

24

COLECCIÓN  
ESCUELA DIPLOMÁTICA

# Teoría Y Práctica de la Diplomacia Común Europea



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA  
Y COOPERACIÓN







24

COLECCIÓN  
ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Teoría y práctica  
de la diplomacia común europea**

Francisco Aldecoa Luzárraga

Noé Cornago Prieto

Victoria Rodríguez Prieto





Cofinanciado por el programa  
**Erasmus+**  
de la Unión Europea

## Proyecto **EUCOVAL**

# AEPDIRI



«El Comité Científico, formado por los Profesores Francisco Aldecoa Luzárraga, Noé Cornago Prieto y Victoria Rodríguez Prieto, realizó la selección de las comunicaciones integradas en esta obra siguiendo los criterios específicos aprobados por la Comisión Nacional de Evaluación de la Actividad Investigadora (CNEAI) en su resolución de 12 de noviembre de 2019 (BOE núm. 284, de 26 de noviembre de 2019) para Derecho y Jurisprudencia.»



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA  
Y COOPERACIÓN

© Escuela Diplomática

NIPO: (en papel) 501-17-027-2

NIPO: (en línea) 501-17-028-8

ISSN; 978-8495265-77-7

Depósito Legal: M-4924-2021

Unidad editora Secretaría General Técnica

Diseña e Imprime:

Imprenta de la Dirección General de Comunicación, Diplomacia Pública y Redes

Diseño Portada:

Javier Hernández: (www.nolson.com)

Catálogo General de Publicaciones Oficiales de la Administración del Estado.  
**<https://publicacionesoficiales.boe.es>**

«En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública».

## Índice de la Obra

Prólogo .....	13
Presentación de la obra .....	15

### Capítulo 1

Fernando VALENZUELA MARZO

<b>La emergencia de la Diplomacia común de la Unión Europea .....</b>	<b>25</b>
1. Diplomacia de la Unión Europea .....	26
2. Atributos de la Diplomacia en la Unión Europea .....	29
3. Dimensión global de la Diplomacia Europea .....	31
4. Retos de la Diplomacia Europea .....	33

### Capítulo 2

Fanny CASTRO-RIAL GARRONE

<b>El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad .....</b>	<b>39</b>
1. La consolidación de la PCSD .....	39
2. Los instrumentos para promover la cooperación (CEP) .....	47
3. La complementariedad y compatibilidad de los compromisos internacionales en materia de defensa .....	56
4. Realizaciones en el primer año de la CEP .....	60

## Capítulo 3

Eduardo VILARIÑO PINTOS

<b>Las delegaciones de la Unión Europea</b> .....	69
1. Anotaciones desde el Derecho diplomático y consular .....	69

## Capítulo 4

Belén SÁNCHEZ RAMOS

<b>De Roma a Lisboa: construyendo el camino hacia las Delegaciones de la Unión Europea</b> .....	75
1. Introducción .....	75
2. Dificultades en el camino .....	77
3. De las Delegaciones de la Comisión Europea .....	78
4. A las Delegaciones de la Unión Europea .....	81

## Capítulo 5

Mónica GUZMÁN ZAPATER

<b>Las Delegaciones de la Unión Europea y la protección consular</b> .....	95
1. Sobre la función de las Delegaciones en orden a dotar de protección consular a los ciudadanos de la UE .....	96
2. Sobre la noción y el alcance de la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países en la Directiva 2015/637 .....	101

## Capítulo 6

Victoria RODRÍGUEZ PRIETO

<b>Primeros resultados de la estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea</b> .....	109
1. Introducción .....	109

2.	Refuerzo de la dimensión exterior de la Unión Europea en el marco del Tratado de Lisboa .....	110
3.	Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea .....	113
4.	Primeros resultados del nuevo marco .....	117

## Capítulo 7

Alexis BERG-RODRÍGUEZ

	<b>La Diplomacia Común de la Unión Europea en América Latina y el Caribe: especial relevancia de Cuba en su estrategia global</b> .....	<b>121</b>
1.	Introducción .....	121
2.	La CELAC-UE en la estrategia global .....	124
3.	Cuba y América Latina en la estrategia global de la AR Mogherini .....	125
4.	Vigencia de la Estrategia Global .....	128
5.	El Acuerdo UE-Cuba como herramienta política en ALC .....	130

## Capítulo 8

Julia PULIDO GRAGERA

	<b>La política europea de inteligencia como herramienta del Servicio Europeo de Acción Exterior</b> .....	<b>141</b>
1.	Introducción .....	141
2.	Las dificultades de la cooperación en inteligencia .....	142
3.	Revisión de las políticas de inteligencia de la UE y el SEAE .....	144
4.	Retos de la inteligencia en Europa: la obtención de información .....	147

## Capítulo 9

Justo CORTI VARELA

### Teoría y práctica de la Diplomacia

#### Climática europea: del liderazgo unilateral

#### al liderazgo-mediación

	159
1. Introducción .....	159
2. ¿Cómo se construyó el liderazgo climático europeo? .....	160
3. De la Convención sobre el Cambio Climático al Protocolo de Kioto .....	161
4. El traspie de Copenhague .....	163
5. La UE resurge como «líder-mediador»: de Durban a París .....	166

## Capítulo 10

Ana GASCÓN MARCÉN

### La delegación de la Unión Europea

#### ante el Consejo de Europa: mediador

#### en una relación complicada

	173
1. Introducción .....	173
2. La Delegación de la Unión Europea ante el Consejo de Europa .....	176

## Capítulo 11

Allan F. TATHAM

### «Getting to know you»: the role of an EU delegation

#### during the pre-accession period

	189
1. Introduction .....	189
2. Methodology .....	191
3. Delegations of the EU .....	193
4. Examples of diplomatic strategies .....	194

## **Anexo I**

Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior .....	205
---	-----

## **Anexo II**

Organigrama del Servicio Europeo de Acción Exterior .....	219
--	-----

## **Anexo III**

Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte. Estrategia global de política exterior y seguridad de la Unión Europea (2016) .....	223
--	-----

## **Anexo IV**

From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1 (2017). .....	267
--	-----

## **Anexo V**

To Common Action: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Implementation Report Year 2 (2018) .....	303
---	-----

## **Anexo VI**

The European Union's Global Strategy. Three Years on, Looking forward (2019) .....	323
---	-----



## Prólogo

**Fernando FERNÁNDEZ-ARIAS**

*Embajador Director de la Escuela Diplomática*

---

En febrero de 2018 se celebró en la Escuela Diplomática el seminario internacional «Teoría y Práctica de la diplomacia común europea», en el marco del proyecto Erasmus + Jean Monnet «European Shared Values and Their Implementation in the Light of the EU Governance Challenge (EUCOVAL)» de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. De dicho seminario surge la obra que el lector tiene ahora entre sus manos, obra que deja claro que el proyecto de crear un servicio diplomático europeo es ya una realidad palpable.

Dirigido ahora por el Alto Representante Josep Borrell, el Servicio Europeo de Acción Exterior, a pesar de encontrarse aún en sus primeros años de vida, está presente en todos los rincones del mundo y es un actor reconocido en la escena internacional. El éxito de la diplomacia europea será no solo un éxito para todos los Estados miembros sino que también trasciende el concepto tradicional, al igual que la Unión Europea, de soberanía, con amplias competencias y basado no tanto en que emana de un Estado-Nación, sino en la eficacia de su actuación.

Concluyo estas breves líneas de presentación agradeciendo a los organizadores del seminario, los profesores Francisco Aldecoa Luzárraga (catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid), Noé Cornago Prieto (profesor titular en la Universidad del País Vasco) y Victoria Rodríguez Prieto (profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Antonio de Nebrija), así como a los ponentes del seminario y contribuyentes a esta obra, por su magnífica labor, que coadyuba a complementar la serie de publicaciones Colección de la Escuela Diplomática.

Julio de 2020



## Presentación de la obra

En el décimo aniversario de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Unión Europea (UE) presenta una realidad completamente distinta respecto a la etapa anterior. Esta última es fruto de la puesta en marcha de las innovaciones implícitas en el tratado las cuales han permitido alcanzar una profundización sin precedentes respecto a las dimensiones interna y externa de la propia UE.

Respecto al ámbito exterior el Tratado de Lisboa ha promovido, por un lado, una mayor visualización y constatación de la UE como actor normativo<sup>1</sup> el cual se caracteriza en la escena internacional por la defensa de un modelo de gobernanza singular; reflejo de su propia naturaleza interna. Pues son los mismos principios sobre los que se asienta el proyecto europeo especialmente la paz, la democracia, el Estado de derecho o el respeto y defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales (art.2 TUE), los que a su vez definen y articulan la actuación en el exterior (arts. 3.5 y 21 TUE). De esta manera la UE trata de avanzar hacia su anhelado objetivo de «enmarcar éticamente la globalización»<sup>2</sup> a través de la exportación y promoción de una ambiciosa regulación en el exterior.

Por otro lado, el actual tratado ha dado paso a la configuración de la UE como un verdadero actor diplomático<sup>3</sup> que en ningún caso sustituye sino que por el contrario refuerza su tradicional actuación normativa. En concreto destacan los cambios introducidos en cuanto a las nuevas competencias del Alto Representante, la creación y puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior y la configuración de una extensa red de Delegaciones que, en definitiva, suponen el establecimiento de un «ministro», «Ministerio» de Asuntos Exteriores de la UE

---

<sup>1</sup> Manners, I., «Normative Power Europe: A contradiction in terms?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, 2002, núm. 2, pp. 235-258.

<sup>2</sup> *Declaración de Laeken*, Diciembre 2001, en <http://european-convention.europa.eu/pdf/LKNES.pdf>

<sup>3</sup> Koops, J.A. and Macaj, G. (eds.), *The European Union as a Diplomatic Actor*, Basinstoke, Palgrave MacMillan, 2015.

y «embajadas»<sup>4</sup>. El despliegue de esta compleja estructura con prácticas y dinámicas propias ha reforzado —sin ninguna duda— el papel de la UE en la escena internacional con resultados exitosos en ámbitos como, por ejemplo, la protección del medio ambiente o la lucha contra la erradicación de la pena de muerte.

Estos últimos avances gozan de gran relevancia pues, entre otros aspectos, han permitido a la UE dar una respuesta más cercana a la dinámica que presenta la actual escena internacional en donde distintos retos y amenazas pero también oportunidades han demandado una actuación distinta. La respuesta europea se enmarca en la denominada «Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea» elaborada por la entonces AR, Federica Mogherini, en junio de 2016. Esta última se caracteriza por ofrecer un marco de acción afín a las tendencias actuales a través de la promoción de medidas tales como el refuerzo del principio de pragmatismo o la noción de resiliencia estatal/social cuyos resultados empiezan a visualizarse en estos primeros cuatro años de implementación.

Es innegable, no obstante, que los cambios más ambiciosos promovidos en el marco de la Estrategia se inscriben en el ámbito de la seguridad y defensa. A este respecto cabe aclarar que si bien estos últimos ya estaban recogidos en el Tratado de Lisboa (fundamentalmente en el art. 42 TUE) ha sido la actual Estrategia aquella que ha facilitado su puesta en marcha y que, en última instancia, ha supuesto una inicial configuración de la UE como actor defensivo. Resulta especialmente relevante la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente (comúnmente conocida bajo sus siglas en inglés, *PESCO*), pero también otras medidas como la Revisión Anual Coordinada sobre Defensa o el Fondo de Defensa Europeo.

Con el fin de profundizar y reflexionar sobre la diplomacia común europea en su vertiente teórica pero también práctica, los profesores Francisco Aldecoa Luzárraga (catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid), Noé Cornago Prieto (profesor titular en la Universidad del País Vasco) y Victoria Rodríguez Prieto (profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Antonio de Nebrija) organizamos el seminario internacional titulado «Teoría y Práctica de la diplomacia común europea» cuya celebración tuvo lugar en la Escuela Diplomática en el mes de febrero de 2018 en el marco del proyecto Erasmus + Jean Monnet «European Shared Values and Their Implementation in the Light of the EU Governance Challenge (EUCOVAL)» de la

---

<sup>4</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (dir.), *La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior*, Madrid, Marcial Pons, 2011.

Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales.

El acto se desarrolló conforme a cuatro mesas de discusión cuya temática versó sobre las siguientes cuestiones: 1) La emergencia de la diplomacia común de la Unión Europea; 2) El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 3) El Servicio Europeo de Acción Exterior, 4) Las Delegaciones de la Unión Europea y 5) La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. En ellas participaron expertos académicos (nacionales y extranjeros) así como miembros de la propia diplomacia europea. El resultado final fue un debate fructífero e innovador en donde los aspectos más teóricos se vieron enriquecidos a través de la propia *praxis* expresada por los diplomáticos europeos que allí participaron.

Por su parte, la presente obra recoge las principales reflexiones del seminario «Teoría y práctica de la diplomacia común europea» con aportaciones novedosas y desde enfoques distintos que permiten ofrecer al lector un análisis innovador sobre la materia. En concreto, la publicación se articula conforme a once capítulos y varios anexos.

El primer capítulo «La emergencia de la diplomacia común de la Unión Europea» ha sido elaborado por Fernando Martín Valenzuela Marzo; secretario de Estado en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación hasta el pasado mes de febrero. Diplomático de carrera que, a su vez, cuenta con una exitosa trayectoria a nivel europeo pues, entre otros cargos, ha sido jefe de las delegaciones de la UE en Rusia y también en Naciones Unidas.

Desde un enfoque reflectivista, Fernando Martín Valenzuela Marzo lleva a cabo un exhaustivo análisis de la diplomacia de la UE desde su génesis hasta la actualidad con mayor atención a los avances promovidos tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa pues —a su juicio— es en el marco de dicho tratado cuando *la UE ha recibido competencias, basadas en la soberanía funcional necesaria, para abordar cualquier cuestión* en el exterior.

Tras un riguroso estudio de los atributos así como la dimensión global de la diplomacia europea, el autor se centra en los retos que presenta en la actualidad entre los que destaca la exigencia de la unanimidad como principal obstáculo para alcanzar la deseada efectividad en el exterior. A este respecto, no duda en señalar que *resulta urgente hacer uso intensivo y extensivo de las pasarelas existentes en el actual Tratado y también de las cooperaciones reforzadas cuando sea posible, pero resulta también cada día más claro que esa vía es en sí misma*

*complicada de alcanzar y exigua para solucionar las insuficiencias del sistema. La reforma de los tratados resulta por tanto ineludible.*

A pesar de las dificultades, el diplomático español concluye que la UE ha de ser considerada como *una potencia global, con capacidad para actuar en todos los ámbitos geográficos y sectoriales, así como una gran potencia, porque no solo tiene capacidad para pensar en términos sistémicos sino también de tener impacto sistémico con sus decisiones. En definitiva, tiene capacidad para influir eficazmente en el sistema internacional, y peso como para ser protagonista en la definición del orden mundial futuro.*

A continuación Fanny Castro-Rial Garrone (profesora de Derecho Internacional Público en la Universidad Nacional de Educación a Distancia) analiza el papel del renovado AR y el desarrollo de la política de seguridad alcanzado en los últimos años. Un desarrollo que—tal y como sostiene— muestra *un compromiso institucional con realismo y concreción de instrumentos para la PCSD. Este compromiso evidencia una mayor co-responsabilidad europea definiendo la defensa de su seguridad, valores e intereses en un entorno geopolítico desafiante, que podría suponer el fortalecimiento recíproco «ad intra» de la industria europea de seguridad y defensa, de la que se derivarían también beneficios adicionales, ya sea en la economía, el empleo o la investigación pues se espera un efecto multiplicador (5 billones de euros a partir de 2020).* Sin embargo, la profesora Fanny Castro Rial Garrone, también identifica ciertas carencias entre la que subraya la necesidad de una verdadera *aproximación integral a la resolución de conflictos con el pleno desarrollo de los medios civiles y militares adecuados dentro del ESLJ, siendo el SEAE, desplegado a nivel mundial, al que le corresponde ser la voz única a la UE para convertirla en un actor global. Todo ello debería verse acompañado de la consolidación de una conciencia ciudadana europea de su propia seguridad e identidad y del papel y liderazgo que, como potencia, debe asumir en la comunidad internacional.*

«Las delegaciones de la Unión Europea: Anotaciones desde el Derecho diplomático y consular» es el tercer capítulo de la obra el cual ha sido redactado por el profesor Eduardo Vilariño Pintos (catedrático de Derecho Diplomático y Consular en la Universidad Complutense de Madrid). Se trata de un riguroso análisis que —desde la perspectiva más tradicional— tiene como objeto de estudio analizar las principales características que presentan las delegaciones de la UE ante terceros Estados. A juicio del autor, dichas características son el ejercicio de *las funciones propias de una misión diplomática de carácter permanente* y, por lo tanto, *abarcará los tres aspectos de la misma: a) simbólico, b) político y c) jurídico.* También se encuentra la capacidad de las delegaciones para promover

otras acciones entre las que destacan *la negociación o la función de observación e información*.

Además, el profesor Vilariño hace especial hincapié en la capacidad de las delegaciones para *proteger en el tercer Estado los intereses de la Unión, como señala el art. 5.7 de la Decisión*. Y, a su vez, su papel en el fomento y desarrollo de *las relaciones amistosas entre la Unión y el Estado receptor*. De igual modo, pone de relieve cómo *las delegaciones de la Unión podrán ser residentes o no, pues cabe la acreditación del jefe de la delegación o de otros agentes diplomáticos en acreditación múltiple, en su forma de acreditación múltiple pasiva*. Y, por otro lado, menciona *el status diplomático* puesto que *el art. 5.6 de la Decisión dispone que el Alto Representante tomará las medidas necesarias para garantizar que los Estados anfitriones concedan a las delegaciones y a su personal y sus bienes los privilegios e inmunidades equivalentes a los mencionados en la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 18 de abril de 1961*. Asimismo, *las delegaciones serán las encargadas de ejercer una función de coordinación, principalmente para actuaciones conjuntas, con las misiones diplomáticas de los Estados miembros en cada concreto Estado receptor*.

En cuanto al orden consular, el autor menciona *que nada impide que la Unión entable relaciones consulares y, en consecuencia pueda establecer oficinas consulares en terceros Estados pero que no implique la necesaria aplicación del derecho interno de los Estados miembros, excluyendo, por otra parte, las funciones en materias en que la Unión no tenga competencias*. En último término, subraya que en el ámbito de la *coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países, la Directiva (UE) 2015/637 del Consejo de 20 de abril de 2015, dispone en el art.11 que las delegaciones de la Unión cooperarán con las con las embajadas y consulados de los Estados miembros y se coordinarán con ellas para contribuir a la cooperación y coordinación locales y en casos de crisis*.

La siguiente contribución «De Roma a Lisboa: Construyendo el camino de las Delegaciones de la Unión Europea» cuya autora es Belén Sánchez Ramos (profesora Contratada Doctora (acreditada Titular) de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Vigo) aborda los distintos pasos dados en la materia desde el Tratado de Roma hasta el actual Tratado de Lisboa que ha supuesto el definitivo establecimiento de las delegaciones a nivel europeo. Este último ha sido determinante pues —tal y como defiende la profesora— *el Tratado de Lisboa como la Decisión sobre la organización y funcionamiento del SEAE (...) contribuyen a afianzar el papel de las Delegaciones exteriores de la Unión Europea en un doble sentido: por una parte, clarifican algunas cuestiones «claves» para su funcionamiento, determinando su dependen-*

*cia directa del AR/VP y el papel del Jefe de delegación y, por otra, inciden en una serie de cuestiones que se derivan de la práctica que venían desarrollando las Delegaciones de la Comisión relativas tanto al procedimiento de acreditación, estatuto jurídico y sus funciones aproximándose a la práctica desarrollada por los Estados, tal y como se deriva, como ya hemos visto, de la «transposición o adaptación» a las Delegaciones de la Unión de la disposición de la CVRD1961. Y, sobre todo, contribuyen a su visibilidad. Pues, en definitiva, al fin, se reconoce a las Delegaciones de la UE su papel esencial y fundamental en la acción exterior de la Unión Europea.*

Mónica Guzmán Zapater (Catedrática de Derecho Internacional Privado en la Universidad Nacional de Educación a Distancia) ha elaborado el quinto capítulo: «Las Delegaciones de la Unión Europea y la protección consular». Se trata de una exhaustiva e innovadora contribución que analiza el desarrollo alcanzado respecto a la protección consular con especial atención a sus últimos desarrollos. A este respecto, la autora no duda en señalar que *ciertamente por el tipo de asistencia, al comprender situaciones excepcionales y muy concretas, la protección consular en la Directiva 2015 es más restrictiva que la prevista por el Convenio de Viena, por el que los Estados asumen un deber general de asistencia (art. 5 a). En cambio, responde a una caracterización flexible —se ha de prestar si falta la representación jurídica del país del que es nacional el solicitante o si existiendo, no puede darse por circunstancias concretas—, en contraste con la regla establecida en el artículo 8 del Convenio de Viena sobre Relaciones consulares, donde se prevé un mecanismo de autorización a recabar del Estado receptor a los fines de dar protección a nacionales de países terceros. En su configuración definitiva la ejecución de la protección consular de los ciudadanos no representados corresponde a los Estados miembros en colaboración con las Delegaciones. En cuanto a los Estados se genera por tanto un deber y correlativamente un auténtico derecho subjetivo en los particulares, exigible en vía judicial. Por otra parte, la intervención de las Delegaciones dota a estas modalidades de asistencia consular de una cierta estabilidad aunque su papel resulte subsidiario respecto a la intervención estatal. Sin duda no se han explotado todos los resquicios que ofrecía el Tratado de Lisboa (art. 35 TEU) en la línea que sostuvo el Parlamento Europeo en su dictamen sobre la Propuesta de Directiva.*

De esta manera la profesora Guzmán concluye que *visto así no es solo una configuración innovadora sino una reformulación del derecho a la protección consular tal y como se concibe el Derecho internacional. Y esto, porque parece como si en ningún momento se haya querido contemplar una forma de protección consular derivada del Derecho internacional sino una asistencia especial, «sui generis», asociada a la ciudadanía europea. Más allá de su valor simbólico — que sin duda lo tiene— el hecho de que las Delegaciones se vean implicadas en*

*la prestación de tareas de asistencia consular —tareas que han sido prerrogativas derivadas de la soberanía de los Estados— debe valorarse como elemento de superación del Estado y visto así, como un avance. Ya no estamos tan lejos de un sistema de «protección común, por el momento anclado en los Estados miembros pero tendencialmente orientado a centralizarse por la propia UE», De manera que concluye preguntándose si la participación de las Delegaciones ¿aporta algo más? Si, su enorme potencial expansivo. Piénsese en que a futuro se alcance un acuerdo sobre una Política de extranjería común, con fundamento en el artículo 67.2 TFUE. Las Delegaciones ¿por qué razón no podrán expedir un hipotético visado europeo?.*

A continuación la obra se centra en los «Primeros resultados de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea» redactado por Victoria Rodríguez Prieto (profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Antonio de Nebrija). En este capítulo se constata la relevancia de la nueva Estrategia Global la cual *desde un enfoque claramente normativo refuerza el papel de la UE en el ámbito internacional*. Ello se debe a que *el nuevo marco de actuación promueve ambiciosas medidas tales como la noción de resiliencia o el principio de pragmatismo que ya presentan un impacto positivo*. No obstante, la profesora Rodríguez no duda en señalar que *los progresos más destacados se han llevado a cabo en el ámbito de la seguridad y defensa en donde se han podido establecer iniciativas como el PESCO o también CARD que avanzan hacia la deseada autonomía estratégica*.

De esta manera concluye que *desde la publicación de la Estrategia global para la política exterior y de seguridad, se observa —aunque aún en una fase inicial y con resultados parciales— un cambio en la acción exterior de la UE que, según la autora, va a gozar de un mayor desarrollo en los próximos años: en el nuevo ciclo político europeo que acaba de comenzar tras las pasadas elecciones al Parlamento Europeo (mayo, 2019), esta tendencia va a verse consolidada. Pues, tal y como defendió la actual presidenta de la Comisión Europea (U. von der Leyen) en su discurso ante la Eurocámara el pasado mes de julio «El mundo pide más Europa. El mundo necesita más Europa». En este sentido, resultará indispensable seguir promoviendo los avances explícitos en la Estrategia. Un cambio que será consolidado, principalmente, bajo el liderazgo del actual AR, Josep Borrell*.

En la siguiente contribución se profundiza en el impulso de la diplomacia común europea así como la incidencia de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE en América Latina y el Caribe, con mayor atención al caso de Cuba. Bajo el título «La diplomacia común de la Unión Europea en América Latina y el Caribe: especial relevancia de Cuba en su estrategia» el pro-

fesor Alexis Berg Rodríguez ahonda en *la innovación que ha supuesto la puesta en marcha de la nueva Diplomacia Común Europea con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en el 2009 que dotadas de nuevos poderes e instrumentos en la política exterior de la Unión Europea (UE) ha permitido una mayor visualización en la sociedad internacional y en América Latina y el Caribe*. Y que en el caso de Cuba ha culminado con *la firma y aplicación del primer Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación de la UE* el cual se ha llevado a cabo a través de *la Estrategia Global de la UE de 2016* y que supone un avance sin precedentes en las relaciones UE-Cuba.

Posteriormente la profesora Julia Pulido Gragera (profesora titular de Relaciones Internacionales y Seguridad en la Universidad Europea de Madrid) aborda «La Política Europea de Inteligencia como herramienta del Servicio Europeo de Acción Exterior». En su contribución no duda en señalar *la realización de importantes esfuerzos por parte de la Unión Europea para otorgar a sus estructuras político-administrativas un apoyo eficaz al proceso de toma de decisiones*, pero a tenor de los resultados observados, no ha consolidado tales. *En segundo lugar, se puede achacar la falta de consolidación de la cooperación en los distintos órganos, como consecuencia de las reticencias intrínsecas que los Estados poseen como consecuencia de su propia naturaleza, en el ejercicio de su soberanía*. *En tercer lugar, la cooperación entre Estados es más eficaz si se realiza en base a un objetivo común*. *En el caso de los órganos de la UE presentan unas funciones integradoras de información y de inteligencia que limita la relevancia del producto final como consecuencia de la voluntad de los Estados en el intercambio del tipo de inteligencia e información que quieren que el resto tenga*. *En cuarto lugar, la propia estructura del Servicio Europeo de Acción Exterior, limita la acción y la razón de ser de la Inteligencia, en tanto en cuanto, no están claras las funciones y la coordinación entre las distintas misiones*. Finalmente, *la burocracia y los procesos administrativos a los que están abocadas las instituciones comunitarias ralentizan la actualización de los procedimientos de adecuación de los métodos de obtención y análisis de inteligencia estratégica*.

El noveno capítulo «Teoría y práctica de la diplomacia climática europea: del liderazgo unilateral al liderazgo mediación» por Justo Corti Valera (profesor Ayudante Doctor en la Universidad Nacional de Educación a Distancia), se analiza el liderazgo europeo en cuanto a una mayor protección del medio ambiente. En este sentido, el autor subraya cómo *la UE ha ejercido y sigue ejerciendo un rol particularmente importante en las negociaciones climáticas, aunque, existen muchos matices que en algunos casos ensombrecen y en otros resaltan la acción europea*. En particular, se hace especial hincapié en la eficacia que supuso *el cambio de estrategia de Durban y luego de París* el cual califica de *positivo, pero no tanto por la flexibilidad que ahora demuestra Europa para aceptar una gobernanza*

*climática a «diferentes velocidades» sino más bien por su rol activo de mediador. Es en este juego de triangulación norte-sur y este-oeste donde la UE tiene un papel que jugar como potencia media. Sin embargo, tal como ocurre dentro de la UE, el papel de mediador le exige tomar la iniciativa si se puede antes o al menos inmediatamente después de que surjan los problemas, proponiendo soluciones, tal como hizo los meses previos a París.*

El penúltimo capítulo «La Delegación de la Unión Europea ante el Consejo de Europa: mediador en una relación complicada» por Ana Gascón Marcén (profesora contratada doctora interina de Derecho Internacional Público en la Universidad de Zaragoza) ahonda en el trabajo de la Delegación de la UE ante el Consejo de Europa pues es muy relevante y que además en los últimos años se ha reforzado, reconociendo así la necesidad de contar con unos medios suficientes para llevar a cabo su actividad. *Que la Delegación lleve a cabo su labor de una manera eficiente es un requisito básico para el buen funcionamiento de ambas organizaciones evitando los solapamientos y consiguiendo evitar la competencia para buscar la coordinación, colaboración y complementariedad. El que la UE no se vaya a adherir en un futuro cercano al CEDH no supone que se pueda dejar en suspenso la colaboración en multitud de ámbitos prioritarios para ambas organizaciones y a la Delegación le ha tocado ese papel ingrato pero necesario de mediador en una relación complicada, en la que ha de elegir de manera diplomática y estratégica cómo coordinar la labor de los Estados miembros y defender los intereses de la propia UE para tener el mayor impacto sin minar el rol del Consejo de Europa como referente europeo en la protección de los Derechos Humanos.*

*En definitiva, del correcto desempeño de la labor de la Delegación y en última instancia de la colaboración y coordinación de estas instituciones depende que sigamos teniendo un futuro europeo basado en los valores y no en el miedo y los populismos.*

«Getting to know you: the role of an EU Delegation During the Pre- Accession Period» elaborado por Allan F. Tatham (Profesor de Derecho de la UE, Derecho Internacional y RRII en la Universidad San Pablo-CEU) es el último capítulo de la obra. En él se profundiza en el papel de las delegaciones en el marco de la ampliación. A este respecto, el autor señala que *the Head of Delegation assumed an important diplomatic role in promoting the EU and membership of the organisation in the lead-up to accession. By means of various strategies linked to formal, semi-formal and informal means of diplomacy. In using the soft power provided by access to and, in some cases, control of EU funds, the Head of Delegation was able to nurture a positive approach to the Union and its values in general while not failing in his mission to ensure that Hungary kept to its obligations in preparing for membership in particular.*

Finalmente la publicación «Teoría y práctica de la diplomacia común europea» incluye seis anexos con el fin de que el lector pueda visualizar los avances alcanzados en la materia en los últimos años y que, previamente, han sido abordados con exhaustividad en cada uno de los capítulos anteriormente señalados. En concreto los anexos que aparecen son los siguientes a) *Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior* al ser el marco que define y, en definitiva, facilita la puesta en marcha del SEAE; b) «Organigrama del Servicio Europeo de Acción Exterior» (Marzo, 2020) que muestra el notable desarrollo alcanzado y que —sin ninguna duda— corrobora la creación y consolidación de un auténtico «ministerio» de Asuntos Exteriores a nivel europeo; c) *Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte. Estrategia global de política exterior y seguridad de la Unión Europea* (2016) y las posteriores evaluaciones anuales; d) *From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1* (2017); e) *To Common Action: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Implementation Report Year 2* (2018) y f) *The European Union's Global Strategy. Three Years on, Looking forward* (2019). De esta manera, se constata el actual marco de actuación que guía y define la acción exterior de la UE y que ha permitido ofrecer una respuesta más afín a las dinámicas actuales que presenta la escena internacional.

Para concluir queremos poner de relieve el apoyo de la Escuela Diplomática que, en un primer momento, nos permitió celebrar el seminario sobre teoría y práctica de la diplomacia común europea y que, en la actualidad, ha hecho posible la publicación de esta obra. Un libro que, en definitiva, constata el notable desarrollo de la diplomacia europea (en su vertiente teórica y práctica) la cual ha promovido una actuación más ambiciosa de la UE en la escena internacional.

**Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA**

*Catedrático de Relaciones Internacionales  
en la Universidad Complutense de Madrid*

**Noé CORNAGO PRIETO**

*Profesor Titular de Relaciones Internacionales  
en la Universidad del País Vasco*

**Victoria RODRÍGUEZ PRIETO**

*Profesora de Relaciones Internacionales  
de la Universidad de Antonio de Nebrija*

## Capítulo 1

# La emergencia de la Diplomacia común de la Unión Europea

Fernando VALENZUELA MARZO

---

Desde su creación por el Tratado de Roma de 1957, la Comunidad Económica Europea desarrolló una actividad exterior progresivamente intensa, primero en el área del Comercio y de la cooperación al desarrollo a través de los acuerdos con los países de África, Caribe y Pacífico, posteriormente con la incorporación de áreas que correspondían a la vertiente exterior de las políticas que el proceso de integración iba poniendo en su ámbito de competencia.

Pero no fue hasta la puesta en pie de la Cooperación Política Europea (CPE) por el Acta Única (1986) que la política exterior *stricto sensu* tuvo por primera vez cabida formal en la UE. Si bien, sin más ambición que la de crear un mecanismo para aproximar las políticas exteriores de los Estados Miembros (EEMM) Sin embargo, la dinámica de convergencia y la necesidad de unir esfuerzos, llevaría al establecimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) instaurada por el Tratado de la Unión Europea (TUE) en 1993 en Maastricht. Más tarde en 1997, el Consejo Europeo creó, como parte de la PESC, la Política Europea de Seguridad y Defensa, confirmada por el Tratado de Ámsterdam (1999) estipulando que la «Política Exterior y de Seguridad Común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común»

Los principales órganos de la Política Exterior vienen de esa época, el Alto Representante de la PESC para «conducir, junto a la Presidencia, la Política Exte-

rior y de Seguridad común». El Consejo Político y de Seguridad (COPS) encargado de «seguir la situación internacional en los ámbitos concernientes a la política exterior y de seguridad común y contribuir a definir la política», reforzado por el Tratado de Niza en el 2003 cuando se le dio también el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis.

El ejercicio de la Convención lanzado en Laeken en el 2001 y el Tratado Constitucional consiguiente, no llegaron a buen puerto. No obstante el Tratado de Lisboa de 2009 recogió todos los elementos esenciales en lo que respecta a la política exterior y de seguridad, así como a las relaciones exteriores de la Unión (Aldecoa 2011). El Tratado creó nuevos agentes de la PESC y fortaleció los existentes: se crea el puesto de Presidente del Consejo Europeo, con funciones representativas en el exterior y, sobre todo, se redefine la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, haciéndole también Vicepresidente de la Comisión y Presidente permanente del Consejo de Asuntos Exteriores. Además de crear el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE, art 27.3 TUE), el Tratado actualizó también la política común de seguridad y defensa (PCSD), que forma parte integral de la PESC.

En el contexto de este seminario y al analizar la emergencia de la diplomacia de la Unión Europea, nos centraremos en analizar algunos de los aspectos esenciales: en primer lugar examinaremos la cuestión previa ¿es la actividad exterior de la UE diplomacia? En su caso, cuál es su dimensión y finalmente haremos referencia a algunos de los retos a los que se enfrenta para asegurar su eficacia.

## 1. Diplomacia de la Unión Europea

La tradición realista y estadocéntrica fue reacia a reconocer a los organismos internacionales como actores en las relaciones internacionales, más complicado todavía era el caso de las Comunidades Europeas, hoy Unión Europea, cuya naturaleza no encajaba en ningún concepto previamente conocido. No obstante, a partir de los años 70, a los organismos internacionales, se añadieron otros actores relevantes e ineludibles del sistema internacional, entre ellos: entidades públicas no estatales, organizaciones no gubernamentales de diverso tipo, corporaciones y otras entidades económicas. La evidencia de esta multiplicación de actores condujo a la doctrina (Mansbach, Ferguson y Lambert, 1976) a romper el enfoque tradicional, muy influenciado por el concepto jurídico de sujeto en el derecho

internacional público<sup>1</sup>, y proliferaron los estudios sobre el papel de los «nuevos» actores (Keohane y Nye 1977) en ocasiones con un deslizamiento hacia consideraciones sobre la desaparición o cuando menos, la decadencia profunda del Estado y su desdibujamiento como elemento articulador del sistema internacional (Algers 1977, Strange 1996). Análisis más ecuanímenes (Barrow 2005) reequilibraron más tarde estas conclusiones.

