

Núm. 44 / Curs 2016-2017

**EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR,
DEFICIENCIAS Y OPORTUNIDADES**

Víctor López Payà

QUADERNS DE RECERCA (Bellaterra)
MÀSTER UNIVERSITARI EN INTEGRACIÓ EUROPEA

Núm. 44

Curs 2016-2017

© Facultat de Dret (Universitat Autònoma de Barcelona)

© Víctor López Payà

ISSN 2014-153X

Coordinadora de la col·lecció: Dra. Cristina Blasi Casagran, Universitat Autònoma de Barcelona
Cristina.Biasi@uab.cat

Aquesta col·lecció recull una selecció d'investigacions dutes a terme per estudiants del Màster Universitari en Integració Europea. Previ a la seva publicació, aquests treballs han estat tutoritzats per professors amb grau de doctor de diverses especialitats i han estat evaluats per un tribunal compost per tres docents distints del tutor.

Les llengües de treball son castellà, català, anglès i francès

Esta colección recoge una selección de investigaciones realizadas por estudiantes del Máster Universitario en Integración Europea. Previo a su publicación, los trabajos de investigación han sido tutorizados por profesores con grado doctor de diversas especialidades y han sido evaluados por un tribunal compuesto por tres docentes distintos del tutor.

Les lenguas de trabajo son catalán, castellano, inglés y francés

This collection includes a selection of research by students of Master in European Integration. Prior to publication, the research papers have been tutored by teachers of with various specialties doctor degree and have been assessed by a commission composed of three different teachers tutor.

Working languages: Catalan, Spanish, English and French

Cette collection comprend une sélection de recherches par des étudiants de Master en intégration européenne. Avant la publication, les travaux de recherche ont été encadrés par des enseignants docteurs de diverses spécialités et après ont été évaluées par un tribunal composé de trois professeurs différents du tuteur.

Langues de travail: catalan, castillan, anglais et français

EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR, DEFICIENCIAS Y OPORTUNIDADES

Autor: Víctor López Payà

Màster Oficial en Integració Europea,
UAB, edició 2016-2017

Tutor: Dr. Francesc Serra Massansalvador

RESUMEN/ABSTRACT:

El objetivo de este trabajo es analizar las principales deficiencias estructurales que presenta el Servicio Europeo de Acción Exterior, las reformas realizadas para paliarlas y las oportunidades que presenta para erigirse como un verdadero servicio diplomático común en el seno de la UE. Todo ello enmarcado en las negociaciones internacionales para la no proliferación nuclear de Irán como estudio de caso. En otras palabras, en este estudio se evidencian los problemas internos que han caracterizado y determinado la diplomacia europea y sugiere cómo esta puede llegar a ser un organismo realmente eficiente en el escenario internacional.

RESUM:

L'objectiu d'aquest treball és analitzar les principals deficiències estructurals que presenta el Servei Europeu d'Acció Exterior, les reformes realitzades per palliar-les i les oportunitats que presenta per erigir-se com un verdader servei diplomàtic comú en el si de la UE. Tot això emmarcat en les negociacions internacionals per a la no proliferació nuclear d'Iran com a estudi de cas. En altres paraules, en aquest estudi s'evidencien els problemes interns que han caracteritzat i determinat la diplomàcia europea i suggereix com aquesta pot arribar a ser un organisme realment eficient en l'escenari internacional.

KEYWORDS: *SEAE, Acción Exterior, Alta Representante, diplomacia común, política exterior europea.*

PARAULES CLAU: *SEAE, Acció Exterior, Alta Representant, diplomàcia comuna, política exterior europea.*

ÍNDICE

1. Introducción	7
2. Marco Teórico: El SEAE con el Tratado de Lisboa	9
2.1. Configuración, contexto y materialización	9
2.2. Organización y funcionamiento interno	13
2.2.1. Naturaleza	13
2.2.2. Funciones	14
2.2.3. Organización	14
2.2.4. Estatuto del Personal	16
2.3. Evaluación de la organización y su funcionamiento interno	17
2.3.1. Problemas en la instauración	20
2.3.2. Problemas de recursos	22
2.3.3. Problemas de coordinación	23
2.3.4. Obstáculos a los fundamentos esenciales	23
3. Deficiencias teóricas y retos derivados	25
3.1. Coordinación entre instituciones de la UE	26
3.2. Necesidad de liderazgo e iniciativa política	29
3.3. La relación entre las diplomacias nacionales y la Acción Exterior de la UE	31
3.4. La diplomacia europea en el escenario internacional	33
3.5. El SEAE como punta de lanza para una cultura de política exterior europea	34
4. Análisis práctico: las negociaciones con Irán	35
4.1. Contexto histórico de la relación Irán – Occidente	35
4.2. El papel de la diplomacia europea en las negociaciones	36
4.2.1. Javier Solana, el primer Alto Representante (2002-2009)	37
4.2.2. Catherine Ashton, la constructora del SEAE (2009-2014)	39
4.2.3. Federica Mogherini, relanzando la UE como actor global (2014-) .	41
5. Conclusiones	45
6. Referencias bibliográficas	50

LISTADO DE ABREVIATURAS¹

AR/VP	Alta Representante y Vicepresidenta
CAE	Consejo de Asuntos Exteriores
CAG	Consejo de Asuntos Generales
CIG	Conferencia Intergubernamental
COPS	Comité Político y de Seguridad
COREPER	Comité de Representantes Permanentes
CPE	Cooperación Política Europea
CSNU	Consejo de Seguridad de Naciones Unidas
EEMM	Estados Miembros
NNUU	Naciones Unidas
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PE	Parlamento Europeo
PESC	Política Exterior de Seguridad Común
PEV	Política Europea de Vecindad
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SGC	Secretaría General del Consejo
TCE	Tribunal de Cuentas Europeo
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

¹ Enumeradas por orden alfabético.

1. Introducción

La diplomacia común europea nació como una diplomacia diferente a la de los Estados y, pese a ello, es compatible con estos y se erigió con la voluntad de unificarlos en el mundo globalizado. Es precisamente eso lo que hace de la diplomacia común un ente único, comenta Aldecoa (2011: 21). La esencia *sui generis* de la Unión Europea (UE) hace que aquellos organismos en el que interviene tanto la vertiente supranacional como la intergubernamental también adopten dicha esencia, con sus ventajas y desventajas. Este es el caso del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Su formulación resultó cada vez más necesaria a principios de los años 2000 con la consolidación y expansión de la globalización política y económica para afrontar conjuntamente los grandes retos globales y hacer de la UE una potencia civil negociadora, moderadora y garante de la paz. Su materialización, no obstante, no siguió el mismo fervor. Para cuando los Estados Miembros (EEMM) dieron el paso definitivo con la creación del SEAE, mediados de 2011, el mundo estaba sumido en una crisis económica a escala global que hizo tambalear las principales economías continentales y puso a prueba el sistema financiero de la UE. Por otro lado, en ese período muchos de los países vecinos iniciaron revueltas populares bajo el denominado movimiento Primavera Árabe, con la consiguiente inestabilidad política.

La incertidumbre económica, el descontento ciudadano, la puesta en duda del proyecto europeo y la reticencia a ceder más soberanía –sobre todo diplomática– fueron sólo algunos de los factores que condicionaron la constitución del servicio diplomático europeo. El resultado ha sido un organismo en ocasiones ineficiente e incoherente, con todo un conjunto de problemas que se han consolidado como deficiencias estructurales. Pero, ¿cuáles son? ¿Qué pretendía ser el SEAE y qué puede llegar a ser? Estas son sólo algunas de las preguntas que automáticamente el lector se formula. Sus repuestas pueden ayudar a entender por qué la UE es un ente *sui generis* en el escenario internacional. Con tal objetivo, centramos el foco de atención en su servicio diplomático y formulamos como pregunta de investigación del presente estudio: *¿Qué deficiencias presenta el SEAE y qué papel puede llegar a jugar como servicio diplomático europeo en el escenario internacional?*

Dicha investigación partirá del marco de estudio realista-institucional con el que se analizará la configuración del SEAE y su eficiencia como servicio diplomático europeo para hacer de la UE un actor internacional. Todo ello utilizando como estudio de caso el

acuerdo de no proliferación nuclear de la comunidad internacional con Irán, ya que por sus características lo articulan como una de las principales puestas en escena del SEAE y, en consecuencia, donde se puede observar las deficiencias iniciales que torpedearon muchas de sus iniciativas y, al mismo tiempo, se exponen las oportunidades de la diplomacia común de la que hablaba Aldecoa.

El estudio aquí realizado empieza con un análisis del marco teórico del SEAE (apartado 2) para comprender como está configurado política y jurídicamente, así como una primera aproximación a la deficiencias estructurales internas que presenta mediante los dos informes de evaluación realizados por el Alto Representante (AR) en 2011 y 2013 y la revisión que realizó el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) sobre la instauración del organismo, prestando especial atención a como dichas deficiencias han minado los elementos fundamentales que deberían constituir al servicio, siguiendo los postulados de Barbé y Mestres (2004). A continuación, se lleva a cabo un segundo análisis (apartado 3) que profundiza en los problemas ya detectados y, partiendo de los estudios de Balfour y Raik (2013), se agrupan en cinco grandes bloques de retos que el SEAE debe afrontar para ser un servicio diplomático eficiente, eficaz, legítimo y con autoridad para actuar. Por último, se realiza un estudio de caso (apartado 4) donde se utilizan las negociaciones internacionales con Irán para comprobar cómo han afectado estos problemas al funcionamiento real del SEAE y cómo éste ha sabido aprovechar las oportunidades de mejora que se le han presentado, focalizando cada etapa según el AR responsable y el contexto político, económico y jurídico en el que se encontraban.

2. Marco Teórico: El SEAE con el Tratado de Lisboa

2.1. Configuración, contexto y materialización

El SEAE es el proyecto de mayor envergadura al que el AR ha dedicado más tiempo, recursos y esfuerzos con el objetivo de configurar una acción exterior coherente y eficaz, a caballo entre el Consejo y la Comisión y en coordinación con los EEMM. El servicio diplomático europeo se enmarca en las medidas previstas por el Tratado de Lisboa (2008) para reforzar la acción exterior de la UE, especialmente la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), creada en Maastricht (1992) para substituir a la antigua Cooperación Política Europea (CPE) y que ya había sufrido reformas substanciales en Ámsterdam (1997) y Niza (2001).

El SEAE es parte del proceso de integración europea, ya que responde a demandas y hechos históricos anteriores. En primer lugar, supone la evolución de la experiencia previa aportada por la Cooperación Política Europea (CPE)² en política exterior. En segundo lugar, el Parlamento Europeo (PE) aprobó el año 2000 la Resolución A5-0210/2000 en la que advertía sobre las limitaciones en materia de representación de la política exterior de la UE y proponía un conjunto de medidas para dotarla de mayor coherencia y eficacia³. El tercer y último precedente es la polémica propuesta de creación de la figura de un Ministro de Asuntos Exteriores y de una institución específica⁴ para “reforzar la institucionalidad de la Política Exterior Europea” (Guinea, 2010: 763) que iba acompañado del llamado doble sombrero al ser AR del Consejo y la Comisión para las Relaciones Exteriores y del SEAE, recogida en el informe de conclusiones del Grupo VII “Acción Exterior”⁵ de la Convención Europea (2004) que redactó el Tratado Constitucional, adoptado por la Conferencia Intergubernamental (CIG).

² El CPE era un mecanismo de cooperación intergubernamental en política exterior creado en 1970 para potenciar la influencia internacional de los EEMM mediante una red de información, la armonización de los puntos de vista y concretando acciones comunes, erigiéndose así como una segunda voz occidental en la comunidad internacional alternativa a Estados Unidos.

³ Resolución A5-0210/2000, de 5 de setiembre de 2000, sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea.

⁴ El objeto de la polémica fue más por el término “ministro” y lo que representaba que no por su función.

⁵ Informe Final del Grupo VII “Acción Exterior” (CONV 459/02).

La CIG durante la redacción de la Convención Europea encomendó a Javier Solana, entonces Secretario General del Consejo de la UE, la elaboración de un estudio para poner en funcionamiento el SEAE⁶, pero se suspendió con el fallido Tratado Constitucional. No obstante, dicho informe y sus contenidos supusieron un precedente clave para Lisboa, donde fueron recuperados sin ninguna modificación en el mencionado artículo 27 TUE. Ante los recelos de algunos EEMM⁷, en los acuerdos de Lisboa se añadió una Declaración⁸ donde se afirma que el SEAE no afectaría a las bases jurídicas, responsabilidades ni competencias de los estados en materia de política exterior ni en sus relaciones y participación en organizaciones internacionales. De este modo, los EEMM evitaban que el aún entonces hipotético servicio diplomático europeo sobrepasara las competencias nacionales, siendo ésta declaración un acción más de carácter defensivo ante el poder comunitario más que no una aportación práctica en el proceso de integración.

En el artículo 27.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE) se recoge la creación de un servicio europeo de acción exterior y, por tanto, se configura como el marco legal del SEAE, pero no establece concreción alguna sobre la estructura interna y su implementación., ya que lo especifica la Decisión 427/2010⁹. Lo que sí que concreta el artículo 27.3 son funciones y características del SEAE, regula su composición y especifica que su misión es la de apoyar al AR/VP y trabajar conjuntamente con los servicios diplomáticos nacionales. En consecuencia, fue creado por el Tratado de Lisboa (2008) con la finalidad de “reforzar la política exterior de la UE dotándole de unidad, coherencia y eficacia” (Guinea, 2010: 762). Todo ello hizo del SEAE el punto más álgido jamás alcanzado en el proceso de institucionalización de la diplomacia europea al realizar la mayor y más profunda reforma de las instituciones competentes de la Política Exterior de la UE. Dicha reforma tiene varias interpretaciones: para unos es el resultado del proceso *spill-over* de determinados sectores comerciales y económicos de llegar a la

⁶ Informe 9956/05, de 9 de junio de 2005, sobre la situación sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior dirigido al Consejo Europeo.

