la transferencia de un número de funcionarios de la Comisión muy superior al del Consejo. Si bien tal situación puede interpretarse como proclive a intergubernamentalizar políticas típicamente comunitarias, los estados miembros recelan del peso que ganaría la

Comisión a consecuencia de tan considerable transferencia de efectivos. Desde esta óptica, los recelos de los estados miembros pueden verse compensados por la presencia de diplomáticos de los Estados miembros (Fernández Sola 2008:13).

Parece que tales consideraciones subyacen al compromiso reflejado en el *Joint Progress Report* del Alto Representante y de la Comisión de 2005. La composición sugerida aquí incluiría todos los servicios relacionados con la PESC, es decir la Policy Unit y el DGE del Secretariado del Consejo y la DG Relaciones Exteriores de la Comisión. Se cuenta igualmente con consenso en cuanto a la exclusión de DG Comercio, así como las Direcciones Generales de Desarrollo, Ampliación y Ayuda Humanitaria. Se aboga, sin embargo, por el mantenimiento de las estructuras militares como departamentos separados, aunque formen parte del SAE.

Adscribir los *desk officers* responsables de un mismo tercer Estado/ área temática a una misma entidad se perfila, de por sí, como un adecuado remedio a la actual situación, apenas satisfactoria. Como ha señalado Missiroli, “some regional and also functional desks cooperate well and complement one another, while others indulge in (a) mix of cooperation and competition” (Missiroli 2007:17-18). Aunque las consideraciones expuestas más arriba justifican la preferencia por limitar el número de DGs a transferir de la Comisión a un SAE en su versión maximalista, la exclusión de la DG Desarrollo se perfila como una elección desacertada. En primer lugar, una parte importante de los *desk officers* con una especialización geográfica se ven excluidos del servicio. Como consecuencia, los *desk officers* responsables de Sudan, RDC o Zimbabwe en el Consejo permanecerán desvinculados de sus homólogos de la Comisión. Tal situación es especialmente desafortunada en vista del hecho que la política de desarrollo es objeto, desde hace poco, de concertados esfuerzos por promover su coherencia con las restantes políticas de la Unión (Carbone 2008).

Es más, las acciones de la Unión en África demuestran una colaboración entre el pilar comunitario y la PESC de notable eficacia, ejemplificadas en la financiación de *África Peace Facility* por parte de la Comisión, así como en el doble sombrero de la representación de la UE ante la Unión Africana. Excluyendo la DG Desarrollo se pierde la posibilidad de expandir una colaboración hasta ahora fructífera, facilitar nuevas sinergias e incluso exportar el ejemplo a otras áreas. Como subraya Holland, la política de desarrollo dota a la Unión de una influencia considerable en el Tercer Mundo (Holland 2004), y cabe esperar que a medio plazo, la UE continúe concentrando su acción en el continente africano.

Finalmente, la red de representaciones de la Comisión en terceros Estados que constituirá la infraestructura de las representaciones de la Unión está compuesta en gran parte por delegaciones en países pertenecientes al grupo África-Caribe-Pacífico (ACP), y por consiguiente especializadas en acciones en materia de desarrollo. Resulta incongruente que las delegaciones que servirán de soporte para la red de la Unión que será dirigida desde el SAE correspondan a una entidad que no formará parte de dicho servicio. Gran parte de las competencias exteriores de la Comisión tales como la ampliación o el comercio son áreas cuyas Direcciones Generales se planea excluir del SAE. Esta situación constituye un décalage, ya que se integran en un mismo servicio varias DGs con competencias exteriores, mientras que otras se excluyen. Debido a este décalage, este modelo constituye un sistema de representación no verdaderamente integrado, sino que sirve en realidad a dos burocracias distintas.

Esta disfunción puede ser corregida mediante un plan de expansión progresiva de los elementos a integrar en el SAE. El modelo de construcción del SAE planteado por Missiroli – al cual llama él mismo “LEGO-like scheme” - merece especial atención en este contexto. Se propone un modelo evolutivo

según el cual un SAE inicial aglutina una serie de componentes que se van expandiendo de forma gradual a medida que la entidad demuestra su eficacia y los Estados miembros van abandonando sus recelos (Missiroli 2007:23). Tal planteamiento permitiría la inclusión progresiva de DGs de la Comisión a un ritmo aceptable para los estados, permitiendo asimismo un periodo de digestión de los distintos componentes absorbidos en SAE.