En el caso de la UE, la naturaleza *sui generis* del proceso de integración europea ha tenido sin duda alguna responsabilidad en la confusión respecto a su identidad, a la vez funcional y territorial (Bretherton y Vogler 2006) y la naturaleza de sus relaciones exteriores.

Cuando examinamos las relaciones exteriores de la UE, ineludiblemente debemos plantearnos si se conducen de acuerdo al concepto de Diplomacia. Término que se utiliza frecuentemente como sinónimo de política exterior. Sin embargo, en sentido estricto la diplomacia es un instrumento, el principal, para desarrollar la política exterior y para organizar las relaciones internacionales. Con esa referencia conceptual hablaremos de la emergencia de la diplomacia de la UE.

Desde la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en el marco del Tratado de Lisboa, numerosos trabajos han examinado su puesta en práctica y su actividad, aquí comenzaremos por examinar esta cuestión previa: ¿es diplomacia la actividad de la UE? La cuestión no es baladí porque en ella va implícita la capacidad de la Unión Europea (UE) para desarrollar una auténtica política exterior, soberana y distinta de la de sus Estados Miembros (EEMM).

El sistema de Westfalia, nombre convencional para un proceso largo y complejo que estableció la (aparente) indisolubilidad del vínculo Estado Territorio-Soberanía, consolidó la diplomacia como el sistema alternativo a la guerra para establecer relaciones y dar estabilidad a un sistema interestatal anárquico. De modo que fue monopolizada por el binomio Estado-Soberanía sustentado en una base territorial.

La proliferación de distintos actores en la escena internacional ha hecho que muchos de los elementos funcionales de la diplomacia, sean utilizados por los nuevos actores, introduciendo nuevas dimensiones. No obstante, la característica esencial de la diplomacia propiamente dicha radica en ser el sistema de relación entre entes que no están sujetos a ninguna autoridad superior, soberanos en el

---

<sup>1</sup> El Tribunal Internacional de Justicia, en el caso del Conde Bernadotte (1948), abrió el paso a la ONU, aunque todavía de forma limitada, como sujeto de Derecho Internacional.

sentido estricto del término, como lo concibió Bodin<sup>2</sup>. De ahí la noción tradicional, que la diplomacia únicamente era posible entre Estados.

Sin embargo, la evolución de la realidad internacional y también del Derecho internacional, ha llevado a la aparición de organismos internacionales y otras instituciones que han sido receptoras de competencias soberanas y, cuando actúan en ese terreno, no están sometidas a ninguna otra autoridad. Ejemplo por antonomasia es el Consejo de Seguridad de NN.UU. actuando en el Capítulo VII. Pero también las encontramos en otros órganos y organismos.

En este sentido se ha producido un deslizamiento de la soberanía que ya no está exclusivamente ligada al elemento territorial de Westfalia. Ahora tenemos también una *soberanía funcional*, no menos completa que la tradicional, aunque con campos de actuación circunscritos por la atribución de competencias. Esta evolución ha hecho patente, que en contra de la consideración tradicional, la vinculación final de la diplomacia no era con el Estado, sino con la soberanía.

No obstante, la gran mayoría de los OOII o bien no desarrollan funciones diplomáticas, se trata por ejemplo de acciones de asistencia técnica o si lo hacen es dentro de un estricto marco operativo y con un mandato específico. Por ejemplo, en operaciones de mantenimiento de la Paz u observación electoral entre otros.

A pesar que sus competencias lo son también por atribución, la UE es un caso bien distinto: primero por el nivel de soberanía que tiene transferida, segundo por la inmensa variedad de campos en los que la ejerce, que la hacen una entidad con competencia casi universal. También por su capacidad legislativa que le permite ser generadora de sus propios espacios de ejercicio de la soberanía, y su doble *base funcional y territorial*. En ello, el nivel de competencias en el que se denominó primer pilar ha sido y es determinante. El campo de competencia<sup>3</sup> de la Comunidad Europea<sup>4</sup>, le permitía, ya en el pasado, moverse dentro del campo de lo que Keukeleire (2003) denominaba *diplomacia estructural*.

Después de Lisboa es evidente que la UE ha recibido competencias, basadas en la soberanía funcional necesaria, para abordar cualquier cuestión. El artículo 24.1(TUE) establece que: «la competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión». De este modo puede

---

<sup>2</sup> «La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república» Jean Bodin.

<sup>3</sup> La supremacía de la legislación comunitaria sobre la nacional es un exponente claro de la transferencia de soberanía y como la soberanía funcional puede, en el caso de la UE, terminar teniendo una conexión territorial tradicional.

<sup>4</sup> Hasta el Tratado de Lisboa la UE, en cuanto segundo pilar de política exterior y de seguridad, carecía de personalidad jurídica, que era ostentada por La Comunidad Europea.

afirmarse que la UE en sus relaciones exteriores y en su política exterior es un actor diplomático pleno y universal.

La diplomacia dejó hace bastante más de un siglo de estar enfocada exclusivamente a lo que se denominó *alta política*, la política exterior pura, las cuestiones correspondientes a la paz y la guerra o, en la concepción realista de las relaciones internacionales, a la competencia por el poder y sus derivadas, como la construcción de alianzas. Las cuestiones económicas, la dimensión cultural, las relaciones de cooperación en diferentes terrenos de actividad o la solución de conflictos, por mencionar solo algunos otros campos, entraron de lleno en la actividad diplomática. Como queda dicho, en todos ellos la Unión había trabajado ya directa o indirectamente antes de Maastricht. El terreno de la *diplomacia estructural* (*supra*) tiene dos consecuencias: la primera que la UE es un actor diplomático global desde hace mucho más tiempo del que habitualmente se le concede. La segunda que sus relaciones exteriores, su diplomacia, trasciende a menudo el terreno tradicional<sup>5</sup>, para crear lazos que entran en profundidad en el devenir de muchos de los países con los que se relaciona.

## 2. Atributos de la Diplomacia en la Unión Europea

La Unión Europea cuenta con todos los elementos soberanos en los que se apoya la diplomacia, comenzando por el más esencial, el **derecho de legación** activa y pasiva (*ius legationis*) Derecho no únicamente reconocido/concedido por sus EEMM<sup>6</sup>, sino por la Comunidad internacional en su conjunto. Los más de 150 países con los que la UE mantiene relaciones diplomáticas, incluidos aquellos en los que no mantiene una Delegación residente, la reconocen como un sujeto diplomático y establecen sus relaciones mutuas bajo el Convenio de Viena de Relaciones Diplomáticas de 1961. Ninguna de las contrapartes consideró, que las relaciones podían establecerse por un protocolo *ad hoc* o inspirado en las convenciones sobre inmunidades y privilegios de las NN.UU. o las Agencias Especializadas.

Indudablemente también podemos identificar otra serie de atributos, que conjuntamente vienen a constituir la calidad de sujeto de derecho y actor diplomático en las relaciones internacionales. Entre ellos los **fundamentos éticos** de

---

<sup>5</sup> Aspecto evidente es la no observancia por la *diplomacia estructural* de lo dispuesto en el artículo 41 del Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas, respecto a la no injerencia en asuntos internos o la obligación de canalizar todos los contactos a través del Ministerio de Asuntos Exteriores. Disposiciones, por lo demás, que aunque invocadas ocasionalmente, son con carácter general, claramente obsoletas.

<sup>6</sup> Con los que coherentemente no mantiene relaciones diplomáticas. De ahí que las oficinas de la UE en los EEMM sean «Representaciones» y no «Delegaciones»

la diplomacia europea. Bien asentados en los tratados deben inspirar no solo las aspiraciones estratégicas, sino también las decisiones tácticas.

Otro aspecto de importancia es la **identidad**, configurada en los tratados y en parte solapada con el concepto de legitimidad, requiere de un cierto reconocimiento. De la misma forma que un Estado para entrar a formar parte de la Comunidad Internacional requiere el reconocimiento de sus pares, al menos un cierto número de ellos, una entidad como la UE requiere también ser reconocida por la Comunidad Internacional. Para ello bastaría la experiencia empírica de su actividad en el escenario mundial, pero además es parte en tratados internacionales y es formalmente reconocida en el establecimiento de relaciones diplomáticas con la mayoría de los Estados de la Comunidad Internacional y las OOII.

La Asamblea General de las NN.UU. (2011) casi por unanimidad (192 votos favorables) aceptó conceder a la UE un estatuto de observador absolutamente especial, que salvo en el voto la equipara a cualquier Estado, habría que decir a cualquier Estado con grandísima influencia. Es un hecho también, que la Comunidad Internacional y, en especial el sistema de las NN.UU. han reconocido que la UE en cuanto tal, además y diferenciada de sus EEMM, debe ser parte de determinados tratados ya que de lo contrario el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los EEMM no estarían plenamente garantizadas, puesto que determinadas materias concernidas por esos tratados, ya no son competencia de los Estados<sup>7</sup>.

En definitiva, aunque un reto importante para la UE reside en asegurar la coordinación y coherencia con los EEMM, no puede negarse que constituye una personalidad distinta, con características propias y netamente diferenciada de sus EEMM.

Un elemento importante es, naturalmente que el actor tenga efectivamente **capacidad** de ejercer su competencia diplomática. Hemos visto que los tratados confieren a la UE plena capacidad para llevar adelante una diplomacia plena y ello en todos los campos de una diplomacia moderna. En el campo de la Política Exterior y de Seguridad Común, incluyendo la PESD, todo el Título V otorga las más amplias facultades a la Unión, incluida esa competencia general que ofrece el art. 24.1 antes mencionado. Por otra parte, el Tratado de Lisboa, si bien quita a la Comisión el derecho de iniciativa que ostentaba en la PESC (solo puede seguir utilizándolo de acuerdo y en apoyo al Alto Representante) le concede la total

---

<sup>7</sup> Para ello se creo una formula, totalmente desfasada y que contra las apariencias cubre únicamente a la UE, por la que el tratado está abierto a la ratificación de «Organizaciones Regionales de Integración Económica» fórmula también utilizada para permitirle ser miembro de pleno derecho de algunos OOII, por ejemplo la FAO

capacidad de representar a la UE en las relaciones exteriores de todos los otros campos, con algunas excepciones concretas (Art. 17.1)

El Alto Representante/Vicepresidente de la Comisión de acuerdo con sus competencias en materia PESC/PESD y como vicepresidente de la Comisión (artículo 18.2 y 4) reúne en su mano la capacidad de coordinar y dar coherencia al conjunto de las relaciones exteriores, a la que deben sumarse los EEMM (Art. 21, 24.3 y 25.3)

### 3. Dimensión global de la Diplomacia Europea

La cuestión de la capacidad nos plantea el siguiente aspecto que debemos examinar, la magnitud y alcance de la diplomacia de la UE. Lisboa al llevar bajo una misma personalidad jurídica y bajo un mismo puesto la responsabilidad de las relaciones exteriores, estableció las bases para una diplomacia universal geográfica y funcionalmente. Todo ello, poniendo a su disposición todos los instrumentos y recursos de la Unión en sus diferentes esferas de actuación. La cuestión es ¿hasta dónde ha llevado esto a la Unión en términos de presencia e influencia?

En 1991 el entonces Ministro de Asuntos Exteriores de Bélgica Mark Eyskens acuñó la frase: «Europa es un gigante económico, un enano político y un gusano militar». Conseguir una potencia más equilibrada ha sido una permanente prioridad en el UE y desde luego un objetivo huidizo. Algo más tarde veíamos la caracterización de Venus (Europa) y Marte (EE.UU.) que hacía Robert Kagan (2002) y señalaba que era la debilidad militar de los europeos lo que había producido una comprensible aversión al ejercicio del poder militar.

Por esas razones o más claramente por nuestros valores y nuestra convicción en que el enfoque cooperativo funciona eficazmente en la conducción de las relaciones internacionales, es cierto que la UE ha priorizado para su actividad diplomática el escenario multilateral y en nuestras relaciones bilaterales la cooperación y la ayuda. Nuestra capacidad de influencia se ha dirigido al *soft power*, ejercido especialmente a través del poder normativo<sup>8</sup>. Nuestra capacidad de impacto en el sistema internacional, sin embargo, ha sido considerable aún sin la utilización del poder militar e incluso con una muy limitada utilización del *hard power*<sup>9</sup> en general. El estudio empírico realizado por Ginsberg (2001) puso

---

<sup>8</sup> Como señala Zielonka (2008) existe un peligro potencial de que el exceso de imposición de elementos normativos pueda ser percibido como una forma de imperialismo.

<sup>9</sup> El poder duro no implica necesariamente la utilización del poder militar. El abanico de medidas diplomáticas que se traducen en poder duro, es considerable.

en evidencia la importancia del impacto de la UE a escala global y en ámbitos y niveles muy variados.

Sin duda, hoy podemos afirmar que la Unión es una potencia global, incluido en el terreno político. También sostenemos que es una gran potencia.

La UE es la segunda economía mundial, siguiendo muy de cerca a la primera (los EE.UU) con un PNB/p.c de sus 500M de Hab. Superior a los 25.000€. Es la primera potencia comercial con el 16% del comercio global, superando ampliamente a EE.UU y China y es el principal exportador e importador de 80 países. Importa aproximadamente el 43% de los bienes comercializados mundialmente y representa más del 20% del PNB global. Es también primer emisor y receptor de inversión internacional. La Unión Importa de los países en desarrollo, excluyendo el petróleo, más que EE.UU. Canadá, Japón y China juntos.

Históricamente y en la actualidad, juega un papel importante en los foros políticos más decisivos como el G7 y el G20. Participa muy activamente en todas las organizaciones internacionales y en algunas, como la OMC su peso es determinante en todas las cuestiones relativas al comercio o la inversión. Dos ejemplos pueden subrayar la capacidad política de la UE en dos terrenos de especial importancia en el sistema internacional. Su decisivo peso en el avance de la agenda sobre el cambio climático, de kyoto a París y la entrada en vigor del Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional.

Ciertamente en los últimos años la UE ha perdido terreno en crisis importantes como Siria o, en menor medida, Libia. Pero es un terreno que puede, al menos en parte, recuperar, como deberá hacerlo en otras situaciones internacionales que en definitiva son de importancia para la seguridad y la estabilidad de Europa o que tienen una dimensión sistémica global.

A pesar de posibles errores y el hecho cierto que los asuntos internos han bajado la atención al rol internacional de la Unión, hay que constatar que es una potencia global, con capacidad para actuar en todos los ámbitos geográficos y sectoriales, así como una **gran potencia**, porque no solo tiene capacidad para pensar en términos sistémicos sino también de tener impacto sistémico con sus decisiones. En definitiva, tiene capacidad para influir eficazmente en el sistema internacional, y peso como para ser protagonista en la definición del orden mundial futuro. Ciertamente la capacidad militar sigue siendo un tema pendiente, si bien hay que subrayar los progresos de los últimos años en este campo. En términos militares, siendo rigurosos, sigue existiendo una sola gran potencia (armamento estratégico aparte) con capacidad para proyectar fuerza a nivel global. También es oportuno recordar aquellas palabras de David Miliban siendo Ministro de Asuntos Exterio-

res del Reino Unido (2007) en el Colegio de Europa de Brujas: la Unión Europea debe aspirar a ser un modelo de poder no un superpoder.

Ciertamente la cultura estratégica que subyace a toda diplomacia, es algo todavía en formación en la UE, pero los elementos esenciales están en construcción, lo que en parte trasluce en las dos estrategias<sup>10</sup> aprobadas, aunque en un periodo de tiempo excesivamente dilatado. La última desarrolla el concepto de *autonomía estratégica*, que unido a la idea de un regreso de la geopolítica (no se sabe donde se había ido) impulsan la necesidad de desarrollar nuestra capacidad de defensa. Ciertamente, en un mundo que tras el final de la Guerra Fría se ha hecho progresivamente más anárquico y por tanto más peligroso, resulta seguramente imprescindible enriquecer la «caja de herramientas» con elementos de *hard power*, en primer lugar diplomáticos. Claro está que la realidad es que esos instrumentos en gran medida existen o están al alcance de la mano y que la cuestión que verdaderamente se plantea es la de nuestra capacidad para utilizarlos. Esto nos lleva al último aspecto a tratar.

## 4. Retos de la Diplomacia Europea

Son desafortunadamente varios, pero dado el espacio y tiempo disponible me referiré únicamente a uno, que por su carácter estructural tiene, a mi entender, mayor trascendencia.

Una cuestión esencial respecto a la eficacia de la diplomacia europea es, no su capacidad de ejecución, sino las dificultades del proceso de toma de decisiones, debido al sistema intergubernamental que exige unanimidad. La realidad numérica indica que entre el 80% y el 90% de los casos se alcanza un acuerdo, lo que esconde este dato es que naturalmente es en el porcentaje restante donde se encuentran, no todos, pero una buena parte de los asuntos de mayor importancia.

De algún modo, la ampliación ha resultado en mayores dificultades para construir los consensos. No debe ser una sorpresa, puesto que como mencionaremos, un aspecto esencial en el proceso de decisión es la existencia de intereses comunes o compartidos y la tendencia a una mayor coherencia relacionada con la experiencia. En este sentido cabe un cierto optimismo de futuro.

Existen dos vías principales para abordar el desafío de alcanzar una posición común: una, la más eficaz, pero que funciona a largo plazo, está basada en

---

<sup>10</sup> Una Europa segura en un mundo mejor (2003) y Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (2016)

la convergencia de intereses. El reforzamiento de nuestros valores, el desarrollo de las políticas interiores, el proceso permanente de cohesión de nuestra realidad socioeconómica y cultural, así como de nuestra visión del mundo, acerca paulatinamente el interés nacional de cada Estado Miembro a los intereses comunes y compartidos de la UE, lo que en definitiva debe facilitar alcanzar posiciones comunes. Evidentemente la gran ampliación, como se ha mencionado, disminuyó el grado de cohesión interna y por tanto la convergencia exterior. No obstante, es lógico esperar que, con el tiempo, el efecto del proceso de integración tenderá a restablecer las dinámicas de convergencia.

La segunda vía, es la que se basa en las previsiones formales y normativas referentes a los procesos de tomas de decisión. Evidentemente el intergubernamentalismo aplicado a la política exterior de la UE dificulta objetivamente la adopción de posiciones comunes por dos razones: en primer lugar, aunar la opinión de 27/28 EEMM es objetivamente una tarea más difícil que hacerlo con 6 o 12. Además la exigencia de unanimidad no incentiva el esfuerzo negociador para el consenso. Una UE más amplia y enfrentada a cuestiones cada día más complejas y, a menudo, urgentes, no puede pretender actuar en tiempo real con un sistema donde la delegación del poder de decisión es mínima y las decisiones deben ser alcanzadas por consenso.

Respecto a la delegación en el proceso de decisión, es claro que resulta necesario para agilizar la reacción de la Unión, al menos en aquellos casos que no implican decisiones estratégicas. El Consejo de Seguridad de NN.UU. tiene 12 miembros menos que el Consejo de la UE. Resulta necesario proceder a una caracterización y tipificación de las decisiones de forma que puedan proponerse alternativas de delegación, que en todo caso deben tener como referencia al Alto Representante/Vicepresidente.

En cuanto al requerimiento de revisar la regla de la unanimidad. Resulta urgente hacer uso intensivo y extensivo de las pasarelas existentes en el actual Tratado y también de las cooperaciones reforzadas cuando sea posible, pero resulta también cada día más claro que esa vía es en sí misma complicada de alcanzar y exigua para solucionar las insuficiencias del sistema. La reforma de los tratados resulta por tanto ineludible

Entretanto, continúa planteada la cuestión de cómo mantener una actividad diplomática eficaz en las condiciones actuales, en las que, más frecuentemente de lo deseable, no es posible la unanimidad en cuestiones indispensables para el desarrollo de una política exterior de la Unión. Dentro de la variedad de posibilidades, hay dos que tienen una viabilidad insatisfactoria, pero práctica: la primera implicaría, en los casos en los que pueda ser posible, reestructurar la acción para

que pudiese traducirse en una acción ejecutable dentro de las competencias de la Comisión y por tanto sujeta al procedimiento de decisión ordinario. Ello implica necesariamente cerrar la distancia entre Comisión y SEAE que ha existido en los años pasados. La segunda implica desviaciones más importantes, puesto que se trataría de realizar acciones fuera del cuadro de la UE, incluso del marco de las cooperaciones reforzadas, si bien tendría elementos comunes. Se trataría de una actuación de aquellos EEMM favorables, realizada fuera del marco UE, pero con la UE (Alto Representante/Vicepresidente, SEAE) participando. Indudablemente hay otras fórmulas que utilizar, pero en todo caso se trata de soluciones que solo pueden ser temporales.

En todo caso existen dos peligros a evitar: uno el desarrollo por los EEMM de políticas paralelas, que inevitablemente pueden entrar en contradicción con el posicionamiento, así se general, de la UE. También la acción de directorio o iniciativas tomadas por un reducido grupo, cuyas consecuencias se hacen inevitables para todos, como señalaba Raymon Aaron la estructura de los sistemas internacionales es siempre oligopolista. La forma más eficaz de evitar estos peligros, es que siempre que el asunto deba tener una dimensión europea, participen representantes de la Unión.



---

## Bibliografía

---

**Aldecoa F.:** *La Diplomacia Europea como Diplomacia Común*. En «La Diplomacia Común Europea: El Servicio Europeo de Acción Exterior». Marcial Pons, Madrid. 2011.

**Alger Ch.:** *The Impact of Cities on International System*. Eukistics, nº264, 1977.

**Barrow C. W.:** *The Return of the State: Globalization, State Theory, and the New Imperialism*. New Political Science, Vol. 27, nº2, 2005.

**Bodin J.:** *Six livres de la République*, 1577.

**Bretherton C., y Vogler J.:** *The European Union as a Global Actor*. Routledge. Oxon y Nueva York, 2006.

**Cox R., Social Forces.:** *States and World Orders: Beyond International Relations Theory*. Millennium 10, no. 2 (June 1, 1981).

**Ginsberg Roy H.:** *The European Union in International Politics: Baptism by Fire*. Lanham y Littlefield, 2001.

**Robert Kagan.:** *Power and Weakness*, Policy Review, Nº 113 (2002).

**Keohane R.O. y Nye J.S.:** *Power and Interdependence*. Little, Brown and Co. Boston, 1977.

**Keukeleire S.:** *The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional and Structural Diplomacy*, Diplomacy & Statecraft, 2003.

**Keohane Robert O. y Hoffmann Stanley.:** *The new European Community. Decision making and institutional change*. Boulder, Oxford.1991 [Distintos autores].

**Strange S.:** *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy.* Cambridge University Press, 1996.

**Zielonka J.:** *Europe as a global actor: empire by example? International Affairs,* Volume 84, Issue 3, May 2008.

## Capítulo 2

# El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad

Fanny CASTRO-RIAL GARRONE\*

### 1. La consolidación de la PCSD

La consolidación de la política común de seguridad y defensa (PCSD), como es bien sabido, forma parte de la Política exterior de la Unión Europea (PESD), creada en 1993 en el Tratado de Maastricht. La necesidad de asumir un mayor compromiso en materia de defensa ha sido debatida en un proceso que ha sido lento, resultado de dos aproximaciones diferentes a la PESD. Desde su origen estas concepciones eran contrapuestas: la francesa, partidaria de una defensa europea autónoma de Estados Unidos y de la OTAN, y la británica, dependiente de la alianza atlántica. El desarrollo de la PCSD estaba condicionado, por la ausencia de consenso interno, como se demostró en 2011, para llevar a cabo una intervención europea en la crisis libia, lo que dio lugar a que fueran cuatro socios europeos (Francia, Reino Unido, Italia y España) los que intervinieran con apoyo de la OTAN y Estados Unidos. La incapacidad militar y la ausencia del concierto se demostraron, nuevamente, en el momento de intervenir ante el uso de armas químicas por parte de Siria.

Cabe preguntarse ahora si la UE ha sido capaz de convertir la PCSD en un instrumento eficaz de su Política exterior para cumplir su propósito de preservar la paz, reforzar la seguridad internacional, promover la cooperación internacional,

---

\* Profesora de Derecho Internacional Público Universidad Nacional a Distancia (fcastrorial@der.uned.es)

la democracia, el estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Afortunadamente, se observa que su voluntad se ha ido afianzando progresivamente, y como resultado de un proceso en permanente evolución desde su planteamiento original, que la concebía como un mecanismo de concertación en el exterior, lo que se vio consolidado en el Tratado de Lisboa (art. 42, (2))<sup>1</sup>.

La respuesta actual es el resultado de una aspiración compartida y del deseo de convertir a la UE en un fuerte actor global en materia de seguridad y defensa. Las críticas a la Unión como actor internacional han sido frecuentes por su deficiente visibilidad y por su incapacidad de dar una respuesta eficaz a la hora de defender incluso su propia seguridad. Su falta de cohesión interna indudablemente la ha debilitado, pese a que se han dado ciertos progresos a raíz de la revisión de la PESD, a partir de los conflictos de los Balcanes y que daría lugar a la Declaración de Saint Malo de 1998, sin duda el punto de partida de la Política europea de seguridad y defensa.

Los devastadores acontecimientos en el propio territorio europeo han permitido impulsar la acción de la Unión en la defensa y la seguridad interior y exterior, considerándola como un pilar esencial de su misión. Actualmente, la nueva Agenda estratégica prevista para el 2019-2024, destaca entre sus prioridades la protección de sus ciudadanos y de sus libertades. La ciudadanía europea comparte la preocupación por la propia vulnerabilidad de la UE, que actualmente afronta grandes desafíos. A juicio del Asesor militar del actual AR Borrell, la amenaza al continente nunca ha sido tan seria y compleja. En el caso del Sur se observa como un triángulo de inestabilidad, en el que confluyen el terrorismo, la inmigración ilegal y los estados fallidos. Esta inestabilidad en su propia casa es consecuencia del entorno global, cada vez más cambiante, en el que las amenazas híbridas son complejas. Los Estados, ante este medio impredecible e inseguro, han de ser más sólidos y resilientes

Esta realidad coadyuva, sin duda, a la asunción de una visión más estratégica, generando una actitud más reactiva. La defensa se orienta ahora hacia el interior, en la salvaguarda de la propia seguridad, de sus valores y de sus intereses, cuya realización podrá contribuir además a la paz internacional.<sup>2</sup> La política de

---

<sup>1</sup> El apartado 2 del artículo 42 del TL señala que la política común de seguridad y defensa de la Unión europea incluirá una definición progresiva de una política común una vez que el Consejo europeo los haya decidido por unanimidad. Respecto del análisis previo vid. SCHOUTHEETE, Ph.: «La cohérence pour la défense une autre lecture de la PESD», *Chaillot Paper*, nº 71, *European Union Security Studies (ISSUE)*, París, Octubre 2004.

<sup>2</sup> Son coincidentes las declaraciones institucionales, reafirmadas en la reciente Conferencia de Múnich. Vid. «Overview of the Munich Security Conference», 2018. Y, «To the Brink-and Back» en <http://www.security-conference.de/en>. Y, Vid. *Defence Matters 2013-EU Key Documents*, París EUISS, 2024, p. 151-162.

defensa común hasta ahora era descoordinada y fragmentaria; su materialización ha sido compleja debido a consideraciones tanto de carácter político como normativo y en parte, a la propia dinámica institucional y al proceso decisorio, que explican la propia indefinición de una política común.

Han existido limitaciones para su desarrollo por los condicionamientos jurídicos derivados del art. 42 del TL., que inicialmente redujo su alcance ya que no contemplaba, en principio, la defensa del territorio europeo y se enfocaba más a la prevención de conflictos y a las operaciones militares y civiles de mantenimiento de la paz fuera del territorio europeo; y tampoco se había ideado para llevar a cabo operaciones a gran escala de ofensiva militar (como Afganistán en 2002 y 2003 o Libia en 2011). Lo cierto es que no se le dotaba de capacidades o de instrumentos comunes para llevarla a cabo y, son los EP los que voluntariamente contribuyen, si no ven perjudicadas sus propias políticas, ni las obligaciones derivadas de la OTAN (par. 2). Y además se condicionaban los poderes conferidos al Alto Representante (AR).<sup>3</sup> Por todo ello la doctrina ha llegado incluso a considerar inadecuada la denominación de política común. Sin embargo, no puede obviarse que los sucesivos párrafos 2 y 7 del mismo artículo parecen ampliar el alcance al prever la progresiva estructuración de una política común de defensa, que cuenta con la actuación de diversos actores como son la Alta Representante (AR), el nuevo Servicio europeo de acción exterior (SEAE), el Consejo y el Comité Político y de Seguridad (COPS) que sigue la política internacional y supervisa su ejecución, junto al Centro de Coordinación y Apoyo a las Misiones Militares y los batallones de combate (battlegroups). Además el párrafo 7 del mencionado art. 42 incluye una cláusula de asistencia mutua, de la que sí se deriva una obligación jurídica: la de facilitar la asistencia por todos los medios en su poder al Estado víctima de una agresión armada. Ahora bien, si la PCSD tiene por objeto ofrecer a la UE una capacidad operativa basada en medios civiles y militares, cabe preguntarnos: ¿es realmente común o bien avanzamos en 2020 hacia un nuevo modelo?

Actualmente, los desafíos persisten, desde el Brexit a la proliferación del populismo, el papel protagónico de Rusia en Oriente Medio, la persistente inestabilidad mediterránea, la necesidad de una nueva dirección estratégica que presuponga un mayor compromiso permanente de los Estados Miembros (EM), tal y como acaba de reivindicar el presidente Macron tras el Bréxit. Asimismo, sigue siendo un desafío la falta de integración política junto a la del régimen jurídico de los EM en materia de defensa y por último, es la necesaria consolidación de

---

*Y Strategy Matters 2025-2016, EU Key Documents*, París, EUISS, 2016, pp. 113-114. El Informe de la Comisión de 7 de junio de 2017 comprueba que el 75% apoya la defensa común.

<sup>3</sup> Artículo 24 (1) del TUE.



Visión que permitió progresar, en parte, debido a su realismo y concreción: la AR se alejó del fundamento tradicional más militarista, habida cuenta de que la idea originaria pretendía crear un ejército europeo. Aunque esta concepción se había ido desvaneciendo a lo largo del tiempo, la AR pretendió, en todo caso, apaciguar a los Estados al descartar la idea de una eventual militarización europea, de una unión militar o defensiva, idea reiterada por la actual presidenta de la Comisión Von der Leyen.<sup>7</sup> Acertó la AR, sin duda, al introducir un cambio paradigmático, y al haber sabido transmitir una nueva narrativa, que evidencia su ambición de revitalizar la PCSD, sin que ello presuponga el abandono absoluto de la idea inicial, pese a que hasta el momento sólo ha sido un mero sueño. Consideramos un acierto su preocupación por la necesidad de capacitar a los socios para favorecer una acción preventiva común más eficaz en la gestión de crisis. Es razonable pensar que sólo así podrá la UE adquirir el protagonismo requerido y tantas veces reivindicado. La aspiración real de la AR era incluso más ambiciosa, pues pretendía convertirla en un socio indispensable, para lo cual subrayaba la necesidad de que la UE logre coherencia en su actuación y por consiguiente, la ansiada fiabilidad.<sup>8</sup>

La acción común y la propia capacidad operativa era aún incipiente, pero no cabía duda de que se vería favorecida con la puesta en marcha de la cooperación estructurada permanente. Esta visión es, a su vez, más pragmática, porque pretende también superar la falta de coordinación que ha venido caracterizando la actuación de los Estados miembros. La AR optó en su consecución por rentabilizar al máximo el potencial de los instrumentos normativos que oferta el Tratado de Lisboa.<sup>9</sup> Esta perspectiva responde también a la idea de conectar y aproximarse a la ciudadanía, que reivindica una mayor protección de su propia seguridad en el territorio de la UE tras los trágicos acontecimientos terroristas.

La puesta en práctica de la estrategia global<sup>10</sup> a partir de octubre de 2016 ha permitido propiciar ésta nueva visión de la defensa, enfatizando la dotación de instrumentos potenciales. Era necesario que la Unión contase con mecanismos adecuados para permitir que su actuación y reacción diera una respuesta ajustada

---

<sup>7</sup> *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa*, ec.europa.eu/comisión/sitebeta/political/files/political7guidelines/next-commission.es.pdf.

<sup>8</sup> Respecto la acción de la AR y del Servicio europeo de acción exterior vid. <https://eeas.europa.eu> 5 marzo 2018.

<sup>9</sup> Comisión europea.: *«Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los 27 en 2025. COM (2017) 2015, de 1 de marzo de 2017*. Este documento incluye la seguridad y la defensa como un pilar esencial de la UE:

<sup>10</sup> La AR presentó la: *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, en junio de 2016. [https://europa.eu/global-strategy/sites/global-strategy/files/eu\\_es\\_version.pdf](https://europa.eu/global-strategy/sites/global-strategy/files/eu_es_version.pdf). Vid. *Remarks by the High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the Foreign Affairs Council Defence*. <http://eeas.europa.eu>, Security And Defence. 6 de Marzo. 2018.

a los desafíos del entorno regional e internacional. La experiencia anterior en la gestión de crisis debía ser tomada muy en cuenta, ya que la PCSD en sus 15 años de aplicación había sido operativa en 35 misiones y operaciones (12 de naturaleza militar), y hasta noviembre de 2017 había desplegado a 3.100 personas. Es además indudable que ha supuesto una contribución positiva de la UE, no sólo para nuestra propia seguridad, sino para la seguridad global, y puesta en evidencia en la oportunidad de las misiones y operaciones PESC para luchar contra las amenazas híbridas a nivel internacional.<sup>11</sup> No obstante, este mérito fue apuntado a raíz de la estrategia global, cuando se evidenció que quedaban tres cuestiones por dilucidar: ¿qué hacer?, ¿con qué capacidades?, y ¿con quién?

La respuesta esbozada actualmente permite confirmar un nuevo enfoque que hizo posible el despertar de la denominada «*bella durmiente*»<sup>12</sup>: la cooperación estructurada permanente (CEP). Ésta sólo es posible cuando se da la concurrencia de una voluntad política capaz de regenerar y acelerar la cooperación en defensa. Así es cómo la revitalización de la agenda de defensa se ha ido materializando: gracias a una mayor concreción, que se va a ver acompañada además de una perspectiva de economía de escala. Justamente, a raíz de las conclusiones del Consejo de mayo de 2017, dicho objetivo ha sido posible para dar una respuesta más eficaz a la crisis. A tal efecto, se van a aportar las capacidades propias necesarias para proteger la seguridad exterior de la UE y, en el interior, la de su ciudadanía.<sup>13</sup> «...*the Council calls for further work with a view to building a more effective, capable and joined-up Union in security and defence and strengthening its Common Security and Defence Policy (CSDP)*». Este aspecto reviste sin duda especial relevancia en el momento actual, tan crítico a raíz del Brexit. A juicio de la AR, se trataba de convertir la salida del Reino Unido en una oportunidad de progreso en el perfeccionamiento de la integración, por lo que a tal fin entendía que debería instrumentarse la respuesta antes de que se perfeccionara su retirada de la UE.<sup>14</sup> Así lo manifestó la AR en la sesión del Consejo de asuntos exteriores, invitando

---

<sup>11</sup> «Remarks by the High Representative/Vice-President Federica Mogherini upon arrival at the informal meeting of the Foreign Affairs Ministers», <http://eeas.europa.eu>, Security and Defence, y: The EU strengthens cooperation on security and defence, *Ibidem*, 1 de marzo de 2018.

<sup>12</sup> «The ‘sleeping beauty’ of the EU Defence is waking up» y «... As PeSCO awakes from its slumber over the coming months and years» el documento se ofrece como instrumento válido para orientar el rumbo en la materia en: «Permanent Structured Cooperation: What’s in a name?». Chaillot Paper en *European Union Security Studies (ISSUE)*, N° 142, Noviembre 2017.

<sup>13</sup> Conclusiones del Consejo de la Unión Europea, adoptadas en su 3574 sesión afirma: «The Council highlights the significant progress made in strengthening security and defence... It remains committed to implementing the EU Level Ambition in responding to external conflicts and crises, building partner’s capacities and protecting EU and its citizens...». *Council Conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy-Council Conclusions* (13 november 2017; DGB 2B 14190/17). Además el documento de la Comisión *Una Europa que defiende y protege* sirvió para el debate, ahora entre los 27 Estados, para mejorar las capacidades para el año 2025.