⁷ Principalmente Irlanda, entre otros.

⁸ Declaración nº14 ajena al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa (13 de diciembre de 2007).

⁹ También denominada jurídicamente Decisión 2010/427/UE sobre organización y funcionamiento interno del SEAE.

alta política internacional (Guinea, 2010), mientras que para se materializaron de todo un conjunto de dificultades de funcionamiento del SEAE al haber de integrar tantas administraciones distintas y de cómo lograr una dinámica efectiva y coherente de cooperación entre las instituciones europeas y EEMM.

El proceso de negociación para la constitución del SEAE, se previó formalmente que “mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión” (art.27.3 par.2 TUE). La materialización de dicho artículo y, por tanto, el inicio de las negociaciones empezaron en octubre de 2009, después de la ratificación estatal del Tratado de Lisboa.

El informe 14930/09¹⁰, presentado por la presidencia sueca, contenía los acuerdos consensuados por los EEMM, que exponen la idea de un SEAE con una estructura y organización interna basadas en una administración autónoma del resto de instituciones comunitarias, integrando las direcciones del Consejo y la Comisión, centrada en apoyar al AR, junto con las demás instituciones de acción exterior, y con un estatuto de personal propio¹¹. Dicho informe fue respaldado previamente por el PE con una resolución donde se exponía la necesidad de integrar el SEAE en la Comisión para asegurar y garantizar el control de la política exterior¹².

Pese a las consideraciones, por no decir objeciones, del PE, el primer gran acuerdo de estas negociaciones fue el nombramiento de la laborista británica Catherine Ashton como Alta Representante para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad en la reunión del Consejo Europeo del 19 de noviembre de 2009¹³. La principal misión del mandato de Ashton no fue otra que la de materializar la idea del SEAE en un organismo capaz de desarrollar su función principal, la asistencia al AR, para que esta figura pueda actuar mediante el método de los “tres sombreros” (Alto Representante para la PESC,

¹⁰ Informe 14930/09, de 23 de octubre de 2009, de la Presidencia al Consejo Europeo sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior.

¹¹ Motivado fundamentalmente por la categorización de los diplomáticos nacionales destinados al SEAE como *agentes temporales*. y la necesidad de unificar el personal procedente de la SGC y la Comisión.

¹² Resolución A7-0041/2009, de 22 de octubre de 2009, sobre los aspectos institucionales relativos a la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, complementando así la Resolución A6-0320/2005.

¹³ Esta acción fue formalizada en la Decisión 2009/880/UE.

Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores y Vicepresidente de la Comisión) creado en Lisboa. Para llevarlo a cabo, Ashton desarrolló unas negociaciones en formato de *cuadrílogo* en que ella, con el apoyo del Consejo de Asuntos Generales (CAG) y el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), hacía de moderadora y defensora del Proyecto de Decisión 8029/10 que presentó en marzo de 2010, mientras que por el otro lado había la presidencia del Consejo, en ese momento española¹⁴, el Comisario de Asuntos Institucionales Sefcovic en nombre de la Comisión y tres eurodiputados en representación del PE que llevaban a cabo las objeciones. Como los EEMM y la Comisión habían participado activamente en fijar las líneas generales de trabajo para Ashton, la institución que mayores consideraciones presentó fue el PE¹⁵, reiterándose en su idea de un control parlamentario y de la gestión presupuestaria así como mayor participación en el *decision-making*¹⁶. Este dato pone de manifiesto el papel reforzado del PE con Lisboa. Resueltos los recelos parlamentarios, se logró el consenso para crear el SEAE.

Finalmente, el 26 de julio de 2010 el CAG aprobó la Decisión 427/2010, en base a la Propuesta 8029/10 de la Alta Representante de 25 de marzo, por la cual se establece la organización y el funcionamiento interno del SEAE. Esta fecha, tal y como establece el artículo 13 de la Decisión, supone la puesta en marcha del nuevo organismo. Además, en este mismo apartado se previó que la AR realizará su primer informe evaluativo del funcionamiento del SEAE, las fases de constitución y sus modificaciones ante el Parlamento, el Consejo y la Comisión Europea antes de finalizar el año 2011. Tal informe se tendría que volver a repetir en 2013 donde se pondría el foco en la evaluación en el personal, los equilibrios nacionales e institucionales, así como los procedimientos de contratación. El 1 de setiembre se hicieron los primeros nombramientos y las reformas del estatuto de funcionarios de la UE¹⁷, para adaptarlo a las especificidades del SEAE, y del reglamento financiero aplicable al Presupuesto

¹⁴ Representada por el Ministro Miguel Ángel Moratinos.

¹⁵ El Consejo también presentó alegaciones relativas a la cuota de personal diplomático que tenían que destinarse en el SEAE, entre otros asuntos que fueron consensuados bilateralmente con la AR.

¹⁶ Objetivas que fueron resueltas con el compromiso del AR de llevar a cabo rendimiento de cuentas ante la eurocámara, autonomía presupuestaria bajo control de la Comisión y el acceso de los eurodiputados a documentos clasificados del SEAE.

¹⁷ Reglamento 1080/2010, de 24 de noviembre de 2010, del Parlamento Europeo y del Consejo.

General para prever la acción exterior del SEAE¹⁸. Con ello, el 1 de enero de 2011, se puso en marcha formalmente con la transferencia efectiva de personal de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo (SGC) al SEAE, que se complementó junto al personal de los servicios diplomáticos estatales.

2.2. Organización y funcionamiento interno

2.2.1. Naturaleza

El SEAE, siguiendo la estela de la UE, es una institución *sui generis*. Esto se debe a que desde el principio las autoridades europeas no proponían crear una nueva institución, sino un organismo de apoyo al AR, dependiente de éste y con autonomía para la gestión presupuestaria y de personal. En consecuencia, su naturaleza político-jurídica se fundamenta en autonomía dentro de otras instituciones y un determinado grado de autogestión interna. De este modo, la Decisión 427/2010 define el SEAE en su artículo 1 como un “organismo de la Unión Europea funcionalmente autónomo, independiente de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, y tendrá la capacidad jurídica necesaria para desempeñar sus cometidos y alcanzar sus objetivos”.

No obstante, esta autonomía no parece realmente existir cuando el AR, la máxima autoridad del SEAE, está sometido a la Comisión; cuando el SEAE desarrolla principalmente funciones de apoyo y rinde cuentas ante el resto de instituciones comunitarias. Además, su singular composición de personal –con funcionarios de la SGC, de la Comisión y diplomáticos estatales–, que analizaremos más adelante, es vista como un importante problema de coherencia a la hora de llevar cabo acciones en materia de relaciones exteriores (ámbito intergubernamental) y de la PESC (ámbito comunitario), conduciendo al SEAE a un limbo jurídico para abarcar ambas áreas de la política exterior de la UE.

¹⁸ Reglamento 1081/2010, de 24 de noviembre de 2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, que modifica el Reglamento 1605/2002.

2.2.2. Funciones

El conjunto de funciones que el SEAE debe desempeñar se encuentran recogidas en el artículo 2 de la Decisión 427/2010, que desarrolla los objetivos establecidos en el artículo 27.3 TUE y, por tanto, articula el *triple sombrero* del AR establecido en Lisboa. De esta jurisprudencia se desprenden tres tareas principales que el SEAE lleva a cabo con modesta diligencia. En primer lugar, asiste y apoya al AR en sus funciones de dirección de la PESC y la PCSD para garantizar la coherencia del conjunto de la Acción Exterior europea. En segundo lugar, apoya al AR en su papel de Presidente del CAE elaborando las iniciativas que se presentan, preparando trabajos de estudio y mediación. Por último, el SEAE asiste al AR en su calidad de Vicepresidente de la Comisión a la hora de abordar aspectos de relaciones exteriores y coordinación internacional, como las materias de comercio, ampliación o desarrollo que pese a ser aspectos de relaciones exteriores siguen siendo competencia de la Comisión.

Tales funciones le son directamente atribuidas para que cumpla con tres objetivos: (1) fomentar el desarrollo de la PESC como herramienta de coordinación entre intereses estratégicos de la UE y de los EEMM en la comunidad internacional; (2) garantizar la coherencia horizontal –entre instituciones comunitarias, especialmente con la Comisión– y vertical –con las diplomacias de los EEMM–; y (3) prestar asistencia y apoyo a otras instituciones de la UE, concretamente a los Presidentes del Consejo y la Comisión, al PE, la Comisión y los EEMM, tal y como establecen los artículos 2.2, 3.1 y 3.4 de la Decisión 427/2010.

2.2.3. Organización

El SEAE fusiona y engloba los departamentos de relaciones exteriores anteriormente repartidos entre el Consejo y la Comisión; ha absorbido los antiguos funcionarios de la Dirección General (DG) del Consejo que se centraban en cuestiones relativas a la PESC, PCSD, ampliación, comercio y desarrollo; integra en su personal el antiguo cuerpo de funcionarios de la Dirección General de Relaciones Exteriores de las Comisión Europea; y se coordina con las DGs de comercio, desarrollo y ayuda humanitaria junto con los servicios diplomáticos de los EEMM. Todo ello con el objetivo de dotar al SEAE de coherencia en su acción exterior, tal y como expone Pol Morillas (2011: 67).

En consecuencia, el servicio diplomático europeo se estructura en un complejo sistema de departamentos y líneas de mando capitaneadas por un núcleo de DGs que abarcan geográfica y temáticamente todas las partes del mundo y todos los ámbitos de interés diplomático de la acción exterior de la UE. La simplificación a este entramado departamental se encuentra en el artículo 1.4 de la Decisión 427/2010, donde se diseña el SEAE siguiendo la tradición de los servicios diplomáticos occidentales, es decir, con una administración central, con sede en Bruselas, y las delegaciones de la UE en terceros países y organizaciones internacionales.

Administración Central

La Administración Central agrupa todos los organismos, departamentos y grupos de trabajo encargados de la formulación y ejecución de la política de acción exterior de la UE, englobando así todas las áreas que competencialmente corresponden al proceso de *decision-making*. Este cuerpo central del SEAE se regula en el artículo 4 de la Decisión y configura un organismo híbrido que oscila entre una estructura de política exterior tradicional-estatal y una estructura para articular únicamente la PESC¹⁹.

Por lo que se refiere a su estructura y organización interna, la figura encargada de dirigir esta administración es, tal y como se establece en el mencionado artículo 4, el Secretario General Ejecutivo, que responde directamente ante el AR y tiene como principal función garantizar el correcto funcionamiento del SEAE en su conjunto mediante la gestión administrativa y presupuestaria, la coordinación interdepartamental y fomentando la colaboración entre Administración Central y las Delegaciones.

En este organigrama interno le siguen el denominado *Chief Operating Officer*, que es una especie de subsecretario, y dos Secretarios Generales Adjuntos que asisten al Secretario General Ejecutivo. Estas cuatro figuras principales constituyen el *Corporate Board*, el órgano directivo del SEAE bajo control del AR. Después de estos, se consolidan todas las Direcciones Generales según ámbitos específicos de geografía, temática y aspectos multilaterales, de las que dependen direcciones, jefaturas de

¹⁹ Los servicios y funciones que lo sustentan se encuentran detallados en el Anexo de dicha Decisión.

división y unidad²⁰. Todos ellos mantienen una constante cooperación con el COREPER y el Comité Político y de Seguridad (COPS).

Delegaciones de la UE

La Delegaciones de la Unión se conciben como la administración periférica, desarrollando el papel de *embajadas* al representar y aplicar la política exterior europea sobre el terreno en terceros países y organizaciones internacionales, tal y como establece el artículo 5 de la Decisión. Todas ellas cuentan con personal procedente directamente del SEAE y de la Comisión, que se encuentran bajo autoridad del Jefe de Delegación, figura que recibe órdenes directas del AR y el SEAE. Según el artículo 221 TFUE, su función principal es la de representación de la UE y coordinación con las embajadas y consulados de los EEMM para actuaciones conjuntas (art. 5.10 Decisión).

2.2.4. Estatuto del Personal

En el artículo 27.3 TUE, se establece que el personal del SEAE estará compuesto por funcionarios de la SGC, de la Comisión y de los servicios diplomáticos de los EEMM, estos últimos en calidad de *agentes temporales* de la UE durante un período de 8 años ampliable 2 más. Este último apunte tiene especial relevancia política, ya que fuerza el vínculo institucional y acaba con la llamada *dependencia contractual* de los Estados de origen²¹. Tal voluntad se plasma en el artículo 6 de la Decisión 427/2010, estableciendo que el personal del SEAE lo formaran funcionarios y agentes temporales, todos ellos amparados bajo el mismo Estatuto de personal comunitario, y se prohíbe explícitamente

²⁰ Actualmente, constan seis direcciones generales en el ámbito de la PESC (Asia y Pacífico; África; Europa y Asia Central; Oriente Medio y África del Norte; Américas; Derechos Humanos, Cuestiones Globales y Multilaterales). Además, también hay un Departamento de Asuntos Políticos, donde se incluye la presidencia del COPS. En materia de PCSD se estructura en cuatro direcciones generales principales: la Dirección de Planificación de la Gestión de Crisis (CMPD), la Política de Seguridad y Prevención de Conflictos (SECPOL), la Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución (CPCC) y el Centro de Inteligencia (INTCEN), que se coordinan con la Agencia Europea de Defensa (EDA) y el Centro de Satélites (SatCen), entre otros. El SEAE también dispone de un equipo jurídico propio.