Por todo ello, la propuesta de adopción de un sistema evolutivo que pase a integrar paulatinamente un mayor número de servicios de la Comisión, tales como Desarrollo o Ampliación y hasta, en una última fase, Comercio, se revela como la opción más aconsejable, especialmente con vistas a optimizar la coherencia del producto.

### **Representaciones en el Exterior**

Según el *Joint Progress Report* del Alto Representante y de la Comisión de 2005, existe un “amplio consenso” respecto a la transformación de las delegaciones de la Comisión en representaciones de la Unión, actuando bajo la autoridad del Alto Representante. La creación de las Delegaciones de la Unión cumple dos importantes funciones: como se ha indicado anteriormente, constituirá una red encargada de abastecer de información a la Oficina del Alto Representante, con lo que se crea una capacidad inexistente hasta el momento. Por otro lado, esta solución resuelve el problema de la fragmentación de la representación de la Unión en terceros Estados, que hasta la fecha ha llegado a ser triple: la presidencia del Consejo a cargo del estado miembro a quien corresponde por rotación, la delegación de la Comisión, y en ciertos casos la oficina del Representante Especial bajo la autoridad del Alto Representante. A esta multiplicidad de actores cabe añadir las misiones diplomáticas de los estados miembros.



La posibilidad de utilizar la red de delegaciones de la Comisión se perfila como un extraordinario valor añadido del SAE, ya que esta consta de más de 120 delegaciones acreditadas en más de 150 países y organizaciones internacionales. Si comparamos la red de representaciones diplomáticas con las de los Estados miembros, la de la Comisión constituye la cuarta en importancia. Aun si añadimos las redes consulares de los estados miembros, la Comisión ocuparía un séptimo lugar (Missiroli 2007:13). El nuevo sistema simplifica considerablemente la representación de la UE de cara a diversos actores en terceros Estados, quienes podrán dirigirse a las representaciones de la Unión. Se contempla también la inclusión de servicios consultares en las representaciones, lo que favorecería igualmente la representación unitaria de la UE y permitiría una racionalización de las misiones consulares de los estados miembros.

Pocas semanas tras el sí irlandés, persisten importantes incógnitas sobre la configuración del SAE. Una de las cuestiones más candentes del debate sobre el SAE, aún no resuelta, consiste en las posibilidades de control del Parlamento Europeo sobre el Alto Representante así como el SAE que lo apoyará. Una de ellas está vinculada a la noción de “doble sombrero”. En la actualidad, el Alto Representante ostenta un cargo otorgado por el Consejo. Una vez pase a formar parte de la Comisión en calidad de Vicepresidente y Comisario de Relaciones Exteriores, es de esperar que se encuentre sujeto a las normas que rigen el mandato de la Comisión; es decir, sería susceptible de cese en caso de dimisión del Presidente o de voto de censura por parte del Parlamento. No resulta evidente, por otro lado, que tal cese conlleve de forma automática su cese también en su capacidad de Alto Representante. A consecuencia de la reactivación del proceso de ratificación de Lisboa tras el sí irlandés de Octubre 2009, el Parlamento ha reemprendido una campaña encaminada a asegurarse un grado de control sobre el SAE. En un informe que debe presentarse a votación en el seno del Comité de Asuntos Exteriores el 19 de Octubre, el Parlamento reclama que el SAE sea

incorporado en la estructura administrativa de la Comisión, circunstancia que le permitiría ejercer control presupuestario sobre tal cuerpo (euobserver 2009).

### **III. Recomendaciones para la Reforma de la Diplomacia Española**

La incertidumbre que circunda la configuración del SAE dificulta el tratamiento de sus potenciales implicaciones para los servicios diplomáticos nacionales. Sin embargo, no conviene proceder con reformas en el ámbito diplomático nacional sin tomar en consideración la creación del SAE, que se presenta como muy próxima. A pesar de no conocer con precisión importantes aspectos de la nueva entidad, tales como la modalidad de su financiación, resulta posible establecer ciertas prioridades fundamentales para la reforma del servicio diplomático español sobre la base del consenso ya existente. En particular, esta sección presta especial atención a la compatibilidad del sistema actual y las propuestas de reforma del servicio ya circuladas.