<sup>14</sup> En la Cumbre de Múnich el Reino Unido ha reiterado su voluntad de contribuir a la defensa. <https://dw.com/es/concluye-la-conferencia-de-Munich-av-52399070>. El Consejo Europeo había destacado ya en junio de 2017 la necesidad de que la cooperación se mejorase en materia de defensa entre los EM y aboga por la

a iniciar las acciones y medidas necesarias para aplicar la política de seguridad y exterior incluidas, llegado el caso, la adopción de sanciones.<sup>15</sup>

La revitalización de la PCSD se ha visto sin duda favorecida además por el entusiasmo e impulso de la AR, con una visión pragmática de calidad, tendente a ajustar la capacidad y los instrumentos que permitan dar respuesta a los nuevos desafíos.<sup>16</sup> El Documento de Chaillot (de noviembre de 2017) nos había dado cuenta del «impasse» en la evolución de la cooperación defensiva y permitía, a la vez, vislumbrar su potencial en el futuro. Y fue acertado en su diagnóstico, ya que se puede observar su materialización progresiva, merced a la voluntad de los Estados de tomar parte en la cooperación estructurada permanente. En efecto, ésta se ha materializado a raíz de la notificación al Consejo y a la AR,<sup>17</sup> habida cuenta que los países de la UE que desean constituir una cooperación estructurada permanente deben notificarlo al Consejo y al Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Tras dicha notificación, es el Consejo el que ha de adoptar por mayoría cualificada una decisión por la que se establezca la cooperación estructurada permanente y la lista de países participantes.<sup>18</sup>

Podemos, por tanto, comprobar que la visión realista de la AR le ha permitido convertir la definición progresiva de la PCSD en el «buque insignia» de sus iniciativas, que acompaña con la dotación de instrumentos,<sup>19</sup> acordes a los objetivos definidos en la Estrategia global para la Política exterior y de seguridad,

---

interconexión de la cooperación estructurada permanente, el Fondo Europeo de Defensa y la revisión anual coordinada de la defensa para el fortalecimiento recíproco.

15 «Permanent Structured Cooperation: What's in a name? Chaillot Paper en *European Union Security Studies (ISSUE)*, N° 142, Noviembre 2017.

16 Así lo expresó la AR en su alocución ante el Parlamento europeo hace tres años y medio con motivo de su confirmación como Alta Representante de la Unión europea.

17 FIOTT, D, MISSIROLI, A y TARDY, T.: «Permanent Structured Cooperation :What's in a name?». Chaillot Paper en *European Union Security Studies (ISSUE)*, N° 142, Noviembre 2017, p. 9.

La notificación al Consejo en base al artículo 42 (6) del TUE. *Vid* : *FR-DE-ES-IT proposal: Notification on Permanent Structured Cooperation (PeSCO)* : «Recalling that the Union is pursuing a common foreign security policy based on the achievement of «an ever-increasing degree of convergence of Member States' action (art. 42 (2) TTEU) and that the common security and defence policy (CSDP) is an integral part of the common foreign and security policy»...Recalling Article (42 (6) of the Treaty on European Union (TEU) according to which those «Member States whose military capabilities fulfil higher criteria and which have more binding commitments to one another in this area with a «view to the most demanding missions» shall establish permanent structured (PeSCO) within the Union framework», en FIOTT, D, *ob cit nota*. 16, pp. 55-66.

18 El Consejo de la Unión Europea adopta las decisiones relativas a la PCSD por unanimidad. Sin embargo, existen algunas excepciones como, por ejemplo, cuando el Consejo adopta decisiones para la aplicación de una decisión de la UE o en el caso de algunas decisiones relacionadas con la Agencia Europea de Defensa (AED) y la cooperación estructurada permanente, donde las decisiones se toman mediante votación por mayoría cualificada.

19 Intervención ante el Parlamento italiano el 12 de febrero de 2018 con motivo de la presentación del Informe de 2018.: «Italia Decide sulle tecnologie duali». «Discorso dell' Alto Representante/Vicepresidente Federica Mogherini alla presentazione del *Rapporto 2018 Italia Decide: Civile e militare. Tecnologie duali per l'innovazione e la competitività*». HR/VP speeches.

que exigían esta articulación de instrumentos precisos: el fondo europeo para la defensa, la cooperación estructurada permanente y la paralela evaluación.<sup>20</sup>

Las conclusiones del Consejo de octubre de 2017 concretaron además plazos de materialización, proponiendo llegar a un acuerdo antes de concluir el año. La idea de realización era su articulación en el 2018, con el propósito de estar en condiciones de poder sufragar los proyectos en 2019. El Consejo europeo de diciembre de 2017 había priorizado la formulación de propuestas en torno a la lucha antiterrorista, las mujeres, la paz y la seguridad y la movilidad militar. Y, justamente en 2018, debía evaluarse la Estrategia Global (MPCC), y es cuando se plantea también un mando único en operaciones militares, a la luz del documento de implementación de la Estrategia global y el documento acerca del futuro de la Defensa de la Comisión, y la CEP.<sup>21</sup> Para llevar a buen término el calendario propuesto era además indispensable el apoyo que los Estados Miembros brindasen a la Agencia Europea de Defensa (AED), al frente de la cual ha estado el diplomático español Jorge Domecq, que ha tenido una idea muy clara de su papel es decir la aportación de un valor añadido al entramado interinstitucional.<sup>22</sup>

La aproximación de la AR coincide también con los objetivos expresados por la Presidencia Búlgara: el plan de ejecución en materia de seguridad y defensa, el desarrollo de capacidades civiles y de apoyo a la seguridad y al desarrollo, potenciar la colaboración entre la UE y la OTAN,<sup>23</sup> un programa europeo de desarrollo industrial en materia de defensa, y por último, el desarrollo de la CEP.<sup>24</sup> Así, se ha ido modificando el panorama defensivo, aunque hayan sido necesarios más de quince años desde la entrada en vigor del TL. Con motivo de la sesión del Consejo de diciembre de 2017, se ha plasmado el instrumento esencial de

---

<sup>20</sup> Comisión europea: «Launching the European Defence Fund», COM (2017), 295 final, Bruselas 7 de junio de 2017. ARTEAGA, F. y SIMON, L. (eds): «El Fondo europeo de Defensa y el futuro de la industria española. Elcano Policy Paper. Real Instituto Elcano, Enero 2019. EU's New Defence and Security <Initiatives. EU2019. Finland Presidency of the Council of the EU». <https://eu2019.fi/en/backgrounders/new-defence>.

<sup>21</sup> Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea. COM (2017) de 7 de junio de 2017.

<sup>22</sup> La AED informó de las deficiencias estratégicas en su «Plan de desarrollo de capacidades», (CDP siglas en inglés), publicado por vez primera en 2008 y revisado en 2014 y será nuevamente objeto de revisión en 2018.

<sup>23</sup> El Consejo en sus conclusiones sobre seguridad y defensa en el marco de la estrategia global, declara que la capacidad de la Unión trascenderá su efecto: «It will also ensure good coordination and mutual reinforcement between the EU and NATO, in full respect of the principles of inclusiveness, reciprocity and decision-making autonomy of the EU, as well as strengthen the transatlantic relationship» *Council Conclusions on security and defence in the context of the EU Global Strategy-Council Conclusions* 13 November 2017; DGB 2B 14190/17, p. 2.: «Permanent Structured Cooperation: What's in a name?». Chaillot Paper en *European Union Security Studies (ISSUE)*, N° 142, Noviembre 2017.

<sup>24</sup> La cooperación en defensa del art. 44 del TUE, se había perfilado en el Proyecto fallido de Tratado elaborado en 2003 agregándose los calificativos de permanente y estructurada, siguiendo el criterio de la capacidad militar y la asunción de un compromiso mayor, poniendo especial énfasis en la dimensión operacional sin llegar a cuantificarla. Criterios que serían desarrollados en el Protocolo un año más tarde, estableciendo los criterios para determinarla. «From Copenhagen to Brussels-European Defence Core Documents» (Volumen IV) en *Chaillot Paper, n°67, EUISS*, París, Diciembre 2003, pp. 397-442.

la cooperación estructurada permanente, que al haber sido aprobado tal y como adelantamos, se convierte en un cambio de paradigma para la cooperación de defensa de la UE. La AR ha sido ambiciosa y ha tenido el acierto de determinar los objetivos, los medios, la tecnología y los recursos. El año 2017 fue decisivo además para relanzar la aplicación del art. 46, ya que en marzo el Consejo europeo aprobó la Capacidad Militar de planificación y ejecución para dar apoyo a las misiones militares no ejecutivas.<sup>25</sup>

En cuanto a los medios, se ven acompañados del establecimiento de inminentes procesos de evaluación, que han de ser periódicos una vez emprendida la CEP. Justamente, en la acción preparatoria se puso de manifiesto que de nada serviría el progreso en la PCSD sin que fuera objeto, a su vez, de un proceso de revisión individualizado. Es más, cada proyecto ha de contar con un mecanismo específico de supervisión. No podemos dejar de subrayar las consecuencias negativas que pudieran derivarse para los estados partícipes si fueran objeto de una evaluación negativa. De darse este supuesto, el Consejo podría ejercer la competencia que le pertenece y acordar su suspensión.<sup>26</sup> La adhesión de nuevos países o la suspensión de alguno de ellos podrá ser decidida en el Consejo por mayoría cualificada de los miembros participantes en la cooperación estructurada permanente. Las decisiones y recomendaciones que se tomen en el marco de dicha cooperación son adoptadas por unanimidad por los miembros del Consejo que participan en ella, ya que en todo caso le corresponde al Consejo la suspensión a un Estado.<sup>27</sup>

## 2. Los instrumentos para promover la cooperación (CEP)

La articulación de la cooperación estructurada permanente (arts. 42, apartado 6 y 46 del TUE), ha supuesto un fortalecimiento de la dimensión operativa, cuyas condiciones fueron contempladas en el Protocolo 10 del Tratado de Lisboa. La consideración del texto cuya expresión «*por medio de despliegue...*» refleja además su objetivo operativo ya que se trataba de poner fuerzas en común.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Entre las misiones no ejecutivas destacan las de Somalia, República Centroafricana y Malí.

<sup>26</sup> «Permanent Structured Cooperation: What's in a name?». Chaillot Paper en *European Union Security Studies (ISSUE)*, N° 142, Noviembre 2017.

<sup>27</sup> El Consejo Europeo volvió a tratar esta cuestión en diciembre de 2017 y evaluó los avances realizados en todos los aspectos del programa sobre seguridad exterior y defensa fijado en diciembre de 2016 y en sus conclusiones además de felicitar por la PESCO reitera que el Fondo ha de poder financiar en 2019 los primeros proyectos sobre capacidades. Vid. [http://eur\\_lex.europa.eu/summary/glosary/permanent\\_structured\\_cooperation.html?](http://eur_lex.europa.eu/summary/glosary/permanent_structured_cooperation.html?) *Permanent Structured Cooperation (PESCO)'s Projects. Overview pesco-overview-first-collaborative-or-projects-for-press-Resumen de los proyectos colaborativos de la CEO (cuadro).*

<sup>28</sup> MISSIROLI, A.: «CFSP, Defence and Flexibility», *Chaillot Paper n° 38*; WEU ISS, París, Febrero de 2000.

Los estados participantes comparten el deseo de reforzar su colaboración militar creando una cooperación estructurada permanente (CEP), [artículos 42, apartado 6, y 46 del Tratado de la Unión Europea (TUE)]. Los países de la UE interesados en participar en la CEP debían cumplir dos condiciones fundamentales establecidas por el protocolo n° 10 adjunto al Tratado: en materia de desarrollo de capacidades de defensa, investigación, adquisición y armamento. Y, debían tener la capacidad de aportar unidades de combate y apoyo logístico para las tareas mencionadas en el artículo 43 del TUE, en un plazo y período preestablecido, de 5 a 30 días en caso de necesidad y para un período de 30 a 120 días; y las contribuciones que aporten los países participantes en la CEP corresponde evaluarlas a la AED.<sup>29</sup>

Entre las medidas operativas se contemplan una base de datos sobre disponibilidad y rapidez de despliegue de capacidades, la revisión de los procedimientos nacionales, la interoperabilidad de las fuerzas, la revisión de la financiación de operaciones militares por medio del mecanismo «Athena», el adiestramiento de grupos militares, el desarrollo de drones, y el establecimiento de un centro para probar las tecnologías de defensa.<sup>30</sup>

Es cierto que se observa un cambio de lo que fue la orientación inicial de la cooperación reforzada, ya que ahora se concibe como un medio en un proceso y ya no como un fin en sí mismo. De ahí que en el Informe de «Chailot» se afirmase, con indudable acierto, que finalmente se sincroniza el texto, es decir el marco jurídico, con el contexto político.<sup>31</sup>

Por consiguiente, el desarrollo de capacidades se erige en el elemento nuclear de la nueva PCSD, que era evidente que precisaba para ser viable la consiguiente incentivación financiera y la actuación conjunta de la AED y del Banco europeo de inversiones (BEI), como había señalado el Consejo europeo de 19 de octubre del pasado año.

Así, ahora, frente a la fragmentación anterior, la AR opta por promover la inversión común y la adopción conjunta de decisiones que permitan una actuación única. A tal propósito, entendía que el impulso debería centrarse en el aspecto industrial y en la capacitación europea para superar la ineficiencia del actual sistema armamentístico, caracterizado por la excesiva heterogeneidad. De ahí

---

<sup>29</sup> CÓZAR MURILLO, B.: «El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente: un nuevo éxito en la seguridad y defensa de la Unión europea», en *iee.es*, 23.03.2018. Y, [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_es\\_version.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf).

<sup>30</sup> *Financiación de las políticas de defensa y seguridad*, [www.consilium.europa.eu/es/policies/athena](http://www.consilium.europa.eu/es/policies/athena).

<sup>31</sup> Informe de 2018.: «Italia Decide sulle tecnologie duali», *Discorso dell'Alto Rappresentante/Vicepresidente Federica Mogherini alla presentazione del Rapporto 2018 Italia Decide: Civile e militare. Tecnologie duali per l'innovazione e la competitività*. HR/VP speeches.

que, para eliminar tanta diversidad, se esté auspiciando llevar a cabo la inversión conjunta ya mencionada, siendo además necesario aunar los esfuerzos que mejoren la investigación e innovación para poder incentivar la competitividad de la industria europea de defensa.<sup>32</sup> La propia AED ha ideado una iniciativa con la concesión de un premio de innovación en el ámbito de la defensa.<sup>33</sup>

Por su parte, la Comisión ha creado, por vez primera, con dinero del presupuesto comunitario, un *Fondo europeo de inversión para la investigación y desarrollo para la defensa*,<sup>34</sup> con el objetivo de incentivar a los gobiernos a invertir en proyectos cooperativos, y por consiguiente, en proyectos europeos, que permitan mantener la competitividad de la industria de defensa. La AR ha afirmado, de forma muy ilustrativa, que la suma de los esfuerzos de los Estados miembros convertiría a la UE en la segunda potencia mundial en defensa.<sup>35</sup> La AR en su documento al año de implementación de la estrategia y cuya denominación es muy significativa «de visión común a una acción común», enfatiza los resultados conforme a la nueva visión que suponen un impulso «ad intra» para que el Consejo europeo apruebe nuevos proyectos CEP, y se proceda a la creación del Fondo.

Por otro lado, para incrementar la presencia europea «ad extra» era necesario promover la competitividad mediante la innovación y el planteamiento de economías de escala en la investigación de la defensa, así como en la fase de desarrollo industrial. El Consejo europeo de 22 y 23 de junio había respaldado inicialmente que contase con 1.500 millones de euros para obtener las capacidades estratégicas, fondos previstos para complementar los nacionales, que impliquen a varios estados y empresas de distintos países, con un enfoque más estratégico también respecto de las asociaciones de la UE en la materia siendo un elemento clave el Fondo Europeo de Defensa mencionado. En efecto Europa en 2017 invirtió 250.000 millones de euros en Defensa, el 1,4 del PIB, y en el marco financiero

---

<sup>32</sup> El Presidente de la Comisión, JUNCKER lo había reclamado, criticando la fragmentación e ineficacia del sistema armamentístico europeo comparando la existencia de 178 sistemas de armas diferentes frente a los 30 estadounidenses, que cuesta entre 25.00 y 100.000 millones. *Informe preparatorio del P Juncker del Consejo Y.*, Comisión Europea.: «Proposal for a Regulation establishing the European Defence Industrial Development Programme», *Staff Working Document, SWD (2017)*, 228 final, Bruselas, 7 de junio de 2017. La actuación en el ámbito aéreo espacial se pone en evidencia en el acuerdo firmado entre la Agencia espacial europea y el Centro de la UE para satélites, que opera bajo la autoridad de la AR.

<sup>33</sup> European Defence Agency: *Defence Innovation Prize 3rd Edition*.[eda.europa.eu/defence-innovation-proze-3rd-edition](http://eda.europa.eu/defence-innovation-proze-3rd-edition).

<sup>34</sup> Vid. Posición del Parlamento europeo, A8-0412/2018 y P8 TA( 2018) 0516 y P8\_TA(2019)0430 de 18 de abril de 2019. Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 18 de abril de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa (COM(2018)0476 - C8-0268/2018 - 2018/0254(COD)).

<sup>35</sup> Según puso de manifiesto la AR en su discurso ante el Parlamento italiano: «Insieme spendiamo più o meno il 50 per cento di ciò che spendono gli Stati Uniti. Ma in termini di *output*, di risultato, produciamo il 15 per cento di quello che producono gli americani. Ed è questo è il gap che dobbiamo colmare». Discorso dell'Alto Representante/Vicepresidente Federica Mogherini alla presentazione del *Rapporto 2018 Italia Decide: Civile e militare. Tecnologie duali per l'innovazione e la competitività*. HR/VP speeches.

plurianual de 2021 a 2027 se preveía que contase con 13.000 millones a los que se añadirían otros 6.500 para la movilidad militar.

Es cierto que se había pensado que, pese al indudable potencial que brindaba la cooperación estructurada permanente, el procedimiento sería todavía lento. La puesta en marcha de la CEP ha superado en la práctica las expectativas. El Consejo se congratuló de la notificación hecha, que incluía una lista de compromisos según lo dispuesto en el ámbito de la inversión en defensa, desarrollo de capacidades y contribución operacional, así como las propuestas para su gobernanza si bien resaltó que la dicha notificación común queda abierta a otros Estados miembros.<sup>36</sup> En efecto, la notificación elevada a fines de 2017 al Consejo y a la Alta Representante implicó el compromiso de veinticinco países, que van a contribuir de forma regular a las misiones militares europeas, a un mayor intercambio de información y a presentar proyectos comunes. En efecto se identificaron diecisiete proyectos colaborativos<sup>37</sup> en los que España ha asumido responsabilidad en el sistema estratégico de mando y control para misiones y operaciones de la UE. También participa en once proyectos relativos al mando médico, a la movilidad militar y al centro de adiestramiento para misiones, destacando para nuestros intereses estratégicos el de vigilancia marítima.<sup>38</sup> Y ha asumido el liderazgo de otro nuevo proyecto PESCO sobre el sistema de protección electrónica aérea, que tiene un carácter defensivo ante cualquier ataque de carácter electrónico a barcos o aeronaves.<sup>39</sup>

El Consejo ha sido auxiliado por la Agencia europea de Defensa y el Servicio europeo de acción exterior jugando un papel destacado el departamento militar (Comité Militar EU Military Staff), para dar coherencia a una nueva aproximación metodológica que permita la ulterior evaluación. La AED ha adquirido métodos de trabajo que le permiten determinar las correspondientes horquillas de

---

<sup>36</sup> Establecida por el Consejo de 11 de diciembre de 2017. <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/> Decisión (PESC) 2019/1909 del Consejo de 12 de noviembre de 2019 por la que se modifica y actualiza la Decisión (PESC) 2018/340 por la que se establece la lista de proyectos que debe desarrollarse en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente. DOUE, núm. 293, de 14 de noviembre de 2019, pp. 113 a 118.

<sup>37</sup> Aprobada la lista de 17 proyectos el 11 de diciembre de 2017. DOUE-L-2019-81763.

<sup>38</sup> España ya había realizado investigación conjunta con alta tecnología es el caso de avión «A-400» o el helicóptero «Tigre», en el marco de la Organización conjunta en materia de Armamentos (OCCAR). AL-DECOA ,F y PÉREZ CAVA,P.: «La cooperación estructurada permanente (PESCO): un nuevo compromiso de los Estados Miembros en materia de seguridad y Defensa europea. Análisis de las implicaciones para España y posibles aportaciones relevantes» en Observatorio de Política Exterior española. *Doc. de Trabajo OPEX N°94/2028*. *Fundación alternativas.org/public/storage/opex/documentos/archivos/4754f-2339dc6900bdh0e896560f3d99b.pdf*.

<sup>39</sup> Así lo daba a conocer la Ministra de Defensa en funciones MARGARITA ROBLES con motivo de la aprobación por los ministros europeos de los 13 nuevos proyectos que se agregan a los 34 anteriores siendo 47 proyectos aprobados. El proyecto que lidera también España del sistema aéreo de protección electrónica activa pretende satisfacer a la UE y la carencia de la OTAN en dicho ámbito. [Defensa.gob.es/Gabinete/notasPrensa/2029/11/DGC-191112-robles-asiste-reunion-ministros-defensa.bruselas.html](https://defensa.gob.es/Gabinete/notasPrensa/2029/11/DGC-191112-robles-asiste-reunion-ministros-defensa.bruselas.html) de 12/11/19.

financiación, a fin de que los programas concertados puedan implementarse en dos años, concluido el año 2020, para conseguir la ansiada autonomía estratégica de la UE en la que la cooperación ha de pasar a ser la norma, no la excepción.<sup>40</sup> La notificación al Consejo de la voluntad de participar en la CEP, sirve además como una garantía para acompañar la ejecución de los compromisos asumidos con los planes a nivel nacional; la fase piloto inicial, denominada «acción preparatoria», contaría con una inversión en investigación de 90 millones de euros en 2019, a los que se sumarían 500 millones a partir del 2020 y 1.500 millones adicionales en 2021.<sup>41</sup>

Los resultados inesperados de la acción preparatoria han sido sin duda esperanzadores, recayendo la responsabilidad en la AED que evalúa los consorcios que afectan a 25 Estados y que articulan, entre otros, la implementación de la capacidad militar y de planeamiento (MPCC) para las misiones no ejecutivas de la UE, un nuevo sistema de vigilancia marítima, un centro de adiestramiento europeo para militares que intervienen en catástrofes naturales, la Revisión Anual Coordinada de Defensa (CARD), junto con el Informe bianual de los resultados. A raíz de las conclusiones del Consejo de 2016, se había establecido que el cambio en la PCSD vendría dado con la conjugación de los elementos CEP, CARD y la Agencia europea de defensa, que marcaría el cambio en la cooperación. En palabras de su ex Director: «la autonomía estratégica de Europa pasa por la cooperación». Este paso supondría un fortalecimiento recíproco, contribuyendo a la operatividad y a una mayor eficiencia en el resultado, ya que además de aportar los Estados fuerzas armadas, se fortalecería la Base de datos europea de defensa tecnología e industria.<sup>42</sup> En efecto, el Catálogo establecido para 2017 (RC17) ha permitido identificar las exigencias de capacidades militares para la PCSD, como consecuencia del nivel de aspiración europeo concertado.<sup>43</sup> El 19 de noviembre de 2018 el Consejo aprobó 17 nuevos proyectos que serían adoptados formalmente el 6 de marzo de 2019, habiéndose aprobado unas normas de gobernanza comunes. Actualmente a los 34 proyectos se han sumado 13 adoptados el 12 de noviembre de 2019.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> La AED informó de las deficiencias estratégicas en su «Plan de desarrollo de capacidades», (CDP siglas en inglés), publicado por vez primera en 2008 y revisado en 2014 y será nuevamente objeto de revisión en 2018.

<sup>41</sup> Foreign Affairs Council. 14 October 2019.

<sup>42</sup> Doc. cit. 14190/17, p. 5.

<sup>43</sup> *Requirements Catalogue 2017 (RC17)* vid. Conclusiones del Consejo de noviembre de 2016. A raíz de la presentación del plan de aplicación en materia de seguridad por la alta representante, en su calidad de vicepresidenta de la Comisión Europea y directora de la Agencia Europea de Defensa, el Consejo adoptó las Conclusiones sobre la aplicación de la Estrategia Global de la UE en materia de Seguridad y Defensa que determinan las medidas concretas que ayudarán a la UE y a sus Estados miembros a hacer frente a las necesidades actuales y futuras de Europa en materia de seguridad y defensa.

<sup>44</sup> ALDECOA, F. y PÉREZ CAVA, P.: «La cooperación estructurada permanente (PESCO): un nuevo compromiso de los Estados Miembros en materia de seguridad y defensa europea. Análisis de las implicacio-

Por otra parte, la gobernanza de la evaluación es confiada al AR. La efectividad en el control de la coordinación por parte del AR era previsible, ya que se había puesto bien de manifiesto la eficacia de Mogherini en el control de la coordinación llevado a cabo en su supervisión de la actuación de la Agencia espacial europea. En efecto la AR, una vez realizada la evaluación del progreso de los proyectos de la CEP, elevó al Consejo una Recomendación relativa a la definición y a la evaluación de propuestas de proyectos en el marco de la CEP, que fue objeto de una serie de recomendaciones recogidas en el dictamen militar de la CMUE, y que fueron aprobadas por el Comité Político de Seguridad el pasado mes de octubre.<sup>45</sup> A la hora de fiscalizar los distintos aspectos que deberán ser suficientemente especificados,<sup>46</sup> compete dicha misión a la Agencia europea de Defensa (AED) y al Servicio europeo de acción exterior, teniendo un papel destacado el personal militar. La AED busca la coherencia de resultados, las capacidades de defensa desarrolladas han de satisfacer también las necesidades de la OTAN: la movilidad militar, la aviación, reabastecimiento de combustible en vuelo, la cibernética, la estandarización, el manejo de las amenazas híbridas o la educación, el entrenamiento y los ejercicios, son ámbitos necesarios para ambas organizaciones.

Por su parte, el propio Consejo el 6 de marzo de 2017 dio luz verde al Plan de acción para establecer las capacidades militares y la creación de un Estado mayor conjunto para dirigir y coordinar las misiones no ejecutivas de la UE. Asimismo, se ha preocupado por examinar los planes nacionales de inversión en defensa. Y justamente, tuvo la oportunidad de congratularse, en la sesión del mes de octubre de 2017, por la puesta en marcha de la prueba piloto de la revisión anual coordinada de la defensa. Éste cambio en la supervisión contribuirá, también, a potenciar una mejor cooperación en materia de defensa entre los Estados miembros (EM).<sup>47</sup>

Por su parte, es la AED la que utiliza las bases de datos existentes, y entabla un diálogo bilateral con los EM, si bien la revisión propiamente dicha no estaría ultimada hasta fines del año próximo (2019).

La supervisión de las capacidades, en su dimensión práctica, implementando los compromisos comunes, así como en el desarrollo de los proyectos, cuentan con el apoyo del Servicio europeo de acción exterior, evaluando dichos compro-

---

nes para España y posibles aportaciones relevantes», *Documento de Trabajo OPEX n° 94/2018*, Fundación alternativas.org.

<sup>45</sup> El 19 de noviembre de 2018, el Consejo adoptó la *Decisión (PESC) 2018/1797 (5)* por la que se modifica y actualiza la *Decisión (PESC) 2018/340*.

<sup>46</sup> *Doc. cit. Conclusiones Vid: FR-DE-ES-IT proposal: Notification on Permanent Structured Cooperation (PeSCO)*, p. 34. <http://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>.

<sup>47</sup> Conclusiones - 19 de octubre de 2017.

misos desde una perspectiva operativa. La supervisión se lleva a cabo en dos procesos paralelos: el compromiso de los Estados miembros y el desarrollo de los proyectos concertados. Los aspectos sustanciales del análisis se refieren a la disponibilidad; la interoperabilidad; la flexibilidad y el despliegue de fuerzas, que serán objeto de escrutinio a la luz de los compromisos asumidos. La Secretaría de la Agencia europea de defensa participa, además, en el mecanismo de evaluación propio de cada proyecto.

En cuanto a la financiación, deberá hacerse por medio de mecanismos flexibles y sólidos, para instrumentar la adquisición conjunta de capacidades y el mantenimiento conjunto ulterior de éstas. A tal fin, se sugiere la necesidad de un presupuesto de la Unión moderno y flexible, que invierta en investigación e innovación y en las capacidades.<sup>48</sup> El Consejo europeo de 19 de octubre de 2017 había instado al BEI a brindar el apoyo financiero en las actividades en defensa, investigación y desarrollo. De ahí que, la AED y el BEI hayan celebrado un «Memorandum de entendimiento» en marzo 2018 para fortalecer recíprocamente su cooperación en la defensa. Justamente, la iniciativa bajo el lema de «Proteger, asegurar y defender» permite llevar a cabo dicho apoyo, teniendo en cuenta que el instrumento ideado a tal fin es el «Mecanismo de cooperación financiera» (CFM, por sus siglas en inglés),<sup>49</sup> que pretende financiar la tecnología militar, centrándose principalmente en la tecnología dual. No obstante, dicho mecanismo no es exclusivo para la cooperación de quienes participen en la CEP, dado que contempla a todos los Estados miembros, si bien cabe prever que para los Estados CEP desempeña un papel determinante a la hora de poner en marcha los primeros proyectos, puesto que les facilita adelantos reembolsables o bien pagos diferidos ya que el BEI confiere dichos préstamos para proyectos duales, ejecutando así el referido mandato del Consejo europeo de implementación de los proyectos CEP, cuya precisión se previó para la primavera de 2018. Es a través de un nuevo instrumento específico como han determinarse todas las necesidades de desarrollo de las capacidades de apoyo a la seguridad y desarrollo que debía poder estar en condiciones de aplicación para el año 2020.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> VAN DER LEYDEN, U.: «La UE hacia la transición digital». *El Mundo*, 19 febrero de 2020.» Programa de trabajo de la Comisión para 2020: una hoja de rutas ambiciosa para una Unión que se esfuerza por lograr más resultados», *Comunicado de prensa de 29 de enero de 2020*.

<sup>49</sup> Permite ajustar las disponibilidades presupuestarias para no impedir que los proyectos colaborativos salgan adelante, ofreciendo ayuda mutua entre Estados o externa del BEI. A la iniciativa se han sumado Bélgica, Bulgaria, Chipre, España, Francia, Grecia, Hungría, Lituania, Países Bajos y Portugal. «Acuerdo de la EDSA con el Banco europeo de inversiones», 11.12.2019, *infodefensa.com*.

<sup>50</sup> *Vid.* Informe de la AED de 12 de marzo de 2018: EDA: *Annual Report 2017*, y «Highlights-What-does 2018-bring-to=EUdefence», en :<http://www.eda.europa.es>. El Consejo en su sesión de 6 de marzo dio luz verde al Plan de acción para establecer las capacidades militares y la creación de un Estado mayor conjunto para dirigir y coordinar las misiones no ejecutivas de la UE.

La loable labor preparatoria dentro del Consejo está permitiendo la aprobación de nuevas conclusiones en materia PCSD, que son además fruto del debate permanente fundamentando en los informes de la Comisión y en un seguimiento con una revisión periódica del cumplimiento de las prioridades y de las realizaciones que se lleva a cabo mediante los contactos entre Consejo, Comisión y Parlamento, y que son esenciales para que el Consejo europeo les dé el impulso estratégico necesario.

Paralelamente, la incentivación financiera a los sectores industriales y de investigación de los Estados CEP presta especial atención a las pequeñas y medianas empresas. Se han señalado por la presidenta de la Comisión Von der Leyen áreas de inversión estratégica, para las que la financiación de la Unión pueda obtener fondos nacionales y del sector privado.<sup>51</sup> Reviste singular relevancia el instrumento ideado para llevar a cabo la revisión anual coordinada de los presupuestos nacionales para la defensa, que si bien tiene carácter voluntario, permitirá cumplir el objetivo de sincronizar los presupuestos nacionales para poder de este modo planificar mejor la inversión futura, evitando duplicidades. El AR J. Borrell ha propuesto a la diplomacia europea <sup>52</sup> para fortalecer el papel internacional de la UE la superación de una concepción estrictamente nacional con una visión doctrinal compartida, que sirva para construir una cultura común de defensa.<sup>53</sup> Y de futuro aspira a dotarle de mayor eficacia, proponiendo tres elementos: una instancia de mando único, hacer operativos los grupos de combate (battlegroups) modulando su financiación efectiva, habida cuenta que su despliegue sigue dependiendo de que se provea de la decisión política necesaria. Actualmente, hay 15 capacidades operativas financiadas mediante el mecanismo Athena.<sup>54</sup> Además el AR ha propuesto utilizar los recursos con carácter preventivo, por medio del Fondo para la Paz que contaría con 10.000 millones de euros, financiados por los Estados Miembros. Afortunadamente, se observa el progreso desde la mera cooperación hacia una defensa común, que se ve facilitado por la propia Comisión y por el Consejo Europeo del pasado mes de junio (2019) cuando aprueba una nueva Agenda estratégica 2019-2024, en la que reclama, una vez más, un mayor protagonismo de la UE en la esfera mundial y recalca la necesidad de asumir una mayor responsabilidad en su propia seguridad y defensa. Esta reivindicación supone asumir, junto a la inversión en defensa, el desarrollo de capacidades y de

---

<sup>51</sup> «Programa de trabajo de la Comisión para 2020: una hoja de ruta ambiciosa para una Unión que se esfuerza por lograr más resultados». *Comunicado de prensa de 29 de enero de 2020.*

<sup>52</sup> 1 de diciembre de 2029, europapress.

<sup>53</sup> Intervención de Josep Borrell en el desayuno informativo en el *Executive Forum*: «La Europa de la Defensa y de la Seguridad», Asociación española de tecnologías de defensa, seguridad aeronáutica y espacio (TEDAE), Madrid, 7 de noviembre de 2019). <https://www.aptie.es>, <https://www.infodefensa.com>.

<sup>54</sup> Seis operaciones militares activas reciben actualmente financiación de Athena: EUFOR ALTHEA (Bosnia-Herzegovina). EUNAVFOR ATALANTA (Cuerno de África); EUT SOMALIA; EUTM MALI; EUNAVFOR MED; EUTM RCA. *consilium.europa.eu/es/policies/athena/*

disponibilidad operacional, a la vez que reclama un robustecimiento de su posición si abandona una aproximación parcial y se presenta un frente único ante la comunidad internacional, eso sí, en estrecha cooperación con la OTAN. Y manteniendo, a su vez, dicha cooperación a nivel bilateral para defender los intereses y valores de la Unión en el mundo global a la par que la defensa de sus ciudadanos. El pleno respeto de estos principios requiere también que los Estados miembros hagan un mejor uso de los medios, iniciativas e instrumentos de la UE en el ámbito de la defensa.

Actualmente aparecen indicadores positivos en esta aproximación, como se evidencia en la evaluación de la CEP, efectuada por el Consejo del 14 de mayo pasado, con la agregación del presupuesto de defensa así como las inversiones conjuntas, que se incrementaron en 2019, pasando del 3'3% del 2018 al 4'6% del 2019. De la evaluación realizada por el Consejo de junio de 2019, de la CEP, pudo constatar el incremento en inversiones conjuntas de 1'3% respecto del año anterior. También en la actuación «ad extra» las recientes iniciativas adoptadas, parecen dar una respuesta más ajustada a la aspiración de consolidar una orientación política que suponga un progreso notable en materia de defensa común. De materializarse, coadyuvará a afianzar la complementariedad de los esfuerzos desplegados entre las dos organizaciones, porque el «factor atlántico» sigue siendo un elemento determinante. De ahí, que el fortalecimiento de la cooperación con la OTAN sea considerado un beneficio recíproco.