²¹ Tal y como analiza Mercedes Guinea (2010: 780).

la distinción entre ellos en la distribución de tareas²². Además, está permitido disponer, de forma excepcional, de un número restringido de expertos nacionales para proporcionar al SEAE un conocimiento especializado, sobretodo en aspectos de PCSD, que es el ámbito más débil y delicado de la diplomacia europea. Todos ellos, conformando el funcionariado del SEAE, deberán pasar un periodo en las Delegaciones y recibirán una formación común en diplomacia comunitaria como nacional.

Sus nombramientos corren a cargo del mismo AR, están comprometidos a velar por los intereses de la UE con independencia a su nacionalidad y tienen prohibido desarrollar instrucciones de todo aquel externo al SEAE. Además, el AR establece los procedimiento de selección de personal, bajo los parámetros de transparencia, garantizando la capacidad, eficiencia e integridad de los trabajadores y comprometiéndose a un equilibrio geográfico, entre EEMM y de género (artículo 6.8 Decisión). En este punto ha surgido un debate académico en el que se plantea que, con el tiempo, el SEAE deberá convocar oposiciones o algún modo de contratación directa para abrir sus puertas de acceso a todo aquel que lo dese.

2.3. Evaluación de la organización y su funcionamiento interno

Hasta la fecha se han realizado dos informes de evaluación y reforma para mejorar el SEAE. Un primer informe del AR, con fecha de 22 de diciembre de 2011, analizó el primer año de funcionamiento del organismo y entre sus prioridades de mejora destacó: (1) consolidación de la capacidad de elaboración de política en materia de PESC; (2) mejorar la actuación de las Delegaciones, especialmente su cooperación con las embajadas de los EEMM; (3) articulación progresiva de los ámbitos de actuación coordinando los efectivos del SGC, la Comisión y los EEMM; y (4) fomentar la interrelación SEAE-Comisión para dotar a la Acción Exterior de mayor coherencia y efectividad.

²² En el artículo 6.9 de la Decisión 427/2010 se compromete a un 60% de los trabajadores sean funcionarios permanentes de la UE del nivel AD, un tercio lo conforman los agentes temporales de los EEMM y queda un 10% restante sin especificar su procedencia.

El segundo informe de evaluación relativo a la organización y funcionamiento del SEAE, de 26 de julio de 2013, resaltó la necesidad de reforzar su papel de como coordinador y garante de la coherencia de las relaciones exteriores de la UE. En base a esto, el documento contenía un conjunto de medidas: traspaso de responsabilidades de grupos de trabajo, mayor poder financiero en acción exterior, aclarar y definir la división de funciones y responsabilidades entre el SEAE-Comisión-SGC. No obstante, las propuestas de mayor envergadura, dentro de las 35 recomendaciones realizadas, fueron las de fusionar las figuras del Secretario General Ejecutivo y el *Chief Operating Officer* en una sola; dotar de mayor responsabilidad a los directores generales; compartir información entre delegaciones y embajadas de EEMM; y crear la figura de un Alto Representante adjunto inspirándose en el Vice-Ministro de algunos países. En las Conclusiones del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, se muestran favorables a las recomendaciones del AR pero solamente concretan acciones en mayor cooperación entre delegaciones y embajadas y en la necesidad de mayores instrumentos en el SEAE para la gestión de crisis. Finalmente, se previó un tercer informe para finales de 2015 pero este aún no se ha elaborado.

De la lectura de estos dos informes se desprenden cinco grandes problemas. En primer lugar, el Alto Representante es el único cargo de carácter político del servicio. Ello ha planteado dificultades de funcionamiento interno del SEAE, especialmente en sus relaciones con el PE²³, y en el ejercicio del dialogo político, ya que tal condición le permite al AR llegar a compromisos pero, al mismo tiempo, no dispone de las herramientas y mecanismos necesarios para cumplirlos.

El segundo problema que se desprende de estos informes es que, a raíz de la duplicidad de funciones entre el *Chief Operating Officer* y la Dirección General de Administración y Finanzas, se procedió a una distribución de competencias entre el *Chief Operating Officer* y el Secretario General Ejecutivo en lo que respecta a la tarea de relaciones exteriores, dando lugar a una nueva duplicidad de funciones y a la consiguiente propuesta de fusión de los dos cargos.

Las disfuncionalidades detectadas en materia de PCSD por la falta de interrelación y coordinación entre los diferentes ámbitos del SEAE para la prevención y la gestión

²³ El PE siempre se ha mostrado receloso a que el AR pueda interactuar con terceros estados a nivel ministerial.

crisis suponen el tercer problema a destacar, ya que han impedido una respuesta coherente y efectiva de la diplomacia europea, con múltiples centros de decisión que han minado la coordinación de toda la estructura del organismo.

En cuarto lugar encontramos el clásico problema competencial entre SEAE (que articula la acción exterior) y la Comisión (que articula las relaciones exteriores), que han dificultado la aplicación de medidas de *soft power* y, pese a que el AR ostenta la Vicepresidencia de la Comisión y la Presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores, se sigue detectando una respuesta lenta e incoherente. Tal situación afecta claramente a la acción exterior de la UE y es objeto de numerosas críticas para una mayor coordinación, claridad competencial y para acabar con las duplicidades.

Por último, estos informes evidencian que, al disponer las Delegaciones de un personal procedente de la Comisión –aproximadamente un tercio del personal total del SEAE–, hay serias dificultades para conseguir una acción efectiva, ya que muchos de ellos responden directamente ante la Comisión y el SEAE se encuentra desautorizado en sus propios organismos internos. A ello hay que sumarle la imposibilidad de articular mecanismos para la protección, consultar y diplomática de las Delegaciones a los ciudadanos de la UE en terceros países por multiplicidades de opiniones y posiciones por parte de los EEMM.

Con este análisis de la configuración interna y sus evaluaciones de mejora se observa que el SEAE, como articulación de la PESC, es la materialización de las decisiones adoptadas en los tratados y, especialmente, de la división de competencias entre política exterior y relaciones exteriores entre Consejo y Comisión. Tal contenido muestra la falta de voluntad política por parte de los EEMM para configurar una única voz europea en materia diplomática. En conclusión, esta primera observación evidencia un grave problema de concreción y coordinación en la regulación del proceso de *decision-making* y en las competencias de la acción exterior europea, producto del debate clásico entre el supranacionalismo y el intergubernamentalismo, un debate tan elemental en el seno de la Unión pero que aún se mantiene, haciendo del SEAE un organismo en ocasiones disfuncional ante numerosos obstáculos. Los informes de revisión y recomendaciones del período 2011-2013 intentan paliar dicha situación, pero es evidente que aún hoy hay un importante grado de incertidumbre en lo referente a cómo debe ser la acción exterior de la UE y su relación con los servicios exteriores de los EEMM, provocado por el

complejo entramado institucional comunitario y por la indefinición del conjunto del proyecto europeo futuro.

2.3.1. Problemas en la instauración

No obstante, esta es solo una evaluación inicial desde una óptica estrictamente funcionalista cuando para dicho organismo es necesaria también una visión global y de conjunto. Por este motivo, el presente análisis debe profundizar en las cuestiones más básicas, empezando por: *¿Se instauró adecuadamente el SEAE?* El Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), en su informe especial nº 11 de 2014, presentado con arreglo al artículo 287.4 TFUE, analizó si las funciones del SEAE fueron establecidas con especificidad y claridad y si el organismo contaba con los instrumentos políticos y financieros necesarios para desarrollar dichas funciones. Las conclusiones a las que el Tribunal llegó fueron dos.

En primer lugar, se observó que el papel del SEAE se definió tarde y en términos imprecisos, ya que no hubo un trabajo previo suficientemente exhaustivo por parte de las instituciones comunitarias y los EEMM, provocando que cuando entró en vigor el Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009 aún se estuvieran debatiendo los parámetros de acción e intervención del SEAE. Tal problemática encuentra su origen en la inexistencia de una estrategia de política exterior global entre los principales objetivos de la UE²⁴ que sirviera de documento marco para guiar los trabajos de construcción del servicio. En consecuencia, la Decisión 427/2010 fue un acuerdo de mínimos entre los EEMM, la Comisión y el PE que no recoge los objetivos fundamentales y se limita a determinar (artículos 2 y 3), unas funciones poco precisas que se enmarcan más en apoyar los instrumentos de acción exterior de la Comisión, tal y como reconoce el artículo 9, que en elaborar una política exterior realmente autónoma de otras instituciones. Por tanto, tal y como describe el Tribunal de Cuentas (2014: 9) “la transferencia de servicios al SEAE no se basó en su contribución prevista al cumplimiento de sus objetivos, sino en sus actividades y su posición administrativa en

²⁴ Por la reticencia de los EEMM, entre los cuales había algunos que no querían depender su política exterior a la del conjunto de la UE y otros porque consideraban aún validos los parámetros fijados en la Estrategia Europa de Seguridad de 2003.

la Comisión o en la SGC, lo cual es especialmente manifiesto con respecto a la dimensión externa de las políticas internas de la UE, para la cual el SEAE no recibió recursos de la Comisión. En particular, el SEAE se creó sin servicios encargados de cuestiones globales de importancia para la UE [...], ya que los recursos destinados a estos asuntos fueron transferidos [...] a otros servicios de la Comisión antes de la instauración del SEAE. Esto ha contribuido a que se haya creado una situación en la que el SEAE ha sufrido dificultades prácticas para coordinar algunas acciones de la Comisión con impacto en la política exterior de la UE”.

En segundo lugar, el Tribunal llega a otra conclusión relacionada con la instauración del SEAE y, más concretamente, relativa al contexto político y financiero. El organismo entró en funcionamiento en plena Primavera Árabe y justo cuando Francia y el Reino Unido decidieron liderar la intervención internacional en Libia. Por ello, toda su estructura se tuvo que centrar en desarrollar la nueva PEV centrada en el Mediterráneo Meridional, como respuesta de la UE a la inestabilidad social de la región, y en detrimento de la PESC, que es la razón de ser del SEAE y que debía atender prioridades como la reforma de la PDSC y la creación de un enfoque global de la UE. Por lo que respecta a la situación financiera, la creación de este nuevo organismo sucedió en un período de austeridad en el seno de la UE y el Consejo decidió que el SEAE se fundamentaría en el principio de neutralidad presupuestaria. En consecuencia, “solo se transfirieron al nuevo servicio las estructuras de política exterior, de modo que el SEAE no recibió recursos para funciones de apoyo. En cambio, la Comisión y la SGC continuaron prestando distintos servicios, desde gestión del personal (contratación, exámenes médicos o pago de salarios) a apoyo administrativo (informática, edificios o salas de reunión). Para ello el SEAE firmaba acuerdos de nivel de servicios con la Comisión y la Secretaría General del Consejo. [...] [Además,] no se efectuó ninguna evaluación global para comparar los costes de funcionamiento del SEAE con los de las estructuras anteriores” (TCE, 2014: 10), limitando así la capacidad operacional y de organización interna de todo el organismo y generando una situación de dependencia con las instituciones matriz.

2.3.2. Problemas de recursos

La segunda gran cuestión es: *¿Se dotó al SEAE de los recursos necesarios y de forma eficiente?* El TCE aquí llevó a cabo un análisis cuantitativo de los datos de personal que le proporcionó cuatro grandes titulares. Primero, no se priorizó el desarrollo de un marco estratégico global para la política exterior de la UE ni se configuró una estrategia interna, elementos claves para tener una relación definida con las principales potencias²⁵. La falta de orientaciones estratégicas y objetivos globales hace que el SEAE deba consultar constantemente a las instituciones comunitarias y a los EEMM para poder proceder de forma coordinada, generando ineficiencia, lentitud y falta de acción diligente así como una descoordinación de sus actividades internas. Segundo, la complejidad organizativa del SEAE dificultó la cooperación entre servicios, ya que combina funciones de asuntos exteriores, defensa, interior e inteligencia y debe trabajar con los comisarios de los ámbitos de relaciones exteriores de la Comisión. Además, el SEAE presta apoyo al AR y las presidencias del Consejo y la Comisión y también debe coordinar las Delegaciones con los servicios de inteligencia. Tercero, se constató una falta de integración de los representantes especiales de la UE en el SEAE, ya que son designados por el CAE y al no formar parte expresa del SEAE queda a su propia discreción decidir cómo gestionar la coordinación de sus actividades con el organismo diplomático común. Tal condición abre una brecha para posibles incoherencias internas en el marco de la acción exterior. Cuarto, el SEAE ha tenido dificultades para asignar personal a funciones clave con los recursos transferidos, ya que el servicio de planificación y ejecución no recibió a tiempo el personal necesario para hacer frente a las operaciones de seguridad y defensa que había entre manos, sin contar con el hecho que la mayor parte del personal son miembros del cuerpo diplomáticos de los EEMM y estos tienen una condición de temporalidad y pueden ser reclamados, lo que dificulta la continuidad institucional. Quinto, los procedimientos de contratación fueron prolongados, costosos y no corrigieron del todo los desequilibrios existentes, especialmente con los puestos de jefe de delegación y además la formación no estaba suficientemente orientada a las necesidades reales del SEAE.

²⁵ Especialmente con Estados Unidos, Canadá, Japón, Corea del Sur y los BRICS.