¿Cuáles son las consecuencias para España de la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior? ¿Y qué tipo de modificaciones debe introducir para responder a las exigencias que le planteará la puesta en marcha de tal servicio?

Existen tres campos principales de interés para España: uno de ellos consiste en asegurar la creación de un SEA que contribuya a abaratar gastos en materia de representación exterior, permitiendo compensar el destacamento de diplomáticos mediante la racionalización de la red de embajadas. Ello debe conseguirse sin que España sufra ninguna pérdida de influencia. En segundo lugar, se debe abogar por la implantación de un sistema de selección de personal que le permita instalar suficientes efectivos en SAE, y por un sistema de formación que optimice la preparación de efectivos tanto de las instituciones europeas como de entre los diplomáticos de estados miembros para el desempeño de funciones en SAE.

Es conveniente subdividir las prioridades de reforma en medidas necesarias a corto plazo con vistas a disponer de efectivos necesarios en el momento de puesta en marcha del SAE, posiblemente muy cercano, y reformas de carácter mas profundo cuya naturaleza exige un planteamiento a medio/largo plazo.

### ***Resumen de propuestas***

- adopción de un plan de revisión de la necesidad del mantenimiento de la red de embajadas, considerando la reducción o cierre de las mismas en áreas cubiertas por las delegaciones de la UE y de interés menor para España;
- fomento del sistema de twinning;
- modificación del sistema de oposición con vistas a su armonización con el sistema de oposición en otros estados miembros y al de las instituciones europeas;
- propuesta de creación de módulos de formación específicos para mejorar la formación de efectivos.

### **I. Racionalización de la Representación Exterior**

Al contrario de lo que pueda suponerse en un primer momento, los Estados miembros como España son susceptibles de ver aumentar su influencia como consecuencia del establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Una estrategia de integración parcial y gradual de la diplomacia podría combinar los siguientes elementos, siguiendo una lógica de “reducción selectiva”:

a/ Países de importancia prioritaria: En terceros países de importancia estratégica para España, en particular en el terreno comercial, deben mantenerse representaciones plenas. Tales casos deben reservarse a

aquellos destinos en los cuales los cuales se requieren funciones en las cuales una representación europea no puede remplazar a una embajada española. Es el caso de países en los cuales España esta interesada en la promoción de intereses comerciales que se espera desembocarán en la firma de contratos de importante envergadura entre entidades locales y empresas españolas.

b/ Países que revistan relativa importancia para España, se debe abogar por el destacamento de diplomáticos en puestos de responsabilidad en representaciones conjuntas/ delegaciones de la Comisión. Tal estrategia puede verse reforzada en terceros países en los cuales España cuenta con ventajas comparativas dada la especialización de sus diplomáticos, especialmente Latinoamérica.

c/ Cierre de Embajadas en países de importancia secundaria o marginal para España. Esto se puede ver compensado por el destacamento de diplomáticos en representaciones UE, y por el mantenimiento, de forma separada, de oficinas de comercio y turismo en aquellos destinos donde ni los intereses económicos ni relaciones políticas notables justifican el mantenimiento de una embajada.

Este planteamiento supone una solución intermedia. El mantenimiento de la red de representación existente supondría una onerosa carga económica innecesaria, ya que el intercambio comercial y las relaciones políticas con cierto número de terceros estados no revisten una importancia fundamental y pueden ser gestionadas por una representación que no cuente necesariamente con un componente español. Esto resulta especialmente evidente tras constatarse la gestión de los campos comercial y turístico por oficinas independientes de la Embajada, así como la creciente delegación de asuntos culturales a los Institutos Cervantes.

Asimismo, el mantenimiento de la red en su configuración actual socavaría políticamente el concepto de SAE. Desde el punto de vista financiero, una prioridad debe consistir en que, independientemente del modelo de financiación por el que se opte, el gasto que ocasione la contribución al SAE debe ser inferior al del mantenimiento de las representaciones que se cierren.

En contrapartida, la provisión de efectivos destacados en delegaciones exteriores debe asegurar una importante presencia en Latinoamérica, al tratarse del área geográfica de mayor interés para España en términos de su vinculación comercial. Al mismo tiempo, España puede aportar la especialización en Latinoamérica de la que disfrutaban sus diplomáticos.