Es acertado pensar que este compromiso se evidenciará, a juicio del Secretario General de la OTAN, en un incremento de la cooperación tanto a nivel de movilidad militar como en el ámbito de la defensa cibernética y también en la lucha contra la amenaza terrorista. Esta percepción es el resultado de la ya conocida colaboración estratégica que vienen llevando a cabo ambas organizaciones, como se puso bien de manifiesto en la «Declaración conjunta» de Varsovia de 8 de julio de 2016, en la que se adoptaron cuarenta y dos medidas concretas y que permitieron vislumbrar nuevas expectativas en razón del informe acerca de las modalidades específicas de cooperación.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Declaración de 6 de diciembre de 2016. «Declaración de Varsovia» Departamento de Seguridad Nacional. *Seguridad Nacional un proyecto compartido*, [dsn.gob.es/va/actualidad/seguridad-nacional](https://dsn.gob.es/va/actualidad/seguridad-nacional)

### 3. La complementariedad y compatibilidad de los compromisos internacionales en materia de defensa

Ésta visión atlántica compartida ha dado lugar a la Nueva Declaración conjunta del Presidente de la UE y del Secretario General de la OTAN, como se desprende de la Declaración de 2107, de la que se han derivado la voluntad de implementación, que ha sido plasmada en treinta y dos medidas para ampliar la cooperación acordada en 2016.<sup>56</sup> A la que se ha sucedido la declaración conjunta UE-OTAN de 10 de julio de 2018, que se centra en los progresos realizados en la aplicación de la Declaración de 2016 y las propuestas de acción, y 20 de las 74 contempladas se refieren específicamente a las amenazas híbridas, cuyos principios rectores son: la apertura, la transparencia, la inclusividad y la reciprocidad en pleno respeto de la autonomía decisoria de ambas instituciones y sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de los estados miembros. Y en la Declaración de 2018,<sup>57</sup> en la que se decide estrechar los lazos en ámbitos de importancia crucial para la protección, es decir, las amenazas híbridas, la cooperación operativa con inclusión de cuestiones marítimas, ciberseguridad, las capacidades de defensa, la industria de defensa e investigación sobre la defensa, los ejercicios, que se refieren a la gestión de crisis híbridas, la creación de capacidades, y el refuerzo del diálogo político entre ambas organizaciones.<sup>58</sup>

Actualmente, ésta interacción es aún más necesaria por las discrepancias existentes en su seno, y por la imprevisible actitud de los Estados Unidos de América, además de la salida del Reino Unido de la UE, que exigen un nuevo impulso y una mayor integración para la formulación de una política de defensa europea: reiteramos que es fundamental para su propia seguridad, pese a que en su interior existe aún cierta resistencia por parte de los Estados bálticos y Polonia, que consideran que la OTAN es su mejor garantía.

No cabe duda de que la ejecución de la PCSD con una actuación conjunta con la OTAN será beneficiosa para ambas organizaciones y sería además acorde a un multilateralismo eficaz, que debe traducirse en una acción «inclusiva»,

---

<sup>56</sup> De hecho, en la reunión mantenida por la AR con los ministros aliados y con los representantes de Finlandia y Suecia habían impulsado dicha orientación. Si se compara la cooperación entre la UE y la OTAN el último año y medio se observa una cooperación mucho más estrecha que la llevada a cabo en los decenios anteriores. Declaración conjunta UE-OTAN: aplicación. [Consilium.europa.eu](http://Consilium.europa.eu). La Cumbre de la OTAN tuvo lugar del 11 al 12 de julio de 2018. [www.nato.int/docu/redr.cps/en/natohq/official-texts/171589.htm](http://www.nato.int/docu/redr.cps/en/natohq/official-texts/171589.htm).

<sup>57</sup> Cumbre de la OTAN de 1 a 12 de julio de 2018. Vid. Procedimiento 2027/2276(INI) *Resolución del Parlamento europeo, de 13 de junio de 2028, sobre las relaciones de la U-OTAN (2027/2276 (INI), P8\_TA(2028)0257 y A8-088/2018, europa.eu/diceo/document/A-8-2028-0257-ES.html*.

<sup>58</sup> Declaración conjunta sobre la cooperación UE-OTAN de 12 de julio de 2018. MOLINER GONZÁLEZ, J.: «La Cumbre de la OTAN en Varsovia». Instituto de Estudios Estratégicos. *Documento de Opinión ieee. es. 79 bis/2016*, 02 agosto 2026, pp.1-17.

que coadyuve al fortalecimiento recíproco y a la mayor interacción con otras organizaciones. Es el significado que el Presidente D. Tusk sugiere al Consejo europeo al manifestar que «una defensa europea fuerte fortalece naturalmente a la OTAN», disipando así las reticencias de algunos Estados miembros a la CEP. Por consiguiente, la complementariedad pretende evitar las duplicaciones innecesarias de las actividades; en efecto, de los 47 proyectos de la CEP hay 38 que responden también a las prioridades de la OTAN. Por otra parte, la alianza atlántica había requerido a sus miembros el reparto de cargas, ya que la implementación del compromiso OTAN de inversión en defensa ha sido fuertemente cuestionado por parte de los Estados de la Alianza. Es más, existe la firme expectativa de que quince aliados gasten un dos por ciento o más del PIB en materia de defensa para el año 2024.<sup>59</sup> Paralelamente, será especialmente útil y podrá operar como una garantía añadida el establecimiento de un enlace al que se le confía velar por la ejecución de las propuestas comunes, habida cuenta de que entre éstas sigue siendo indispensable a la hora de ejecutar el planeamiento operativo, el diseño de una mejor planificación de capacidades y la necesaria coordinación en dicho planeamiento.

La apuntada necesidad de la UE de dar respuesta a su vulnerabilidad, derivada del entorno y en permanente cambio de los desafíos y amenazas a la seguridad, nos permite pensar que la nueva acción defensiva europea está propiciando una adecuada garantía de la estabilidad interna, y que podrá trascender a la propia PCSD. Es la orientación que avala la operatividad externa de las misiones y operaciones llevadas a cabo en los quince años de aplicación. Es cierto que las capacidades hasta el momento actual eran suministradas por los Estados miembros y por la OTAN. A partir de ahora cabe prever una mayor interacción institucional y un mejor entendimiento recíproco, como se desprende de las sucesivas Declaraciones conjuntas de la UE y la OTAN, de la que se deduce una auténtica voluntad de implementación, que ha sido plasmada en cuarenta y dos medidas de acordadas por el Consejo (de 6 de diciembre).<sup>60</sup> Es conveniente resaltar la preocupación de los Estados participantes en la CEP a la hora de compatibilizar su compromiso CEP con otras obligaciones internacionales asumidas en la materia. De ahí que las previsiones del art.42 del TL y el propio Protocolo 10 reflejen,

---

<sup>59</sup> El mencionado artículo 42 (2) del TL señala que la PCSD será compatible con la OTAN ya que la Unión se compromete a respetar las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte que para los Estados partes en la Alianza era una preocupación primordial garantizar la compatibilidad de sus compromisos estratégicos con la OTAN. Por lo que el Consejo afirma que los EM pueden utilizar las capacidades y fuerzas que desarrollen a raíz de la PCSD empleando los instrumentos de la propia UE para coadyuvar y fortalecer las capacidades potenciales puestas al servicio de Naciones Unidas y de la OTAN. Vid. «Joint Declaration by President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the Nato Atlantic Treaty Organization», [www.consilium.europaes/cu/media/21481/nato-eu-devclaration-8-july-en-final.pdf](http://www.consilium.europaes/cu/media/21481/nato-eu-devclaration-8-july-en-final.pdf).

<sup>60</sup> Si se compara la cooperación entre la UE y la OTAN el último año y medio se observa una cooperación mucho más estrecha que la llevada a cabo en los decenios anteriores.

como adelantamos, su vocación para asumir los compromisos externos.<sup>61</sup> Es cierto que la articulación de la CEP en el marco de defensa no evitó el vivo debate surgido ante el eventual riesgo de que los Estados Miembros que no participasen en la cooperación estructurada permanente, por si pudieran sentirse marginados. En la práctica, se evidencia que la capacidad CEP no es en ningún caso excluyente y puede ser utilizada en operaciones de coaliciones, ya sean dirigidas por la OTAN o por las Naciones Unidas. Se da también la particularidad de que en éstas, además, podrán participar terceros Estados, siempre que su aportación contribuya a fortalecer la CEP y por consiguiente en la PCSD y siempre que deseen asumir compromisos más exigentes. En todo caso, el Consejo deberá velar por el cumplimiento de las condiciones en que pudiera ser invitado el Estado tercero. La idea es extraer el mayor provecho posible de las estructuras ya establecidas. En el momento actual se suscita el riesgo de la interacción de la CEP con terceros Estados, lo que aconseja clarificar los criterios de selección de los socios, es decir, que se orienten más a compartir valores que una dimensión meramente geográfica. Lo que conlleva que en la selección haya de primarse a aquéllos que representen un interés mayor para la seguridad internacional de la UE, o bien que sean proveedores o consumidores de su seguridad. La posibilidad de ampliar los participantes en los proyectos redundará ciertamente en beneficio de la eventual aportación del Reino Unido, una vez ultimado el Brexit.

En otro orden de cosas, es una cuestión también de especial preocupación la ineficiencia en el mercado de la industria europea de defensa, y por ello se propicia ahora un «diálogo directo estructurado» con la industria a fin de mejorar su competitividad. Se trata de enriquecer las diferentes perspectivas, permitiendo una planificación más realista y a largo plazo. Ésta debería centrarse en el objetivo prioritario de aportar capacidades, para afianzar así una base más competitiva e innovadora, a la par que más equilibrada, de la industria europea de la defensa en toda la UE y, paralelamente, demostraría asimismo el fortalecimiento de la cooperación transfronteriza. Es en el marco de esta nueva cooperación europea, donde no cabe duda de la necesaria participación de las PYMES y de las empresas intermedias (de mediana capitalización) en el ámbito de la seguridad y la defensa, si bien actualmente requiere la movilización del apoyo financiero complementario de la UE junto a la financiación de los Estados miembros para extraer el mejor aprovechamiento de las sinergias existentes. Para llevarlo a buen término será también precisa la concurrencia del Banco europeo de inversiones, que ha de idear nuevas medidas, destinadas a apoyar las inversiones en investigación e innovación en el ámbito de la defensa y en actividades de desarrollo.

---

<sup>61</sup> *Doc. cit. Conclusiones Vid:FR-DE-ES-IT proposal: Notification on Permanent Structured Cooperation (PeSCO)*, p. 34. <http://WWW.consilium.europa.eu/mefia/31511/171113-pesco-notification.pdf>.

Por otra parte, se reitera el valor añadido que supone la capacidad de la UE en su vertiente civil en la gestión de crisis, que es bien reconocido. Éste facilita además el fortalecimiento de la interconexión entre la seguridad interna y externa de la UE, lo que había inducido al Consejo europeo a encomendar a la AR a que presentase en el mes de junio (2018) un Informe acerca del fortalecimiento de la vertiente civil de la PCSD y que elaborase un Pacto sobre dicha vertiente (civil), ultimado en 2018 siendo fruto del diálogo previo entablado con los Estados Miembros y la Comisión. Dicho resultado había de ser objeto de examen por el Consejo Europeo en junio del mismo año. Esta actuación permite reflejar el apoyo al «soft power» de la UE, en el que se acierta a conjugar la diplomacia con las capacidades civiles. En todo caso, se debe articular a la luz de la aproximación integrada que se pretende en la ejecución de las prioridades contempladas en la estrategia global. Justamente en dicha respuesta a los conflictos externos, puede conjugarse la vertiente civil para hacer frente tanto a los permanentes desafíos a la seguridad como frente a las nuevas amenazas. Es por ello que el Consejo insta a los Estados miembros a avanzar con rapidez en los intercambios de información, fortaleciendo además la cooperación estratégica en el marco operativo. En la comunicación conjunta de la Comisión al Parlamento y al Consejo sobre la lucha contra las amenazas híbridas reivindica un enfoque integral que permita a la UE, en coordinación con los Estados, responder específicamente contra dichas amenazas, generando una respuesta de la UE que fortalezca la resiliencia, previniendo y respondiendo a la vez que recuperándose ante dichas amenazas, protegiendo de un modo especial el ámbito de infraestructuras críticas, energéticas y sanitarias, creando instrumentos pertinentes y fortaleciendo la cooperación, incluida con terceros, con herramientas que conjuguen las distintas estrategias, la global, la de ciberseguridad de seguridad marítima y la energética. El informe ha sido aprobado por la Comisión y el SEAE en 2019 y ha supuesto un nuevo avance en esta lucha y un fortalecimiento de las comunicaciones estratégicas para abordar la desinformación, la ciberseguridad y defensa cibernética y la protección de infraestructuras críticas.<sup>62</sup> Asimismo se están desarrollando métodos de evaluación de riesgos, un nivel suficiente de conocimiento de vulnerabilidades, mejorando el intercambio de información, y concibiendo nuevas unidades con el establecimiento de una célula de fusión de la UE que operaría como foco único para el análisis de información clasificada y de domino público sobre tales amenazas, en el seno del Centro de Inteligencia de la UE (INTCEN) del SEAE. Y también se contempla un centro de excelencia en la lucha contra dichas amenazas, que sería el encargado de las estrategias y de generar nuevos conceptos y tecnologías en el sector privado y la industria.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Informe anual sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa: informe anual de 2018 (2019/2135(INI)), [europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-009\\_ES.html](http://europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-009_ES.html).

<sup>63</sup> Comisión europea Bruselas 6.4.2026, JOIN (2016) 18 final Documento JOIN/2016/018 final Eur: Lex instituto de Seguridad y Cultura «Guerra híbrida: nuevas amenazas» junio 2019.seguridad y cultura.org.

Paralelamente, sigue siendo objeto de preocupación la movilidad militar, y por ello el grupo de trabajo establecido estudia el modo de ampliarla, ya que la movilidad ha de ser necesariamente más ágil, efectiva y segura, tanto a través del territorio europeo como fuera de él. En este ámbito hay que resaltar la «Comunicación conjunta de la AR y la Comisión», que apuntó las posibles líneas de actuación que se proponen maximizar las sinergias entre los distintos instrumentos europeos, sean civiles o militares, para facilitar dicha movilidad. En efecto, se confió a la AR la presentación del «Plan de acción de movilidad militar»,<sup>64</sup> que contempla la del personal y de los efectos militares, en el cruce de fronteras en el territorio de la UE. Su realización precisa de la articulación de una regulación que sea comprehensiva, es decir, que regule la cuestión, tanto desde una perspectiva procedimental, como contemplando las propias infraestructuras. En dicha determinación se deben respetar las exigencias establecidas por los Estados, con criterios bien definidos, ya que los Estados se reservan el margen de la decisión interna soberana a la hora de simplificar los estándares para el transporte y la movilidad de personal y equipos armamentísticos.

#### 4. Realizaciones en el primer año de la CEP

Los avances que ha aportado la CEP en su primer año de aplicación fueron valorados por el Consejo el pasado mes de mayo de 2019.<sup>65</sup> El Consejo ha adoptado una Recomendación, destacándose: el mencionado incremento del nivel de los presupuestos de defensa y de las inversiones conjuntas, del 3,3 % en 2018 al del 4,6 % en 2019, y la notable mejora en la planificación nacional recurriendo a los medios, iniciativas e instrumentos de la UE, como es el Plan de Desarrollo de Capacidades revisado, la revisión anual coordinada de la defensa y el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa. Asimismo, la previsión de la sustitución del Programa Europeo de Desarrollo Industrial por el progreso realizado para la materialización del Fondo Europeo de Defensa, para el periodo 2021-2027.

En cuanto a los desarrollos aún pendientes, el Consejo ha subrayado la necesidad del desarrollo colaborativo de capacidades que debe aún ser reforzado, así como la disponibilidad y capacidad de despliegue de fuerzas, en particular para las misiones y operaciones militares de la política común de seguridad y defensa

---

<sup>64</sup> Comisión Europea: *Defending Europe. Improving Military Mobility in the European Union*, ec.europa.eu «Plan de Acción sobre movilidad militar: la UE avanza hacia una Unión de Defensa», Y «Comunicación sobre la mejora de la movilidad militar en la Unión europea adoptada el 10 de noviembre de 2017. Comunicado de prensa de 28.3.2018.

<sup>65</sup> Vid. Cuadro: *Resumen de los proyectos de colaboración*. Consejo de Asuntos Exteriores (Defensa) de 14 de mayo de 2019. consilium.europa.eu

(PCSD).Y por último, destaca que queda aún por realizar el desarrollo de una ejecución rápida y eficaz para que se obtengan resultados y productos que sean tangibles.

En cuanto a los 34 proyectos emprendidos, resaltó el aspecto de la complementariedad auspiciada con la OTAN, que permite una mayor coherencia entre los procesos respectivos y que ha sido posible por el elevado número de proyectos en el desarrollo de capacidades de la UE que están vinculados a las prioridades de la OTAN, y partiendo de la Recomendación referida dispuso que la siguiente convocatoria de proyectos de la CEP se celebraría en 2021.<sup>66</sup> Ahora bien, conviene observar, en cuanto respecta a su materialización y financiación que el Tribunal de cuentas en su informe de septiembre de 2019 ha mostrado su preocupación porque cuestiona que las capacidades desarrolladas sean «reales» y sean además las necesarias para actuar frente a las amenazas potenciales. Asimismo el Tribunal detecta la ausencia de un proceso de planificación efectiva. Ello se evidencia tanto en la insuficiente inversión como en la falta de normas técnicas, que conlleva la fragmentación elementos que van en detrimento de la interoperabilidad de las fuerzas armadas y que harían falta cientos de millones para lograr la autonomía europea y poder defenderse sin ayuda externa.<sup>67</sup>

Y no se puede tampoco obviar que el Brexit, aunque se haya visto como una oportunidad para promover la integración, también es cierto que va suponer la detracción de un cuarto del gasto total de los EM. De ahí, que surjan nuevas expectativas a raíz de la nueva propuesta de la Comisión que incrementa el presupuesto de la UE a 22.500 millones de euros para el período 2021-2021 frente a los 2800 euros anuales para el período 2014-2020 (Dedicándose 13.000 millones de euros al Fondo Europeo de Defensa; 6.500 millones a la movilidad militar y 3000 millones a la PESC). Este aumento, no obstante, genera cierta preocupación porque han de establecerse los controles adecuados para dicho aumento. También ha de observarse que persiste una clara brecha en las diferentes percepciones de la seguridad entre los miembros y por ende el alcance de los compromisos asumidos por los Estados, lo que permite cuestionar la autonomía estratégica y hace más irreal aún la realización de un auténtico ejército europeo.

Persisten ciertas contradicciones como se evidencia en el énfasis conferido por la Presidencia finlandesa, que entre sus prioridades resaltaba el fortalecimiento de la PCSD, la cooperación con la OTAN, el incremento de las capacidades

---

<sup>66</sup> Recomendación relativa a la definición y a la evaluación de propuestas de proyectos en el marco de la CEP, que fue objeto de una serie de recomendaciones recogidas en el dictamen militar de la CMUE, y que fueron aprobadas por el Comité Político de Seguridad el pasado mes de octubre.

<sup>67</sup> A menudo mayor en internet, en el mercado único. Acerca de la autonomía Arteaga, F.: «La autonomía estratégica europea», *ARI 76/2017* de 11/10/2017.

para luchar contra las amenazas híbridas y la consiguiente consolidación de la resiliencia, así como el fortalecimiento de la seguridad y estabilidad de los países vecinos, a la par que el fortalecimiento de la asociación UE-África y el estrechamiento de la cooperación con la Asociación oriental, como lo puso de manifiesto en la acción común contra las amenazas híbridas, si bien contrasta la contradicción de la presidencia al reducir los fondos comprometidos por la anterior Comisión saliente de 105.000 millones de euros a 6.000 para el período 2021-2027, no siendo aprobada ninguna nueva misión bajo su mandato.<sup>68</sup>

En suma, podemos constatar la reciente asunción de un compromiso institucional con realismo y concreción de instrumentos para la PCSD. Este compromiso evidencia una mayor co-responsabilidad europea definiendo la defensa de su seguridad, valores e intereses en un entorno geopolítico desafiante, que podría suponer el fortalecimiento recíproco «ad intra» de la industria europea de seguridad y defensa, de la que se derivarían también beneficios adicionales, ya sea en la economía, el empleo o la investigación pues se espera un efecto multiplicador (5 billones de euros a partir de 2020).<sup>69</sup>

No obstante, resta aun la movilización que pueda coadyuvar no sólo a la defensa de la paz y de la democracia, sino también a la seguridad de los ciudadanos. La UE debe aspirar a defenderse por sí misma, si bien desde una perspectiva realista no se puede considerar aún consolidada la idea de una soberanía defensiva al servicio de la Unión. Es esperanzadora la afirmación del presidente D. Tusk al constatar un notable progreso hacia la definición de cómo ha de ser la Europa que nos defiende.<sup>70</sup> Parece ahora forjarse un incipiente consenso político europeo en materia de seguridad y defensa, siendo alentador el ofrecimiento de diálogo

---

<sup>68</sup> ORTEGA, A.: «Defensa europea: menos gastar más, y más gastar mejor», elcanoblog, *rralinsititutoelano Initiative to establish European Cooperation between the EU and Nato Defence Fund on The Agenda Helsinki. EU's New Defence and Security Initiatives. EU2019. Finland Presidency of the Council of the EU* <https://eu2019.fi/en/backgrounders/new-defence>

<sup>69</sup> Al concluir la reunión del pasado 6 de marzo de 2018 los Ministros de Defensa de las UE, la Ministra española subrayó el destacado papel de España y su compromiso con la PESCO, considerada pilar fundamental de la nueva política. Y la importancia de los hitos fundamentales adoptados: los nuevos proyectos PESCO, las normas de gobernanza y la hoja de ruta de la modalidad de los proyectos que se presenten España, participa en 11 proyecto y asume el sistema de mando y control, que sin duda supone un proyecto estratégico para nuestra capacidad de planeamiento en el ámbito de las operaciones. [www.defensa.gob.es/gabinete-red/notasPrensa/2018/03/DGC-180306-reunion-ue.html](http://www.defensa.gob.es/gabinete-red/notasPrensa/2018/03/DGC-180306-reunion-ue.html). Y, «La Europa que protege», en *Revista española de defensa*. Julio/Agosto 2017, p. 6

<sup>70</sup> DONALD TUSK también llamó la atención al Presidente de Estados Unidos «Estimado presidente Trump: Los Estados Unidos no tienen, ni tendrán nunca, mejor aliado que Europa. Actualmente Europa gasta en defensa mucho más que Rusia y tanto como China. Y creo que no puede caberle duda alguna, señor presidente, de que es una inversión en la defensa común de América y Europa.»., *Observaciones del presidente Donald Tusk sobre la cooperación UE-OTAN, 10 de julio de 2018*. [www.consilium.europa.eu/meetings/international-summit/2018/07/11-12](http://www.consilium.europa.eu/meetings/international-summit/2018/07/11-12).

estratégico con los socios incluido el campo nuclear,<sup>71</sup> para consolidar la idea expresada por el Secretario General de la OTAN, J. Stoltenberg de una alianza unida de Europa y Norteamérica, y un compromiso político permanente al que se sume la nueva ambición de una estrategia digital para que Europa tenga sus propias capacidades digitales en informática cuántica, redes 5G, ciberseguridad o inteligencia artificial.<sup>72</sup>

Queda por ver si la próxima oportunidad de la Conferencia para el futuro de Europa,<sup>73</sup> acierta con la aproximación integral a la resolución de conflictos con el pleno desarrollo de los medios civiles y militares adecuados dentro del ESLJ, siendo el SEAE, desplegado a nivel mundial, al que le corresponde ser la voz única a la UE para convertirla en un actor global. Todo ello debería verse acompañado de la consolidación de una conciencia ciudadana europea de su propia seguridad e identidad y del papel y liderazgo que, como potencia, debe asumir en la comunidad internacional.

---

<sup>71</sup> Manifestaciones del Presidente MACRON en la Conferencia de Seguridad de Múnich. [www.el-mundo-esw-internacional.com/2020/02/15. «Conferencia de Munich» amienemigos «trasatlánticos», dw.com/es/conf-de-seguridad-de-munich-amenemigos-trasatlanticos/a-52411450.](http://www.el-mundo-esw-internacional.com/2020/02/15/Conferencia-de-Munich-amenemigos-trasatlanticos/) Y SALA, L.: «La tecnología en el centro del enfrentamiento geoestratégico», *cuadernos de segruidad.com/2020/02/conferencia-tecnología-europa-estrategia*. RUBIO POLO, A.: «La OTAN vista desde Múnich: la cuadratura del diálogo y la defensa», [blog.realinstitutoelcano.org/author/Antonio-rubio-polo](http://blog.realinstitutoelcano.org/author/Antonio-rubio-polo). Es el juicio del asesor militar del actual AR: «The EU is now much more aware sand focused on security and defence and a European consensus is possible». *Politico: politico eu/article/top-eu-general-libya-mission-is key-test-claudio-graziano*.

<sup>72</sup> VON DER LEYEN, U.: «La UE, hacia la transición digital», *El Mundo*, 19 de febrero de 2020. Maros Šefcovič, vicepresidente responsable de Relaciones Interinstitucionales y Prospectiva, ha declarado: Nos hemos comprometido a cumplir el Pacto Verde Europeo y a mejorar las oportunidades de los ciudadanos y las empresas europeas en la transformación digital. Este programa de trabajo contribuirá a una Unión que se esfuerza por lograr más resultados».

En «Programa de trabajo de la Comisión para 2020: una hoja de rutas ambiciosa para una Unión que se esfuerza por lograr más resultados», *Comunicado de prensa de 29 de enero de 2020*.

<sup>73</sup> *Declaración del Consejo Federal Español del Movimiento europeo en torno a la Conferencia sobre el futuro de Europa*, auspiciando una política exterior y de defensa para conseguir una Europa más fuerte en el mundo. punto 7 apartado g. En [presidencia@movimiento-europeo.org](mailto:presidencia@movimiento-europeo.org).



---

## Resumen

---

El afianzamiento progresivo de la política de seguridad y defensa nos lleva a plantearnos su eficacia como instrumento de la política exterior de la UE. Analizamos los condicionamientos políticos y normativos de la progresiva estructuración de la Política común de seguridad y defensa y el papel nuclear de la Alta Representante en la ejecución de la estrategia global de seguridad de 2016 y la consiguiente revitalización de la agenda de defensa de la UE. La insuficiencia de instrumentos comunes ha dado paso, merced a la aproximación modular de la Alta Representante, al desarrollo de capacidades y la colaboración UE-OTAN, y a un progresivo desarrollo industrial en materia de defensa. El acierto de la Alta Representante en la coordinación, y su actuación conjunta con la Agencia europea de defensa en la evaluación de las propuestas busca dar una coherencia de resultados que cuente con incentivación financiera europea del nuevo Fondo europeo. La consideración de la puesta en marcha de la CEP como un instrumento vital en la PCSD. El apoyo de los Estados Miembros en la colaboración militar, y la actuación conjunta, afianzan además la complementariedad de la interacción UE-OTAN para satisfacer las necesidades recíprocas. La reciente evaluación crítica de las realizaciones de la CEP, con el fortalecimiento de los sectores industriales y de innovación de la defensa europea, nos permite también observar las deficiencias aún detectadas en la aproximación integral a la PCSD.

**Palabras clave:** Alta Representante, Política común de seguridad y defensa, Estrategia Global de seguridad, Cooperación estructurada permanente.



---

## Abstract

---

The consolidation of the defence and security policy leads us to re-evaluate its efficacy as an international policy tool for the EU.

We analyse the political and regulatory conditionings of the gradual structuring of the Common Security and Defence Policy and the pivotal role of the High Commissioner in the implementation of the EU's defence agenda.

Insufficient common tools have been replaced by the High Commissioner's modular approach, the development of capabilities and the EU-NATO cooperation, as well as by a gradual industrial development in the field of defence. The High Commissioner's apt choice of cooperating and acting jointly with the European Defence Agency in order to evaluate proposals aims to achieve coherent results which could count on financial incentives from the newly-created European Fund.

Understanding the launch of the PSC as a vital tool for the SDP, the support of Member States in terms of military cooperation, and joint action all serve to reinforce the complementary nature of the EU-NATO interactions in order to meet reciprocal needs. The recent critical evaluation of the SDP, strengthening the industrial and European defence innovation sectors, further allows us to observe those deficiencies still detected in the comprehensive approach to CSDP.

**Key words:** High Commissioner, Common Security and Defence Policy, European Union Global Security Strategy, Permanent Structured Cooperation.



## Capítulo 3

# Las delegaciones de la Unión Europea

Eduardo VILARIÑO PINTOS\*

### 1. Anotaciones desde el Derecho diplomático y consular

Las delegaciones de la Unión Europea están reguladas, básicamente, en el art. 5 de la Decisión del Consejo 2010/427/UE, de 26 de julio de 2010, sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y se mencionan en el art. 1.4 en tanto integrantes del SEAE junto a la administración central del mismo, así como en el art. 4.1 respecto a la función del Secretario General ejecutivo de la coordinación entre los servicios de la administración central, así como con las delegaciones de la Unión.

Me voy a ocupar aquí, no tanto del análisis de estas disposiciones, sino, principalmente, de hacer una breve consideración de las delegaciones desde el derecho diplomático y consular, bien consuetudinario, bien por analogía o por remisión, que le sea aplicable.

La regulación de estas delegaciones viene a confirmar el derecho de legación —es decir, la capacidad o facultad de poder enviar y recibir misiones diplomáticas— que corresponde a la Unión Europea en tanto sujeto de derecho internacional, carácter que, como es sabido, se establece en el art. 1.3 *in fine* del Tratado de la Unión Europea, en tanto que sustituye a la Comunidad Europea y al tener ésta reconocida la personalidad jurídico internacional, así como en el art. 47 del mismo Tratado al disponer escuetamente que la Unión tiene personalidad

---

\* Catedrático de Derecho Diplomático y Consular en la Universidad Complutense de Madrid (jubilado).

jurídica, y, en fin, teniendo en cuenta la interpretación que al respecto hace el TJUE en la Sentencia sobre el asunto AETR (31 de marzo de 1971).

Ante todo, hay que destacar que la creación de las delegaciones implica, por primera vez, la existencia de una red y sistema de misiones diplomáticas permanentes enviadas por una organización internacional ante otros sujetos de derecho internacional, aun, sin desconocer la existencia de misiones diplomáticas de organizaciones internacionales, incluso con carácter permanente, como es el caso de la representación del Consejo de Europa en Bruselas.

En consecuencia, hay que decir que las delegaciones son misiones diplomáticas permanentes, de la primera categoría, establecidas, por tanto, con carácter indefinido ante terceros Estados u organizaciones internacionales, es decir, ante otros sujetos de derecho internacional excluidos los Estados miembros de la Unión.

En tanto misiones diplomáticas su establecimiento requerirá el consentimiento mutuo entre los sujetos que entablan la relación, lo que ha de hacerse por acuerdo entre la Unión y el sujeto receptor, salvo cuando sean establecidas ante una organización internacional de la que la Unión sea miembro, en cuyo caso bastará con la comunicación del envío.

Dado que en esta publicación se va a considerar, por otros autores, el tema respecto a las organizaciones internacionales, mi consideración se centrará en las delegaciones ante terceros Estados. Las delegaciones estarán integradas, en principio, como miembros de las mismas, por un Jefe de Delegación, personal diplomático, personal administrativo y técnico y por personal de servicio.

Las delegaciones podrán ejercer las funciones propias de una misión diplomática de carácter permanente. En primer lugar, la función de representación, de modo que las delegaciones representan a la Unión ante el Estado receptor, representación que abarcará los tres aspectos de la misma: *a)* simbólico, es decir, la Unión se hace presente en tanto sujeto de derecho internacional ante el tercer Estado también en tanto tal sujeto. *b)* político, las delegaciones propugnarán, defenderán y ejecutarán la política decidida por la Unión, ante el tercer Estado. *c)* jurídico, las delegaciones podrán asumir en nombre de la Unión todo tipo de compromisos jurídicos —derechos y obligaciones— en derecho internacional, obviamente, en el ámbito de sus competencias.

En segundo lugar, la negociación, es decir, las delegaciones podrán negociar con el tercer Estado sobre cualquier materia que interese a ambas partes. Claro está, las delegaciones sólo podrán negociar en el ámbito de las competencias

atribuidas a la Unión. En este punto hay que indicar que la Decisión, en el art. 5.8, atribuye al Jefe de la Delegación la facultad de representar a la Unión en el Estado receptor a efectos de la celebración de contratos y para ser parte en actuaciones judiciales.

En tercer lugar, la función de observación e información, es decir, las delegaciones deberán enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y acontecimientos del Estado receptor y como repercuten en él los hechos que se produzcan en otros Estados e informar de todo ello a la Unión.

En cuarto lugar, las delegaciones podrán proteger en el tercer Estado los intereses de la Unión y, como señala el art. 5.7 de la Decisión, tendrán capacidad para atender las necesidades de otras instituciones de la Unión, en particular del Parlamento Europeo; e, igualmente, para proteger los intereses de sus ciudadanos cuando así se sea solicitado por ciudadanos de un Estado miembro cuando éste no tenga en ese tercer Estado misión diplomática, en lugar de solicitarlo a la misión diplomática de otro Estado miembro. Tal protección entiendo que así podrá ser sobre la base de lo dispuesto en los arts. 20.2,c) y 23 del TFUE y 46 de la Carta de Derechos Fundamentales.

En quinto lugar, las delegaciones fomentarán y desarrollarán las relaciones amistosas entre la Unión y el Estado receptor.

Las delegaciones de la Unión podrán ser residentes o no, pues cabe la acreditación del jefe de la delegación o de otros agentes diplomáticos en acreditación múltiple, en su forma de acreditación múltiple pasiva, es decir que un jefe de delegación u otro agente diplomático esté acreditado en diferentes Estados, siendo el Estado receptor principal aquel en que reside y el otro u otros Estados de acreditación serían Estados segundos de la acreditación. En cualquier caso para llevar a cabo tal acreditación será necesario el consentimiento tanto del Estado principal como del o de los segundos Estados y, en consecuencia, habrá de obtenerse el *placet* de los segundos Estados cuando se trate de la acreditación de un jefe de delegación. Nada impide tampoco la forma de acreditación múltiple activa, es decir, que una misma persona (normalmente) o varias sean acreditadas por varios sujetos ante un mismo sujeto receptor; en nuestro caso se trataría, lo más probable, que un jefe de delegación de la Unión fuese también acreditado como jefe de misión propio por uno o varios Estados miembros de la Unión ante un tercer Estado.

En cuanto a los miembros de la misión, hay que señalar la necesidad de que por la Unión se solicite al Estado receptor la concesión del *placet* para el Jefe de la Delegación, así como la posibilidad de que cualesquiera miembros con carác-

ter diplomático sean declarados persona *non grata* en cualquier momento incluso antes de su llegada al tercer Estado.

También se ha de entender, que los miembros del personal diplomático de la delegación han de tener, en principio, la ciudadanía de la Unión, lo que está previsto por la Decisión en el art. 5.2, apartado 2, al establecer que el personal de las delegaciones constará del personal del SEAE y, cuando resulte apropiado, por personal de la Comisión; y toda vez que el personal de la SEAE estará integrado por funcionarios y otros agentes de la Unión Europea, incluidos miembros del personal de los servicios diplomáticos de los Estados miembros en calidad de agentes temporales y si fuese necesario podrá recurrir a expertos nacionales especializados, en comisión de servicios (art. 6.2 y 3 de la Decisión). Por consiguiente, este personal sólo podrá ser nacional del Estado receptor si así lo consiente este Estado, consentimiento que también será necesario cuando se trate de nombrar a un nacional de cualquier otro Estado no miembro de la Unión.