2.3.3. Problemas de coordinación

Los problemas de instauración y de recursos que se han analizado suscitaron al TCE una tercera pregunta en el mencionado informe especial nº14: *¿Se coordinaron de forma eficaz el SEAE, la Comisión y los EEMM?* La primera conclusión que obtuvieron es que dicha coordinación fue parcialmente eficaz debido a que, pese a llevar a cabo actividades conjuntas de nivel operativo y al ser el SEAE objeto de consulta por la Comisión, el AR que es también vicepresidente de la Comisión, por la misma naturaleza del cargo, solo pudo asistir a 2/3 de las reuniones que se celebraron en el año 2012, la mayoría de las cuales relativas a política exterior europea. Además, el TCE detectó una duplicidad de competencias que dificultaba aún más una acción exterior eficaz. La segunda conclusión fue que la nueva configuración de las Delegaciones exigió más trabajo de coordinación y su gestión administrativa resultó ser menos eficiente. Esto fue provocado por los dos presupuestos separados de SEAE y Comisión, incrementando los problemas en la fase de preparación y ejecución presupuestaria. Además, los jefes de delegación y el funcionariado de la administración central no siempre están bien informados de las instrucciones e informes de la Comisión, lo que incrementa la incoherencia de sus acciones. La tercera conclusión es que aún no hay el grado suficiente de coordinación diplomática EEMM–SEAE por la reticencia de los gobiernos nacionales a ceder competencias para que las Delegaciones actúen como servicios consulares. Finalmente, la cuarta conclusión, a raíz de las anteriores, es que los beneficios potenciales de que el SEAE presida de manera permanente los órganos preparatorios del Consejo no se han materializado plenamente por la ausencia de un órgano capaz de tratar la dimensión externa de las políticas internas de forma previa a los grupos de trabajo, generando así problemas de última en cumbres internacionales.

2.3.4. Obstáculos a los fundamentos esenciales

En consecuencia, estos problemas de partida minan los fundamentos esenciales que se consideraron clave para establecer una diplomacia europea común exitosa mediante el SEAE: autoridad, coherencia, visibilidad, eficiencia y credibilidad, tal y como exponían Barbé y Mestres (2004) al inicio del debate sobre una diplomacia común europea.

Por lo que respecta a la *autoridad* y la *coherencia*, para dotar a la UE de influencia internacional, esta necesita una clara competencia legal para actuar y articular una

política exterior propia. Tal objetivo requiere un amplio consenso por parte de los EEMM e instituciones que se consiga plasmar en los tratados y acuerdos como marco catalizador de las políticas comunes. Pero la misma UE padece aún una falta de personalidad jurídica suficiente en materia exterior. Más allá de la capacidad de participar en organizaciones internacionales y negociar tratados, aún se encuentra limitada por las diplomacias estatales que quieren mantener el monopolio de la representación internacional. Solo hay que ver la acción exterior europea en conflictos como los de Siria, Libia o Ucrania, marcadas especialmente por una constante falta de determinación que en muchos casos sólo ha logrado declaraciones sin efecto alguno. Otro factor presente es la existencia de demasiados instrumentos dispersos, es decir, que no se encuentran en un mismo núcleo (que debería ser el SEAE) sino que están divididos entre EEMM y las instituciones comunitarias, como ya se ha comentado anteriormente. Todo ello impide a la UE actuar con autoridad y coherencia en la comunidad internacional. Es cierto que se han hecho avances significativos, como el triple sombrero del AR que lo nombra vicepresidente de la Comisión y eso potencia notablemente los trabajos conjuntos con los comisarios competentes en relaciones exteriores, pero aun así el SEAE depende de estos comisarios para actuar. Además, sus Delegaciones, que pretendían ser más que entidades de carácter comercial, se ven bloqueadas por los gobiernos nacionales para ejercer ciertos poderes diplomáticos, como la tan solicitada representación consular. En la UE los asuntos exteriores siguen siendo cosas de Estados y es precisamente eso lo que provoca respuestas frecuentemente incoherencias por parte del SEAE y que su autoridad como organismo político no tenga relevancia.

Para llevar a cabo una acción coherente y eficaz es necesario que quede claro quién es la institución y la figura política legítima de representar al conjunto UE en el escenario internacional. Es decir, hay que asegurar su *visibilidad*. En consecuencia, para lograr el triunfo de la diplomacia europea hay que actuar con una sola voz y que se visibilice tal condición. Con las sucesivas reformas y mejoras se ha ido puliendo este aspecto, pero encontramos ocasiones en que en la mesa de negociación hay el AR en nombre de la UE y, junto a este, sus homólogos de los tres grandes EEMM (Alemania, Francia y Reino Unido). Ello reduce el papel de la UE y los trabajos del SEAE a meros asesores.

Todo ello depende, además, del grado de *eficiencia* que haya en los organismos de *decision-making*. El Tratado de Lisboa no modificó de manera sustancial el sistema de

toma de decisiones de la PESC, que sigue rigiéndose por el método intergubernamental y la unanimidad. No obstante, Lisboa sí introdujo reformas parciales en el proceso de formulación de la política exterior, incrementando las funciones decisorias que se desarrollan desde Bruselas. Por otra parte, pese a que en la Administración Central del SEAE se tengan mayores competencias, su posicionamiento internacional y su margen de acción están, de facto, determinados por las decisiones que tomen los EEMM en el Consejo. Tal situación limita claramente la capacidad de acción y decisión del SEAE y, por tanto, dificulta el desarrollo de una política exterior eficiente.

Por último, la *credibilidad* es un factor clave que articula todos los demás a la hora de lograr alianzas, consensos y apoyos para iniciativas internacionales. No obstante, la divisiones entre los EEMM ante conflictos como los de Irak (2003) y Libia (2011) ponen de relieve las divergencias existentes en el seno de la UE con respecto a la agenda internacional. Esta falta de consenso que limita las acciones diplomáticas del SEAE, junto a los escollos estatales de la construcción de una Defensa común, hace que la acción exterior europea pierda credibilidad en la comunidad internacional, minando así esa idea de “la segunda voz occidental” en el escenario global.

3. Deficiencias teóricas y retos derivados

Este segundo análisis realizado nos permite organizar los problemas de funcionamiento interno y coordinación del SEAE en cinco grandes categorías de retos, ya planteados por Rosa Balfour²⁶ y Kristi Raik²⁷ (2013: 14) al considerarlos ejes prioritarios a resolver, ya que son “las bases necesarias para el desarrollo de una política que no es sólo la suma de las políticas exteriores nacionales y de la UE, sino una política exterior europea, aprovechando las fortalezas nacionales, compensando las debilidades nacionales y reuniendo los *inputs* de todo el sistema para crear la visión” de la diplomacia común. Estas categorías de deficiencias detectadas que suponen un reto en la Acción Exterior del el SEAE son: (1) la coordinación entre las instituciones de la UE; (2) la necesidad de liderazgo e iniciativa política; (3) la relación entre las diplomacias

²⁶ Rosa Balfour es Senior Advisor especializada en la política exterior de la UE en el *European Policy Centre* (EPC) y en el *German Marshall Fund*.

²⁷ Kristi Raik es Senior Research Fellow en el programa de investigación sobre la UE del *Finnish Institute of International Affairs* (FIIA).

nacionales y la Acción Exterior de la UE; (4) la diplomacia europea en el escenario internacional; y (5) el SEAE como punta de lanza para una cultura de política exterior europea.

3.1. Coordinación entre instituciones de la UE

Como se ha comprobado a lo largo de este estudio, existen diferentes niveles de coordinación necesaria en el seno de la Unión para articular una política exterior efectiva: entre instituciones (Comisión-Consejo-Parlamento), entre EEMM y UE, entre ministerios de asuntos exteriores y, también, entre departamentos del mismo SEAE. No obstante, el Tratado de Lisboa no entra en detalle sobre este asunto, pese a realizar grandes reformas en la Acción Exterior. El mayor esfuerzo legislativo relativo a este problema lo encontramos en el párrafo segundo del artículo 21.3 TUE al mencionar que “la Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto”. Por lo tanto, los retos fundamentales que tiene el SEAE para desarrollar la acción exterior es disponer de y generar coherencia y coordinación.

Dicha coherencia se materializa en la UE mediante dos dimensiones. Por un lado la dimensión horizontal, relativa a la cooperación entre los instrumentos y componentes de la PESC, distribuidos entre la Comisión y el Consejo. Es a partir del trabajo conjunto entre estas dos instituciones que se pueden lograr políticas europeas coherentes para que sean desarrolladas y supervisadas desde el SEAE. Por otro lado la dimensión vertical, relativa a la cooperación entre las instituciones comunitarias y los EEMM para evitar las contradicciones y las duplicidades en materia de acción exterior y fomentar la complementación entre ambas diplomacias. Para conseguir tal propósito, el mayor avance realizado en esta línea fue la designación del AR como vicepresidente de la Comisión y presidente del CAE, posiciones que le permiten llevar a cabo las tareas de los grupos de trabajo con mayor eficacia para las acciones del SEAE.

A raíz de esta necesidad de coherencia, la coordinación diplomática europea mencionada en el artículo 21.3 TUE se debe lograr según Balfour y Raik (2013: 18-21) en cinco campos:

- *Coordinación en el seno del SEAE*

Tal y como se ha mencionado en el apartado sobre el Estatuto de Personal, el SEAE está compuesto por trabajadores procedentes de la Comisión, del Consejo y de los servicios diplomáticos nacionales. En consecuencia, el SEAE ha alojado en su seno un choque de culturas de trabajo muy distintas, situación que ha dificultado la instauración de un espíritu de equipo, junto con la “caótica y prolongada transición” de su instauración, en palabras de Balfour y Raik. A ello hay que sumarle las dificultades de comunicación entre altos cargos, gabinetes y direcciones generales a causa de la compleja organización interna. Dichas deficiencias deben ser superadas para desarrollar los instrumentos PESC y PCSD, que son las principales políticas del SEAE y del ámbito de acción exterior.

- *Coordinación entre instituciones*

También es fundamental una coordinación entre el SEAE y la Comisión, ya que muchos de los ámbitos de las relaciones exteriores de la UE que supervisa el SEAE se encuentran en la Comisión (asilo, migración, ayuda humanitaria, comercio... y, por supuesto, la PEV). Por lo tanto, es esencial que ambas instituciones trabajen bilateralmente, como ya lo han hecho en materia energética. El éxito de estos trabajos determinará la relación de la UE con terceros estados vecinos (Balcanes, Turquía, Norte de África y países del de Europa del Este). Una buena coordinación en este ámbito abriría la puerta al fin de las divergencias entre instituciones, acabaría con la idea de que dicha cooperación es un juego de suma cero y permitiría, a largo plazo, visualizar los beneficios de un SEAE plenamente competente para afrontar él mismo estas políticas.

- *Coordinación con las diplomacias nacionales*

Un tercer elemento clave es la coordinación del SEAE con las diplomacias nacionales de los EEMM. Actualmente, es a través del CAE donde las cancillerías nacionales expresan su posicionamiento y consensuan el papel internacional de la UE en los asuntos de alcance global. Normalmente, dicho mecanismo es efectivo pero acostumbra en quedarse en simples posicionamientos y, cuando no se logra un consenso, algunos EEMM, si tienen intereses determinados en según qué asunto, llevan a cabo una

diplomacia totalmente diferente a la del SEAE, provocando así incoherencias en el seno de la UE que minan a dicha organización en su voluntad de consolidarse como la segunda voz occidental en la comunidad internacional. Para ello, Balfour y Raik consideran que el punto de partida para solucionar tal deficiencia es una mayor integración de la política exterior UE-EMM mediante la construcción de una confianza mutua y desmintiendo la percepción que tienen los gobiernos nacionales de que el SEAE absorbería su soberanía diplomática. Además, el SEAE debe tener mayor iniciativa política para demostrar que es un organismo capaz y eficaz, los problemas que se vienen analizando aquí son ejemplo de por qué eso no sucede.

- *Coordinación duradera de la política exterior*

Los presidentes de la Comisión y del Consejo son, por delante del AR, los mayores representantes de la UE ante la comunidad internacional. El SEAE participa en preparación de cumbres y negociación de acuerdos que ellos culminan. Este ha sido un gran avance para el servicio diplomático europeo pero para el objetivo por el que fue diseñado esta tarea se le ha quedado corta. Esto significa que el trabajo conjunto entre instituciones, EEMM, departamentos del SEAE y terceros estados con los que se negocia no debe ser solo puntual y reactivo para los asuntos que van sucediendo, sino que hay que ir más allá y pasar de la periodicidad de las reuniones a una coordinación continua y estable para gozar de la información más actualizada. De este modo, se incrementaran las posibilidades de llevar a cabo una acción más coherente y efectiva desde el SEAE que le planificar estratégicamente a largo plazo con la Comisión y el Consejo.

- *Coordinación sobre el terreno*

Esta última coordinación centra su enfoque en el papel de las Delegaciones de la UE y su convivencia con las embajadas, consulados y representaciones diplomáticas de los EEMM en terceros países y recupera la doble idea de las Delegaciones como posibles entidades con competencias consultares para los ciudadanos de la Unión y como interlocutores directos en materia de comercio, ayuda humanitaria, seguridad y diplomacia. La función teórica de las Delegaciones, adscritas al SEAE, es la de coordinar los posicionamientos de las embajadas de los EEMM sobre el terreno pero Balfour y Raik constatan que dicho objetivo podría dar mucho más de sí. En otras palabras, aún hay mucho margen de maniobra en este aspecto pero las reticencias estatales se vuelven a imponer.