## **II. Composición**

El Joint Progress Report anteriormente mencionado hace referencia a la composición del personal del SAE. Los Estados miembros se aseguran de que, si bien el SAE contará con efectivos del Consejo y de la Comisión, ellos mismos proveerán “un número suficiente de diplomáticos en distintos puestos a todos los niveles”. Como se ha apuntado más arriba, la determinación de este número debe verse desde el prisma de la sensibilidad de los Estados a ver el SAE dominado por efectivos de la Comisión. La presencia de diplomáticos secundados por los estados miembros tiene por finalidad corregir el desequilibrio entre el reducido número de efectivos del Consejo y el amplio contingente de la Comisión.

Aunque, al estar ubicados en el SAE, las condiciones de trabajo deban ser equivalentes a las del resto de sus funcionarios, se tratará de personal secundado con carácter temporal. Un aspecto de particular importancia es el de la recuperación del personal destacado y su reintegración en el cuerpo diplomático español. Esto reviste una importancia fundamental por dos motivos: en primer lugar, se debe asegurar que, a su regreso, los diplomáticos

destacados tengan acceso a un puesto que permita al Ministerio beneficiarse de la valiosa experiencia de los efectivos en el seno del SAE. Por otro lado, el destacamento en el SEA debe ser presentado como un puesto atractivo en términos de las posibilidades de promoción dentro del cuerpo nacional al término del servicio. No escapa a la atención de los analistas que los Estados miembros envían diplomáticos a instituciones europeas no sólo para ofrecer oportunidades de crecimiento profesional a funcionarios prometedores, sino en ocasiones también para desembarazarse de personal difícil o efectivos desgastados (Missiroli 20007:15).

El intercambio de personal entre los ministerios de Asuntos exteriores de los estados miembros y las instituciones de la UE – tanto la Comisión como el Consejo - resulta ya una práctica habitual. Siguiendo esta lógica, se podría prever un sistema de rotación que permitiera el acceso de diplomáticos españoles a aquellos departamentos en las instituciones comunitarias que se ocupen específicamente de relaciones exteriores – familia RELEX y departamentos del Consejo - antes de ser destacados a puestos en las futuras delegaciones del Servicio Europeo de Acción Exterior. Este sistema les permitirá adquirir familiaridad con la formulación y gestión de las políticas exteriores de la UE antes de comenzar a desarrollar sus funciones en las delegaciones en terceros estados.

Finalmente, resultaría aconsejable contemplar la posibilidad de establecer un programa que permitiese incorporar funcionarios internacionales españoles al servicio diplomático español con vistas a destinarlos al SEA. El objetivo de dicho programa consistiría en beneficiarse de la experiencia y especialización adquiridos por funcionarios españoles en el seno de la organización internacional, poniéndolo al servicio del SEA. Asimismo, la eventual incorporación de dichos funcionarios al servicio diplomático español lo enriquecería, aportando efectivos con conocimiento especializado de dichas agencias, así como de sus respectivas culturas organizativas.

### **III. Formación de Efectivos**

La creación de una Escuela Diplomática Europea hubiera constituido un instrumento central para la formación de diplomáticos. Sin embargo, el rechazo de esta propuesta en el seno de la Convención hace necesario idear soluciones alternativas. Si bien por el momento la creación de tal entidad resulta impracticable, cabe esperar que pueda realizarse en el futuro, posiblemente sobre la base de la ya existente red de Iniciativa europea para la formación de diplomáticos (EDTI). Mientras tanto, resulta conveniente realizar una serie de revisiones destinadas a armonizar la formación de los diplomáticos españoles con la del resto de los estados miembros.