Respecto al *status* diplomático, el art. 5.6 de la Decisión dispone que el Alto Representante tomará las medidas necesarias para garantizar que los Estados anfitriones concedan a las delegaciones y a su personal y sus bienes los privilegios e inmunidades *equivalentes* a los mencionados en la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 18 de abril de 1961. Se trata, por tanto, de una remisión al Convenio de 1961, al estar aparcado el proceso de manifestación del consentimiento de la Convención de Viena de 1975 sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal, que sería lo más adecuado respecto a las obligaciones del Estado anfitrión de una organización internacional. Sin embargo esta remisión a la concesión de un *status equivalente* ha de entenderse, también, en relación con las organizaciones internacionales y con los terceros Estados, a lo que debe conducir la previa obligación que en el mismo art. 5.6, se impone al Alto Representante de tramitar los acuerdos necesarios con el país anfitrión, la organización internacional o el tercer país de que se trate. Todo ello nos lleva a que, por analogía, el Alto Representante y, en definitiva, la Unión Europea acordará, con todos ellos, todos los tratos especiales que constituyen el *status* diplomático a las delegaciones y a su personal en los términos, en principio, establecidos en el Convenio de Viena de 1961, aunque las relaciones entre la Unión y los terceros Estados no sea una relación entre Estados que es el ámbito de aplicación del repetido Convenio de 1961. Estos acuerdos son perfectamente posibles y correctos conforme al derecho diplomático.

Por otra parte, las delegaciones serán las encargadas de ejercer una función de coordinación, principalmente para actuaciones conjuntas, con las misiones diplomáticas de los Estados miembros en cada concreto Estado receptor, susti-

tuyendo, así, en el ejercicio de la misma al jefe de la misión del Estado al que le correspondiese la presidencia del Consejo en lo que se ha denominado «diplomacia grupal».

En el orden consular, entiendo que nada impide que la Unión entable relaciones consulares y, en consecuencia pueda establecer oficinas consulares en terceros Estados, puesto que hay funciones consulares para cuyo ejercicio los Estados miembros han de tener en cuenta normas comunitarias, como respecto a los pasaportes y a los visados, así, por ejemplo, el «Modelo uniforme de visados»; otras funciones como la indicada protección de ciudadanos o el ejercicio de la función de asistencia a los mismos, incluyendo la asistencia a los ciudadanos privados de libertad, e incluso, en la hipótesis de que la Unión abandere buques o aeronaves, serían las oficinas consulares de la Unión las que ejercerían las funciones consulares en materia de navegación marítima y aérea. En definitiva, cabría el ejercicio de funciones consulares que no implique la necesaria aplicación del derecho interno de los Estados miembros, excluyendo, por otra parte, las funciones en materias en que la Unión no tenga competencias.

De esta manera, si la Unión Europea establece relaciones consulares, para lo cual también es necesario el consentimiento de los terceros Estados, podrían establecerse, además de oficinas consulares, una sección consular en las delegaciones que, aunque no es técnicamente una oficina consular, ejerce las mismas funciones consulares.

Por último, en el ámbito de la coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países, la Directiva (UE) 2015/637 del Consejo de 20 de abril de 2015, dispone en el art.11 que las delegaciones de la Unión cooperarán con las con las embajadas y consulados de los Estados miembros y se coordinarán con ellas para contribuir a la cooperación y coordinación locales y en casos de crisis. Las delegaciones y la sede central del SEAE facilitarán, también, el intercambio de información entre las embajadas y consulados de los Estados miembros y, cuando proceda, con las autoridades locales. Asimismo, las delegaciones facilitarán la información general disponible sobre la asistencia a la que podrían tener derecho los ciudadanos no representados, en particular, cuando proceda, con los acuerdos prácticos alcanzados.

Y el art. 13. 3 de esta misma Directiva, establece que en casos de crisis, el Estado de referencia o los Estados miembros que coordinen la asistencia serán responsables de coordinar toda la ayuda prestada a los ciudadanos no representados, con el apoyo de los demás Estados miembros afectados, la delegación de la Unión y la sede central del SEAE.



## Capítulo 4

# De Roma a Lisboa: construyendo el camino hacia las Delegaciones de la Unión Europea

Belén SÁNCHEZ RAMOS\*

### 1. Introducción

Si bien la Unión Europea (UE) cuenta hoy en día con una consolidada red de Delegaciones —140— acreditadas tanto ante terceros Estados como ante otras Organizaciones Internacionales, lo cierto es que su despliegue no ha sido fácil debido a la «*inadecuación*» tanto del Derecho Diplomático como del propio Derecho de la UE. A pesar de ello, prácticamente desde su creación, las entonces Comunidades Europeas ejercieron el derecho de legación activo —a través de la Comisión—, sorteando no pocas dificultades, hasta convertir a esta red en una «*herramienta esencial*» que aporta visibilidad a la acción exterior de la Unión Europea.

La UE es la única Organización Internacional (OI) que cuenta con una red de Delegaciones permanentes acreditadas ante terceros países, desarrollando así una práctica habitual entre Estados —lo que conocemos como Diplomacia tradicional, de corte bilateral y permanente— pero desconocida, hasta entonces, en el ámbito de las OI, que, tradicionalmente participaban en la diplomacia multilateral recibiendo misiones diplomáticas tanto de Estados como de otras OI, o bien enviando Delegaciones con carácter temporal. Por lo tanto, una vez más, la UE ha venido caminando en «*solitario*», poniendo de manifiesto su carácter «*sui ge-*

---

\* Profesora Contratada Doctora (acreditada Titular) de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Vigo (bsanchez@uvigo.es).  
Todas las páginas web de referencia han sido consultadas por última vez el 27 de febrero de 2020.

*neris*» que la singulariza, también en el ejercicio de derecho de legación, respecto del resto de OI y sorteando numerosas dificultades dado que las Comunidades Europeas —prácticamente desde su creación— ejercieron el derecho de legación activo a pesar tanto de la «*inadecuación*» del Derecho Diplomático, como «*del silencio*» del Derecho originario que se mantiene, prácticamente, hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa<sup>1</sup>, donde, al fin, las Delegaciones «*salen a luz*», pasando por una importante transformación de «Delegaciones de la Comisión Europea» a «Delegaciones de la Unión Europea» que va mucho más allá de un simple cambio de denominación. En este sentido, hay que destacar que, sin embargo, el Parlamento Europeo<sup>2</sup> ya había apuntado, en el año 2000, la necesidad de abordar algunos cambios relativos a: la clarificación y desarrollo del estatuto jurídico de las Delegaciones de la Comisión Europea; su papel y su relación con las instituciones comunitarias —donde destaca la propuesta de que las Delegaciones de la Comisión se transformen en Delegaciones de la Comunidad<sup>3</sup>—; la formación de los funcionarios comunitarios destinados a ocuparse de la actividad exterior —proponiendo la creación de una Escuela Diplomática Comunitaria— y la contribución de los servicios diplomáticos de los Estados miembros; así como la coordinación entre las Delegaciones y los servicios exteriores de los Estados miembros<sup>4</sup>, si bien ha habido que esperar diez años para algunas de esas propuestas vieses finalmente la luz.

El objetivo de nuestro trabajo es presentar las etapas del proceso de creación y desarrollo de lo que hoy conocemos como Delegaciones de la Unión Europea, centrándonos en el estudio de las Delegaciones acreditadas ante terceros Estados<sup>5</sup>. Para ello, en primer lugar, nos acercaremos a las principales dificultades que han tenido que sortear las Comunidades Europeas en el ejercicio del Derecho de legación activo para continuar hacia las principales cuestiones que se derivan de la acreditación de Delegaciones de la Comisión para llegar, finalmente, a las Delegaciones de la UE.

---

<sup>1</sup> El Tratado de Lisboa se adoptó el 13 de diciembre de 2007 y entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

<sup>2</sup> *Resolución del Parlamento Europeo sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea*. A5-0210/2000. DOCE C135, págs. 69-72.

<sup>3</sup> Junto a esa propuesta cabe señalar también la de regular las relaciones de las delegaciones con el Alto Representante para la PESC. Parlamento Europeo (A5-0210/2000).

<sup>4</sup> Con medidas como la redacción de informes comunes en los que las Embajadas de los Estados miembros y la delegación expresen de manera conjunta sus puntos de vista o la representación coordinada en organismos internacionales, Parlamento Europeo (A5-0210/2000).

<sup>5</sup> En cuanto al ejercicio del Derecho de legación pasiva y las Delegaciones acreditadas ante Organizaciones Internacionales puede consultarse, entre otros, SÁNCHEZ RAMOS, B., *La Unión Europea y las Relaciones Diplomáticas*, Valencia, edit. Tirant lo Blanch, 2004, pp. 65-76 y 233-254.

## 2. Dificultades en el camino

El despliegue de una red de Delegaciones exteriores por la Comisión Europea no ha sido fácil, teniendo que sortear, básicamente, dos obstáculos:

- (i). La «*inadecuación*» del Derecho Diplomático, dado que, a pesar de que estamos ante una de las ramas más codificadas de Derecho Internacional, sin embargo, ninguna de las Convenciones en vigor regula el ejercicio del derecho de legación activo por una OI<sup>6</sup>. Como veremos, esta laguna se ha superado aplicando, por analogía, las disposiciones de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 (CVRD61), lo que, en nuestra opinión, «*asimila*» las Delegaciones de la Unión Europea a las misiones diplomáticas acreditadas entre Estados, contribuyendo al desarrollo del derecho diplomático clásico<sup>7</sup>.
- (ii). Dificultades internas, derivadas, por una parte, de la «*desconfianza*» de los Estados miembros, que temían que sus misiones diplomáticas perdiesen protagonismo, por lo que, en numerosas ocasiones el clima era más de confrontación que de cooperación, lo que, por ejemplo, llevó a la Comisión a afirmar, en el año 2001 que «*las Delegaciones no se han establecido para competir con las Embajadas de los Estados miembros; las funciones y las responsabilidades respectivas suelen estar bien definidas pero a veces no se comprenden bien*»<sup>8</sup>; y, por otra parte, del «*silencio de los Tratados*», dado que, si bien es cierto que el ejercicio del derecho de legación es una manifestación de la personalidad jurídica internacional, sin embargo, se planteaban muchos interrogantes tales cómo a quién le correspondía el ejercicio —no olvidemos que hasta Lisboa las Delegaciones dependían funcionalmente de la Comisión tal y como se deduce de su denominación—, cómo se realizaría el procedimiento de acreditación o qué funciones desempeñarían —dado que estamos ante una OI, con competencias limitadas—. Lo cierto es que todas estas incertidumbres se superaron conjugando la propia dinámica comunitaria con un instrumento de Diplomático, como es la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 19 de abril de 1961, a cuyo abrigo se fue tejiendo una importantísima red de Delegaciones que se

---

<sup>6</sup> Véase, VILARIÑO PINTOS, E., *Curso de Derecho Diplomático y Consular*, edit. Tecnos, 2016.

<sup>7</sup> SÁNCHEZ RAMOS, B., *op. cit.*, nota 5, pp. 349. En la misma línea, WOUTERS Y DUQUET han apuntado que «the Union applies the 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations to the fullest extent possible in bilateral agreements with third countries and other international organizations. As a result, the EU has made an original contribution to international diplomatic law», WOUTERS, J., DUQUET, S., «The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: New horizons», *Working Paper n° 62-May 2011*, Leuven Centre for Global Governance Studies, p. 19.

<sup>8</sup> *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa al Desarrollo del Servicio Exterior* (COM 2001) 381 final, Bruselas, 3.7.2001, pág. 3.

consolidó en Derecho originario de la mano del Tratado de Lisboa. Quizás habría que preguntarse por qué hemos tenido que esperar hasta el año 2009 si ya, desde hacía mucho tiempo, las Delegaciones se habían convertido en una pieza fundamental de la acción exterior de la Unión Europea.

### 3. De las Delegaciones de la Comisión Europea

Las Comunidades Europeas ejercieron el derecho de legación activo prácticamente desde su creación. En este sentido debemos destacar que la Comunidad Económica del Carbón y Acero<sup>9</sup> (CECA), sólo dos años después de su creación, en 1954 y a pesar del silencio de su Tratado originario, estableció una Delegación ante el Reino Unido, en virtud de un intercambio de notas entre el Presidente de la Alta Autoridad y el representante del Reino Unido ante la CECA, iniciando así el camino hacia el establecimiento de relaciones bilaterales permanentes de corte diplomática con otros sujetos de Derecho Internacional.

Lo cierto es que, desde esa fecha, la Comisión Europea no dejó de enviar Delegaciones al exterior. Ante esta realidad, cabe preguntarse en qué base jurídica se fundamentó la acreditación de Delegaciones, dado que los Tratados originarios no contaban con ninguna disposición relativa al ejercicio de este derecho.

El fundamento para su ejercicio se derivó implícitamente de las distintas competencias —carácter exclusivo o compartido— y objetivos que le habían sido atribuidos a las Comunidades en los Tratados originarios<sup>10</sup> en virtud de las cuales la Comisión Europea fue estableciendo un entramado de relaciones, ya sea mediante la celebración de acuerdos, programas de ayuda...— que derivaron en la necesidad de establecer una representación permanente. Consecuentemente, la propia evolución de la política comercial común, la política de cooperación al desarrollo (ACP) o la ampliación (PECO y los NEI en los 80) dio lugar al desarrollo de una red que se fue desarrollando rápidamente y reafirmando el papel de la Comunidad Europea en la escena internacional. En este sentido, la propia Comisión Europea señaló que «las delegaciones ejercen las facultades conferidas por el Tratado de la CE en terceros países. Esto significa promover los intereses de Europa incorporados en las políticas comunes, principalmente la política comercial común, pero también en otras políticas, como las de agricultura, pesca,

<sup>9</sup> El Tratado por el que se creaba la Comunidad Europea del Carbón y el Acero fue firmado por los seis Estados miembros originarios el 18 de abril de 1951 en París y entró en vigor el 23 de julio de 1952.

<sup>10</sup> En esta línea DEMBINSK ha destacado que «...an international organization can send a mission to another subject of International law when that is necessary for it to fulfil its task», DEMBINSK, L., *The modern law of Diplomacy. External missions of states and international organizations*, The Netherlands, 1988, pág. 33.

medio ambiente y salud y seguridad. Significa asimismo actuar en áreas como las de Justicia y Asuntos de Interior, en las que la CE no tiene poderes exclusivos»<sup>11</sup>.

Si bien hablamos de la ausencia de regulación de este derecho en los Tratados Originarios, sin embargo, tres de las sucesivas reformas que han ido sufriendo incidieron, en mayor o menor medida, en este derecho. En ese sentido, cabe mencionar, en primer lugar, el Acta Única Europea<sup>12</sup> puesto que, en su art. 30.9<sup>13</sup>, introdujo una referencia a este Derecho debiendo destacarse, sin embargo, dos características esenciales de dicha disposición: en primer lugar, la referencia a las Delegaciones de la Comisión se circunscribía a un ámbito muy concreto, como era la cooperación política europea, y, en segundo lugar, simplemente ofrecía una referencia a la *existencia*<sup>14</sup> de dichas Delegaciones y la labor que debían desempeñar en el marco de la cooperación política: la coordinación con los Estados miembros. En segundo lugar, debemos hacer referencia al Tratado de la Unión Europea<sup>15</sup>, dado que, en el marco del Título V, relativo a la Política Exterior y de Seguridad Común, establecía, en su art. 20<sup>16</sup>, la «*existencia*» de Delegaciones de la Comisión en el exterior y perfilaba el papel que debían desarrollar en este marco, sumando, así, nuevas funciones. Sin embargo, seguía sin abordarse su regulación, para lo que habría que esperar al Tratado de Lisboa.

---

<sup>11</sup> COM (2001) 381final, Bruselas, 3.7.2001, pág. 2.

<sup>12</sup> El Acta Única Europea, adoptada en 1986 es la primera reforma de los Tratados que llega a ver la luz. Por el camino se quedó, sin embargo, el Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea, de 14 de febrero de 1984, cuyo artículo 89, paradójicamente, sí ofrecería una regulación del derecho de legación activo en los siguientes términos «la Comisión puede, con el acuerdo del Consejo de la Unión, establecer representaciones en los terceros Estados y ante las Organizaciones Internacionales. 2. Estas representaciones están encargadas de representar a la Unión en todos aquellos asuntos que se refieran a una acción común. Puede también, en colaboración con el agente diplomático del Estado miembro que asume la Presidencia del Consejo Europeo coordinar la actividad diplomática de los Estados miembros en las materias que corresponden a la cooperación. 3. En los terceros Estados y ante las Organizaciones Internacionales en las que no haya representación de la Unión, estará representada por el agente diplomático del Estado miembro que asume la presidencia del Consejo o en su defecto, por el agente diplomático de cualquier otro Estado miembro».

<sup>13</sup> Art. 30.9 AUE «las Altas Partes contratantes y la Comisión, gracias a una asistencia y una información mutuas, intensificarán la cooperación entre sus representaciones acreditadas ante terceros países y ante las Organizaciones Internacionales».

<sup>14</sup> Hablamos de una referencia a su existencia, porque no se introdujo ninguna disposición que regulase el procedimiento de acreditación, su estatuto jurídico, funciones...

<sup>15</sup> El Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht, es la segunda reforma de los tratados originarios, adoptada el 7 de febrero de 1992 y en vigor desde el 1 de noviembre de 1993. Sobre la incidencia del TUE en las Delegaciones de la Comisión puede consultarse SOBRINO HEREDIA, J.M., «La actividad diplomática de las delegaciones de la Comisión en el exterior de la Comunidad Europea», *RIE*, vol. 20, nº 2, 1993, pp. 485-532; VILARIÑO PINTOS, E., «Representación Diplomática y consular en el Tratado de la Unión Europea», *RIE*, vol. 22, 1995, pp. 417-443.

<sup>16</sup> Art. 20 TUE «las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión en los terceros países y en las Conferencias Internacionales, así como sus representaciones ante las Organizaciones Internacionales, cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones comunes y las acciones comunes adoptadas por el Consejo. Intensificarán su cooperación intercambiando información, procediendo a valoraciones comunes y contribuyendo a la ejecución de las disposiciones contempladas en el art. 20 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea».

Para el despliegue de esta red la Comisión se «apropió» de la técnica de la diplomacia bilateral, es decir, el procedimiento de acreditación. A este respecto debemos apuntar que en el marco del derecho comunitario no contábamos con ninguna disposición en la que se regulasen cuestiones relativas al procedimiento que había de seguirse para acreditar una Delegación de la Comisión ante un tercer Estado. El Derecho Internacional, por su parte, tampoco ofrecía una respuesta y ello a pesar de que el Derecho Diplomático es una de sus ramas más codificadas. Esta laguna se superó mediante la aplicación, por analogía, de las disposiciones de la CVRD 1961. Consecuentemente, el establecimiento de una Delegación de la Comisión ante un tercer Estado gravitaba en torno a la figura del consentimiento —al igual que en las relaciones entre Estados— en el sentido en que éste debía obtenerse tanto para el establecimiento de una Delegación como para el nombramiento del jefe de delegación, número de miembros que la componen, así como el establecimiento de oficinas en un lugar diferente de aquel en el que radica la Delegación.

En cuanto al procedimiento para el nombramiento del jefe de Delegación este era esencialmente formalista. En un principio se informaba al Estado receptor, aunque de forma no oficial, tanto del nombre como del Curriculum Vitae de la persona que pretendía ser nombrada Jefe de Delegación y si, transcurrido un plazo razonable, el Estado receptor no había expresado ninguna objeción, la Comisión procedía al nombramiento oficial de esa persona como jefe de Delegación y, posteriormente éste, una vez que llegaba a su lugar de destino presentaba sus cartas credenciales remitidas por el Vice-presidente de la Comisión responsable de Relaciones Exteriores al Ministro de Asuntos Exteriores del Estado receptor. Sin embargo, a partir de 1979, el acuerdo sobre la persona propuesta como jefe de Delegación debía confirmarse formalmente por el Estado receptor mediante un intercambio de notas verbales, otorgando éste formalmente el *placet* a la persona que se proponía nombrar como Jefe de Delegación. La persona designada como Jefe de Delegación, una vez que llegaba a su destino, debía presentar las Cartas Credenciales, que generalmente iban acompañadas de las Cartas de llamada de su predecesor. Desde 1983, dichas Cartas, que en principio eran remitidas al Ministro de Asuntos Exteriores, —con lo que la Delegación quedaba acreditada ante el Gobierno de dicho país y no ante el Jefe de Estado— eran remitidas a éste y, excepcionalmente, al Ministro de Asuntos Exteriores cuando así lo establezcan las normas internas del Estado receptor.

Como hemos visto, hasta el momento se ha ido estableciendo un paralelismo entre las Delegaciones de la Comisión y las misiones diplomáticas acreditadas entre Estados, en la medida en que se produce una similitud en cuanto a los procedimientos de acreditación o, por ejemplo, el estatuto jurídico de que disfrutaban. Esta simetría también se va producir, en cierta medida, en las funciones

llevadas a cabo por estas Delegaciones, si bien las funciones diplomáticas de las Delegaciones son una proyección exterior del ejercicio de las competencias comunitarias y, por tanto, se desarrollan siempre bajo el prisma de la existencia de una diferencia esencial y nada desdeñable en relación a la actividad diplomática desplegada por los Estados, como es el carácter funcional de la actuación comunitaria, consecuencia de su carácter de sujeto de naturaleza derivada. Así, dentro de los límites de sus competencias, las funciones diplomáticas desempeñadas por las Delegaciones de la Comisión eran plenamente asimilables a las ejercidas por la misión diplomática de un Estado, es decir, llevan a cabo las funciones típicamente diplomáticas: representación, información, negociación, así como otras funciones características de la Comisión Europea como era la gestión de la ayuda exterior<sup>17</sup>.

## 4. A las Delegaciones de la Unión Europea

### 4.1. Cuestiones previas

Como ya hemos apuntado, con Lisboa las Delegaciones de la Comisión pasan a denominarse Delegaciones de la Unión Europea<sup>18</sup>, si bien las modificaciones o novedades que se introducen en su funcionamiento van mucho más allá de un simple cambio de denominación. Sin embargo, antes de acercarnos a dichas novedades, analizaremos brevemente el nuevo diseño de la representación exterior<sup>19</sup>, donde tanto la creación de dos nuevas figuras —el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y de Seguridad y el Presidente del Consejo Europeo—, que convivirán con la Presidencia de la Comisión —que seguirá asumiendo, dentro de marco competencial, la representación exterior<sup>20</sup>—; como de un nuevo organismo —el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)— van a repercutir en gran medida en el funcionamiento de las Delegaciones de la Unión Europea. Además, no debemos olvidar que esta nueva configuración de la acción

---

<sup>17</sup> Para un análisis detallado de las funciones de las Delegaciones de la Comisión puede consultarse SÁNCHEZ RAMOS, B., *op.cit.*, nota 5, pp. 159-215.

<sup>18</sup> En cuanto su denominación, AUSTERMAN apuntó que «the designers of the Lisbon Treaty were careful not to call them embassies, so as to avoid that the EU appears like a nation-state in the making», AUSTERMAN, F., «The European External Action Service and its Delegations: a diplomatic service of different speeds», *Global Affairs*, Vol. 1, 2015, nº 1, pp. 51-57, p. 52.

<sup>19</sup> De acuerdo con la Comisión Europea «Union external representation is the act of expressing the position of the Union on certain issues on the international scene», *Vademecum on the external action of the European Union*, European Commission. Secretariat-General and Legal Service, SEC (2011) 881.

<sup>20</sup> «Con excepción de la política exterior y de seguridad común, y de los demás casos previstos en los Tratados, asumirá la representación exterior de la Unión Europea».

exterior persigue la búsqueda de un objetivo: su unidad, eficacia y coherencia, tal y como establecen los artículos 21.3<sup>21</sup> y 26.3<sup>22</sup> del TUE<sup>23</sup>.

La creación del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y de Seguridad (AR)<sup>24</sup> es una de las principales novedades que aporta Lisboa<sup>25</sup>, configurándolo como una figura clave encargada de aportar unidad y coherencia al conjunto de la acción exterior de la UE, dotándola para tal fin, tal y como se deriva del art. 18 TUE de importantes competencias en diferentes niveles, dado que: dirige la Política Exterior y de Seguridad y Defensa<sup>26</sup>; preside el Consejo de Asuntos Exteriores<sup>27</sup>; asume la Vicepresidencia de la Comisión en el ámbito de las relaciones exteriores<sup>28</sup>; dirige el SEAE<sup>29</sup> y es, además, el máximo responsable de las Delegaciones de la UE<sup>30</sup>. Como puede deducirse de esta enumeración de funciones<sup>31</sup>, el AR es, sin lugar a dudas, la pieza fundamental

---

21 «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, garantizarán dicha coherencia y cooperarán para tal fin».

22 «El Consejo y el Alto Representante de la Unión para asuntos exteriores y de Seguridad velarán por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión».

23 Sobre esta cuestión puede consultarse, entre otros, SÁNCHEZ RAMOS, B., «La representación exterior de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa: en busca de la unidad, eficacia y coherencia» en SOBRINO HEREDIA, J.M (Dir.); ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., PUREZA, J.M. (coords.), *Innovación y conocimiento. IV Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*. Lisboa, 23, 24 y 25 de noviembre de 2009, edit. Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 481-490.

24 Será nombrado por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada (art. 18.1TUE). El AR/VP viene a sustituir y sumar, en una única figura, a las tres que, hasta entonces, asumían la responsabilidad de la acción exterior: el Alto Representante para la PESC, al Ministro de Asuntos Exteriores del Estado miembro que ejerce la presidencia rotatoria del Consejo y al Vicepresidente de Relaciones Internacionales de la Comisión.

25 En relación al AR, Catherine Ashton destacó que «one of the main innovations of the Lisbon Treaty was to transfer the responsibilities of the rotating Presidency in the area of foreign policy to the High Representative and the EEAS», *European External Action Service Review 2013*. En esa misma línea, Missiroli apuntó que «the creation of the High Representative (HR) of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice-President of European Commission (VP) represents one of the most important institutional changes enshrined in the Lisbon Treaty», MISSIROLI, A (edit.), *The EU and the world: players and policies postLisbon-A Handbook*, EU Institute for Security Studies, 2016, p. 18.

26 En este sentido, el art. 18.2TUE establece que «el Alto Representante estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa».

27 Art. 18.3 TUE.

28 Art. 18.4 TUE.

29 El art. 27 TUE establece que «en el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un Servicio Europeo de Acción Exterior». Por su parte, el art. 1.3 de la Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del SEAE establece que éste «estará sometido a la autoridad del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad».

30 Estableciendo así el art. 221.2 TFUE «las delegaciones de la Unión estarán bajo la autoridad el Alto Representante».

31 A las que hay que sumar: la de contribuir, con sus propuestas, a elaborar la política exterior y de seguridad común, y ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo (art. 27.1); representar a la UE en ámbitos PESC y dirigir el diálogo político con terceros Estados en nombre de la Unión y expresar su posición en las organizaciones y conferencias internacionales (art. 27.2); organizar la coordinación de los Estados miembros en organizaciones y conferencias internacionales (art. 34); la convocatoria extraor-

para dotar de coherencia a todo el «sistema» de acción exterior, lo que se refleja, básicamente, al aunar, además, los cargos de Vicepresidente de la Comisión (VP) responsable de asuntos exteriores —y, por tanto, de la coordinación en todos los ámbitos de acción exterior cuya competencia recae en la Comisión<sup>32</sup>—, y asumir la Presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores<sup>33</sup>. Esta suma de cargos ha planteado no pocos interrogantes al estar presente en diversas Instituciones que representan, como es sabido, muy diferentes intereses.

Junto al AR, otra de las novedades que introduce Lisboa es la creación de la Presidencia permanente del Consejo Europeo<sup>34</sup>, quien asume también competencias exteriores, estableciendo así el art. 15.6 del TUE que «asumirá en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del alto representante de la Unión para asuntos políticos y de seguridad». Si conjugamos esta disposición con las relativas a las funciones del AR/VP y del Presidente de la Comisión, todos con capacidad para representar —en sus ámbitos competenciales— a la Unión Europea en el exterior, no es difícil imaginar la ardua y difícil tarea de lograr una representación exterior coherente y eficaz<sup>35</sup>. Tarea, todavía más comple-

---

dinaria del Consejo de oficio o a petición de un Estado miembro (art. 30.2) o proponer el nombramiento de Representantes Especiales (art. 33).

<sup>32</sup> Véase art. 18.4 TUE.

<sup>33</sup> Sin olvidar que también participa en los trabajos del Consejo Europeo (art. 15.2 TUE). Todo ello, con el objetivo establecido en el art. 21.3 velar «por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas», siendo el Consejo y la Comisión, asistidos por el AR, los que garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto.

<sup>34</sup> El Consejo Europeo elige a su presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez (art. 15.5 TUE).

<sup>35</sup> En este sentido, la Comisión Europea ha adoptado diversos instrumentos con la finalidad de clarificar el papel de cada uno de estos actores. Así, en relación con el presidente del Consejo Europeo, ha establecido que, conforme al art. 15.6 TUE éste, junto con el presidente de la Comisión, «represent the Union at summits with third countries at the level of Heads of State and Government». En cuanto a la Comisión Europea ha apuntado que «in accordance with article 17.1 TEU, with the exception of CFSP and other cases provided for in the Treaties (in particular article 138 TFEU), the Commission ensures the external representation of the EU externally at all different levels: the President of the Commission (together with the President of the European Council) at the level of Heads of State and Government; the members of the Commission at Ministerial level on their specific portfolios (including the HR acting as VP responsible within the Commission for the responsibilities incumbent on it in external relations and for coordinating other aspects of the Union's external action); the Commission services (DG) at the different experts levels. Furthermore, in accordance with article 220.2 TFEU, the Commission shall, together with the HR, implement the cooperation and relations of the EU with international organizations. The same applies, mutatis mutandis, to the cooperation and relations of the EU with third countries (in other words, dialogue of a political nature outside CFSP). Por su parte, y en cuanto al Alto Representante, la figura más compleja debido a las funciones que tiene atribuidas en diferentes instituciones, la Comisión apunta que «in accordance with article 27.2 TEU, the HR, in conjunction with the President of the European Council, represents the Union for matters relating to the CFSP. In particular, he/she conducts political dialogue with third parties on behalf of the Union and expresses the Union's position in international organisations and at international conferences. The HR also presides over the Foreign Affairs Council (FAC). In his/her capacity as VP, he/she is in charge of the responsibilities incumbent on the Commission in external relations and for coordinating other aspects of the Union's external action, with a view to ensuring their consistency». *Va-*

ja, si tenemos en cuenta, como veremos posteriormente, que las Delegaciones de la Unión Europea representan a ésta en su conjunto, tanto ante terceros Estados como ante otras OI. El éxito de la representación exterior dependerá, consecuentemente, de una constante coordinación entre todos los implicados<sup>36</sup>.

A estos actores de la acción exterior debe sumarse, además, un nuevo organismo, el Servicio Europeo de Acción Exterior, que tal y como se preveía en el TUE —art. 27.3— su organización y funcionamiento se establece en una Decisión adoptada por el Consejo en julio de 2010<sup>37</sup>. El SEAE se creó con el objetivo fundamental de apoyar al AR en el ejercicio de su mandato<sup>38</sup>, aunque también asistirá al Presidente del Consejo Europeo, al Presidente de la Comisión y la Comisión en el ejercicio de sus respectivas funciones en el ámbito de las relaciones exteriores<sup>39</sup>. Además, en el SEAE se integran las Delegaciones de la UE tanto ante terceros Estados como ante OI que, de acuerdo con el art. 1.4 de la Decisión del Consejo 2010/427/UE podría decirse que son su «*ventana exterior*»<sup>40</sup>. Si bien

---

*demecum on the external action of the European Union*. European Commission. Secretariat-General and Legal Service, SEC (2011) 881, p. 16 y SEC (2011) 881/3, p. 18.

36 Camino nada fácil. De hecho, la Comisión destacó, en 2012, que «the Treaties clearly set out the EU actors who should represent the EU externally: the European Commission on non CSFP matters (art.17.1 TEU); the President of the European Council and the HR/VP on CSFP issues (art. 15.6 TEU and 27.2 TEU respectively) and EU Delegations on both CFSP and non CFSP issues (art. 221.1 TEU). To realise the full potential it offers, the Treaties need to be applied coherently (...) This process of alignment has proven difficult in practice (...). There are various reasons for these difficulties. The first is differing views about the role of the rotating Presidency in external representation. Certain member states argue that while EU actors (Commission, EU Delegations) can represent the EU in areas of exclusive competence (such as customs unions, competition, common commercial policy, conservation of marine resources), the member States have the right to choose who represents them in areas of shared competence (such as internal market, social policy, cohesion; agriculture, and fisheries, environment, consumer protection, transport, TENs, energy, freedom, security and justice and public health) where EU secondary law has not been adopted. Their choice is often the member State holding the Presidency of the Council. Another argument used by member States is that the member State holding the Presidency of the Council is often better placed from a logistic perspective to represent the EU given that the EU is not a full member of many international organizations, it may not have a seat at the table or it may be seated at the back of the room and placed low on the speakers list. As practically compelling as such arguments may be, they should not be used to impose intergovernmental practices on EU external representation. The cumulative result of these discussions is that the EU has had difficulties in presenting a united face to the outside world and its representatives have been unable to function optimally in negotiations and in multilateral organizations». International Guidance Note for all Commission services on external representation. Commission Européenne. Secrétariat général, SEC (2012) 118, Bruxelles, le 10 février 2012.

37 Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 (2010/427/UE) por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, DO L201, 3.8.2010.

38 Mandato complejo que, como hemos apuntado ya, se sitúa en diferentes niveles: dirección de la PESC y de la PCSD, preside el Consejo de asuntos exteriores y es Vicepresidente de la Comisión. Arts. 18 y 27 TUE y 2.1 de la Decisión 2010/427/UE.

39 Art. 2.2, Decisión 2010/427/UE. Además, también «prestará su apoyo y colaborará con los servicios diplomáticos de los Estados miembros, así como con la Secretaría General del Consejo y con los servicios de la Comisión, a fin de garantizar la coherencia entre los distintos ámbitos de la acción exterior de la Unión, así como entre éstos y las demás políticas de la Unión», art. 3.

40 El art. 1.4 establece que «el SEAE constará de una administración central y de las delegaciones de la Unión en terceros países y organizaciones internacionales».

nuestro objeto de estudio no es el SEAE, sino las Delegaciones de la Unión, sin embargo, en la medida en que éstas están integradas en este nuevo organismo, apuntaremos brevemente algunas de sus principales características<sup>41</sup>. En cuanto a su naturaleza jurídica, el SEAE se configura como un organismo funcionalmente autónomo de la UE, con sede en Bruselas, que desempeñará sus funciones bajo la autoridad de la AR y que será independiente tanto de la Comisión como de la Secretaría General del Consejo, si bien deberá cooperar con éstos y con los servicios diplomáticos de los Estados miembros con la finalidad de garantizar la coherencia de la acción exterior. Para el desarrollo de sus funciones consta de una administración central y, como ya hemos apuntado, de las Delegaciones de la UE<sup>42</sup>.