3.2. Necesidad de liderazgo e iniciativa política

Para que las deficiencias de coordinación se puedan superar es necesario un liderazgo fuerte por parte del SEAE. Y es que coordinación y liderazgo son dos elementos que deben convivir por su interdependencia mutua, ya que un liderazgo efectivo solo se logrará con una coordinación por parte de todos los actores implicados. Al mismo tiempo, para que la acción exterior esté coordinada requiere de un liderazgo claro. No obstante, para que tal condición exista es necesario que instituciones comunitarias y EEMM estén dispuestas a ser coordinadas por el SEAE. Esta reflexión es importante, ya que todos los EEMM que quisieron constituir un servicio diplomático europeo pasaron en Lisboa a minimizar la capacidad operacional de dicho servicio restándole autoridad y liderazgo en el seno de la Unión y se puso en funcionamiento sin un plan estratégico específico. La improvisación pasa factura.

La razón de estas acciones es que el SEAE más que una iniciativa política fue un *parche* al fracaso de la figura del Ministerio de Asuntos Exteriores de la UE previsto en la fallida Constitución Europea de 2004 y para dotar de mayor sentido de existir a la figura del AR. De ahí que la tarea principal de Ashton no fuera la de liderar la diplomacia europea en el escenario internacional sino la de materializar las vagas indicaciones consensuadas por los EEMM y realizar un constante control de daños (evaluaciones de 2011 y 2013).

Por lo tanto, todos los problemas de coherencia y coordinación que se han ido detectando en este estudio tienen su origen, y también por eso hoy aún persisten, en la incapacidad del SEAE de liderar la acción exterior de la UE. Por no porque no quiera, sino porque no ha estado diseñado ni habilitado competencialmente para ello. Además, esta situación explica también que hasta ahora el camino del SEAE haya estado repleto de escollos y que, ante la imposibilidad de liderar a las diplomacias nacionales, haya decidido incluir a los EEMM en sus acciones y mostrarles buena voluntad y confianza. Como exponen Balfour y Raik (2013: 26), “las capitales europeas han sido ambiguas con respecto al SEAE y al AR/VP. Las posiciones oficiales de los EEMM sugieren que existe una brecha entre las expectativas del SEAE y su aplicación real, que está en el centro del dilema de liderazgo. Los EEMM sostienen que el SEAE ya cuenta con los medios y el compromiso [y, en consecuencia,] se espera que cumpla las tareas de coordinación”. A pesar de reconocer que el SEAE ha logrado avances significativos en materia de creación de estructuras civiles y militares de gestión de crisis, los EEMM no

quieren conceder al AR mucho margen de maniobra, es decir, que el SEAE actúe por sí mismo una vez los EEMM den luz verde. Esta situación se ha visto en numerosas ocasiones: las diplomacias nacionales muestran su posicionamiento (determinado así el tablero de juego internacional) y, para cuando el AR se pronuncia en nombre de la UE, esta pierde cualquier tipo de relevancia política.

En consecuencia, el problema de liderazgo del SEAE es que para los EEMM este servicio debe complementar la acción de sus diplomacias nacionales, no imponerse y mucho menor dirigirlas. Los temores ante la supranacionalidad afloran de nuevo o, mejor dicho, persisten. Balfour y Raik (2013: 29) sostienen que el principal argumento en este debate es que hay algunos estados que están menos comprometidos con la integración europea, ya que mientras esperan avances en materia exterior de la UE detectan, especialmente por parte de los grandes estados, acciones de nacionalización de la política exterior e intentos de controlar la PESC: bloqueando acciones, impulsando iniciativas propias, mayor acceso a la información...en definitiva, liderando el SEAE para objetivos propios. Esta situación, por tanto, genera en los estados pequeños mayores dudas sobre el papel del SEAE como política exterior *común*. No obstante, actualmente el eje franco-alemán está muy debilitado por las divergencias en materia económica. Con lo que respecta a Alemania, se está alejando de su modelo tradicional de poder civil para incrementar su implicación diplomática. El Reino Unido, a pesar de la estrecha colaboración en el campo intergubernamental de la seguridad, por lo que respecta a diplomacia ha mantenido un perfil propio, tanto que su distanciamiento de la UE ha culminado con su salida. Esto genera una fragmentación del liderazgo diplomático y, en consecuencia, hace que no exista un bloque de estados fuerte y duradero que defienda una mayor integración de la política exterior de la UE, atrapando al SEAE en una situación descrita por Balfour y Raik como *Catch-22*: el liderazgo del SEAE no será posible si los EEMM no ceden en ningún terreno, pero al mismo tiempo sin el liderazgo del SEAE no se puede persuadir a los EEMM para que cedan. Por tanto, el reto del AR y el SEAE es canalizar las aspiraciones diplomáticas nacionales para lograr objetivos comunes mostrando una visión convincente de las estructuras y mecanismos de la política exterior común y construyendo una red de información con el centro situado en el SEAE.

3.3. La relación entre las diplomacias nacionales y la Acción Exterior de la UE

Tal y como se ha ido evidenciando a lo largo del presente estudio, el establecimiento del SEAE ha modificado la relación UE–EEMM. Consciente de la complejidad institucional que fundamenta la UE, el propósito del SEAE siempre ha sido el de complementar a las diplomacias nacionales otorgando valor añadido a la diplomacia europea, sin pretender en ningún caso sustituirlas. No obstante, la respuesta de los EEMM ha sido ponerse a la defensiva reivindicando su soberanía de ejercer las relaciones diplomáticas e identificando al SEAE como un competidor, como si de otro Estado se tratara. Esta situación en la PESC expone cual es el estilo de juego en la UE entre las capitales y Bruselas.

Según Balfour y Raik (2013: 33) existen dos aspectos que el SEAE aporta y otorgan a la diplomacia europea valor añadido. Por un lado, genera valor político propiciando y fomentando el consenso de acciones y posicionamientos, logrando así actuar como una sola voz desde la UE. Por otro lado, el SEAE puede complementar e incluso sustituir determinadas funciones de las diplomacias estatales.

No es nuevo que hay EEMM que utilizan el SEAE para descargar competencias a Bruselas para asuntos internacionales que no pueden o no quieren cubrir desde sus cancillerías. No obstante, el valor político que genera la PESC es muy diverso. Para los EEMM pequeños y medianos la vinculación de sus prioridades nacionales con la acción exterior de la UE les genera un efecto multiplicador de su poder e influencia notables, proporcionándoles un vínculo con los socios estratégicos de la UE que en otro contexto, sin respaldo comunitario, no sería tan fuerte o directamente no existiría. En los grandes estados también hay divergencias, ya que puede suponer un obstáculo y a la vez potenciar sus intereses internacionales, como es el caso de Reino Unido y su participación selectiva: pese a sus críticas se aprovecha de esta influencia en materia de seguridad (las sanciones europeas al régimen sirio). También puede ser utilizado de forma intermitente para respaldar sus proyectos nacionales dándoles presencia internacional, como hace Francia con el desarrollo de la PCSD en África. Incluso se utiliza la diplomacia europea para potenciar la presencia nacional de determinadas cancillerías, como en el caso de Alemania y España.

El papel de la UE es también el de un escudo defensivo o un paraguas diplomático para afrontar escollos internacionales difícilmente manejables desde estancias nacionales,

como la relación con Rusia, la estabilización de los Balcanes o la defensa de los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos. Pero para poder utilizar esta baza hay que tener en cuenta que es necesario ajustar objetivos y prioridades nacionales para conseguir el preciado consenso y construir un posicionamiento para la UE que sea, además, aceptable para todos. Esto, por el contrario, conduce en numerosas ocasiones a un discurso demasiado diluido. De entre los EEMM, el que mayor voluntad ha demostrado en la adaptabilidad de la acción exterior para lograr un consenso ha sido Alemania y algunos estados pequeños que tienen mucho que ganar aliándose con sus vecinos al proporcionarles un impulso de alcance global²⁸. Asimismo, en asuntos clave como la representación en Naciones Unidas (NNUU), los acuerdos de defensa o en la relación con Washington, el papel de la UE se desvanece. Por lo tanto, existe un valor político pero se utiliza de forma selectiva e intermitente.

Por otro lado, pese a las dificultades de la acción conjunta, el plano práctico permite observar el importante papel del SEAE. Su eficiencia es un factor clave en este aspecto frente a las diplomacias nacionales: en un tercer país la Delegación de la UE podría ejercer de embajada y proporcionar informes de situación para todos en lugar de haber una veintena de representaciones diplomáticas de los EEMM con sus propios informes de campo, dejando a la Delegación relegada a tareas de coordinación, como se expondrá en el siguiente apartado. Esta visión, sin embargo, no es compartida por los socios comunitarios, que ven estas medidas un nivel de integración aún lejano. Estas reticencias, como se comprueba a lo largo del presente estudio, constituyen así un obstáculo al fortalecimiento del SEAE como servicio diplomático común europeo y los EEMM argumentan la debilidad de este para no ceder más competencias en política exterior. Lo cierto, pero, es que los recursos presupuestarios y de personal del SEAE son tan limitados que no se encuentra en condiciones de asumir nuevas funciones. De este modo, los EEMM han construido un bucle competencial en el que se encuentra atrapado el SEAE en su imperfecta forma.

²⁸ Se trata, principalmente, de los EEMM que se incorporaron a la UE entre 2004 y 2007, que pasaron de no tener relevancia internacional a ser decisores clave en muchos asuntos desde el Consejo Europeo.

3.4. La diplomacia europea en el escenario internacional

El SEAE en el extranjero se articuló en más de un centenar de delegaciones en todo el mundo que eran las antiguas sedes comerciales y actualmente representan jurídicamente a la UE y coordinan las diplomacias nacionales. Esta situación configuró una red global que posicionó a la UE sobre el terreno en el plano internacional. Estas Delegaciones han ido asumiendo más competencias, experiencia, cultura de trabajo y mayor cohesión entre su personal, convirtiéndose así en un interlocutor sólido con terceros países. Para Balfour y Raik todo esto constituye otro valor añadido del SEAE, haciendo que solo en 7 terceros países haya más de 25 EEMM con representaciones diplomáticas, cosa que evidencia el mayor papel que juega el servicio exterior europeo. No obstante, su función fundamental es la de coordinar a las diplomacias de los EEMM, cosa que en la mayoría de los casos consigue gracias a la elaboración de un sistema de intercambio de información sobre el terreno, pero aún no tiene alcance global y se limita a zonas específicas. Esta iniciativa ha tenido éxito mayoritariamente en los países donde no hay intereses políticos específicos, cosa que ha dado margen de maniobra al SEAE. Actualmente, hay 86 países donde menos de cuatro EEMM tienen representación diplomática y en 53 de ellos la UE tiene su Delegación propia.

El reto del SEAE se encuentra realmente en aquellos lugares donde los EEMM difícilmente renunciarían a sus representaciones nacionales pero, al mismo tiempo, son lugares clave para proporcionar a la UE la relevancia internacional que necesita: NNUU, Washington, Pequín, Moscú... lugares donde actuar “en nombre de la UE” genera controversias en el seno del Consejo. No obstante, en estos casos donde se hace más necesaria que nunca esa coordinación desde el SEAE, para ir ganando progresivamente la confianza de los EEMM en los asuntos exteriores.

Como apuntan Balfour y Raik (2013: 46-47), “aunque reconocen el nuevo papel de las Delegaciones de la UE, hasta ahora ningún EEMM ha vinculado explícitamente la planificación de su red diplomática nacional a la existencia del SEAE. Hasta la ratificación del Tratado de Lisboa, la perspectiva de las Delegaciones de la UE era tan incierta que prácticamente no desempeñaban ningún papel en la planificación nacional. Desde el establecimiento del SEAE, las necesidades y limitaciones nacionales han seguido determinando los debates pertinentes en los EEMM. Sin embargo, el SEAE ha empezado a tomarse en consideración para encontrar formas de gestionar los recortes” provocados por la crisis económica, fomentando así que se compartan representaciones

y altos cargos. Esto propicia que el SEAE sea cada vez más visto como un socio clave para las diplomacias nacionales, pero aún no como uno más de su red. Por eso aún está abierto el ya mencionado debate de que las Delegaciones de la UE presten servicios consulares. Es evidente que “las Delegaciones de la UE pueden ofrecer beneficios políticos significativos gracias a la representación y la divulgación comunes, el acceso a los actores locales, la presentación de informes y el intercambio de información. También tienen el potencial de racionalizar la diplomacia europea y hacerla más rentable, permitiendo a los EEMM centrar los recursos nacionales en prioridades nacionales clave y confiar en los servicios de la red de la UE en otros lugares” (Balfour y Raik, 2013: 48). Este es un reto que se deberá afrontar en el seno del SEAE junto a los problemas detectados en la gestión de las infraestructuras e instalaciones de las Delegaciones²⁹, que no es menos importante.

3.5. El SEAE como punta de lanza para una cultura de política exterior europea

El último escalón del SEAE es el de consolidar una identidad propia que refuerce su figura tanto dentro como fuera de la UE. Para ello es necesario gozar de legitimidad y confianza entre los EEMM, y este es uno de sus desafíos más importantes. No obstante, hay muchos recelos en este aspecto, ya que en tiempos previos a Lisboa el sistema de política exterior común funcionaba mediante una presidencia rotaria, con lo que los estados debían tejer alianzas con la presidencia de turno. Ahora con el SEAE deben construir verdaderas coaliciones con muchos países para hacer valer sus prioridades e intereses a nivel europeo ante un organismo que consideran menos permeable a las sensibilidades nacionales y que en ocasiones no protege el interés común en la misma línea que la Comisión. Esta desconfianza debe ser abordada mediante el ya mencionado intercambio de información, ampliando la frecuencia de esta y su planificación para las reuniones del CAE, actuando de forma estratégica a la hora de tomar la iniciativa con un liderazgo fuerte. En definitiva, ganar la confianza pasando de la imagen de competidor a la de colaborador, potenciando la esencia mixta de su personal procedente tanto de instancias comunitarias como diplomacias nacionales, de alta calificación y motivación,

²⁹ Estos problemas de gestión han sido analizados por el Tribunal de Cuentas Europeo en su Informe Especial nº. 07 (2016) “la gestión por el Servicio Europeo de Acción Exterior de sus edificios en todo el mundo”.

con la esperanza a largo plazo de que este “sistema de rotación del SEAE contribuya al fortalecimiento de la identidad de la política exterior europea y a la aparición de una clase diplomática supranacional” (Balfour y Raik, 2013: 55) con verdadero espíritu de equipo.