Se acostumbra a afirmar que la formación de los miembros de los servicios diplomáticos nacionales es impecable, como por ejemplo en el caso francés (Cosano 2007), algo que inclina a los analistas a recomendar una formación suplementaria solamente para los efectivos de las instituciones europeas. Este razonamiento soslaya notables divergencias. En primer lugar, ciertos servicios diplomáticos nacionales optan por especializar a sus efectivos en áreas geográficas, mientras que otros se concentran en formar funcionarios generalistas. Cabe asimismo señalar que los efectivos nacionales que se destinen al SAE estarán compuestos no solo por diplomáticos profesionales, sino probablemente también personal de otros Ministerios. Por otro lado, los funcionarios de las instituciones europeas acceden al servicio siguiendo un sistema de reclutamiento altamente selectivo y exento de corrupción. Además, cuentan con una formación muy especializada en cuestiones de competencia comunitaria. Refiriéndose a estos últimos, Missiroli describe su situación como “ambivalente”: “they mostly lack the specific know-how and expertise of modern diplomacy and international crisis management, as their culture is still predominantly one of project management and trade” (Missiroli 2007:13). Resulta más exacto caracterizar la situación de ambos grupos de funcionarios como una



en la que las necesidades de formación de cada uno de los grupos divergen considerablemente.

En base a la muy distinta formación de ambos grupos de funcionarios, conviene diseñar módulos complementarios diferentes dependiendo de la procedencia de los funcionarios.

La preparación actual de los diplomáticos españoles no sufre de grandes incompatibilidades para encajar en puestos políticos en representaciones en terceros estados. En materia de idiomas, no se requieren mejoras específicas. El dominio del francés, necesario para desenvolverse en un ambiente en el que comparte protagonismo con el inglés, es obligatorio para acceder a la carrera diplomática española. Dado que los diplomáticos españoles destacados en misiones de la UE en terceros Estados predominarán presumiblemente en países de habla hispana, no se anticipa que resulte necesaria ninguna modificación de gran envergadura en el sistema actual. La formación generalista más que especializada que los caracteriza favorece la flexibilidad en la distribución de destinos. El énfasis en la formación jurídica resulta también adecuado. Sin embargo, ciertos ámbitos son susceptibles de mejora. Por un lado, los efectivos de las instituciones comunitarias, aunque peritos en su campo, adolecen una carencia de habilidades diplomáticas de gran utilidad para el desempeño de sus funciones en destinos extraeuropeos. Por otro lado, los conocimientos sobre UE por parte de los efectivos diplomáticos y expertos nacionales no son siempre óptimos. Los módulos para diplomáticos españoles y funcionarios europeos podrían diseñarse de acuerdo con las siguientes líneas:

#### 1/ Modulo sobre las Relaciones Exteriores de Unión Europea

Para los funcionarios destinados a terceros países en representación de la UE, resulta indispensable un conocimiento profundo del funcionamiento de la UE y de sus prioridades en el país en el que encontrarán destinados. Si

bien los diplomáticos de generaciones mas jóvenes cuentan con un conocimiento satisfactorio de la UE, funcionarios de mayor antigüedad pueden carecer de conocimientos suficientemente amplios sobre la UE, bien por haber realizado su formación en un periodo anterior a la adhesión de España a la UE, bien por no haber actualizado conocimientos que se ven rápidamente rebasados por frecuentes revisiones de los tratados y la constante evolución de las políticas europeas. Por citar un ejemplo, la espectacular expansión de actividades externas de políticas correspondientes al tercer pilar (Justicia e Interior) ha creado una nueva vertiente en las relaciones exteriores de la Unión inexistentes a principios de la presente década. El modulo sugerido debe prestar especial énfasis a tales innovaciones. La formación de los funcionarios con mayor antigüedad en materia de UE resulta especialmente importante puesto que es este grupo el que ocupará puestos de mayor responsabilidad. Asimismo, funcionarios procedentes de otros ministerios tienen oportunidad de conocer aspectos de las políticas europeas con los cuales no entran en contacto habitualmente como parte de su labor.

Incluso para diplomáticos con sólidos conocimientos teóricos en el funcionamiento de la UE resulta altamente aconsejable desempeñar funciones en Bruselas, bien en la misión de España, bien como personal destacado en instituciones europeas. El objetivo es familiarizarlos con la formulación y gestión de las políticas exteriores en su base, a fin de facilitar la labor posterior en delegación.

## 2/ Modulo de Habilidades de Negociación

Para el desempeño de funciones en delegaciones de la Unión, es vital disponer de habilidades de negociación. Asimismo, es conveniente mejorar los conocimientos de los funcionarios en materia de geografía económica y Ciencia Política, mientras que la amplia base de Historia con la que cuentan

los diplomáticos españoles tiende a resultar suficiente en el contexto de representación de la UE en terceros estados.