## 4.2. ¿Qué novedades aporta Lisboa?

Si tuviésemos que resumir con una sola palabra la principal novedad que aporta Lisboa a las Delegaciones Exteriores, sin lugar a dudas, ésta sería, en nuestra opinión, «visibilidad». De hecho, si volviendo la vista atrás, analizásemos los innumerables titulares de prensa que acompañaron tanto la adopción como la entrada en vigor de esta última modificación —hasta el momento— del derecho originario, veríamos como la creación del SEAE y de la Diplomacia Europea fueron una de las novedades más destacadas, como si las Delegaciones de la UE fuesen un invento recién salido del sombrero de un mago. Sin embargo, no debemos olvidar que, tal y como hemos destacado en este trabajo, a Lisboa llegamos con una red de Delegaciones prácticamente consolidada que ya había «diseñado» sus reglas de funcionamiento y que había logrado convertirse en una pieza fun-

---

<sup>41</sup> Para un estudio de este organismo, pueden consultarse, entre otros, FERNÁNDEZ SOLA, N., «La reforma pendiente del Servicio Europeo de Acción Exterior y sus implicaciones en la política de seguridad de la Unión Europea», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 2, 2013; MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., «La adecuación del Servicio Europeo de Acción Exterior a los retos globales de la Unión Europea: unas reflexiones en clave crítica», *Revista general de Derecho Europeo*, nº 2, 2011; PÉREZ BERNÁRDEZ, C., «Un órgano in statu nascendi: el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) post-Lisboa» en SOBRINO HEREDIA, J.M (Dir.); ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., PUREZA, J.M. (Coords.), *op. cit.*, nota 23, pp. 457-469; en la misma obra también puede consultarse DASTIS QUECEDO, A., «La Diplomacia Europea tras el Tratado de Lisboa», pp. 403-418; GUTIÉRREZ ESPADA, C., «El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿sólo una hermosa fachada para la inanidad?», *Cuadernos de Deusto*, nº 44, 2011, pp. 63-93; CORNAGO PRIETO, N., «EL SEAE y la nueva constelación diplomática Europea» pp. 79-83; MEDEL GÁLVEZ, S., «La puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior: la creación de un «Ministerio» de asuntos exteriores de la Unión Europea», pp. 137-151; RODRÍGUEZ PRIETO, V., «El papel del Servicio Europeo de Acción Exterior en el instrumento europeo de vecindad y asociación: hacia una mayor coherencia y eficacia de los Estados vecinos», pp. 161-172, todos ellos en la obra ALDECOA LUZÁRRAGA, F (coord.), *La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior*; Marcial Pons, 2011.

<sup>42</sup> La organización de la administración central del SEAE se regula en el art. 4 de la Decisión 2010/427/UE. Para la consulta de su organigrama véase [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2020-01-02\\_eeas\\_2.0\\_orchart.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2020-01-02_eeas_2.0_orchart.pdf)

damental de la acción exterior. Aunque, paradójicamente, las Delegaciones de la Comisión eran como una obra fundamental que en su propia casa —la UE— permanecía guardada, olvidada e incluso, escondida, al fondo de una estantería, algo a lo que contribuía, sin lugar a dudas, las escasísimas referencias en el Derecho originario y la desconfianza de los Estados miembros<sup>43</sup>, siempre reticentes a perder protagonismo en la escena internacional.

Pero sin lugar a dudas hay que celebrar, que, aunque en nuestra opinión, demasiado tarde, por fin con Lisboa las Delegaciones<sup>44</sup> desembarcan tanto en el derecho originario como en el derecho derivado de la mano, como hemos visto, de la creación del AR/VP y del SEAE. Realizaremos ahora un recorrido por las principales novedades que aporta Lisboa donde, podemos adelantar, en gran medida se «codifica» la práctica desarrollada hasta el momento. No debemos olvidar, que a Lisboa llegamos con un red de Delegaciones ya consolidada y que había desarrollado, de la mano de la CVRD61, los «procedimientos» necesarios para el ejercicio del derecho de legación activo.

El Tratado de Lisboa<sup>45</sup> se acerca al derecho de legación activo desde diferentes ángulos, en diversas disposiciones tanto del TUE como del Tratado de

---

<sup>43</sup> En relación a las dificultades de coordinación entre las Delegaciones de la Comisión y las Embajadas de los Estados miembros, véase ANGULO BARTUREN, C., «Retos y oportunidades del SEAE sobre el terreno», *Cuadernos de Deusto*, núm. 44/2011, pp. 167-177, especialmente pp. 170-171.

<sup>44</sup> PÉREZ BERNÁNDEZ, C., «Una visión desde el derecho de la puesta en marcha de las nuevas Delegaciones de la Unión Europea», pp. 85-99 en ALDECOA LUZÁRRAGA, F.; *op. cit.*, nota 41.

<sup>45</sup> En gran medida, el Tratado de Lisboa es deudor, en este marco, como en muchos otros, del Proyecto de Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa y que, finalmente, como consecuencia de los problemas para su ratificación por diferentes Estados miembros, no ha llegado a entrar en vigor. Son varias las novedades que nos ofrecía este proyecto de Tratado en relación a nuestro objeto de estudio: en primer lugar, la atribución de personalidad jurídica internacional a la Unión Europea; en segundo lugar, el art. 230 que establecía que «las delegaciones de la Unión Europea en terceros países y ante organizaciones internacionales asumirán la representación de la Unión. Las delegaciones de la Unión actuarán bajo la autoridad del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas de los Estados miembros» y, en tercer lugar, la Declaración sobre la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior en la que se establecía que «para asistir al futuro Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, previsto en el art. I-27 de la Constitución, en el ejercicio de sus funciones, la Convención reconoce la necesidad de que el Consejo de Ministros y la Comisión, sin perjuicio de los derechos del Parlamento Europeo, convengan en establecer bajo la autoridad del Ministro un servicio común (Servicio de Acción Exterior) compuesto por funcionarios procedentes de los servicios competentes de las Secretarías Generales del Consejo de Ministro y de la Comisión y por personal de los servicios diplomáticos nacionales en comisión de servicios. El personal de las delegaciones de la Unión, que se define en el art. III-230, procederá de este servicio común». A la luz de estas disposiciones, cabe concluir en primer lugar, un inevitable cambio de denominación de las delegaciones, que pasarían a denominarse «delegaciones de la Unión»; en segundo lugar, se perfilaba una de las funciones que debían asumir que era, por otra parte, una función típicamente diplomática, la representación, en tercer lugar, se establecía de quién o de que institución dependerían funcionalmente las delegaciones: el Ministro de Asuntos Exteriores y, por último, destacaba la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior del que procedería el personal de las Delegaciones. Un análisis detallado sobre la representación diplomática en la Constitución Europea se encuentra en SOBRINO HEREDIA, J.M., «La cuestión de la representación diplomática de la Unión Europea en los trabajos de la Convención y en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa» en VIDAL-BENEYTO

Funcionamiento (TFUE). Son tres las disposiciones fundamentales: 1) el art. 221 TFUE que establece que «las delegaciones de la Unión en terceros países y ante Organizaciones Internacionales asumirán la representación de la Unión. Las Delegaciones de la Unión estarán bajo la autoridad de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Políticos y de Seguridad. Actuarán en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros»; 2) el art. 27 TUE, relevante, en tanto que, por una parte, crea el SEAE, donde, como destacamos anteriormente, se enmarcan las Delegaciones de la UE —art. 5 de la Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se crea el SEAE—, y por otra parte, apunta su composición, cuestión de especial relevancia para las Delegaciones dado que ha permitido que el personal de los servicios diplomáticos nacionales pueda insertarse en éstas<sup>46</sup>; 3) el art. 35 TUE que, en el marco PESC, reproduce el antiguo art. 20 TUE al establecer que «las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Unión en los terceros países y en las conferencias internacionales, así como sus representaciones ante las Organizaciones Internacionales, cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las decisiones que establezcan posiciones o acciones de la Unión adoptadas en virtud el presente capítulo». A la luz de estas disposiciones, a nuestro entender, son seis las principales novedades con incidencia en el funcionamiento y estatuto jurídico de las Delegaciones de la Unión Europea:

- (i). Las Delegaciones de la UE están bajo autoridad del AR. Por tanto, de él depende la red de más de 140 Delegaciones acreditadas tanto ante terceros Estados como ante Organizaciones Internacionales<sup>47</sup>. Además, si bien desborda el objeto de nuestro estudio, no debemos olvidar que también le corresponde proponer la designación de Representantes Especiales en el marco de la PESC, quienes, además, deben ejercer sus funciones bajo su autoridad<sup>48</sup>.

---

(dir): *El reto constitucional de Europa*, edit. Dykinson, Madrid, 2005, págs. 380-402. Sobre la influencia de la Convención en el Tratado de Lisboa, véase también ALDECOA LUZÁRRAGA, F., «*La diplomacia Europea como Diplomacia Común*» en la obra coordinada por el mismo autor, *op. cit.*, nota 41, 2011, pp. 19-41, especialmente pp. 25-30.

<sup>46</sup> Así, tal y como se establece en el art. 27.3 TUE el SEAE «trabaja en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por el personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales».

<sup>47</sup> La actual red de Delegaciones de la UE puede consultarse en [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en). Debe destacarse que, si bien todavía no se recoge en el listado, la UE ya ha establecido una Delegación ante Reino Unido como consecuencia del Brexit. Statement of the High Representative on the opening of the EU Delegation in London, accesible en [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarter-homepage/73741/united-kingdom-statement-high-representative-opening-eu-delegation-london\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarter-homepage/73741/united-kingdom-statement-high-representative-opening-eu-delegation-london_en)

<sup>48</sup> Art. 33 TUE.

- (ii). Desde Lisboa las Delegaciones representan a la UE en su conjunto y no solo a una de sus instituciones, la Comisión Europea, contribuyendo así a reforzar la visibilidad de la UE en el exterior<sup>49</sup>.
- (iii). El jefe de Delegación asume un papel fundamental dado que: 1) le corresponde representar a la UE en los terceros países u OI ante los que éstas están acreditadas, consolidando así una de las funciones diplomáticas fundamentales, la representación, establecida en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas<sup>50</sup>; 2) es el encargado de la dirección de la Delegación y el responsable ante el AR de la gestión global de la labor de la Delegación, así como de garantizar la coordinación de todas las acciones que desarrolla y que bien pueden depender directamente de las instrucciones recibidas del AR, pero también de los servicios centrales del SEAE o de los diferentes servicios de la Comisión con competencias exteriores<sup>51</sup>; 3) ejerce su autoridad «sobre todo el personal de la Delegación, cualquiera que sea su función y respecto de todas sus actividades»<sup>52</sup>. En este sentido, hay que destacar una importantísima modificación en la composición de las Delegaciones dado que, el SEAE «está integrado por funcionarios y otros agentes de la UE, incluidos miembros del personal de los servicios diplomáticos de los Estados miembros nombrados en calidad de agentes temporales». Con la integración de personal de los servicios diplomáticos de los Estados miembros se pretende contribuir a una mayor especialización diplomática de las Delegaciones que, hasta entonces se nutrían exclusivamente de funcionarios o agentes comunitarios del más alto nivel pero que carecían de la adecuada formación diplomática<sup>53</sup>. Por otra parte, dicha composición debería contribuir a rebajar el nivel de confrontación o rivalidad entre las Delegaciones de la UE y las misiones diplomáticas de sus Estados miembros<sup>54</sup>.
- (iv). En relación a su funcionamiento y estatuto jurídico debe destacarse que: 1) la decisión sobre la apertura o cierre de Delegaciones les corresponden al AR, de acuerdo con el Consejo y la Comisión. Hasta ahora, dicha decisión

---

<sup>49</sup> AUSTERMAN, F., *op. cit.*, nota 18, p. 53.

<sup>50</sup> Véase art. 3 de la citada Convención.

<sup>51</sup> Art. 5.3 Decisión 2010/427/ UE «el jefe de Delegación asumirá instrucciones del Alto Representante y del SEAE, y será responsable de la ejecución de las mismas. En ámbitos en los que la Comisión ejerce las facultades que le atribuyen los Tratados, la Comisión con arreglo al art. 221 apartado 2, podrá asimismo impartir a las delegaciones instrucciones que serán ejecutadas bajo la responsabilidad global del Jefe de Delegación».

<sup>52</sup> Art. 5.2, Decisión del Consejo 2010/427/UE.

<sup>53</sup> El 50.88% del personal del SEAE trabaja en las Delegaciones. La composición actual del SEAE puede consultarse en *2018 Annual Activity Report. European External Action Service*, 1 July 2019 y en el *Human Resources Report 2018, European External Action Service*, July 2019. En relación a la formación de los funcionarios que formaban parte de las Delegaciones de la Comisión puede consultarse SÁNCHEZ RAMOS, B., *op. cit.*, nota 5.

<sup>54</sup> AUSTERMAN, F., *op. cit.*, nota 18, p. 53.

le correspondía en exclusiva a la Comisión, dado que las Delegaciones dependían en exclusiva de esta institución; 2) en cuanto al estatuto jurídico del que disfrutaban las delegaciones acreditadas ante terceros Estados o ante OI, el art. 5.6 establece que «el AR tramitará los acuerdos necesarios con el país anfitrión, la organización internacional o el tercer país de que se trate. En particular, el AR tomará las medidas necesarias para garantizar que los Estados anfitriones concedan a las delegaciones de la Unión, así como a su personal y a sus bienes, privilegios e inmunidades equivalentes a los mencionados en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 18 de abril de 1961». Esta disposición viene a consolidar la práctica desarrollada por la Comisión que se materializaba en la conclusión de un acuerdo de establecimiento entre la Comisión y el Estado receptor en el que reconocía tanto a la propia Delegación como al personal diplomático, los privilegios e inmunidades de la CVRD 1961<sup>55</sup>.

- (v). En cuanto a las funciones, las Delegaciones de la UE llevaban a cabo las funciones típicamente diplomáticas, es decir, representación, información, negociación<sup>56</sup>, si bien, el Jefe de Delegación puede recibir instrucciones —como ya hemos apuntado— bien del AR/VP, bien del SEAE o de la Comisión, debiendo asumir la coordinación de toda la acción exterior<sup>57</sup>. Además, deben colaborar y compartir información con los servicios diplomáticos de los Estados miembros acreditados en el Estado receptor<sup>58</sup>. Una de las principales novedades en relación a las funciones que desempeñan las Delegaciones de la UE se circunscribe al ámbito de la PESC, dado que antes de Lisboa, simplemente elaboraban informes sobre la materia si bien, como ya hemos apuntado en el epígrafe anterior, la responsabilidad en este marco recaía en la misión diplomática del Estado miembro que ejercía la Presidencia rotatoria del Consejo acreditada en terceros países, lo cual planteaba no pocos problemas en los Estados terceros que no acababan de entender ese reparto de competencias entre las Delegaciones de la Comisión y las misiones de los Estados miembros de la UE. Sin embargo, ahora

---

<sup>55</sup> Sobre el procedimiento de establecimiento de las Delegaciones de la Comisión puede consultarse SÁNCHEZ RAMOS, B., *op. cit.*, nota 5, pp. 135-145.

<sup>56</sup> Art. 3 CVRD1961. Sobre las funciones de las Delegaciones puede consultarse KERRES, P.; WESSEL, R.A: «Apples and Oranges? Comparing the European Union Delegations to national Embassies» CLEER Papers 2015/2, pp. 15-26.

<sup>57</sup> En este sentido, la Comisión Europea ha destacado que «EU Delegations are under the authority of the HR, who will take into account the special responsibility of the Commission in particular for relations with countries covered by the enlargement policy or trade policy, where Delegations report to both the HR/VP and the Commission». *Working arrangements between Commission services and the European External Action Service (EEAS) in relation to external relations issues*, European Commission, Secretariat-General, SEC (2012) 48, p. 3.

<sup>58</sup> Un ejemplo de cooperación lo encontramos en la condena conjunta al no respeto de la libertad de expresión en Mozambique. Información accesible en [https://eeas.europa.eu/delegations/mozambique/72698/delegation-european-union-issues-local-declaration-coordination-heads-mission-eu-member-states\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/mozambique/72698/delegation-european-union-issues-local-declaration-coordination-heads-mission-eu-member-states_en)

son las propias Delegaciones las que asumen la representación también en este ámbito<sup>59</sup>, lo que, de nuevo, generó cierta desconfianza en los Estados miembros<sup>60</sup>; así, en el Informe Brok<sup>61</sup>, el Parlamento Europeo, afirmaba que «el SEAE sirve de complemento a las representaciones diplomáticas de los Estados miembros, sin cuestionarlas». Desconfianza que nos lleva a las Declaraciones 13 y 14 relativas a la PESC anejas al Acta final de la Conferencia Intergubernamental por la que se adoptó el Tratado de Lisboa<sup>62</sup>, donde se establece —Declaración n° 13— que «la Conferencia destaca que las disposiciones del TUE relativas a la PESC, como la creación del cargo de AR y la creación de un Servicio Exterior se entenderán sin perjuicio de las responsabilidades de los Estados miembros, en su estado actual, para la formulación y dirección de su política exterior y sin perjuicio de su representación nacional en terceros países» y —Declaración n° 14— «(...) las disposiciones referentes a la política exterior y de seguridad común, incluido lo relativo al AR y al Servicio Exterior no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes en cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su política exterior, su servicio diplomático nacional, sus relaciones con terceros países y su participación en Organizaciones internacionales, incluida la pertenencia de un Estado al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas». Además, debe destacarse que todavía se está trabajando en el «engranaje» de las funciones de las Delegaciones en este ámbito PESC. En este sentido, la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE se establece que es necesario dotar a las Delegaciones de los conocimientos necesarios para que puedan participar en la Diplomacia preventiva y la mediación<sup>63</sup>. Pero, como apuntábamos, las Delegaciones ejercen funciones no solo en el marco PESC, sino también en ámbitos competenciales que recaen en diversas DG de la

---

<sup>59</sup> Vid. Working arrangements..., *op. cit.*, p. 3.

<sup>60</sup> En este sentido, DUKE, POMORSKA Y VANHOONACKER destacaban, en 2012, que «the role of the delegations is also hindered by a level of mistrust between the delegations and the Embassies of the Member States. In some quarters, the creation of the EU delegations and the EEAS has been portrayed as an ominous portent of «competence creep». If the EU Delegations are to become meaningful political actors on the ground, they are in urgent need of more strategic guidance and prioritisation from headquarters, sufficient staffing and resources and support from the Member States», DUKE, S., POMORSKA, K., VANHOONACKER, S., «The EU's Diplomatic Architecture: The Mid-term Challenge», *Policy Paper* 10, February 2012.

<sup>61</sup> Informe 2009/2133 (INI), 19 octubre 2009. Sobre el Informe BROK puede consultarse, MEDEL GÁLVEZ, S., «La posición del Parlamento Europeo en torno a la Diplomacia Común, con especial referencia al Informe Brok», en SOBRINO HEREDIA, J.M., ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., PUREZA, J.M., *op. cit.*, nota 23, pp. 445-455.

<sup>62</sup> DO C326, 26.10.2012.

<sup>63</sup> Sobre el papel de las Delegaciones en los procesos de mediación puede consultarse, entre otros, SÁNCHEZ RAMOS, B., «Reforzando la mediación. Principales avances en Naciones Unidas y la Unión Europea», en GRASA HERNÁNDEZ, R., BLANC ALTERMIR, A., DIAGO DIAGO, P (Dir.), MARTÍNEZ CAPDEVILA, C (Coord.), *La aplicación de la Mediación en la resolución de los conflictos en el Mediterráneo (Iniciativa para la Mediación en el Mediterráneo)*, AEPDIRI, pp. 111-121.

Comisión con dimensión exterior como ampliación, política de vecindad o desarrollo, entre otras. El gran desafío es la coordinación, por parte del Jefe de Delegación, de todas las actividades desarrolladas en diferentes niveles. Con la finalidad de facilitar esta coordinación, la Comisión Europea y el AR crearon un mecanismo de cooperación «concerning the management of Delegations of the European Union»<sup>64</sup>, por el que se establece «a steering committee for Delegations (EUDEL)»<sup>65</sup> con el objeto de «ensure cooperation and mutual consultation between the EEAS and the relevant Commission Services for all issues regarding the management of Delegations»<sup>66</sup>. En todo caso, las funciones desplegadas por las Delegaciones difieren dependiendo del país ante el que está acreditada, tal y como se refleja en la composición de la Delegaciones. Cabe apuntar, como ejemplo, las Declaraciones del AR con motivo de la apertura de una Delegación de la UE en Reino Unido « (...) in addition to the traditional responsibilities of an EU Delegation in a third country, such as EU diplomatic representation, EU coordination and reporting and promoting of the EU in the host country, the EU Delegation to the United Kingdom will have a key role in ensuring the implementation of the UK's Withdrawal Agreement. Together with the embassies of the EU member States, it will also raise awareness on the rights of the EU citizen's in the United Kingdom after Brexit»<sup>67</sup>.

- (vi). Las Delegaciones deben contribuir a la aplicación del derecho de los ciudadanos de la Unión a disfrutar de protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en el territorio de terceros países en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, estableciéndose que éstas deben estar capacitadas «para apoyar a los Estados miembros, a petición de éstos, en sus relaciones diplomáticas y en su función de prestación de protección consular a los ciudadanos de la Unión en terceros países»<sup>68</sup>. En sentido, si bien la protección consular desborda el objeto de nuestro trabajo, cabe destacar que la Directiva sobre medidas de

---

<sup>64</sup> Joint Decision of the Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy on cooperation Mechanisms concerning the management of Delegations of the European Union, JOIN (2012) 8final, 28.03.2012.

<sup>65</sup> «The EUDEL shall be composed of one representative from the EEAS, DG DEVCO, the Secretariat-General, DG BUG and DG HR. It shall be chaired by the EEA», art. 3.

<sup>66</sup> «It shall constitute a forum for exchanging information on matters of mutual interest, notably in relation to resource management in Delegations, in particular with a view to ensuring the ability of Delegations to adapt swiftly to the political priorities of the external action of the EU, to evolving Commission priorities and to unforeseen crisis or emergency situations», art. 2. Durante el año 2018, EUDEL se reunió en 5 ocasiones. Vid. 2018 Annual Report..., *op. cit.*, nota 53, p. 24.

<sup>67</sup> Statement of the High Representative on the opening of the EU Delegation in London, accesible en [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/73741/united-kingdom-statement-high-representative-opening-eu-delegation-london\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/73741/united-kingdom-statement-high-representative-opening-eu-delegation-london_en)

<sup>68</sup> Art. 5.10, Decisión 2010/47/EU. Esta disposición viene a complementar el art. 35TUE y el art. 20 del TFUE.

coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países<sup>69</sup> si bien reserva, en exclusiva, a las embajadas o consulados de los Estados miembros la posibilidad de proporcionar protección consular a los ciudadanos no representados, excluyendo, por tanto, a las Delegaciones, sin embargo reserva para éstas el papel de cooperación y coordinación con las embajadas y consulados de los Estados miembros<sup>70</sup>. Una regulación similar la encontramos en la reciente Directiva de 2019, por la que se establece un documento provisional de viaje de la UE<sup>71</sup>, dado que, si bien solo los Estados miembros tienen capacidad para expedir dicho documento, sin embargo, son las Delegaciones de la Unión en terceros países las que deben notificar a las autoridades competentes de éstos el uso de los documentos provisionales de viaje de la UE, así como su formato y medidas de seguridad presentándoles el modelo de informe —que previamente el SEAE transmite a las delegaciones<sup>72</sup>—.

---

<sup>69</sup> Directiva que establece conforme a su art. 1 «las medidas de coordinación y cooperación necesarias para facilitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos de la Unión, recogido en el art. 20, letra c) del TFUE, de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado, teniendo también en cuenta el papel de las delegaciones de la UE para contribuir a la aplicación de dicho derecho», Directiva (UE) 2015/637 del Consejo de 20 de abril de 2015 sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países y por la que se deroga la Decisión 95/553/CE, DO L 106, 24.4.2015.

<sup>70</sup> «Las delegaciones de la Unión cooperarán estrechamente con las embajadas y consulados de los Estados miembros y se coordinarán con ellas para contribuir a la cooperación y la coordinación locales y en caso de crisis, en particular, proporcionando el apoyo logístico disponible, como espacio de oficinas y equipamiento organizativo, por ejemplo, alojamiento temporal para el personal consular y los equipos de intervención. Las delegaciones de la Unión y la sede central del SEAE facilitarán también el intercambio de información entre las embajadas y consulados de los Estados miembros y, cuando proceda, con las autoridades locales. Las delegaciones de la Unión también facilitarán la información general disponible sobre la asistencia a la que podrían tener derecho los ciudadanos no representados, en particular, cuando proceda, en relación con los acuerdos prácticos alcanzados», art. 11, Directiva (UE) 2015/637.

<sup>71</sup> Directiva (UE) 2019/997 del Consejo de 18 de junio de 2019 por la que se establece un documento provisional de viaje de la UE y se deroga la Decisión 96/409/PESC, DO L 163, 20.6.2019. Tal y como su establece su art. 1 el objeto de dicha Directiva es «establecer normas sobre las condiciones y el procedimiento para que los ciudadanos no representados en terceros países obtengan un documento provisional de viaje de la UE, y establece un modelo uniforme de dicho documento».

<sup>72</sup> «Cuando en tercer país no haya delegación de la UE, los Estados miembros representados decidirán, a través de la cooperación consular local, qué Estado miembro notificará a las autoridades competentes de dicho país el formato uniforme del DPV UE y sus principales medidas de seguridad. A tal efecto el SEAE coordinará con los Estados miembros implicados la transmisión de los modelos del impreso y de la etiqueta uniformes del DPV UE», art. 13.5, Directiva (UE) 2019/997.

---

## Para concluir

---

A la vista tanto del Tratado de Lisboa como de la Decisión sobre la organización y funcionamiento del SEAE, podemos concluir que ambas contribuyen a afianzar el papel de las Delegaciones exteriores de la Unión Europea en un doble sentido: por una parte, clarifican algunas cuestiones «claves» para su funcionamiento, determinando su dependencia directa del AR/VP y el papel del Jefe de delegación y, por otra, inciden en una serie de cuestiones que se derivan de la práctica que venían desarrollando las Delegaciones de la Comisión relativas tanto al procedimiento de acreditación, estatuto jurídico y sus funciones aproximándose a la práctica desarrollada por los Estados, tal y como se deriva, como ya hemos visto, de la «*transposición o adaptación*» a las Delegaciones de la Unión de las disposiciones de la CVRD1961. Y, sobre todo, contribuyen a su visibilidad. Al fin, se reconoce a las Delegaciones de la UE su papel esencial y fundamental en la acción exterior de la Unión Europea.



## Capítulo 5

# Las Delegaciones de la Unión Europea y la protección consular

Mónica GUZMÁN ZAPATER \*

No es mi propósito valorar la importancia de la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), aunque de entrada sí comparto la idea expresada de que la modificación siquiera sea superficial del servicio exterior de los Estados miembros por intervención de la Unión Europea «constituye una novedad que no ha sido valorada suficientemente»<sup>1</sup>. Esto ocurre al preguntarnos por la eventual participación del SEAE en la protección consular de los ciudadanos de la Unión Europea sin representación en países terceros a través de sus Delegaciones. Un análisis de la cuestión exige contrastar dos planos y tres instrumentos jurídicos para verificar cómo se interrelacionan. Un plano institucional, a partir de la Decisión 2010/427 UE, de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y funcionamiento del SEAE<sup>2</sup> (en adelante Decisión 2010) cuyo artículo 5 asigna entre otras funciones que han de asumir las Delegaciones en el exterior, la protección consular de los ciudadanos de la UE. Desde un plano material o sustantivo, habría que analizar la protección consular y su caracterización en la Directiva 2015/637, de 20 abril 2015 (en adelante la Directiva)<sup>3</sup>. Su transpo-

\* Catedrática de Derecho internacional privado UNED.

El presente trabajo se adscribe al Proyecto de I+D DER2017-86017-R, «Obstáculos a la movilidad de personas en los nuevos escenarios de la UE», concedido por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, en los términos del artículo 37 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

<sup>1</sup> Cf. CORNAGO PRIETO, N. «El SEAE y la nueva constelación diplomática europea», en *La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior*, (Coord. ALDECOA LUZÁRRAGA, F.) ed. Marcial Pons, Madrid, 2011, pp-79-84, espec. p. 81.

<sup>2</sup> DOUE n° L 201, de 3 de agosto de 2010.

<sup>3</sup> Por la que se introducen medidas en orden a facilitar la protección consular de ciudadanos de la UE no representados en países terceros (DOUE n° L 1106, de 24 de abril 2015), en vigor desde 1 de mayo de 2018.

sición en el ordenamiento español ha tenido lugar por Real Decreto 561/2019, de 9 de octubre, por el que se completa la transposición de la Directiva, en relación con los aspectos subjetivos y materiales<sup>4</sup>.

Tanto la organización del SEAE como la configuración de un derecho a la protección consular de ciudadanos europeos en países terceros sin representación son ámbitos de intervención de la UE reformulada por el Tratado de Lisboa<sup>5</sup> sin duda orientados a dotar a la Unión europea de una mayor visibilidad en el exterior y de creciente importancia para la acción exterior de la UE<sup>6</sup>. Pero muestra asimismo la fuerza de la UE en orden a transformar y hacer efectiva una forma de protección internacional diferente. Trataré de demostrarlo en las líneas que siguen.

## 1. Sobre la función de las Delegaciones en orden a dotar de protección consular a los ciudadanos de la UE

Parece evidente que el SEAE asume funciones diplomáticas<sup>7</sup> tan significativas como la representación exterior de la UE (art. 2.1, inciso primero Dec) o el desarrollo de las dimensiones externas de las distintas políticas europeas (art. 1.1, inciso tercero y art. 1.2 Dec), elemento éste realmente tan necesario como innovador<sup>8</sup>. Pero comparto la idea de A. PASTOR que «ha fermentado una cierta

<sup>4</sup> BOE nº 244, de 10 de octubre 2019. Los aspectos relativos al reembolso de los gastos incurridos en la protección consular fue realizada a través de la Disposición final tercera de la Ley 3/2018, de 11 de junio, por la que se modifica la Ley 23/2014, que relativa a la Orden europea de investigación, que añadió nuevas disposiciones adicionales 17, 18 y 19 a la Ley 2/2014, de 25 de de marzo, de Acción y Servicio Exterior del Estado.

<sup>5</sup> Las diferencias entre las funciones asignadas a las delegaciones y las oficinas de representación de la Comisión, tienen que ver con la asignación por el Tratado de Lisboa de una función de representación de la UE, el propio personal que compone el SEAE y la estructura interna, ahora dependiente de un servicio independiente (el SEAE) aunque sea predominantemente intergubernamental (cf. HAYES, E. «EU delegations: Europe's link to the world», en *Handbook to the European Union and International Institutions. Performance, Policy; Powewr*, Londres, 2013, pp. 27-40, pp. 31-34.

<sup>6</sup> Vid. BARONCINI, E. «Le Delegazioni dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona. Struttura, Status e Funzioni. Cuadernos de derecho Transnacional (marzo 2014), vol. 6, nº1, pp. 68-107 ([www.uc3m.es/cdi](http://www.uc3m.es/cdi)).

<sup>7</sup> Vid. GUINEA LLORENTE, M. «El Servicio Europeo de Acción Exterior: génesis de una Diplomacia Común europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 37, 2010, pp. 761-800, espec. pp. 778-780. Sobre sus aspectos fundamentales deben consultarse, en la doctrina española, MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. «La adecuación del Servicio Europeo de Acción Exterior a los retos globales de la UE: unas reflexiones en clave crítica», *Revista General de Derecho Europeo*, 23, 2010, pp. 3 ss.; PÉREZ BERNÁRDEZ, C. «Un órgano *in statu nascendi*: El Servicio Europeo de Acción Exterior Post Lisboa», *Innovación y Conocimiento. IV Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*. (dir. J.M.SOBRINO HEREDIA), AEPDIRI-M Pons, 2010, pp. 457-469; SANTOS VARA, J. «El Servicio Europeo de Acción Exterior: un nuevo instrumento para mejorar la eficacia y coherencia de la acción exterior», *Revista General de Derecho Europeo*, 24, 2011.

<sup>8</sup> Vid. GATTI, M./MANZINI, P. «External Representation of the European Union in the Conclusion of International Agreements», *Common Market Law Review*, 49, 2012, pp. 1703-1734.

reestructuración de la diplomacia europea con el fin de aumentar su eficiencia, visibilidad, coordinación y coherencia»<sup>9</sup>. En cambio, no resulta tan claro que asuma funciones consulares. Si atendemos a un criterio *organizativo*, el SEAE prevé apertura de establecimientos diplomáticos, no consulares (=Delegaciones de la Unión). Si, por el contrario, se examina con un criterio *funcional*, y se verifican las funciones que pueden asumir los encargados de ese SEAE, hay varias referencias a la relación a establecer por el SEAE con los servicios diplomáticos de los Estados miembros (arts. 3.1 y 5 Decisión). Dejando al margen la cuestión de la eficacia normativa de una decisión, lo cierto es que el artículo 5, apart 10 de la Decisión 2010 prevé, entre otras funciones, que las Delegaciones de la UE, a petición de los Estados miembros apoyarán a éstos en su función de prestación de protección consular a los ciudadanos de la UE en países terceros sin representación<sup>10</sup>.

Por el *alcance* la norma introduce una obligación de intervención de las Delegaciones, como se desprendería de una interpretación literal al utilizar el imperativo «apoyarán» a los Estados (art. 5.10 Decisión). Esta obligación se refuerza en la Directiva 2015, que cuenta con las Delegaciones «para contribuir en la aplicación de dicho derecho» (art. 1.1 Directiva), esto es, a la protección consular de ciudadanos de la UE en países terceros. Hay, pues, un mandato de intervención dirigido a las Delegaciones. Dicho mandato está sujeto a una condición previa: que los Estados miembros recaben el apoyo de la Delegación (art. 5.10 Decisión).

Complementariamente la Directiva 2015 les asigna una obligación de «cooperar estrechamente con las embajadas y consulados de los Estados miembros»<sup>11</sup>, de proporcionar el apoyo logístico en las situaciones de crisis, así como de facilitar el intercambio de información disponible (art.11 Directiva). Realmente solo lo dispuesto en el artículo 1.1. de la Directiva sería directamente exigible, siendo las demás normas de eficacia jurídica más difusa. Por el *contenido* se trataría de funciones complementarias o de apoyo a los Estados Miembros, pero obligatorias.

En cuanto a la protección consular, el texto final de la Directiva 2015 (arts. 1.1. y 11) ha cristalizado en una fórmula más contenida, esto es, expresa un enfoque prudente en comparación con los que se sugería en una Enmienda del Parla-

---

<sup>9</sup> Cf. PASTOR PALOMAR, A. «Embajadas y consulados compartidos. La práctica de España en la Unión Europea y en la Comunidad Iberoamericana», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 54, pp-517-554, p. 532.

<sup>10</sup> Cf. art. 5.10: *Las delegaciones de la Unión, de conformidad con el artículo 35, párrafo tercero, TUE, apoyarán a los Estados miembros, a petición de estos, en sus relaciones diplomáticas y en su función de prestación de protección consular a los ciudadanos de la Unión en países terceros, basándose en la neutralidad en lo que se refiere a los recursos.* La citada norma desarrolla el artículo 35.3 TUE, relativo al SEAE, que dispone que las delegaciones «Contribuirán a la aplicación del derecho de los ciudadanos de la Unión a gozar de protección en el territorio de terceros países...».

<sup>11</sup> Terminantemente claros en este punto los Cdos. núms. 16 y 17 Directiva 2015.

mento Europeo al artículo 1 a lo que fue propuesta de Directiva 2011, en la que se preveía un *derecho de los Ciudadanos a escoger* entre solicitar la protección consular, bien de las embajadas y oficinas consulares de los Estados miembros establecidos en países terceros, bien de las Delegaciones<sup>12</sup>, enmienda que no prosperó.

En efecto, desde un planteamiento más ambicioso en cuanto al papel que debía desempeñar el SEAE, el Parlamento Europeo justificaba este derecho a escoger en aras de evitar una carga excesiva al «Estado líder» presente en determinadas áreas. Una segunda enmienda, mucho más radical, sugería que «en caso necesario, las Delegaciones de la Unión también podrán *llevar a cabo tareas consulares* para los ciudadanos sin representación»<sup>13</sup>. No prosperaron, con razón, dado que la propia estructura con la que se ha concebido la prestación de la protección consular a ciudadanos en países terceros sin representación se focaliza en el Estado.