4. Análisis práctico: las negociaciones con Irán

Para corroborar los cinco bloques temáticos de problemáticas y, al mismo tiempo, el potencial que presenta el SEAE es necesario realizar una evaluación sobre el terreno. En el presente análisis se ha utilizado como estudio de caso las negociaciones para el acuerdo de no proliferación nuclear entre la comunidad internacional e Irán³⁰ porque es un claro ejemplo de diplomacia en el que el AR y el SEAE han tenido un papel claramente activo, a diferencia de otros conflictos internacionales donde la UE ha sido menos relevante. Con este caso se van a analizar los problemas detectados anteriormente y los progresos de la política exterior europea a través de tres etapas encarnadas por los AR Javier Solana, Catherine Ashton y Federica Mogherini.

4.1. Contexto histórico de la relación Irán – Occidente

La historia contemporánea de la República Islámica de Irán se caracteriza principalmente por ser una etapa convulsa, marcada por los conflictos internos entre facciones, el enfrentamiento contra Occidente y el aislamiento internacional. El detonante final de la inestabilidad política de Irán sucede en 1953 cuando los servicios de inteligencia norteamericanos y británicos (CIA y MI6, respectivamente) organizaron la Operación Ajax, un golpe de estado para derrocar al gobierno nacionalista del Primer Ministro Mohammed Mosadeq y reinstaurar el reinado del Sah, Mohammed Reza Pahlavi, exiliado en Estados Unidos. De este modo, se pretendía asegurar el control del petróleo de los campos iraníes con un gobierno favorable a los intereses de Reino Unido y Estados Unidos en la región.

³⁰ La cronología completa de los negociaciones internacionales puede consultarse en la OIEA (IAEA, en inglés): <https://www.iaea.org/newscenter/focus/iran/chronology-of-key-events>

Sin embargo, la implicación occidental del golpe minó la legitimidad monárquica del Sah al identificarlo con el imperialismo y hundió a las facciones iraníes más democráticas que habían mantenido una política de no confrontación, tal y como explica Abrahamian (2008: 122). Pese a que el Sah inició todo un conjunto de reformas económicas y sociales para la modernización del país, la situación que le había devuelto al trono persa desencadenó protestas populares y se abrieron las puertas al fundamentalismo islámico que terminó organizando la Revolución de 1979 que derrocando al Sah, asaltó las embajadas occidentales en Teherán –con la toma de rehenes norteamericanos– y terminó instaurando el régimen de los Ayatolás con la creación de la República Islámica que actualmente persiste.

Desde entonces, Irán ha mantenido una política de enfrentamiento, especialmente con Occidente pero también con sus vecinos (Guerra Irak-Irán 1980-1988), llevándole al aislamiento internacional mediante todo un conjunto de sanciones económicas motivadas por la amenaza nuclear de Teherán. Su política exterior se enmarcó en la exportación de la revolución pero con el fin del conflicto con Irak la diplomacia iraní inició un planteamiento más pragmático de su relación con el mundo. No obstante, “la caída del régimen de los talibanes en Afganistán y la guerra de Irak que condujo a la caída de Sadam Hussein y del régimen baazista prepararon el camino para un papel regional más activo por parte de Irán, reforzado por la crisis libanesa de 2006” (Jonsson, 2007: 171).

4.2. El papel de la diplomacia europea en las negociaciones

El período comprendido entre los años 1979 y 1997 fue determinado, respecto las relaciones Europa-Irán, por la *fatwa*³¹ que el régimen iraní emitió contra el escritor Salman Rushdie³², el asesinato de ciudadanos iraníes en suelo europeo y la decisión de la UE de retirar temporalmente a todos los embajadores de los EEMM de Teherán. No

³¹ Una *fatwa* (fatua, en español) es un pronunciamiento legal emitido por un *muftí*, un especialista en ley islámica, sobre una cuestión concreta y tiene carácter vinculante para toda la población musulmana.

³² Rushdie fue criminalizado por sus críticas al régimen de los Ayatolás, especialmente por su novela “Los Versos Satánicos”, que ofendió al mismo Jomeini.

obstante, en 1992 se inició el deshielo de las relaciones con la Cumbre de Edimburgo³³ y la elección del moderado Mohamed Jatamí como nuevo presidente de Irán. Tal situación permitió iniciar un dialogo global mediante reuniones semestrales que se reafirmó en el 2000 con la petición del Consejo a la Comisión para que elaborase un plan de relaciones diplomáticas con Irán y en 2001 con la reelección de Jatamí, seguidos de visitas de estado con el AR Solana y su homólogo iraní.

4.2.1. Javier Solana, el primer Alto Representante (2002-2009)

Las buenas relaciones facilitaron la aprobación de un importante paquete de reformas estructurales por parte del Parlamento persa en 2002. Además, ese mismo año la UE e Irán iniciaron las negociaciones para un Acuerdo Comercial y de Cooperación (ACC)³⁴, que serviría de impulso para el dialogo político y, a largo plazo, para la cuestión nuclear. En consecuencia, a partir del establecimiento de relaciones comerciales se permitió el inicio de las negociaciones para un tratado de no proliferación nuclear con Irán, liderado por Javier Solana, el primer AR para la PESC, y supeditado a aspectos específicos en materia de lucha contra el terrorismo, derechos humanos y libertades fundamentales. Por lo tanto, la diplomacia europea tuvo un papel destacado en el restablecimiento de las relaciones UE-Irán que abordaron desde el aspecto comercial hasta la calidad democrática, completándose con visitas oficiales en 2001, 2002 y 2003, viajes que ya denotaron la voluntad de consolidar una Acción Exterior europea.

No obstante, el mandato de Solana estuvo marcado por la irregularidad del liderazgo y protagonismo de la UE. Fue a finales de 2003 cuando Reino Unido, Francia y Alemania propusieron la creación de un grupo de negociación con Irán al margen de los procedimientos institucionales previstos en los tratados de la UE. Ante las presiones, el AR se alineó con esta iniciativa y el grupo negociador pasó a llamarse E3/UE. La tarea

³³ Los líderes europeos, reunidos en el Consejo, tomaron la decisión de reprender el dialogo con la potencia persa por la importancia de Irán para la paz en la región, el auge del terrorismo y las necesidades de reforma que se detectaron en el país. Por el contrario, también se expresó la preocupación por amenaza militar iraní.

³⁴ El ACC fue impulsado por el consenso obtenido en la reunión del Consejo de 17 de junio de 2002 celebrado en Luxemburgo.

coordinadora del AR fue notable pero tenía poco margen de acción, ya que las directrices de negociación eran marcadas por el Consejo. Este logró en octubre de 2003 una declaración conjunta donde Irán aceptaba la firma del Protocolo Adicional del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)³⁵ y en noviembre de 2004, con la aprobación del Consejo, se celebró un acuerdo E3/UE–Irán que condujo a la firma de los Acuerdos de París.

Pese al éxito de las negociaciones y a la coordinación entre AR y todos los EEMM mediante el denominado *softpower*, que tanto había abanderado la UE como potencia civil, hay que tener en cuenta que con la fórmula de los E3 la UE fue relegada de su posición de liderazgo a un papel secundario y mostró, por un lado, su debilidad como segunda voz occidental y como actor diplomático y, por otro lado, la falta de confianza por parte de los EEMM en la política exterior común.

Sin embargo, en 2005 las relaciones se congelaron de nuevo con la victoria en las elecciones generales del conservador Mahmud Ahmadineyad, que puso la cuestión nuclear en el centro del debate político reactivando las centrales de Isfahán y acabó con cualquier posibilidad de acuerdo con la UE rechazando las nuevas propuestas sobre armamento, seguridad y economía del grupo E3/UE. Además, Irán incumplió los acuerdos de París y llegó a enfrentarse políticamente con el mismo Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU).

Pese al cambio político en Irán, la diplomacia europea no desistió y en 2006 logró dos objetivos importantes. En primer lugar, implicar a Washington en el inicio de nuevas negociaciones, con la única condición de acabar con el enriquecimiento de uranio. En segundo lugar, convencer a Rusia y China de participar junto con Estados Unidos en una nueva ronda de dialogo con Irán liderada por la diplomacia europea y en nombre de todos los países implicados, que se llamó grupo E3/UE+3.

Las nuevas rondas empezaron en Teherán y fueron presentadas por el AR el 6 de junio de 2006 bajo la condición de reconocer el derecho de Irán a la producción y desarrollo de energía nuclear con fines pacíficos³⁶, cosa que el grupo aceptó, pero finalmente Irán

³⁵ Como se muestra en el comunicado del entonces Secretario General de NNUU, Kofi Annan: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=8621&Cr=iran&Cr1=#.WRBOrSH5d8G>

³⁶ Que se recoge en el Informe Conjunto S202/06, de 1 de junio de 2006, “*Elements of a proposal to Iran*”: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/90569.pdf

no cedió a los requisitos acordadas, motivando así un endurecimiento de la posición del CSNU con la Resolución 1747 que interponía sanciones económicas y comerciales a Irán. Solana, por su parte, lo intentó de nuevo con las autoridades iraníes pero el acuerdo resultó imposible. El dato destacable es que el AR habla en nombre de todo el E3/UE+3 pero, al mismo tiempo, estaba condicionado por las decisiones de británicos, alemanes y franceses en el CAE. En este contexto, el margen de acción de la diplomacia europea se estrechó cada vez hasta fracasar su imagen de actor negociador, tal y como describe el Análisis GESI (Rodríguez, 2014).

El grupo E3/UE+3 mantuvo en todo momento la propuesta presentada por Solana en 2006 y así se reafirmaron con una declaración conjunta a pesar de las restricciones adoptadas. En esta línea, la presidencia rotatoria del Consejo, en su Declaración del 14 de abril de 2007, exigió a Irán que aceptara las condiciones de la comunidad internacional y creara el entorno adecuado para reprender las negociaciones. En consecuencia, con la pérdida de influencia de todo el grupo E3/UE+3 para recuperar el dialogo con Irán, el mantenimiento de las sanciones y la intervención de la presidencia del Consejo, la política exterior del AR quedó nuevamente en un segundo plano.

4.2.2. Catherine Ashton, la constructora del SEAE (2009-2014)

Con el Tratado de Lisboa se llevaron a cabo todo un conjunto de cambios estructurales en el seno de la UE que afectaron claramente a la política exterior común al atribuirle al AR el mencionado triple sombrero, pasando a ser la responsable de la diplomacia europea al frente del SEAE, Vicepresidenta de la Comisión y Presidenta del Consejo de Asuntos Exteriores, siendo responsable de la PESC y la PCSD.

En noviembre de 2009, Solana fue substituido por la laborista británica y comisaria de comercio, Catherine Ashton, que decidió aplicar una política de neutralidad, haciendo que la UE quedara al margen de los grandes desafíos, y al mismo tiempo de los grandes problemas, provocados por la crisis internacional entre 2009 y 2011. En este periodo, Ashton mantuvo una posición de dialogo con Irán promoviendo la reducción de las tensiones y hostilidades en la región así como una defensa de los derechos humanos. También logró que el Consejo emitiera varias declaraciones sobre la cuestión iraní manifestando las preocupaciones que generaba su programa nuclear, recordándole que

debe cumplir con las resoluciones de NNUU y expresando la esperanza de reprender las negociaciones con las que llegar a un acuerdo duradero.

Fue a partir de 2010/11 cuando Ashton, ante la inacción del régimen iraní, decidió en nombre del grupo E3/UE+3 ampliar las sanciones económicas contra Irán y reprender los esfuerzos diplomáticos para la mesa de negociación. No obstante, hay que decir que la actividad de la UE en el escenario internacional y en el caso iraní descendió notablemente en comparación con la época de Solana. En parte por la falta de experiencia de Ashton y, también, porque la instauración del SEAE, como se ha analizado anteriormente, no fue tarea fácil ni sencilla, teniendo que afrontar muchos problemas de organización interna y coordinación institucional. Por tanto, con un SEAE en plena construcción y las deficiencias estructurales que presentó, la diplomacia europea perdió fuelle y sus dirigentes, empezando por la AR, se centraron en los asuntos internos que había que resolver. Dicha situación se fue paliando con los años pero determinaron el período 2011-2014.

Pero, al final, los esfuerzos realizados con Irán, pese a las dificultades internas del SEAE, resultaron en abril de 2012, momento en que la AR evidenció la posibilidad de reprender las negociaciones fundamentándolas en una base de confianza recíproca y alejarse de las hostilidades pasadas. Ello fue posible básicamente porque el mandato del presidente Ahmadineyad estaba llegando a su fin y, en junio de 2013, esto se confirmó con las elecciones generales que dieron la victoria al actual presidente de Irán, el moderado Hasán Rouhaní, que ha manifestado una política exterior abierta, reconciliadora y diplomática con Occidente.