Podría plantearse como modulo común un curso de habilidades de negociación, destinado a aquellos funcionarios que no cuenten con experiencia en este área, es decir diplomáticos junior y especialmente efectivos de instituciones europeas.

### 3/ Fomento del Twinnig

Como ya se ha mencionado anteriormente, un método de formación que ha sido ampliamente empleado en el contexto de la ampliación de la UE con resultados altamente satisfactorios es el de “twinning” (Tulmets 2005). Con esta noción se denomina la práctica consistente en enviar un funcionario a otra administración, dentro de la cual se encuentra encargado de la misma área del cual era responsable en su administración de origen. Esto permite a los funcionarios de la administración receptora adquirir conocimiento de primera mano sobre la ejecución de las tareas realizadas por el administrador visitante. Si bien este sistema se entiende habitualmente como forma de apadrinamiento de la administración receptora, también puede concebirse como un intercambio en el cual ambas partes adquieren un conocimiento detallado de las prácticas y cultura administrativa de la burocracia con la que se entra en contacto.

Además de su popularidad, este método resulta atractivo por su bajo coste: durante el periodo de formación, el funcionario permanece en activo, y no resulta necesario seleccionar y remunerar instructores. Es más, al tratarse de un método “hands-on”, el funcionario no se encuentra ante la necesidad de aplicar unas enseñanzas teóricas a la práctica, sino que recibe una formación ya de carácter práctico.

El uso del twinning surgió en un primer momento de la necesidad de formar funcionarios de los países candidatos a la adhesión que necesitaban familiarizarse con el *acquis européen*. Sin embargo, esta práctica ha rebasado ese ámbito para convertirse en un método utilizado en el marco de la Política Europea de Vecindad, e incluso en misiones realizadas por la Unión en el marco de la PESC, tal como la misión encaminada a apoyar la reforma del sistema judicial en Georgia.

#### **IV. Selección de Efectivos/Revisión del Acceso al Cuerpo Diplomático**

Hasta el momento, se ha prestado atención principalmente a la cuestión de la formación de personal de la Comisión Europea destinado en delegaciones exteriores (Galeote y Becerril 2001). Esta ha sido objeto de crítica debido a la ausencia de formación de estos funcionarios en materia de relaciones internacionales. Sin embargo, no se ha contemplado aún la idea inversa: es decir, que la formación de los diplomáticos españoles pueda no corresponder a las exigencias de los roles que deben desempeñar en sus puestos en el exterior. En especial, no se ha planteado que el tipo de oposición que posibilita el ingreso en el servicio no sea idónea para atraer el perfil de candidato óptimo para desempeñar las funciones de diplomático.

Desde este punto de vista, sería recomendable examinar los sistemas de oposición y formación de diplomáticos en otros países miembros de la UE y considerar la aproximación a sus estándares y formas de selección. Esta necesidad no emana simplemente de la pertinencia de optimizar un sistema de selección para mejorar su rendimiento, sino que resulta acuciante con vistas a la co-existencia, en un futuro próximo, de diplomáticos procedentes de diversos Estados miembros que deben colaborar estrechamente en el desarrollo de sus funciones. En particular, debería considerarse la eliminación del ejercicio de recitación memorística – o cuarto ejercicio de la actual oposición – ya que este

requiere la adquisición por parte del candidato de una habilidad de la cual no se hace uso durante el desempeño de la labor diplomática. La necesidad de dedicar varios años a la preparación de tal ejercicio en ausencia de financiación surte un efecto disuasorio sobre posibles candidatos de gran aptitud y experiencia internacional cuyo perfil resultaría de gran interés para el cuerpo diplomático español. En particular, un creciente grupo de jóvenes que han adquirido una formación no jurídica (en ciencias sociales, humanidades y estudios culturales tales como los llamados *area studies* o estudios de especialización regional) en universidades extranjeras se ven alienados por un sistema de selección actualmente adaptado a un candidato que ha cursado estudios de Derecho en España, tanto desde el punto de vista del temario como del tipo de prueba. El perfil de candidato formado en el extranjero, presenta un perfil muy apto para el desempeño de funciones diplomáticas, ya que a menudo reúnen una alta competencia en lenguas extranjeras, familiaridad con el país donde han cursado sus estudios y conocimientos especializados en la disciplina estudiada. Es por ello lamentable que el sistema de selección no se adecue a captar dicho perfil. Finalmente, conviene resaltar que los servicios diplomáticos altamente selectivos y de reconocido prestigio como los de Reino Unido y Alemania, no incluyen pruebas de reproducción memorística comparable al cuarto ejercicio de la oposición española.