Así se confirma en la transposición al ordenamiento español al reconocerse el derecho a solicitar la protección consular por los ciudadanos españoles no representados en la oficina consular o misión diplomática de cualquier Estado miembro de la Unión representado, de igual modo que se reconoce a los ciudadanos de otros Estados miembros en países terceros no representados el derecho a solicitar la protección a la oficina consular o la misión diplomática española en país tercero. (art. 3.1 y 2 RD). Dicho derecho aparece reforzado por la intervención del Ministerio de Asuntos Exteriores que podrá reclamar el ejercicio directo de la protección de los españoles al Estado al que el interesado lo haya solicitado, esto es, un mecanismo de colaboración entre Estados (art. 4 RD).

Son pues los Estados miembros los *titulares de la obligación* de dispensar la protección consular, dejando abierta la puerta a que los Estados puedan alcanzar acuerdos por el que uno represente a otro u otros de manera permanente (art.7 Directiva). Esta posibilidad de alcanzar acuerdos entre varios Estados acerca del reparto de responsabilidades (sobre los que habrá que informar a la Comisión y

---

<sup>12</sup> Esta idea se expresa en su *Resolución PE, de 25 de octubre de 2012, sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección consular de los ciudadanos de la Unión en países extranjeros de 2011: (Doc COM (2011) 0881)* (1º) Enmienda num. 1 por la que se añade un Cdo. 6 bis (nuevo) a la Propuesta de Directiva; Enmienda nº 26 formulada al art. 2.1 de la Propuesta de Directiva; Enmienda num. 29 al art. 4.1 de la *Propuesta de Directiva*. (2º) Además, las Enmiendas núms. 47 y 48 sugieren que las delegaciones deberían estar involucradas en la coordinación y cooperación, incluyendo la comunicación de contingencias, planes de evacuación, etc. (Enmienda al art. 15.2 *Propuesta Directiva*); en general se criticó que no se atribuyeran expresamente a las delegaciones de la UE una función consular para los ciudadanos no representados (*vid.* BARONCINI, E. «Le delegazioni dell'Unione Europea...», *cit.* p. 103).

<sup>13</sup> Enmienda num. 25 al art. 1 de la Propuesta Directiva 2011.

al SEAE y se contempla en el ordenamiento español (art. 5.2 RD), no es nueva<sup>14</sup>. Supone que la oficina consular del Estado que envía podrá ejercer en el Estado receptor funciones consulares por cuenta de un tercer Estado, a favor de los nacionales de éste<sup>15</sup> y ha recibido un impulso con la nueva Ley de Acción y Servicio Exterior del Estado (arts. 42, 49 y 50)<sup>16</sup>.

Se trataría de un *modelo basado en el «Estado líder» o «Estado de referencia»*<sup>17</sup> de modo que si el ciudadano solicita la protección de las autoridades españolas y en virtud del acuerdo no es competente, corresponderá a la misión diplomática o consular española redirigir la solicitud a la misión u oficina consular competente (art. 5.3 RD). En el largo proceso de elaboración que precedió a esta Directiva 2015 el protagonismo estatal era defendido por los países grandes, que cuentan con un servicio exterior poderoso, como Francia y Reino Unido (siendo éste el más extenso y prestigioso del mundo, qué pérdida por el Brexit...); frente al *modelo propuesto por la Comisión*, orientado a asignar funciones consulares a sus Oficinas de representación o incluso a las Delegaciones de la UE<sup>18</sup> (*euroconsulados o consulados europeos*<sup>19</sup>). El primero es un modelo horizontal, compartido por los Estados; el segundo responde a un modelo centralizado en las instituciones de la UE. En la opción entre uno y otro, aparentemente triunfó el primero.

Y es que el modelo descansa sobre los Estados y éstos han de prestar la protección dentro de dos límites. En primer lugar, los derivados del principio de no discriminación (art. 2 Dir)<sup>20</sup> y en segundo término, de acuerdo con lo dispuesto por su derecho y práctica nacional (art. 3 Dir).<sup>21</sup> La transposición española es perfecta en ese punto: «los ciudadanos de otros Estados miembros de la Unión..., tienen derecho a solicitar *en las mismas condiciones que los españoles* protec-

---

<sup>14</sup> Los arts. 45 c) del Convenio de Viena sobre Relaciones diplomáticas de 1961, así como los arts. 8 y 27.1 c) y 2 b) del Convenio de Viena sobre Relaciones consulares 1963, contemplan que un Estado pueda representar los intereses de otro Estado a través de sus delegaciones diplomáticas y oficinas consulares. En el marco de la Convención de Viena de 1963 también se admite que Estado acreditante y Estado receptor puedan concluir acuerdos en materia consular en los que se contemplen funciones más amplias (cf. art. 5 m).

<sup>15</sup> Vid. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. «La protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión en el exterior», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 11, 2006, pp. 11-25 ; PASTOR PALOMAR, A. «Embajadas y consulados compartidos...», *cit.* , p. 526.

<sup>16</sup> Vid. PASTOR PALOMAR, A. «Embajadas y consulados compartidos...», *cit.* , p. 536-537.

<sup>17</sup> Vid. Doc. Consejo 10715/07 (2007) sobre el «Concepto de Estado líder».

<sup>18</sup> Vid. «Libro Verde sobre la Protección Diplomática y Consular del ciudadano de la Unión en los terceros países», *Doc COM* (2006) 0767.

<sup>19</sup> Expresión que utilizaba la Comisión en «Implementing The Hague Programme. The way forward» (*Doc. COM* (2006) 331 final, p. 4.

<sup>20</sup> La exigencia de no discriminación ya estaba presente en la Decisión 95/553 precedente de la Directiva 2015 así como en el Derecho originario y en el art. 46 Carta de Derechos fundamentales de la UE.

<sup>21</sup> Y es que aunque la Directiva introduce una regulación material de supuestos y obligaciones que han de asumir las autoridades nacionales, es sabido que como instrumento de regulación las Directivas siempre dejan un margen de apreciación a los Estados. Ese grado de indeterminación puede acentuarse con las diferencias en la transposición de la Directiva por parte de cada Estado miembro, sumadas a las ya existentes.

ción consular de la oficina consular o misión diplomática española acreditada (art. 3.2 RD).

Pero en la realidad emerge un *tercer modelo* si se tiene en cuenta el papel que podrían llegar a asumir las Delegaciones de la UE de llegar a compartir tareas con los Estados miembros<sup>22</sup>. Por el momento no es fácil implicar a las Delegaciones más allá de una *función complementaria o de apoyo*. No se habilita a las Delegaciones para asumir directamente la protección consular de los ciudadanos sin representación en países terceros. En la práctica el principio de no discriminación se traduce en la *igualdad de trato en el acceso*, no es más que una cláusula recordatoria del modo de proceder, dado que la igualdad material —los derechos y obligaciones concretos o modalidades de asistencia— vienen establecidas por el artículo 7 del RD, en correspondencia con lo previsto por la Directiva 2015. Sin duda las Delegaciones están en condiciones de asegurar protección consular sin discriminación —entre quienes la soliciten, pues no habría otro término de comparación—. En cambio, la *ejecución de la protección* por el momento sólo puede garantizarse por referencia al derecho y práctica nacional del Estado implicado al no existir una *protección consular europea*. Con todo, esta Directiva es un primer paso, que enmascara, por lo demás, la implicación de Dirección de Gestión de crisis consulares del SEAE y el Mecanismo de Protección civil de la Unión<sup>23</sup>, de modo que ciertos supuestos de intervención podrían ser regulados y ejecutados conforme a parámetros «europeos» y desligados de la práctica de los Estados.

Ahora bien, las funciones de las Delegaciones —y las funciones de los Estados— vendrán determinadas por la caracterización de la protección consular regulada por el derecho de la UE. De ahí que con carácter previo resulte pertinente un recordatorio de orden metodológico, y es que conviene tener presente que los conceptos y categorías jurídicas deben ser utilizados e interpretados con el significado y alcance que éstos poseen en el sistema jurídico en que se inserta la norma. En este sentido el TJUE ha dejado claro en reiteradas ocasiones, que cuando se trate de aplicar conceptos que cuentan con un significado propio dentro de esta estructura normativa, será preciso acudir a éstos aunque se hallen en otros instrumentos. Por otra parte el TJUE ha afirmado que las normas internas no pueden «frustrar mediante requisitos adicionales los objetivos y fines pretendidos por las normas europeas»<sup>24</sup>, y lo mismo serviría para una práctica nacional que restrinja el alcance de la Directiva. Son dos frenos relevantes que deben impedir que los Estados —y desde luego las Delegaciones— doten de un contenido o

---

<sup>22</sup> Cf. WOUTERS, J./DUQUET,S./MEUWISSEN,K. «The European Union and the Consular Law», *Working Paper n° 107*, june 2013, Leuven Centre for Global Governance Studies, p. 8.

<sup>23</sup> Decisión del Consejo 2001/792, de 23 de octubre de 2001 (*DOCE n° L 297/7* de 15 de noviembre 2001).

<sup>24</sup> Por citar algunos véanse las SSTJUE en los ass. C- 119/1984, 388/1992 o 185/2007.

alcance distinto a la noción y contenido de la protección consular configurada por la Directiva 2015 y en nuestro derecho interno .

## 2. Sobre la noción y el alcance de la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países en la Directiva 2015/637

Se ha cuestionado el carácter innovador de la protección consular como derecho derivado de la ciudadanía, con el argumento de que los Tratados no hacían sino «constitucionalizar» un tipo de protección que existía con anterioridad en el Derecho internacional bien que ampliando el círculo de sus destinatarios. Incluso que la protección de los nacionales de otros Estados miembros sin representación en países terceros, en situaciones extremas, existía en el ordenamiento de la UE<sup>25</sup>. En realidad es una protección más restrictiva por las situaciones que son tuteladas y más amplia por el ámbito de sus destinatarios, bien que la delimitación del contenido no resulte fácil siendo éste el aspecto quizás más relevante o al que serían especialmente sensibles los ciudadanos afectados en tales situaciones.

En el examen de la cuestión, llama la atención la variedad terminológica con la que se alude a esta forma de protección internacional de las personas, hasta el punto de hacer difícil una aproximación rápida a su contenido y efectos. El propio artículo 20 TFUE se refiere a la posibilidad de «gozar de tutela de las autoridades diplomáticas y consulares», mientras que la CEDF se refiere a «tutela diplomática y consular» (art. 46) ampliando el contenido de la noción<sup>26</sup>. Las locuciones «derecho a la protección diplomática y consular», «derecho a la protección consular», «asistencia consular», los ciudadanos «se beneficiarán de...» la protección diplomática y consular, «derecho a la protección por las autoridades diplomáticas y consulares», o finalmente, «protección consular», se utilizaron indistintamente en la inmensa documentación que precedió a la Directiva. La falta de rigor jurídico en su utilización resulta de por sí indicativa de las dificultades políticas en orden a alcanzar un acuerdo en cuanto al contenido y alcance con el que dotar a

---

<sup>25</sup> Sobre los antecedentes JIMÉNEZ PIERNAS, C. «La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea», *cit.*, pp. 35 ss; ALVARGONZÁLEZ SAN MARTÍN, F. «Protección diplomática y consular», *cit.* pp. 1470-1471; PÉREZ VERA, E. «Citoyenneté de l'Union Européenne, nationalité et condition des étrangers», *Recueil des Cours Académie de Droit International*, t. 262 (1996), pp. 251-425, pp.384-387.

<sup>26</sup> Cf. WOUTERS, J./DUQUET,S./MEUWISSEN,K. «The European Union and the Consular Law» *cit.*, p. 102.

este derecho de la Ciudadanía (ex. art. 23 TFUE)<sup>27</sup> y en este sentido la falta de claridad<sup>28</sup> y de consenso en cuanto al contenido del artículo 23 TFUE, aunque finalmente se haya alcanzado una mayor concreción en la Directiva. Su transposición en el ordenamiento español cristaliza en la locución «*facilitar la protección consular*» como se desprende del propio título del Real Decreto 56/2019.

Para determinar su contenido el camino más corto tal vez sea prescindir de los conceptos forjados en el Derecho internacional y descender a la caracterización que arroja la Directiva 2015, concretamente en su artículo 9, igualmente recogida en la norma española (art. 7 RD).

(1º) En cuanto al *tipo de asistencia* (art. 9 Dir, art. 7 RD) en principio está limitado por las circunstancias de mayor urgencia y necesidad en las que se puede encontrar cualquier persona en el exterior afectada, bien con alcance individual (la mayoría de supuestos), bien en el contexto de situaciones colectivas (p.ej. caso de guerra o catástrofes naturales) que podría alinearse con la protección dispensada a través del Mecanismo europeo de protección civil instaurado en 2001. La norma se refiere a «situaciones» (art. 9 Dir) o «supuestos» (art. 7 RD), en los que se han de combinar diversas «prestaciones» o tareas que debe desarrollar la autoridad consular local. Pero lo que se evidencia es una marcada diferencia entre lo que sería la asistencia en situaciones excepcionales de lo que se han denominado funciones consulares habituales o *day to day*.

Así, se contemplan situaciones o supuestos de: 1º) detención o prisión, 2º) ser víctima de un delito, 3º) accidente o enfermedad grave, 4º) fallecimiento, 5º) ayuda y repatriación en caso de emergencia y 6º) expedición de documentos provisionales de viaje. En suma, se trata de una serie de tareas muy diversas de asistencia, en situaciones de crisis, individuales o colectivas, pero en todo caso

---

<sup>27</sup> Derecho que en su origen ha sido objeto de excelentes estudios y entre otros, ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. «La protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión en el exterior», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 11, 2006, pp. 11-25; CRESPO NAVARRO, E. *Nuevas formas de protección del individuo en Derecho internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 365 ss; JIMÉNEZ PIERNAS, C. «La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, 1993, pp. 9-49; *idem*. «Estatuto de ciudadanía y derecho de asistencia a los ciudadanos de la Unión Europea», *Derecho internacional y Tratado Constitucional Europeo* (ed. F. MARIÑO), 2006, pp. 449. REY ANEIRO, A. «Hacia el reforzamiento de la dimensión exterior de la Ciudadanía Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 26, 2007, pp. 9-43; VILARIÑO PINTOS, E. «Representación exterior y cooperación diplomática y consular en el Tratado de la Unión Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 22, nº 2, 1995, pp. 417-443. Entre los diplomáticos, ALVARGONZÁLEZ SAN MARTÍN, F. «Protección diplomática y consular», *Comentarios a la Constitución Europea. Libro II (Derechos y libertades)*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

<sup>28</sup> Se ha criticado la falta de claridad (Cf. WOUTERS, J./DUQUET,S./MEUWISSEN,K. «The European Union and the Consular Law», *cit.* p. 14.

excepcionales<sup>29</sup>. Demandan bien una asistencia excepcional (p.ej. repatriación en caso de guerra), bien una asistencia de tipo administrativo (p.ej. expedición de documentos de viaje) o simplemente una asistencia humanitaria (p.ej. asistencia a un detenido). Se excluyen los problemas típicos de los ciudadanos *residentes* en terceros Estados (p.ej. celebración del matrimonio o constitución de una adopción) que demandarían una asistencia jurídica, por la obvia razón de su vinculación de tales problemas con el estado civil respecto al que un Estado extranjero nunca podría intervenir. Se han retenido los problemas a los que pueden enfrentarse ciudadanos *desplazados temporalmente* a terceros países con motivo de viaje.

En principio es una lista cerrada de supuestos y de tareas a asumir. Ahora bien, en los Considerandos que preceden a la Directiva se especifica que «la protección consular no debe limitarse a las circunstancias específicamente mencionadas»<sup>30</sup>, y se prevé que los Estados «puedan introducir o mantener disposiciones más favorables siempre que sean compatibles con la presente Directiva» (art. 16)<sup>31</sup>. Esa posibilidad de ampliación está implícita en la norma española de transposición dado que en su redacción comienza afirmando que «*podrá comprender, entre otros supuestos....*», esto es, se mantiene una lista abierta de situaciones o supuestos. Adicionalmente cabe pensar que algunas de las situaciones son verdaderas cláusulas abiertas; por ejemplo, qué duda cabe que bajo los términos «accidente» o «emergencia», como quiera que tienen cabida todos los supuestos de catástrofes humanas y naturales, las tareas a asumir por los Estados podrían ampliarse. Es, por otra parte, un campo abonado para la cristalización de acuerdos entre Estados dirigidos a provocar ampliaciones y un mayor grado de concreción<sup>32 33</sup>.

Por los supuestos comprendidos cabría pensar que las funciones son análogas a algunas de las recogidas por el artículo 5 del Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 donde se contempla, además de un deber general de protección de los propios nacionales (apart. a), obligaciones de ayuda y asis-

---

<sup>29</sup> Cf. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., *Sistema de Derecho internacional público*, 3ª ed. Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2014, p. 286.

<sup>30</sup> Cf. Cdo. 14. Teniendo en cuenta que la protección debe materializarse «en situaciones concretas».

<sup>31</sup> Es, por tanto, una cláusula evolutiva, que permitiría avanzar.

<sup>32</sup> Se ha señalado que esta posibilidad de concluir acuerdos entre Estados —contemplada también en el art. 23 TFUE— evoca la propia debilidad intrínseca de la solución, y es que el Estado al que se solicita rechace el ejercicio de la protección invocando la regla de derecho internacional que exige un vínculo de nacionalidad entre la reclamación y el estado reclamante (cf. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. *Sistema*, op. cit. p. 286).

<sup>33</sup> Así parece que viene ocurriendo en la práctica (cf. ALVARGONZÁLEZ SAN MARTÍN, F. «Protección diplomática y consular», cit. p.1483). La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y Servicio Exterior del Estado, parece adaptada en este punto, dado que se prevé la posibilidad de apertura de Oficinas consulares conjuntas con los Estados miembros de la UE así como compartir servicios comunes con las Oficinas de otros Estados de la UE (art. 50).

tencia (apart. e) o la de extender pasaportes y títulos de viaje (apart. d)<sup>34</sup>. Visto así las tareas consulares asignadas por la regulación europea no coinciden, por ser la previsión aquí mucho más estricta en comparación con las previstas por el Derecho internacional<sup>35</sup> referido a un deber general de protección.

(2º) El segundo elemento clave es el *destinatario de la protección*. Por el ámbito personal es el ciudadano de un Estado miembro que carezca de representación en país tercero. Esto ocurrirá cuando falten embajadas o consulados y tampoco haya cónsules honorarios<sup>36</sup> del país del que es nacional el ciudadano. Asimismo cuando estas autoridades no estén en disposición de proporcionar la protección consular de manera efectiva en un caso determinado (art. 6 Dir). La norma española define en términos idénticos la «carencia de representación en país tercero» (art. 2 a) RD). De modo que para determinar la noción de «no representado» se contemplan, pues, dos hipótesis: una, que el Estado miembro carezca de representación diplomática o consular; y otra, que de *facto*, por las circunstancias del caso las embajadas o consulados del país cuya nacionalidad ostente el interesado no puedan prestar la protección (p.ej. por lejanía con el lugar en el que hayan ocurrido los hechos).

La protección se extiende a los *familiares* del ciudadano incluso si no poseen la condición de ciudadanos de la UE por ser nacionales de países terceros (art. 5 D y art. 3.3 RD) aunque no se especifica el grado de parentesco. En una interpretación literal quedarían fuera las situaciones de hecho (p.ej. parejas de hecho), cuestión dudosa dada su inclusión en otras normas del Derecho europeo, como en la relevante Directiva 2003/86 sobre reagrupación familiar. Al tomar la ciudadanía europea como fundamento de la obligación de asistencia, haciendo extensivo dicho beneficio a los familiares originarios de países terceros, la Directiva de 2015 es expresión en este punto de una tendencia orientada a colocar a la persona en el centro del sistema internacional; o, como se ha dicho, a dispensar *una protección por afinidad*, es decir, no basada en la nacionalidad —al igual que ocurre en la protección por motivos humanitarios<sup>37</sup>—.

---

<sup>34</sup> Sobre estas funciones *vid.* VILARIÑO PINTOS, E. *Curso de Derecho diplomático y consular*, 5ª ed. Tecnos, Madrid, 2016, pp. 376-385.

<sup>35</sup> Aunque en los años noventa, con anterioridad a la Decisión de 1995, esta limitación funcional no parecía tan clara (*vid.* VILARIÑO PINTOS, E. «Representación exterior y Cooperación diplomática y consular...», *cit.* espec. p. 433).

<sup>36</sup> Si bien corresponde a los Estados miembros decidir y poner en conocimiento de la Comisión si la presente Directiva se aplica a los cónsules honorarios (art. 2.2.) dado que se trata de una institución muy variable de un Estado a otro y, en general, con escasas atribuciones. Tal es el caso de España, de modo que no se comprende bien.

<sup>37</sup> *Cf.* CRESPO NAVARRO, E. *Nuevas formas de protección del individuo en Derecho internacional, internacional, cit.* pp. 365 ss; JIMÉNEZ PIERNAS, C. «Estatuto de ciudadanía y derecho de asistencia a los ciudadanos de la Unión Europea», *cit.* p. 458.

(3<sup>o</sup>) Por último, para decidir el concreto alcance de esta protección o, si se prefiere, para determinar si hay un verdadero *derecho a* la protección consular en los términos previstos, hay que destacar la trascendencia derivada del dato de la incorporación de este derecho en la Carta de Derechos fundamentales de la UE. (art. 46).

En primer lugar, cabe afirmar que el artículo 46 CDFUE, relativo a la protección diplomática y consular —en los mismos términos que el art. 23 TFUE—, obliga a las autoridades de la UE así como a las autoridades nacionales de los Estados miembros, desde el entendimiento de que tienen el deber de velar por el respeto de los Derechos fundamentales recogidos en la Carta en los ámbitos que sean de su competencia<sup>38</sup>. Es por tanto uno de los derechos de ciudadanía susceptible de ser ejercido *frente a* los Estados miembros<sup>39</sup>. Prescripción que debe ser conforme con el principio de cooperación leal, tal y como ha sostenido el Tribunal de Justicia en el *asunto Byankov*, pues corresponde a todas las autoridades de los Estados miembros garantizar el respeto de las normas jurídicas de la Unión en el ejercicio de sus competencias<sup>40</sup>.

En segundo término, parece innegable su *eficacia directa*. Aunque el artículo 23 TFUE contiene una remisión a la intervención de los Estados en su desarrollo, una vez regulado por la Directiva 2015, se delimita el ámbito material y personal del derecho. Estamos pues, ante un derecho directamente invocable por los particulares, al margen de la intervención de los Estados miembros en la organización de procedimientos de cooperación local.

Y, finalmente, obvio es que el TJUE es competente en la interpretación de su aplicación, dado que lo es para controlar los actos nacionales de aplicación del derecho de la Unión<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Interpretado en conexión con el ámbito de aplicación de la Carta, el artículo 51.1 CDF establece que las disposiciones de esta Carta están «*dirigidas a las instituciones y órganos de la Unión..., así como a los Estados miembros. Unos y otros promoverán su aplicación con arreglo a sus respectivas competencias*». (Cf. MANGAS MARTÍN, A. «Artículo 51», *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo* (dir. MANGAS MARTÍN, A.; Coord. GONZÁLEZ ALONSO, L.N.) ed. Fundación BBVA, 2008, pp. 731 y ss. *espec.* p. 811).

<sup>39</sup> En este sentido, cf. LINDE, E. «El ámbito de aplicación: el talón de Aquiles de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 15, 2008, pp. 27-44, *espec.* p. 34.

<sup>40</sup> As. C-249/11, STJUE de 4 de octubre 2012.

<sup>41</sup> Cf. MANGAS MARTÍN, A. «Artículo 51», *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cit.* p. 817.



---

## Conclusiones

---

Ciertamente por el tipo de asistencia, al comprender situaciones excepcionales y muy concretas, la protección consular en la Directiva 2015 es más restrictiva que la prevista por el Convenio de Viena, por el que los Estados asumen un deber general de asistencia (art. 5 a).

En cambio, responde a una caracterización *flexible* —se ha de prestar si falta la representación jurídica del país del que es nacional el solicitante o si existiendo, no puede darse por circunstancias concretas—, en contraste con la regla establecida en el artículo 8 del Convenio de Viena sobre Relaciones consulares, donde se prevé un mecanismo de autorización a recabar del Estado receptor a los fines de dar protección a nacionales de países terceros. En su configuración definitiva la ejecución de la protección consular de los ciudadanos no representados corresponde a los Estados miembros en colaboración con las Delegaciones. En cuanto a los Estados se genera por tanto un deber y correlativamente un auténtico derecho subjetivo en los particulares, exigible en vía judicial. Por otra parte, la intervención de las Delegaciones dota a estas modalidades de asistencia consular de una cierta *estabilidad* aunque su papel resulte subsidiario respecto a la intervención estatal. Sin duda no se han explotado todos los resquicios que ofrecía el Tratado de Lisboa (art. 35 TEU) en la línea que sostuvo el Parlamento Europeo en su dictamen sobre la Propuesta de Directiva.

Visto así no es solo una configuración innovadora sino una reformulación del derecho a la protección consular tal y como se concibe en el Derecho internacional. Y esto, porque parece como si en ningún momento se haya querido contemplar una forma de protección consular derivada del Derecho internacional sino una asistencia especial, *sui generis*, asociada a la ciudadanía europea<sup>42</sup>.

Más allá de su valor simbólico —que sin duda lo tiene— el hecho de que las Delegaciones se vean implicadas en la prestación de tareas de asistencia consular

---

<sup>42</sup> Cf. TOUZE, S. «Protection diplomatique et consulaire de l'Union Européenne», *Union Européenne et Droit international. En l'honneur de Patrick Daillier*, ed. Pedone, Paris, 2012, pp. 385 y ss. p. 390.

—tareas que han sido prerrogativas derivadas de la soberanía de los Estados— debe valorarse como elemento de superación del Estado y visto así, como un avance. Ya no estamos tan lejos de un sistema de «protección común, por el momento anclado en los Estados miembros pero tendencialmente orientado a centralizarse por la propia UE»<sup>43</sup>, con una posible y relevante función de interpretación por parte del TJUE en cuanto a su interpretación y ejecución<sup>44</sup>. Lo cual nos coloca en un «escenario» muy diferente en el que, como se ha dicho, «el gran reto estará en articular las distintas culturas que tienen los ciudadanos, transformadas en expectativas, sobre lo que pueden pedir a una embajada o a una delegación de la Unión Europea»<sup>45</sup>. Estamos pues ante una nueva forma de protección de la persona en el exterior que se *añade* a las formas clásicas de protección previstas por el Derecho internacional.

La participación de las Delegaciones ¿aporta algo más? Si, su enorme potencial expansivo. Piénsese en que a futuro se alcance un acuerdo sobre una Política de extranjería común, con fundamento en el artículo 67.2 TFUE. Las Delegaciones ¿por qué razón no podrán expedir un hipotético visado europeo<sup>46</sup>?

---

<sup>43</sup> Un desiderátum hace unos años (cf. PÉREZ VERA, E. «Citoyenneté de l'Union Européenne, nationalité et condition des étrangers», *cit.* p. 383).

<sup>44</sup> Cf. WOUTERS, J./DUQUETS, S./MEUWISSEN, K. «The European Union and the Consular Law», *cit.* p.7.

<sup>45</sup> Cf. GARCÍA HERNÁNDEZ, J.R. «Los nuevos retos diplomáticos para el Servicio Europeo de Acción Exterior», en AAVV, *La diplomacia Común europea: el servicio europeo de acción exterior*, *cit.* p.157.

<sup>46</sup> Sobre la expedición de visados y la protección consular como funciones para las delegaciones de la UE, véase PÉREZ BERNÁNDEZ, C. «Hacia el complejo establecimiento de un SEAE: Las futuras Embajadas de la Unión Europea», en ALDECOA LUZÁRRAGA, F./SOBRINO HEREDIA, J.M. (coords), *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario. Perspectivas desde la AEPDIRI*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 1339-1366 .

## Capítulo 6

# Primeros resultados de la estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea

Victoria RODRÍGUEZ PRIETO\*

### 1. Introducción

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (diciembre, 2009), la UE (Unión Europea) ha experimentado importantes transformaciones como consecuencia del impulso y desarrollo de avances significativos que, en definitiva, han permitido el fortalecimiento del proyecto en sus dimensiones interna y externa. Respecto a esta última, principalmente destacan las nuevas competencias del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión (AR); el establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) así como las nuevas delegaciones de la Unión.

Estos últimos avances han configurado una nueva realidad europea la cual ha dado paso a la elaboración e implementación de la «Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea» (junio de 2016). Dicha Estrategia se caracteriza por promover una actuación distinta a través del impulso de medidas novedosas cuya puesta en marcha ya presenta unos primeros resultados.

Por nuestra parte nos proponemos analizar el papel de la UE en la escena internacional, con mayor atención a los primeros resultados alcanzados en el marco

---

\* Profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Antonio de Nebrija (mrodriguezpr@nebrija.es)  
Todas las páginas web de referencia han sido consultadas por última vez el 19 de marzo de 2020.

de la nueva Estrategia global. Para ello nos preguntaremos: ¿Cuáles son y en qué consisten los cambios introducidos tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, especialmente en torno a la figura del AR, el SEAE y las Delegaciones de la UE?, ¿qué impacto han tenido dichos cambios en el refuerzo de la dimensión exterior europea?, ¿por qué y para qué surge la nueva Estrategia global para la política exterior y de seguridad?, ¿cuáles son sus principales aportaciones? Y ¿qué resultados se han alcanzado desde su publicación en junio de 2016? A la luz de las respuestas obtenidas trataremos de constatar el desarrollo de una actuación más ambiciosa por parte de la UE que, si bien aún presenta resultados heterogéneos y parciales, resulta más afín a los retos presentes en la actual escena internacional.

## 2. Refuerzo de la dimensión exterior de la Unión Europea en el marco del Tratado de Lisboa

En diciembre de 2009 y tras dos años desde su firma, el Tratado de Lisboa entró en vigor. Este último se caracteriza por incluir los cambios más relevantes del fallido proyecto constitucional, cuyo texto fue redactado en el seno de la Convención, a través de la denominada teoría del velo<sup>1</sup>.

Respecto a la dimensión externa de la UE, el Tratado de Lisboa ha promovido notables avances entre los que cabría destacar la renovada figura del AR, la puesta en marcha del SEAE así como las nuevas delegaciones. Dichos avances han permitido a la UE convertirse en un verdadero actor diplomático cuya presencia e impacto se han visto incrementados de forma significativa en estos últimos años<sup>2</sup>.

Centrándonos en la figura del AR, los cambios más relevantes que ofrece el tratado consisten, en primer término, en su nuevo liderazgo respecto a la PESC y PCSD así como la elaboración y ejecución de distintas propuestas (artículo 18.2 TUE). Por otro lado, el nuevo AR se caracteriza por abarcar en una única figura a los anteriores Comisario de Asuntos Exteriores y AR en la medida en la que pasa a presidir el Consejo en su formación de Asuntos Exteriores y, a su vez, se con-

---

<sup>1</sup> La teoría del velo permitió incluir los avances más relevantes alcanzados en el proyecto constitucional sin que en ningún caso se incluyesen sus rasgos más visibles, tales como el himno o la bandera. Aldecoa Luzárraga, F. y Guinea Llorente, M., «El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto», *Documento de trabajo. Real Instituto el Cano*, núm. 9, 2008, pp. 1-32. y Aldecoa Luzárraga, F. y Guinea Llorente, M., *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons, 2010.

<sup>2</sup> Kooops, J. A. and Macaj, G. (eds.), *The European Union as a Diplomatic Actor*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2015.

vierte en uno de los vicepresidentes de la Comisión Europea (art. 18, apdos. 3 y 4 TUE). Con ello, se consigue eliminar la duplicidad existente en la etapa anterior y, por consiguiente, avanzar hacia una verdadera «mente única». Es decir, se consigue establecer un «ministro» de Asuntos Exteriores a nivel europeo<sup>3</sup>; cargo que hasta la fecha ha sido desempeñado por la baronesa británica C. Asthon (2009-2014), posteriormente la italiana F. Mogherini (2014-2019) y desde el pasado mes de diciembre por el español Josep Borrell.

En segundo lugar, destaca el SEAE el cual nace con el fin de asistir al AR en el desarrollo de sus funciones (art. 27.3 TUE<sup>4</sup>). Su establecimiento obedece a una antigua demanda cuyos orígenes se remontan a la resolución del Parlamento Europeo sobre la creación de una diplomacia común para la CE en el año 2000<sup>5</sup>. Sin embargo, no fue hasta los intensos debates de la Convención cuando la idea se vio impulsada<sup>6</sup>. Posteriormente, quedaría recogida en el marco del proyecto constitucional y finalmente en el Tratado de Lisboa.

Tras la entrada en vigor de este último tratado en diciembre de 2009, sería la decisión del Consejo del 26 de julio de 2010 en donde se lograría configurar las bases para la definitiva puesta en marcha del SEAE al definirse aspectos tales como su naturaleza y ámbito de aplicación (artículo 1) o cometidos (artículo 2) <sup>7</sup>. Desde entonces y en el marco de dicha decisión los distintos AR (especialmente C. Asthon) han ido configurado el nuevo SEAE el cual ya presenta una estructura institucional autónoma con rasgos y prácticas propias<sup>8</sup> y cuyo principal cometido es la formulación y ejecución de la política exterior europea. Es decir, se trata de un verdadero «ministerio» de Asuntos Exteriores<sup>9</sup> (con sede en la emblemática

---

<sup>3</sup> Aldecoa Luzárraga, F. «Los avances en la gobernanza mundial, especialmente a través de la diplomacia común europea (2010- 2014)», en Aldecoa Luzárraga, F. y Fernández Liesa, C. (dir.), *Gobernanza y reforma institucional tras la crisis financiera y económica: el papel de la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons, 2014, pp. 129-148.

<sup>4</sup> Artículo 27.3 del TUE: *En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión. Véase Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, DOUE, C 326, 26/10/2012 p.1.*

<sup>5</sup> *Resolución del Parlamento Europeo sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea, Martes, 5 de septiembre de 2000, (A5-0210/2000), DOCE, C135, 7 de mayo de 2001, p. 69.*

<sup>6</sup> Aldecoa Luzárraga, F. y Guinea Llorente, M., «Nace la diplomacia común de la UE», *Política Exterior*, julio-agosto 2010, pp. 62-74.

<sup>7</sup> *Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior; (2010/427/UE), DOUE, L 201, 3 de agosto de 2010, p. 30.*

<sup>8</sup> Lequesne, Ch, «EU Foreign Policy through the lens of practice theory: A different approach to European External Action Service», *Cooperation and Conflict*, Vol. 5, 2015, pp. 351-367.

<sup>9</sup> Aldecoa Luzárraga, F. «Los avances en la gobernanza mundial, especialmente a través de la diplomacia común europea (2010- 2014)», en Aldecoa Luzárraga, F. y Fernández Liesa, C. (dir.), *Gobernanza y re-*

Plaza de Schuman, Bruselas) que cuenta con una compleja y ambiciosa estructura interna. Esta última se articula en torno a distintas direcciones generales conforme a criterios geográficos (África, Asia y Pacífico etc.); aunque con ciertas excepciones como la dirección relativa a los derechos humanos y cuestiones globales/multilaterales (liderada por L. Knudsen) al ser un área estratégica y de gran relevancia para la UE. Todo ello sin olvidar a los representantes especiales de la UE, enviados especiales u organismos tales como la Agencia Europea de Defensa liderada por el español Jorge Domenecq<sup>10</sup>.

Por último se encuentran las delegaciones de la UE las cuales están bajo la autoridad del AR. Estas últimas asumen, gracias a la nueva personalidad jurídica de la UE, su representación exterior (artículo 221 del TFUE). Verdaderamente constituyen una red de «embajadas»<sup>11</sup> que permiten extender y consolidar la presencia europea en la escena internacional. Actualmente hay un total de 144 delegaciones, lo cual supone un número elevado<sup>12</sup>.