La entonces AR lideró al G5+1 (los estados miembros del CSNU más Alemania) en las negociaciones con Irán celebradas en Ginebra entre octubre y noviembre de 2013. La fecha clave fue el 24 de noviembre de 2013 cuando se llegó a un histórico acuerdo preliminar, el *Joint Plan of Action* (Plan de Acción Conjunto)³⁷, en el que Irán aceptada congelar todo el programa nuclear durante un mínimo de 6 meses³⁸ a cambio de acceso a financiación internacional (un paquete inicial de 4M\$), y que solo se le permitiría

³⁷ *Joint Plan of Action*: http://eeas.europa.eu/archives/docs/statements/docs/2013/131124_03_en.pdf

³⁸ La OIEA confirmó previamente que el cese se había iniciado en agosto de ese mismo año:

http://internacional.elpais.com/internacional/2013/11/14/actualidad/1384453882_678598.html?rel=mas

enriquecer uranio inferior al 5%. Las negociaciones posteriores se extendieron con fecha límite de noviembre de 2014, momento en que Ashton, en calidad de coordinadora del E3/UE+3 / G5+1, junto con el ministerio de exteriores iraní, Mohamed Javad Zarif, difirieron respecto a la producción de uranio. Esto obligó a alargar el período límite hasta julio de 2015 pero las divergencias eran claras: no se estaba de acuerdo aún con la cantidad nuclear a producir, el uso (civil o militar) que se le tenía que permitir ni los tempos en el procedimiento de retirada de las sanciones.

En consecuencia, el mandato de Ashton al frente de la diplomacia europea estuvo determinado por un liderazgo tardío en las negociaciones con Irán. Se pasó de la neutralidad inicial a una implicación clara logrando la confianza del mismo G5+1, y se constató que la reforma de la PESC llevada a cabo en Lisboa no generó cambios significativos, especialmente por lo que respecta al SEAE, que entre 2011 y 2013 estuvo en pleno proceso de instauración y eso concentró la mayoría de recursos de la AR. No obstante, se puede decir que en esta fase de las negociaciones nucleares con Irán se ha consolidado el papel de la UE como mediador internacional.

4.2.3. Federica Mogherini, relanzando la UE como actor global (2014-)

Paralelamente a las negociaciones en Ginebra, el 1 de noviembre de 2014 fue nombrada Federica Mogherini como nueva AR/VR. No obstante, como el acuerdo con Irán estaba en pleno proceso, se decidió nombrar a Ashton consejera especial para facilitar las negociaciones y garantizar la continuidad de estas, ya que se había transformado en una pieza clave del consenso. Eso significó que Mogherini trabajó intensamente en las negociaciones pero con el apoyo y el asesoramiento en primera línea de la misma Ashton.

El problema que tuvo que afrontar la diplomacia europea fue el restablecimiento de las sanciones, ya que se acordó en el Plan de Acción Conjunto de noviembre de 2013 que en un año se tenía que llegar a un acuerdo o habría que reimponer las sanciones internacionales y, ante la decisión de alargar las negociaciones hasta julio de 2015, parecía una acción inminente. Asimismo, la AR y el SEAE maniobraron a tiempo y vieron en esta situación una oportunidad para acentuar el acercamiento internacional a Irán. Por eso, el 20 de enero de 2015 la UE prolongó la suspensión de las restricciones, cosa que se repitió en varias ocasiones más.

Mogherini decidió utilizar el derecho de iniciativa que le conferían los tratados con la reforma de Lisboa para llevar a cabo una nueva estrategia de negociación. Esta consistió en concentrar las posiciones comunes entre los países del E3/UE+3/G5+1 para presentarlas en bloque al ministro de exteriores iraní, Javad Zarif, logrando así celebrar una sola reunión plenaria y evitando duplicidades y el retraso de los plazos establecidos por los individualismos de algunos países. Con ello, el 14 de julio de 2015 se consensuó en Viena un acuerdo de no proliferación nuclear con Irán, el llamado *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA, Plan de Acción Conjunto y Completo)³⁹, y que anunciaron Mogherini y Javad Zarif conjuntamente el mismo día⁴⁰. La fecha límite de aplicación del JCPOA se estableció el 16 de enero de 2016. Con el acuerdo, el Consejo Europeo prorrogó la suspensión de las sanciones, cumpliendo así con el Plan de Acción Conjunto y Completo⁴¹, y NNUU lo confirmó aprobando la Resolución 2231, que la UE adoptó en sus Conclusiones del Consejo del 20 de julio de 2015⁴². Posteriormente, el Consejo articuló la legislación necesaria para el levantamiento definitivo de las sanciones contra Irán⁴³.

El acuerdo estipuló que Irán dejaría de enriquecer uranio a altos niveles (solo podría hacerlo hasta un 3'7%), eliminaría sus reservas medias y desmantelaría la mitad de sus centrifugadoras durante, como mínimo, trece años, comprometiéndose además de cancelar los planes de construcción de un reactor nuclear, bajo la supervisión de la OIEA. A cambio de todo eso, el embargo económico, la congelación financiera y las sanciones internacionales impuestas por NNUU, Estados Unidos y la UE serían

³⁹ *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA): http://eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/docs/iran_agreement/iran_joint-comprehensive-plan-of-action_en.pdf

⁴⁰ Declaración Conjunta de la Alta Representante de la UE, Federica Mogherini, y el Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Islámica de Irán, Mohamed Javad Zarif (Viena, 14 de julio de 2015): http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150714_01_en.htm

⁴¹ Comunicado de prensa del Consejo Europeo de 14 de julio de 2015:

<http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/07/14-eu-iran-sanctions-extended/>

⁴² Conclusiones del Consejo Europeo de 20 de julio de 2015:

<http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/07/20-fac-iran/>

⁴³ Que se articuló mediante el Reglamento de Ejecución n.º 2015/1861 del Consejo Europeo, de 18 de octubre de 2015, por el que se aplica el Reglamento n.º 267/2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2015_274_R_0001&from=EN

canceladas. Con la confirmación de la OIEA de que Irán estaba cumpliendo los términos del acuerdo, el Consejo aprobó la total revocación de las sanciones⁴⁴. En abril de 2016, Irán había cumplido con todas las exigencias. No obstante, Mogherini confirmó que la tarea de la diplomacia europea y del SEAE no había terminado, ya que dicho acuerdo solo era una primera fase de las nuevas relaciones con Irán. La AR visitó Teherán meses después para abordar toda una batería de temas, entre los cuales había el papel de Irán en la región, la creación del Grupo Internacional de Apoyo a Siria –donde el SEAE actuaría como coordinador–, la seguridad energética y el respeto a los derechos humanos en Oriente Medio.

Actualmente, se conciben las relaciones bilaterales con Irán partiendo del acuerdo de desmantelamiento del programa nuclear iraní (JCPOA) y el levantamiento integral de las sanciones internacionales. Esta premisa, según el SEAE⁴⁵, permite establecer un vínculo y un compromiso reciproco con Irán de carácter progresivo para abordar más temas conjuntamente, como demuestra el establecimiento de delegaciones iraníes en Bruselas y las rondas de dialogo celebradas el 8 y 9 de febrero de 2016, en las que se identificaron las esferas de cooperación: energía, investigación e innovación, transporte y economía.

El 16 de abril de 2016, Mogherini visitó Irán con una delegación europea como primera ronda de dialogo. En esta se ampliaron las áreas de trabajo conjunto a derechos humanos, uso civil de la energía nuclear, inmigración, drogas, medioambiente, protección civil, ciencia y cultura. El encuentro terminó con una declaración conjunta en que acordaban encuentros periódicos⁴⁶. El 22 de mayo, el SEAE envió a Teherán un equipo de enlace para establecer la futura Delegación de la UE, que actualmente se encuentra en la embajada holandesa. La segunda ronda de dialogo se celebró en Bruselas el 9 de noviembre de 2016, encuentro que se centró en dos temas específicos:

⁴⁴ Comunicado de prensa del Consejo Europeo de 16 de enero de 2015:

<http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/01/16-iran-council-lifts-all-nuclear-related-eu-sanctions/>

⁴⁵ Las relaciones bilaterales y el desarrollo del JCPOA son detalladas por el propio SEAE en su web:

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2281/iran-and-eu_en#Bilateral+relations

⁴⁶ EEAS Press (16/04/2016): https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2877/joint-statement-high-representative-vice-president-european-union-federica-mogherini-and_en

derechos humanos y asuntos financieros. A raíz de este fructífero encuentro, el 14 de noviembre el CAE aprobó unas nuevas Conclusiones en las que reafirmaban su compromiso con Irán y el JCPOA, dentro de la Estrategia Global de la UE (2016) en materia de Seguridad y Defensa⁴⁷, donde se considera un ejemplo de diplomacia multilateral que abre las puertas al dialogo con Rusia⁴⁸.

⁴⁷ Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores, de 14 de noviembre de 2016:

<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2016/11/14-15/>

⁴⁸ *Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy* (EUGS 2016), pg. 15.

5. Conclusiones

El SEAE es un organismo singular por la propia naturaleza del ente del que emana, la UE. Es por ello que también podemos considerar al SEAE un organismo *sui generis*. Y, en consecuencia, conlleva una organización, una estructura y una dinámica de funcionamiento distinta a la de las diplomacias nacionales, motivo por el cual no se puede entender el SEAE des del paradigma de los ministerios de asuntos exteriores de los estados. Por ello, partiendo del punto de vista realista-institucional, la configuración de la diplomacia europea a través del SEAE hace de la UE un gigante económico y monetario pero un enano en política exterior. Esta debilidad exterior se debe, a grandes rasgos, a la compleja e inusual configuración de la diplomacia común y al hecho que la UE no es un estado, sino un club de estados.

Con el presente estudio, se ponen de manifiesto las deficiencias estructurales que han determinado la existencia y el funcionamiento del SEAE y, a medida que se ha ido avanzo, han proliferado las oportunidades que presenta como cuerpo diplomático de la UE. De este modo, del análisis preliminar realizado en base a la configuración que le otorgan los tratados y la Decisión 427/2010, se observa en su naturaleza, organización interna y estatuto de personal una falta de autonomía política, de coherencia interdepartamental generada por la compleja estructura de direcciones generales, la existencia de métodos de contratación de personal poco específicos y una indefinición jurídica que sitúa al SEAE en tierra de nadie a la hora de abarcar la política exterior que se ejerce en la UE, y con ello la aplicación de la PESC. Tal situación propicia una duplicidad de funciones, tanto dentro del SEAE, como como sobre el terreno entre embajadas nacionales y delegaciones de la UE.

Esta primera aproximación se engloba y precisa en los dos informes de evaluación interna del SEAE que realiza el AR en 2011 y 2013. De dichos documentos se desprenden cinco grandes problemas internos: (1) falta de poder político y herramientas de acción en la toma de decisiones; (2) duplicidad de funciones entre los dos altos cargos ejecutivos, Secretario General Ejecutivo y el *Chief Operating Officer*; (3) disfuncionalidades por la falta de coordinación interdepartamental en el seno del organismo; (4) choque competencial SEAE-Comisión y falta de cooperación entre sus unidades vinculadas a la política exterior de la UE; y (5) inexistencia de un espíritu de equipo e imposición de la dependencia contractual al tener personal procedente de diferentes instituciones comunitarias y que responde ante estas en lugar de integrarse

completamente a las órdenes del AR. Pese a estas deficiencias estructurales, hay que decir que se han realizado numerosas reformas para paliarlas, entre las que destacan una mayor integración del personal procedente de la Comisión, la SGC y los EEMM; la especificación de las tareas de cada unidad de la Administración Central; mayor coordinación interinstitucional con el triple sombrero del AR/VR; y la fusión de departamentos y de las figuras del Secretario General Ejecutivo y el *Chief Operating Officer*.

El segundo análisis, de mayor precisión y profundidad, centra el foco de atención en los tres elementos clave que han determinado al SEAE: su instauración, los recursos de los que ha sido dotado y la coordinación con la Comisión y los EEMM. Partiendo del Informe Especial nº11 realizado por el TCE, la instauración del SEAE estuvo determinada por la indefinición e imprecisión del marco legal, político y competencial que tenía que erigir al organismo. El contexto temporal de inestabilidad política en terceros estados cercanos a la UE a raíz de la Primavera Árabe y la situación financiera de crisis económica constituyeron un organismo sin recursos económicos suficientes y con un listado de tareas para las cuales no aún no estaba capacitado. En segundo lugar, se constata que la falta de una estrategia europea en política exterior y los ya anunciados problemas de personal, de contratación y la complejidad organizativa provocaron un desaprovechamiento de los pocos fondos y recursos recibidos. En tercer lugar, los problemas de coordinación vienen derivados por los pocos niveles donde se ha llevado a cabo, la falta de comunicación y traspaso de información, de las reticencias de las diplomacias nacionales y del poco margen de maniobra que le queda al SEAE al depender su máxima autoridad de la Comisión.