Tal como han señalado Lieb y Maurer, a medida que se vaya desarrollando el SAE, los Estados miembros y las instituciones europeas se verán obligados a aproximar sus modelos de selección y formación de funcionarios (Lieb y Maurer 2008). Estados miembros con prestigiosas tradiciones diplomáticas tales como Francia, Reino Unido o Austria, han manifestado su disposición para adaptar sus estructuras formativas para facilitar la emergencia de una “cultura diplomática europea” que se superponga a la suya propia (Lieb y Maurer 2007:22). La propuesta de creación de una academia diplomática europea, originalmente formulada por el Parlamento, no cuenta con adeptos debido principalmente a la carga económica asociada con su

financiación. Aunque tal reforma no es inminente, y resulta difícil anticipar que dirección pueda tomar, conviene estudiar, de forma preliminar, qué aspectos del sistema de selección y formación resultan redundantes, eliminar las pruebas que han quedado obsoletas – como la repetición oral de ejercicios de naturaleza puramente memorística - , y adoptar técnicas de selección modernas que permitan captar el perfil idóneo para las tareas de los futuros diplomático europeos.

En suma, no se detectan graves incompatibilidades entre las propuestas de reforma descritas en el informe Cardona y las necesidades impuestas por el establecimiento del SAE. Algunas de las sugerencias del informe resultan irrelevantes para la participación del SAE, como la propuesta de especialización geográfica del personal. Por el contrario, otras reformas sugeridas, en particular la propuesta de programas de formación continua, refuerzan la conveniencia de la creación de módulos para actualizar los conocimientos de los funcionarios. Finalmente, la necesidad de crear incentivos para fomentar la promoción profesional de aquellos funcionarios se corresponde con la propuesta de Cardona de mejorar el diseño de planes de carrera profesional para aquellos funcionarios que sirvan en SAE (Cardona 2005:58).

## **Bibliografía**

Ambast, Rohit y Tyagi, Vinay (2008) "Ambassadors of Europe", Paper prepared for the conference *The EU in International Affairs*, Brussels, 24-26 April 2008

Avery, Graham and Missiroli, Antonio (2007) "Foreword" in: Avery, Graham et al. (2007) "The EU Foreign Service: How to build a more effective" ECP Working Paper Nr.28, November 2007

Barret, Gavin (2008) "Final Impact: The Treaty of Lisbon and the final provisions of the treaty establishing the European Community and the treaty on European Union", DEI-Working Paper 8-1

Carbone, Maurizio (2008) Mission Impossible: The European Union and Policy Coherence for Development, *Journal of European Integration* 30(3)

Chaban, Natalia; Kelly, Serena and Bain, Jessica (2009) "European Commission Delegations and EU Public Policy: Stakeholders' perceptions from the Asia-Pacific", *European Foreign Affairs Review*, 14:217-288.

Cosano, Helena María (2005) "El Modelo de acceso a la carrera diplomática en Francia", *Cuadernos de la Escuela Diplomática* 27

Cremona, Marise (2008) "Coherence through Law", *Hamburg Journal of Social Sciences* 3 (1)

Cruz, Magdalena (2005) "El modelo de acceso a la carrera diplomática en Alemania", *Cuadernos de la Escuela Diplomática* 27

Duke, Simon (2003) "A Foreign Minister for the EU. But where's the Ministry?", *Discussion Papers in Diplomacy nr.89*, Clingendael Institute for International Relations: The Hague

Faleg, Giovanni (2008) "Towards a hide-and-seek diplomacy? European External Action Service's tough job within the new CFSP framework", Paper presented at the Postgraduate Conference, January 25, 2008 in Manchester, Jean Monnet Centre of Excellence

Fernández Sola, Natividad (2008) "El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea", Noviembre 2008, Documento de Trabajo No 46/2008, Real Instituto EICano

Galeote Quecedo, Gerardo y Becerril Atienza, Belén (2001) "Hacia una diplomacia común europea? Análisis de la resolución del Parlamento Europea sobre el establecimiento de una diplomacia común (A5-0210/2000)", Documentos de Trabajo CEU no. 3, Marzo 2001

Hill, Christopher (1993) "The Capability—Expectations Gap or Conceptualising Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies* 31(3)

Holland, Martin (2004) "When is foreign policy not foreign policy? Cotonou, CFSP and External Relations with the Developing World", in M. Holland (ed.) *Common Foreign and Security Policy. The first ten years*, Continuum: London

Lieb, Julia y Maurer, Andreas (2008) „Der Europäische Auswärtige Dienst. Notwendige Vorarbeiten gegen ein bösses Erwachen“, *SWP Aktuell* 35, Stiftung Wissenschaft und Politik: Berlin



Lieb, Julia y Maurer, Andreas (2007) „Europas Rolle in der Welt stärken. Optionen für ein kohärenteres Außenhandeln der Europäischen Union“, *SWP Studie 15*, Stiftung Wissenschaft und Politik: Berlin

Maurer, Andreas y Reichel, Sarah (2004) “The European External Action Service. Elements of a Three Phase Plan”, *SWP Comments 36*, Stiftung Wissenschaft und Politik: Berlin

Missiroli, Antonio (2007) “A Tale of two Pillars – and an Arch” in: Avery, Graham et al. (2007) “The EU Foreign Service: How to build a more effective common policy”, *EPC Working Paper Nr.28*, November 2007, European Policy Centre: Brussels

Poeschke, Olaf (2008) “Maastrichts Langer Schatten. Das Auswaertige Handeln der EU – Verschiebungen im institutionellen Gefüge?“, *Hamburg Journal of Social Sciences* 3 (1)

Portela, Clara and Raube, Kolja (2008) “Six Authors in Search of a Notion: (In)coherence in EU Foreign Policy and its Causes”, *Hamburg Review of Social Sciences*, 3(1) June 2008

Portela, Clara (2007) “Community Policies with a Security Agenda: The Worldview of Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy Benita Ferrero-Waldner”, *RSCAS Working Paper 2007/10*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies: San Domenico di Fiesole

Raube, Kolja (2008) „The Construction of the European External Action Service“, RECON Seminar Paper, ARENA: Oslo

Rijks, David (2008) "EU Diplomatic Representation in third countries", Paper prepared for the conference *The EU in International Affairs*, Brussels, 24-26 April 2008

Secretary General of the Council/ High Representative of the CFSP and the Commission (2005) "Joint progress report to the European Council", Annex I to the European Council 9956/05, 9<sup>th</sup> June 2005

Smith, Michael E. (2004) *Europe's Foreign and Security Policy*, Cambridge University Press: Cambridge

Tulmets, Elsa (2005) "The Management of New Forms of Governance by Former Accession countries of the European Union: Institutional Twinning in Estonia and Hungary", *European Law Journal* 11 (5)

Wessel, Ramses (2008) "The Impact of the Lisbon Treaty on the legal competences of the EU in international affairs", Paper prepared for the conference *The EU in International Affairs*, Brussels, 24-26 April 2008

#### Artículos Periodísticos

EU Observer (2009) "European Commission Staff to be briefed on Diplomatic Service", October 19<sup>th</sup> 2009

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2009) "Tschechiens Präsident Klaus gibt nach", 19. Oktober 2009

The New York Times (2009) "Czech President Objects to Treaty's Property Rights", October 10<sup>th</sup> 2009

## Documentos Oficiales

Cardona, Melitón (2005) “Informe sobre la Reforma del Servicio Exterior”.  
Ministerio de Asuntos Exteriores: Madrid

Comisión Europea (2006) “Europe in the World: Some Practical Proposals for  
Greater Coherence, Effectiveness and Visibility, Communication from the  
Commission to the Council of June 2006”, COM (2006) 278 final, Brussels,  
8.6.2006

## Discursos

Ferrero-Waldner, Benita (2006) “The EU in the World”, European Policy Centre,  
Brussels, 2 February 2006, SPEECH/06/59