Todo ello propicia obstáculos constantes a la materialización de lo que Barbé y Mestres (2004) consideraron los elementos fundamentales para que un servicio diplomático de la UE funcionase exitosamente en el escenario internacional. El SEAE precisa de autoridad, coherencia, visibilidad, eficiencia y credibilidad, y dichos elementos no se están constatando por las deficiencias y problemáticas expuestas. Ante este contexto, el tercer análisis del presente estudio nos conduce a los cinco grandes retos que debe afrontar el SEAE para ser un organismo realmente útil como diplomacia comunitaria y que actúe coherentemente, y así lo exponen Balfou y Raik (2013). Estos retos son: (1) lograr una coordinación interinstitucional, desde el seno del SEAE entre sus departamentos, hasta en la acción sobre el terreno, pasando por la coordinación entre

instituciones, con los EEMM y en el marco de una política exterior realmente duradera. (2) Afrontar la necesidad de un liderazgo fuerte y con iniciativa política, ya que resulta una condición *sine qua non* para poder coordinar las diferentes partes implicadas. El SEAE debe ser dotado de capacidad política para tomar el mando en la gestión de crisis y negociaciones. No obstante, al mismo tiempo, el organismo debe evitar imponerse a las diplomacias nacionales y presentarse como una herramienta que las complemente siendo la canalizadora de los consensos en la UE. Es lo que se denomina *Catch-22*: actuar como canalizador de las aspiraciones diplomáticas nacionales para lograr objetivos comunes constituyendo redes de información con el núcleo en el SEAE. (3) Establecer un fuerte vínculo con los EEMM actuando como paraguas diplomático y escudo defensivo a través del cual, tanto los pequeños como los grandes estados, puedan afrontar las circunstancias internacionales, como el terrorismo, la crisis migratorias o el enfrentamiento político con Rusia. (4) Articular una red diplomática mediante las Delegaciones de la UE que sirvan de nexo coordinador entre las embajadas de los EEMM y las iniciativas de Bruselas y, de este modo, ir ganando peso en el escenario internacional. Y (5) lograr un grado aceptable de legitimidad y confianza entre los EEMM para poder configurar una verdadera cultura política europea en materia de acción exterior con la que elaborar una estrategia global, consensuada y eficaz.

En consecuencia, el análisis teórico aquí expuesto y los retos comentados evidencian el valor añadido que presenta el SEAE en el entramado institucional de la UE. En primer lugar, es fomentadora de consensos y posicionamientos comunes para llevar a cabo acciones de forma unánime y que permiten a la UE hablar como una sola voz. En segundo lugar, demuestra el potencial del organismo para llevar a cabo funciones diplomáticas actualmente en manos de los EEMM y, por tanto, la capacidad de ser soberano de la diplomacia comunitaria.

Por lo que respecta al estudio práctico, el caso de Irán, además de evidenciar la necesidad de un servicio diplomático europeo –al inicio de las conversaciones con Solana–, pone de manifiesto la falta de coordinación inicial y la poca confianza entre los EEMM ante el SEAE cuando este se constituyó, situación que obligó Ashton a mantener una política de neutralidad ante los asuntos internacionales para poder centrarse en los problemas estructurales que la instauración del organismo generó. Otro factor clave en dicho periodo fue su capacidad de acción: la UE estuvo condicionada

por múltiples frentes, tanto externos (Estados Unidos y Rusia) como internos (Reino Unido, Francia y Alemania).

Esto significa que los problemas iniciales de instauración del SEAE supusieron un escollo para la dedicación de la AR en las negociaciones. Por este motivo, la diplomacia europea se vio claramente reforzada *a posteriori*, en el segundo período del mandato de Ashton, con la consolidación definitiva del SEAE. Así, Mogherini heredó un SEAE aún con imperfecciones pero con avances significativos al disponer del derecho a iniciativa en calidad de AR/VR. Ello permitió elaborar una nueva estrategia más atrevida y decidida con Irán.

La frágil y escasa estructura inicial generaba acciones ineficientes e incoherentes al dar respuestas tardías y, en ocasiones, contradictorias entre EEMM y UE, y con un AR claramente limitado por su compleja configuración –pero que Javier Solana supo potenciar abriendo la senda de las negociaciones en 2002–. Con el SEAE, en cambio, la diplomacia europea y la PESC se institucionalizaron y facilitaron el restablecimiento posterior de las relaciones con Irán. Esto fue posible especialmente gracias a la fórmula de la UE como potencia civil y mediadora de los conflictos internacionales, resultando un claro éxito en las relaciones exteriores del último lustro, ya que dicha diplomacia permitió el acercamiento del régimen de los ayatolás en la mesa de negociaciones con Estados Unidos y Reino Unido, históricamente enfrentados, y además con la cooperación de Rusia y China.

En conclusión, la implicación europea en las negociaciones con Irán es un claro ejemplo de deficiencias y oportunidades de la diplomacia comunitaria. Si en otras ocasiones se hubiera actuado con el mismo consenso, liderazgo y coordinación que con Irán, la Acción Exterior del SEAE sin duda sería mucho más eficiente y gozaría de mayor legitimidad pública. Su importancia se debe a que, por un lado, el caso iraní evidencia la evolución que ha vivido la diplomacia europea al afrontar los problemas de instaurar una segunda voz occidental sin una PESC institucionalizada en el SEAE, poniéndose en especial relevancia el choque entre intereses nacionales y comunitarios en el plano de la representación diplomática y el condicionamiento estructural del SEAE con relación al Consejo y a los EEMM. Todo ello configurando una Acción Exterior ineficiente, descoordinada, incoherente y con falta de credibilidad, tanto dentro como fuera de la UE en el primer período de las negociaciones con el organismo aún en constitución. Por el otro lado, el caso iraní manifestó el éxito de una diplomacia europea consolidada con

el SEAE, en el segundo periodo de las negociaciones, al ser el motor impulsor que logró reprender el diálogo, que coordinó el grupo de estados del E3/UE+3–G5+1 y abrió la senda a la normalización de las relaciones con Irán y el dialogo para una gran variedad temática, empezando por la estabilidad en la región. Pese a las deficiencias evidenciadas, las oportunidades y el potencial que presenta con una mayor integración política configuran al SEAE como lo que pretendía ser: la llave de bóveda para hacer de la UE un mediador internacional de referencia en su tan teorizada idea de la potencia civil.

6. Referencias bibliográficas

- Abrahamian, Ervand. 2008. *A history of Modern Iran*. London, Cambridge University Press.
- Aldecoa Luzárraga, Francisco (Coord.). 2011. *La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior*, Madrid: Marcial Pons.
- Balfour, Rosa y Raik, Kristi (eds.). 2013. *Equipping the European Union for the 21st century. National diplomacies, the European External Action Service and the making of EU foreign policy*. European Policy Centre and Finish Institute of International Affairs: Helsinki, Report 36. [Fecha de consulta: abril 2017]. Disponible en:
http://www.fiiia.fi/en/publication/309/equipping_the_european_union_for_the_21st_century/
- Balfour, Rosa y Rail, Kristi (eds.). *The European External Action Service and National Diplomacies*. European Policy Centre and Finish Institute of International Affairs: Bruselas, Issue Paper nº73. [Fecha de consulta: abril 2017]. Disponible en:
<http://www.fiiia.fi/assets/news/The%20EEAS%20and%20National%20Diplomacies.pdf>
- Barbé, Esther y Mestres, Laia. 2004. *The New EU's External Action: A significant step forward towards the EU's single voice?*. Observatorio de Política Exterior Europea, Working Paper, nº 56.
- CAE. 2016. *Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de 14 de noviembre de 2016*. [Fecha de consulta: mayo 2017]. Disponible en:
<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2016/11/14-15/>
- Cárdenas Lesmes, Rosa María. 2009. “La nueva diplomacia europea” en *Portafolio*. Bogotá: Global Network Content Services LLC, Noviembre 2009. [Fecha de consulta: marzo 2017]. Disponible en:
http://search.proquest.com.are.uab.cat/docview/334472542?rfr_id=info%3Axri%2Fsid%3Aprimo

- Consejo Europeo. 2006. Informe Conjunto S202/06, de 1 de junio de 2006, “*Elements of a proposal to Iran*”. [Fecha de consulta: mayo 2017]. Disponible en:
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/90569.pdf
- Consejo Europeo. 2010. *Decisión 427/2010, de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior.* [Fecha de consulta: febrero 2017]. Disponible en:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02010D0427-20100726>
- Consejo Europeo. 2015. *Comunicado de prensa del Consejo Europeo de 16 de enero de 2015.* [Fecha de consulta: mayo 2017]. Disponible en:
<http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/01/16-iran-council-lifts-all-nuclear-related-eu-sanctions/>
- Consejo Europeo. 2015. *Comunicado de prensa del Consejo Europeo, de 14 de julio de 2015.* [Fecha de consulta: mayo 2017]. Disponible en:
<http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/07/14-eu-iran-sanctions-extended/>
- Consejo Europeo. 2015. *Conclusiones del Consejo Europeo, de 20 de julio de 2015.* [Fecha de consulta: mayo 2017]. Disponible en:
<http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/07/20-fac-iran/>
- Consejo Europeo. 2015. *Reglamento de Ejecución n.º 2015/1861 del Consejo Europeo, de 18 de octubre de 2015, por el que se aplica el Reglamento n.º 267/2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán.* [Fecha de consulta: mayo 2017]. Disponible en:
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2015_274_R_0001&from=EN
- Crowe, Brian. 2008. “The European External Action Service: Roadmap for Success” en *Chatham House Report*. Royal Institute of International Affairs: Londres, Mayo 2010. [Fecha de consulta: marzo 2017]. Disponible en:
<http://graspe.eu/document/Crowe2008.pdf>

- Dastis, Antonio. 2010. “La diplomacia europea tras el Tratado de Lisboa”, en Sobrino Heredia, J.M. (Dir.), Alcaide Fernández, J. y Pureza, J.M. (Coords.), *Innovación y conocimiento. IV Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales, Lisboa, 23, 24 y 25 de noviembre de 2009*. Madrid: Marcial Pons y AEPDIRI, págs. 403-417.
- Espinosa, Ángeles. 2013. *El OIEA certifica un parón del programa nuclear iraní*. Madrid: EL PAÍS, 14 de Noviembre de 2013. [Fecha de consulta: mayo 2017]. Disponible en:
http://internacional.elpais.com/internacional/2013/11/14/actualidad/1384453882_678598.html?rel=mas
- González Sánchez, Enrique. 2014. “El Servicio Europeo de Acción Exterior: organización y funcionamiento” en *España y la práctica del Derecho Internacional*, Colección Escuela Diplomática, nº 20, Madrid: págs. 361-379.
- Guinea, Mercedes. 2010. “El Servicio Europeo de Acción Exterior: génesis de una diplomacia europea” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº14/37. Madrid: págs. 761-799. [Fecha de consulta: febrero 2017]. Disponible en:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3439879>
- Jonsson, Jonas. 2007. “Irán y la UE: ¿Una Relación Estratégica? en *Cuadernos de Estrategia*, nº137, Madrid: págs. 165-194.
- Juncker, Jean-Claude. 2016. *Informe sobre el Estado de la Unión 2016*. [Fecha de consulta: febrero 2017]. Disponible en:
<file:///C:/Users/Agustin/Downloads/SOTEU%20brochure%20ES.pdf>
- Morillas, Pol. 2011. “Actores y procesos en la política exterior y de seguridad común” en Barbé, Esther (Coord.). *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Madrid: Editorial Tecnos, págs. 59-81.
- NNUU. 2003. *Comunicado del Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, de 21 de octubre de 2003*. [Fecha de consulta: mayo 2017]. Disponible en:
<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=8621&Cr=iran&Cr1=#.WRBOrSH5d8G>
- Rodríguez Moral, Javier. 2014. “La política exterior de la Unión Europea y el programa nuclear de Irán” en *Análisis GESI 2014*, nº32. Granada: Universidad de Granada. 15 de Diciembre. [Fecha de consulta: mayo 2017]. Disponible en:
<http://www.ugr.es/~gesi/analisis/32-2014.pdf>

- SEAE. 2011. *Informe de evaluación del Alta Representante, de 22 de diciembre de 2011, al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la organización y el funcionamiento interno del SEAE*. [Fecha de consulta: febrero 2017]. Disponible en:
http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/images/top_stories/2011_eeas_report_cor_+formatting.pdf
- SEAE. 2013. *Joint Plan of Action*. [Fecha de consulta: mayo 2017]. Disponible en: http://eeas.europa.eu/archives/docs/statements/docs/2013/131124_03_en.pdf
- SEAE. 2013. *Informe de evaluación del Alta Representante, de 26 de julio de 2013, al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la organización y el funcionamiento interno del SEAE*.
- SEAE. 2015. *Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)*. [Fecha de consulta: mayo 2017]. Disponible en: http://eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/docs/iran_agreement/iran_joint-comprehensive-plan-of-action_en.pdf
- SEAE. 2015. *Declaración Conjunta de la Alta Representante de la UE, Federica Mogherini, y el Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Islámica de Irán, Mohamed Javad Zarif* (Viena, 14 de julio de 2015). [Fecha de consulta: mayo 2017]. Disponible en:
http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150714_01_en.htm
- SEAE. 2016. *Declaración Conjunta de la Alta Representante de la UE, Federica Mogherini, y el Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Islámica de Irán, Mohamed Javad Zarif* (Bruselas, 16 de abril de 2016). [Fecha de consulta: mayo 2017]. Disponible en:
https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2877/joint-statement-high-representative-vice-president-european-union-federica-mogherini-and_en
- SEAE. 2017. Relaciones bilaterales UE-IRAN. [Fecha de consulta: mayo 2017]. Disponible en:
https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2281/iran-and-eu_en#Bilateral+relations

- TCE. 2014. *Informe Especial 11/2014 sobre la instauración del Servicio Europeo de Acción Exterior*. [Fecha de consulta: marzo 2017]. Disponible en:
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_11/SR14_11_ES.pdf
- TCE. 2016. *Informe Especial 07/2016 sobre la gestión por el Servicio Europeo de Acción Exterior de sus edificios en todo el mundo*. [Fecha de consulta: marzo 2017]. Disponible en:
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_07/SR_EEAS_ES.pdf



Publica a RECERCAT:

[Centre de Documentació Europea](#)
Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E1
08193 Cerdanyola del Vallès, Barcelona
Tel. 93 581 16 81
ce.doc.europea@uab.cat