Desde su configuración, las delegaciones han desempeñado un papel fundamental en el impulso de la UE en la escena internacional. Entre sus principales resultados cabría subrayar el fortalecimiento de los vínculos con terceros países a través de un intenso diálogo y contacto con los distintos interlocutores locales, lo cual supone un cambio notable respecto al anterior tecnicismo propio de las Oficinas de la Comisión. Este avance se puede observar en el caso de Armenia en donde el papel de la delegación de la UE ha sido determinante a la hora de retomar los contactos con las autoridades del país tras rechazar por parte de estas últimas la firma del acuerdo de asociación con la UE en la Cumbre de Vilna (noviembre de 2013). Tras varios años de negociaciones se pudo concretar un nuevo marco de cooperación, el Acuerdo de Asociación Global y Reforzado UE-Armenia (2017), el cual ha llegado a ser un referente para otros socios presentes en la región<sup>13</sup>.

---

*forma institucional tras la crisis financiera y económica: el papel de la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons, 2014, pp. 129-148.

<sup>10</sup> European External Action Service, «European External Action Service HQ Organization Chart», March 2020, en [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2019-01-12\\_-\\_eeas\\_2.0\\_orgchart.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2019-01-12_-_eeas_2.0_orgchart.pdf)

<sup>11</sup> Aldecoa Luzárraga, F., «La diplomacia europea como diplomacia común», en Aldecoa Luzárraga, F. (dir.), *La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior*, Madrid, Marcial Pons, 2011, pp. 19-42.

<sup>12</sup> Keukeleire, S. «European Foreign Policy beyond Lisbon. The Quest for Relevance», en Govaere, I. y Hanf, D. (eds.), *Scrutinizing Internal and External Dimensions of European Law. Vol. II: Les dimensions internes et externes du droit européen à l'épreuve*, Liber Amicorum Paul Demaret, Bruselas, Peter Lang, 2013, pp. 831- 840.

<sup>13</sup> Rodríguez Prieto, V., «Balance de la Asociación Oriental en su décimo aniversario: asimetrías en el impacto normativo de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Núm. 64, septiembre/diciembre 2019, pp.: 899- 925.

Finalmente debemos señalar que el Tratado de Lisboa también incluyó avances en cuanto a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). En particular cabría mencionar el artículo 42 TUE a través del cual se profundiza, fundamentalmente, en una mayor autonomía estratégica. Pero, a diferencia de los aspectos señalados anteriormente, el impulso de estos últimos se ha llevado a cabo con posterioridad. En concreto en el marco de la Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE tal y como analizaremos en los siguientes epígrafes.

### 3. Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea

El impulso y consolidación de los avances señalados han configurado una realidad distinta por parte de la UE la cual ha facilitado el establecimiento de un nuevo marco de actuación que, por un lado, pueda dar respuesta a los nuevos retos y amenazas, y, por otro lado, permita aprovechar las oportunidades presentes en el exterior<sup>14</sup>. Dicho marco responde a la actual Estrategia global «Una visión común, una acción conjunta: Una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea» (2016)<sup>15</sup>.

La Estrategia europea fue configurándose a raíz del informe «The European Union in a changing global environment A more connected, contested and complex world» (2015) elaborado —a petición del Consejo Europeo— por la entonces AR, F. Mongherini<sup>16</sup>. En él se evidenciaba la necesidad de actualizar el marco anterior «Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad» (2003)<sup>17</sup> con el fin de promover una acción exterior orientada hacia

---

<sup>14</sup> Tocci, N. «On European Power», *IAI Papers, Istituto Affari Internazionali*, 25 december 2019, pp.1- 10.

<sup>15</sup> *Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte. Estrategia global para política exterior y seguridad de la Unión Europea*, 2016.

<sup>16</sup> *The European Union in a changing global environment A more connected, contested and complex world*, 2015, en [http://eeas.europa.eu/archives/docs/docs/strategic\\_review/eu-strategic-review\\_executive\\_summary\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/docs/strategic_review/eu-strategic-review_executive_summary_en.pdf).

<sup>17</sup> La Estrategia Europea de Seguridad «Una Europa Segura en un mundo mejor» fue elaborado por el AR Javier Solana en 2003 y revisada cinco años más tarde. Véase: *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIHES.pdf>. E, *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad - Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, en [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf).

unas prioridades, objetivos y medios más ambiciosos. La respuesta del Consejo Europeo fue positiva<sup>18</sup> lo que permitió a la AR emprender dicha tarea.

Desde el principio, F. Mongherini impulsó un intenso periodo de consultas con los distintos Estados miembros e instituciones europeas durante más de un año<sup>19</sup>. De esta manera pudo incorporar sus respectivas sensibilidades e intereses en el proceso de elaboración pero, sobre todo, consiguió la apropiación del documento final por parte de los distintos sujetos<sup>20</sup>. Este último aspecto se verá reflejado en el carácter global y no exclusivamente de seguridad que tomará la nueva Estrategia, el cual no responde a un criterio geográfico sino que por el contrario es el resultado de la puesta en común de todas las instituciones, actores, políticas e instrumentos que dispone la UE en materia de acción exterior<sup>21</sup>.

Tras este periodo de consulta y trabajo exhaustivo, se llevó a cabo la esperada publicación del nuevo documento titulado «Una visión común, una acción conjunta: Una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea» en junio de 2016. De este modo, AR respetaba la fecha señalada por el Consejo Europeo pese a coincidir con el referéndum a favor del «Brexit» celebrado días antes en Reino Unido<sup>22</sup>.

La nueva Estrategia se caracteriza por promover desde una perspectiva global (y no únicamente de seguridad) una actuación exterior ambiciosa en aras a ofrecer una respuesta más afín a los retos, amenazas (sobre todo el cuestionamiento del multilateralismo en medio ambiente o inmigración) y oportunidades presentes en la escena internacional. Entre los aspectos más relevantes que incluye el documento se encuentran la identificación de intereses como valores, el impulso del principio del pragmatismo pero con una clara aspiración idealista así como el concepto de resiliencia estatal y social. Todo ello sin olvidar el impulso hacia una mayor autonomía estratégica que si bien ya recogía el Tratado de Lisboa (art. 42 TUE) la Estrategia promoverá su inicial desarrollo de forma

---

<sup>18</sup> Consejo Europeo, *Reunión del Consejo Europeo (25 y 26 de junio de 2015) «Conclusiones»*, Bruselas, 26 de junio de 2015, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/es/pdf>.

<sup>19</sup> Tocci, N, «The making of the EU Global Strategy», *Contemporary Security Policy*, Vol. 37, 2016, núm. 3, pp. 461-472.

<sup>20</sup> Pishchikova, K. and Piras, E, «The European Union Global Strategy: What Kind of Foreign Policy Identity?», *The International Spectator*, Vol. 12, 2017, núm. 3, pp.103-120.

<sup>21</sup> Tocci, N, «Resilience and the role of the European Union in the world», *Contemporary Security Policy*, 2019, pp.1-19.

<sup>22</sup> A este respecto cabe aclarar que la coincidencia con el Brexit no frenó la implementación de la Estrategia sino que, por el contrario, lo aceleró. Especialmente, aquellos avances relativos al área de la seguridad y la defensa en donde tradicionalmente Reino Unido había vetado cualquier progreso. Sin embargo, en la etapa post- Brexit se observa una dinámica distinta pues paradójicamente la participación británica en las últimas iniciativas resultaría indispensable para el éxito de las mismas. Véase: Whitman, R. «Three Years On: EU Global Strategy trumps Brexit», *The UK in a Changing Europe*, 2019, en <https://ukandeu.ac.uk/three-years-on-eu-global-strategy-trumps-brexit/>

indiscutible; especialmente en lo relativo al establecimiento de la Cooperación Estructurada Permanente que supone un avance sustancial.

Respecto a la primera cuestión, el documento se aleja de los enfoques más realistas que subrayan la tensión existente entre intereses y valores<sup>23</sup> y, por el contrario, toma aquella orientación que incide en la dificultad de separarlos en la medida en la que ambos forman parte de una misma realidad<sup>24</sup>. Este último aspecto se observa en el apartado *intereses y principios compartidos* posteriormente desarrollado en los epígrafes *una estrategia global para promover los intereses de los ciudadanos y principios rectores de nuestra acción exterior*<sup>25</sup>. Aquí se identifican como intereses: la paz y la seguridad; la prosperidad; la democracia (inclusive la promoción y respeto de los derechos humanos, libertades fundamentales y Estado de derecho) y el orden mundial basado en normas (a través de la defensa del multilateralismo en el seno de organizaciones internacionales tales como Naciones Unidas). Mientras que los principios son el pragmatismo, la unidad, la interacción, la responsabilidad y la asociación<sup>26</sup>. La razón por la cual no se mencionan aspectos normativos en el sub-apartado relativo a los principios responde a que estos últimos ya han sido definidos como intereses previamente, lo cual visualiza la indivisibilidad de los mismos anteriormente señalada.

La vinculación e indivisibilidad de los intereses y valores responde a la condición de la UE como potencia normativa (noción desarrollada por I. Manners)<sup>27</sup> en la medida en la que son los valores y, en concreto, la exportación de los mismos en sus relaciones exteriores su principal objetivo y, por ende, rasgo diferenciador en la escena internacional. Pues, en definitiva, la UE busca promover un modelo de gobernanza mundial distinto que permita «enmarcar éticamente la globalización»<sup>28</sup> y así acabar con las desigualdades crecientes propias de su actual fundamentación neo-liberal<sup>29</sup>. Dicho modelo es reflejo de su naturaleza e identidad únicas al ser las mismas normas sobre las que se asienta el proyecto europeo, tales como la paz, la democracia, el Estado de derecho o el respeto y defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales (art. 2 TUE) las que a su vez definen y articulan su dimensión exterior (3.5 y 21 TUE).

---

<sup>23</sup> Good, R. C., «The National Interest and Political Realism: Niebuhr's «Debate» with Morgenthau and Kennan», *The Journal of Politics*, Vol. 22, November 1960, núm. 4, pp. 597-619.

<sup>24</sup> Cox, R. «Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory», *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 10, 1981, núm. 2, pp. 126-155.

<sup>25</sup> *Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y seguridad de la Unión Europea*, op.cit., nota: 16, pp. 5-14.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 10-18.

<sup>27</sup> Manners, I., «Normative Power Europe: A contradiction in terms?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, 2002, nú. 2, pp. 235-258.

<sup>28</sup> *Declaración de Laeken*, Diciembre 2001, en <http://european-convention.europa.eu/pdf/LKNES.pdf>

<sup>29</sup> Beck, U. ¿Qué es la globalización? *Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós, 1998.

En relación al principio del pragmatismo, el documento lo define como un elemento fundamental a la hora de orientar la política exterior europea. A priori, podría parecer que se aproxima al enfoque propio de la *Realpolitik*, sin embargo, el pragmatismo que promueve la UE se asienta en una clara aspiración idealista<sup>30</sup> al tomar como referente los valores señalados. De esta manera se trata de conseguir un mejor análisis de las realidades que presentan terceros Estados conforme a dichos valores lo que facilitará una actuación más eficaz y coherente por parte de la Unión. Y, a su vez, visualizará la importancia de la dimensión más normativa en sus relaciones con terceros Estados.

La tercera prioridad de la acción exterior europea responde al concepto de resiliencia el cual es definido como *la capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, aguantando así los desastres, y para recuperarse de las crisis internas y externas*<sup>31</sup>. En este sentido destaca, por un lado, la importancia de la dimensión social que junto al ámbito ejecutivo resultan imprescindibles para hacer frente a las distintas dificultades. Y, por otro lado, resulta llamativo el carácter multidimensional del término que incluye desde desastres medioambientales, asistencia humanitaria, energía, cultura e incluso el respeto y defensa de los derechos humanos. A la hora de analizar ambas cuestiones constatamos hasta qué punto esta noción de resiliencia toma como referente el propio modelo de la Unión en cuanto a sus principales actores (sociedad y Estado) así como la propia agenda europea con el fin último de poder gestionar adecuadamente las distintas crisis presentes en terceros países.

En último lugar, cabe subrayar el impulso y determinación de la Estrategia hacia un mayor desarrollo del ámbito propio de la seguridad y defensa. El cambio responde a vinculación que el documento establece de las dimensiones interna y externa de la UE en cuanto a los objetivos de paz y seguridad. Esta es la razón por la cual promoverá avances más ambiciosos que, en definitiva, permitan alcanzar la deseada autonomía estratégica<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Tocci, N., «From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: explaining the journey», *International Politics*, 2017, vol. 54, pp. 487-502.

<sup>31</sup> *Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, op. cit., nota: 16, p. 18.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 14.

## 4. Primeros resultados del nuevo marco

Desde la publicación de la Estrategia global para la política exterior y de seguridad, se observa —aunque aún en una fase inicial y con resultados parciales— un cambio en la acción exterior de la UE. Los progresos más significativos responden al ámbito de la seguridad y la defensa en donde se constata un desarrollo indiscutible y sin precedentes. A este respecto, cabe aclarar que aunque el Tratado de Lisboa recogía notables avances en la materia (fundamentalmente en su art. 42 TUE) ha sido la actual Estrategia la que la facilitado el impulso de los mismos.

En particular destaca la creación de la Cooperación Estructurada Permanente, comúnmente conocida bajo sus siglas en inglés *PESCO* (art. 42. 6 TUE). Definida como *the sleeping beauty of EU defence* (la bella durmiente de la defensa europea<sup>33</sup>) por su largo y esperado letargo ha sido en el marco de la Estrategia cuando se ha producido su esperado «despertar», en concreto en 2017<sup>34</sup>. El *PESCO* se caracteriza por facilitar una mayor coordinación y cooperación en la materia entre los Estados partícipes en la misma que, hasta la fecha, son un total de 25<sup>35</sup>. Desde su establecimiento el desarrollo ha sido significativo con un impacto positivo hacia la deseada autonomía estratégica<sup>36</sup>.

De igual modo, se han promovido otros importantes avances tales como el programa *CARD* que consiste en la evaluación anual coordinada en el ámbito de la defensa; el Fondo Europeo de Defensa centrado en la investigación y desarrollo de capacidades cuyo presupuesto asciende a 525 millones de euros o *Civil CSDP Compact* que dota de mayor inversión y apoyo a las misiones civiles en el exterior<sup>37</sup>.

Más allá de los cambios mencionados, el impacto de la Estrategia se constata también en la implementación del principio del pragmatismo que ya presenta unos incipientes resultados. Así, por ejemplo, en el marco de la Política Europea

---

<sup>33</sup> Fioot, D, Missorili, A. and Tardy, T. «Permanent Structured Cooperation: What's in a Name?, *Challiot Paper ISS*, November 2017, núm. 142 en [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP\\_142\\_ONLINE.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_142_ONLINE.pdf)

<sup>34</sup> *Council Decision (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States*, *JOUE*, L 331, 14.12.2017, p. 37.

<sup>35</sup> Los Estados europeos que no forman parte de la iniciativa son Dinamarca, Malta y Reino Unido.

<sup>36</sup> Aldecoa Luzárraga, F. y Pérez Cava, P., «La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO): un nuevo compromiso de los Estados miembros en materia de Seguridad y Defensa europea. Análisis de las implicaciones para España y posibles aportaciones relevantes», *Documento de Trabajo OPEX*, 2018, núm. 94, en [https://www.fundacionalalternativas.org/public/storage/opex\\_documentos\\_archivos/4754f2339dc6900bd-b0e896560f3d99b.pdf](https://www.fundacionalalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/4754f2339dc6900bd-b0e896560f3d99b.pdf).

<sup>37</sup> *The European Union's Global Strategy. Three Years on, Looking forward*, 2019, en [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_global\\_strategy\\_2019.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_2019.pdf)

de Vecindad dicho principio ha facilitado un análisis más crítico de la situación de los Estados vecinos, inclusive entre los socios más avanzados que como Moldavia han sufrido recortes de financiación ante la falta de avances en áreas como la reforma del sistema judicial<sup>38</sup>. A nuestro juicio, se trata de un avance notable que visualiza y refuerza la dimensión más normativa en la acción exterior de la UE.

De igual modo la introducción de la noción de resiliencia presenta cierto impacto. Si de nuevo nos centramos en el marco de la vecindad observamos cómo la mayoría de estos países están sometidos a numerosas tensiones endógenas y exógenas y, por lo tanto, urge reforzar sus capacidades para hacer frente a las mismas de forma exitosa. En concreto, podríamos señalar el caso de Ucrania ya que ha de hacer frente al conflicto bélico que mantiene con Rusia desde 2014, pero que también padece crisis internas como consecuencia de numerosos déficits estructurales. Entre estos últimos destacan los elevados índices de corrupción o la falta de avances en la reforma de la administración pública o el sistema judicial. A este respecto, la noción de resiliencia goza de especial relevancia a través de la cual la UE ha promovido distintas iniciativas con Ucrania cuyos avances son aún limitados pero que, desde un enfoque novedoso, tratan de alcanzar cierta estabilidad en el país<sup>39</sup>. Una tendencia que va a verse consolidada con el conjunto de los Estados vecinos de Europa Oriental a través del refuerzo de cinco principales objetivos entre lo que destaca el mayor fortalecimiento y participación de la ciudadanía, protección del medio ambiente o impulso de los aspectos tecnológicos<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Moldova: EU cuts budget support programme for justice reforms, 11/10/2017, en [https://eeas.europa.eu/delegations/moldova/33723/node/33723\\_uz](https://eeas.europa.eu/delegations/moldova/33723/node/33723_uz)

<sup>39</sup> *From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1*, en [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/full\\_brochure\\_year\\_1.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/full_brochure_year_1.pdf)

<sup>40</sup> European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication to the European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, «Eastern Partnership policy beyond 2020 Reinforcing Resilience - an Eastern Partnership that delivers for all»*, Brussels, 18.3.2020, (JOIN(2020) 7 final).

---

## Conclusiones

---

Actualmente, la UE está promoviendo una actuación más ambiciosa en la escena internacional cuyos primeros resultados constatan ciertos avances aunque aún son parciales y heterogéneos.

El cambio responde a su nueva realidad como actor diplomático<sup>41</sup> fruto de la puesta en marcha de las nuevas competencias del AR, el establecimiento del SEAE y las Delegaciones de la UE que, a la luz del décimo aniversario del Tratado de Lisboa, presentan un desarrollo innegable. Por su parte, la nueva realidad europea ha permitido elaborar e implementar una respuesta más ambiciosa y, por lo tanto, más adecuada a las dinámicas propias de la actual escena internacional. Dicha respuesta se inscribe en la Estrategia global para la política exterior y de seguridad la cual, desde un enfoque claramente normativo, refuerza el papel de la UE en el ámbito internacional. Para ello, el nuevo marco de actuación promueve medidas tales como la noción de resiliencia o el principio de pragmatismo que ya presenta un impacto positivo.

Sin embargo, los progresos más destacados se han llevado a cabo en el ámbito de la seguridad y defensa en donde se han podido establecer iniciativas como el PESCO u CARD que avanzan hacia la deseada autonomía estratégica.

En el nuevo ciclo político europeo que acaba de comenzar tras las pasadas elecciones al Parlamento Europeo (mayo, 2019), esta tendencia va a verse consolidada. Pues, tal y como defendió la actual presidenta de la Comisión Europea (U. von der Leyen) en su discurso ante la Eurocámara el pasado mes de julio «El mundo pide más Europa. El mundo necesita más Europa»<sup>42</sup>. En este sentido, resultará indispensable seguir promoviendo los avances explícitos en la Estrategia.

---

<sup>41</sup> Koops. J.A. and Macaj.G. (eds.), *op.cit.* nota: 1.

<sup>42</sup> Úrsula Von der Leyen, «Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo», 16 julio de 2019, en <[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_es.pdf)>

En conclusión, el papel exterior de la UE se ha visto reforzado en los últimos años lo cual ha permitido una actuación más afín a las demandas de la escena internacional. Un cambio que será consolidado bajo el mandato del actual AR, Josep Borrell quién se prevé que refuerce e impulse mayores avances.

## Capítulo 7

# La Diplomacia Común de la Unión Europea en América Latina y el Caribe: especial relevancia de Cuba en su estrategia global

Alexis BERG-RODRÍGUEZ \*

## 1. Introducción

En este trabajo nos proponemos explorar, la innovación que ha supuesto la puesta en marcha de la nueva Diplomacia Común Europea con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en el 2009 que dotadas de nuevos poderes e instrumentos en la política exterior de la Unión Europea (UE) ha permitido una mayor visualización en la sociedad internacional y en América Latina y el Caribe. En este contexto, el acercamiento político en las relaciones diplomáticas entre Cuba y los Estados Unidos de finales del 2014, podría haber facilitado el acercamiento de la UE y Cuba. Sin embargo, esta hipótesis la podemos descartar, ya que la relación diplomática UE-Cuba, no ha llegado a su final con la salida del gobierno del presidente Barack Obama en el 2016. Por el contrario, se vio reforzada con la derogación de la Posición Común de la Unión Europea contra Cuba, y con la firma del Acuerdo Dialogo Político y de Cooperación en el 2016.

Por otra parte, la innovación diplomática implementada por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) ha permitido seguir consolidando los vínculos

---

\* Doctor en las Relaciones Internacionales. En la actualidad es Investigador-Visitante en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en Madrid y Profesor en la Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, España. (aberg@uoc.edu); ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8374-2568>  
Todas las páginas web de referencia han sido consultadas por última vez el 20 de abril de 2020.

diplomáticos UE-Cuba, a través de la aplicación provisional del Acuerdo en el 2017 y con la celebración del primer y segundo Consejo Conjunto en mayo del 2018 en Bruselas y septiembre del 2019 en la Habana. A pesar de la llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos en el 2017, y de la implementación de medidas proteccionistas e injerencias en los asuntos internos de los países de ALC y especialmente en su relación con Cuba. De hecho, este escenario ha sido una oportunidad para que la UE se convierta en un actor importante en la escena internacional, con especial relevancia en la región latinoamericana.

Este proceso quedó reforzado por la puesta en marcha en el 2016 de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad (EGPES) «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte»<sup>1</sup>. La nueva Estrategia Global de Seguridad de la Alta Representante (AR) Federica Mogherini incorpora un «enfoque global y de acción conjunta»<sup>2</sup> a la política exterior y de seguridad de la UE, rasgo que no tenía la anterior Estrategia de Seguridad de la UE. De hecho, en la Estrategia Global se apuesta por reforzar el liderazgo y la autonomía de la UE en la escena internacional, reforzando la relación diplomática de la Unión con los países de América Latina y el Caribe.

Por esta razón, Rosa Jiménez (2019) considera que el nuevo AR Joseph Borrell tiene la «ambición de llevar a la UE a resolver sus problemas de «identidad, posicionamiento y métodos» para convertirse en un verdadero actor global, al nivel de Estados Unidos o China, contando siempre con el apoyo de las capitales y reconociendo dentro de sus prioridades fortalecer la relación con América Latina»<sup>3</sup>. Para alcanzar los objetivos del Nuevo AR Borrell, el trabajo de la DCE será de vital importancia.

De hecho, la vinculación de la teoría con la experiencia alcanzada por la Diplomacia Común Europea en todo el mundo es uno de los aspectos que puede reforzar la eficacia de la DCE. Con la nueva EGPES, la UE responde a las amenazas regionales y globales que afectan su propia seguridad y la de sus vecinos, como son la crisis Ucrania-Rusia, la crisis del Mediterráneo, la guerra de Siria, la crisis atómica en Irán, los ataques terroristas y la crisis de los refugiados. En el capítulo, estudiamos la DCE se ha revelado como el instrumento más importante para que la UE alcance el liderazgo en la escena internacional. Además, de ser el mecanismo más efectivo para reforzar la relación de la UE con América Latina

---

<sup>1</sup> *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*. SEAE, 2016. [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_es\\_version.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf)

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> JIMÉNEZ R. Borrell promete dar más ambición a diplomacia de la UE para ser actor global. *La Vanguardia*, 2019 <https://www.lavanguardia.com/politica/20191007/47865627116/borrell-promete-dar-mas-ambicion-a-diplomacia-de-la-ue-para-ser-actor-global.html>

y el Caribe, especialmente con Cuba y continuar ganando autonomía frente a la política exterior de los Estados Unidos (EE. UU.) en la esfera internacional.

En opinión de Molina y Benedicto (2020:67) «La Estrategia se califica como global, no sólo porque identifica el mundo como único escenario sino por las herramientas que pretende emplear; y aunque alude a la autonomía estratégica de la UE, no la define»<sup>4</sup>. Para alcanzar este objetivo, fue imprescindible la implementación de los cambios que provocó en la política exterior de la UE la entrada vigor del Tratado de Lisboa de 2009, especialmente las nuevas funciones que tiene la Alta Representante de la UE y la puesta en marcha del SEAE. Por esta razón, el trabajo realizado por la AR Federica Mogherini, junto con el nacimiento y desarrollo de la DCE en la política exterior común de la UE, contribuyó a que la UE tenga una mayor visibilidad y protagonismo en la escena internacional.

Por esta razón, con la puesta en marcha de la Estrategia Global, la UE da respuesta a las necesidades de tener una política de seguridad y defensa autónoma e independiente de los EE. UU. Lo cual se ve reforzado con las medidas y exigencias realizadas por el presidente norteamericano Donald Trump a la UE y por el conflicto de Siria que llega hasta el año 2020.

El contexto antes mencionado ha contribuido a acentuar la importancia de la Estrategia Global, al fomentar la autonomía y el liderazgo internacional de la UE en el nuevo orden internacional. Al mismo tiempo, reconoce que los países de América Latina comparten valores con la UE, lo cual es fundamental para consolidar la gobernanza global por parte de la Unión. Este factor ha favorecido la firma del Acuerdo de Libre Comercio de la UE con el Mercosur, así como la aplicación provisional efectiva del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación (ADPC) UE-Cuba, incluyendo su posterior ratificación y entrada en vigor definitiva.

---

<sup>4</sup> MOLINA, M. J y BENEDICTO M. Á. Autonomía estratégica bajo el prisma de la Estrategia Global Europea: directrices de su marco regulatorio, Cuadernos Europeos de Deusto No. 62/2020, Bilbao, págs. 59-98 <http://ced.revistas.deusto.es>

## 2. La CELAC-UE en la estrategia global

En este escenario, la Estrategia Global de la Unión Europea ha dado un especial peso en las relaciones con el Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en el marco de la dimensión del poder normativo<sup>5</sup>, entre los que destacan la democracia, los derechos humanos, la buena gobernanza y la estabilidad. Estos elementos forman parte de la política exterior de la UE, debido a que pueden presentar un amplio impacto en la paulatina europeización de las políticas de los Estados miembros de la CELAC.

Para alcanzar este objetivo, en la Estrategia Global de la UE, los Estados miembros han aprobado aplicar una visión y una estrategia común, y una mayor complementariedad y coordinación en su relación con los Estados miembros de la CELAC a través de mecanismos de programación de las instituciones europeas, prestando especial atención al plan plurianual de la UE. De hecho, se pone el acento en reforzar la relación económica, el diálogo político y la buena gobernanza para afrontar los desafíos globales que amenazan sus intereses mutuos.

Ello supone mayores exigencias en la coherencia de las políticas. Pero esa coherencia puede no estar al servicio del desarrollo, sino de otras metas de la acción exterior, lo que supone el riesgo de una cooperación al desarrollo más «politicizada» y «securitizada», subordinada a una matriz de *realpolitik* contraria a los principios y valores de la UE (Guerrero, 2014)<sup>6</sup>.

Por esta razón, la presencia de Europa en América Latina y el Caribe y en especial en Cuba es muy importante, por constituir una opción económica, política y cultural, brindando la oportunidad de romper la hegemonía de los Estados Unidos en esta región (considerada su patio trasero) y, de igual manera, ir contrarrestando la creciente presencia de China en los países de ALC. Así pues, la UE ha estimulado el crecimiento y consolidación de la democracia en los países de ALC.

En este sentido, la transformación política e institucional de la política exterior de la UE (y sus potenciales consecuencias en el Caribe) resulta especialmente útil en el nuevo escenario de las relaciones entre la UE y Cuba.

---

<sup>5</sup> MANNERS, I. «Normative Power: A Contradiction in Terms?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, 2002, nro. 2, p. 238-239.

<sup>6</sup> GUERRERO, F. «Las relaciones de la UE con el mundo en desarrollo», en BARBÉ, E. (dir.) *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 2014, p. 219-238.

Es importante señalar que las Cumbres celebradas entre la UE y CELAC han creado el espacio ideal para reforzar la relación bilateral UE-ALC. De hecho, las Cumbres son la plataforma a través de la cual los jefes de Estado de ALC propusieron a la UE y al Gobierno cubano que avanzaran en la firma del ADPC. Este aspecto reforzó la creación de una Asociación Estratégica entre la UE y los países de la región, especialmente con la sociedad cubana, a través de la cooperación triangular con el Gobierno cubano, por constituir la UE otra opción económica, política y cultural respecto a Rusia en una región considerada el nuevo centro de influencia geopolítica y geoeconómica de China, además de ser calificada históricamente como el patio trasero de los Estados Unidos.

En opinión de Martínez y Pérez (2015), «los europeos ya no podían obviar a Cuba, porque sus vecinos la apoyaban y presionaban para que no se la excluyera o al menos para que se respetaran sus decisiones. También se evidenció la necesidad europea de alejarse de sus posturas coloniales ante la aspiración del establecimiento de una relación más fuerte con América Latina»<sup>7</sup>.

Por esta razón, los jefes de Estado de la región estimularon a que la UE dejara la política exterior de los Estados Unidos contra Cuba. De hecho, las instituciones de la UE comenzaron un diálogo político con la Isla libre de condicionantes políticos. A este aspecto se suman las transformaciones realizadas por el Gobierno cubano para garantizar la supervivencia del sistema socialista cubano y el bienestar de la sociedad cubana. Todo ello, junto a los intereses de los inversionistas europeos en el mercado cubano, propició la negociación, firma y puesta en marcha de manera provisional del Acuerdo entre la UE y Cuba.

### 3. Cuba y América Latina en la estrategia global de la AR Mogherini

Por otra parte, la restauración de las relaciones diplomáticas EE.UU.-Cuba el 17 de diciembre de 2014 fue aprovechado por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y por la AR Mogherini, para estimular la firma del Acuerdo UE-Cuba por parte de todos los Estados miembros, ya que se quedaron sin argumentos para no derogar la Posición Común y firmar el Acuerdo.

---

<sup>7</sup> MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, C. y PÉREZ BENÍTEZ, S., «Relaciones Cuba-Unión Europea (1959-2014) desde un enfoque histórico», *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, nº 122-123 (abril-diciembre, 2015), p. 83.

Este nuevo escenario hizo que Cuba se convirtiera en el centro de atención de la DCE y de los principales países occidentales. Dicho cambio pudo ser una estrategia occidental para estimular una transición política pacífica fomentada por la UE o por los EE. UU.

Los cambios mencionados fueron recibidos con suma precaución por el Estado cubano, dada la experiencia vivida en los antiguos países socialistas. Por esta razón, no se vieron en La Habana imágenes similares a la caída del muro de Berlín.

De hecho, la nueva relación diplomática del gobierno cubano con los Estados Unidos alcanzó su mejor expresión con la visita del presidente de los Estados Unidos Barack Obama a Cuba el 20 de marzo de 2016 y con la implementación de las prerrogativas presidenciales que solo lograron flexibilizar el bloqueo contra Cuba, hasta la llegada de Donald Trump a la presidencia de los EE. UU. en el 2017.

Estos cambios, no limitaron, ni impidieron la puesta en marcha de un nuevo paradigma diplomático UE-Cuba, ya que comenzó a brindar sus primeros frutos con el inicio de los diálogos políticos sobre los Derechos Humanos (DD. HH.) UE-Cuba celebrados desde el 2015 hasta el 2020, y con los siguientes resultados:

- La derogación de la Posición Común de la UE contra Cuba y la firma del ADPC con Cuba en diciembre del 2016;
- Que el Acuerdo UE-Cuba recibiera en el 2017, el visto bueno del Parlamento Europeo para su aplicación provisional; y
- Que en noviembre del 2017 se comenzara la aplicación provisional del ADPC UE-Cuba;

En este punto podríamos preguntarnos: ¿El cambio de política de la UE con Cuba se alineaba con el acercamiento diplomático realizado por los EE. UU., entre diciembre del 2014 y del 2016? El cambio de la política exterior de la UE con Cuba, no se alinea con la política exterior de los Estados Unidos, porque solo responde a los intereses bilaterales entre la UE, el Gobierno y la sociedad cubana. ¿Actúa la UE de manera independiente? En principio, la coincidencia histórica puede llevarnos a pensar que la UE había seguido los pasos de los Estados Unidos, pero la nueva diplomacia establecida entre la UE y Cuba no ha cambiado, a pesar del cambio ocurrido en la Casa Blanca, con la llegada a la presidencia de Donald Trump, en enero del 2017, ya que eliminó la política de buena vecindad que Barack Obama había comenzado con Cuba.

Por esta razón, la mejor expresión de la autonomía política de la UE en su relación con Cuba se consolidó con la puesta en marcha oficial del ADPC UE-Cuba el 15 de mayo del 2018 y la primera reunión del Consejo Conjunto UE-Cuba en Bruselas. Mientras que, en septiembre del 2019, se celebró la segunda reunión del Consejo Conjunto y la primera del Comité Conjunto, en La Habana. De hecho, con la puesta en marcha oficial del Acuerdo UE-Cuba, se implementó el Nuevo Modelo Político de relación UE-Cuba (NMP), basado en el diálogo político, en la cooperación, el comercio y la defensa de los DD.HH.

En el 2020, la UE continúa reforzando su autonomía estratégica política y diplomática en su relación con Cuba y con el resto de los países latinoamericanos, defendiendo su posicionamiento político contra el bloqueo a Cuba de los EE. UU., y apoyando las negociaciones de paz en Colombia, la protección del medio ambiente y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El contexto antes mencionado ha contribuido a acentuar la importancia de la Estrategia Global, al fomentar la autonomía estratégica y el liderazgo internacional de la UE en el nuevo orden internacional, reforzando el diálogo político y la cooperación comercial en igualdad de condiciones con los países de ALC.

Esos elementos favorecieron la firma del Acuerdo de Libre Comercio de la UE con Mercosur en junio del 2019, así como la celebración, en septiembre del 2019, en La Habana, de la primera reunión del subcomité de cooperación, encargado de ejecutar cada una de las decisiones del Consejo Conjunto UE-Cuba. De hecho, la celebración del primer diálogo político sobre medidas unilaterales ha reforzado la relación UE-Cuba, al proteger a los inversores y comerciantes de Europa y de los países de ALC, ya que permite crear una asociación estratégica para frenar los desafíos comerciales y globales que afectan a ambas regiones.

Este aspecto es fundamental para consolidar la gobernanza global por parte de la Unión. Ésta ha comenzado a tomar cuerpo, en el 2019, con el respaldo del Grupo de Contacto liderado por Noruega para solucionar, a través del diálogo político en igualdad de condiciones y sin injerencia externa, el conflicto político en Venezuela. En este punto, puede resultar contradictorio el apoyo del AR Borrell a la iniciativa de los EE.UU. de abril de 2020, «donde condiciona levantar las sanciones contra este país, a la implementación de un Consejo de Estado como órgano de transición democrática, la celebración de elecciones en 12 meses, para alcanzar una transición democrática para Venezuela de manera pacífica»<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> EFE-Bruselas, La UE dice que plan de EEUU para Venezuela va en la línea de lograr solución pacífica. 3/04/2020. <https://euractiv.es/section/latinoamerica/news/la-ue-dice-que-plan-de-eeuu-para-venezuela-va-en-la-linea-de-lograr-solucion-pacifica/>

## 4. Vigencia de la Estrategia Global

Si analizamos que la fecha de elaboración y de presentación de la Estrategia Global de la AR Mogherini transcurre entre los años 2014 y 2016, se puede observar cómo se ha diseñado una Estrategia Global ajustada a la realidad internacional y regional con una visión de futuro que puede permitir a la UE asumir los nuevos retos en el corto, medio y largo plazo. En este período se enmarcan el repunte de los ataques terroristas en suelo europeo, el acercamiento de los EE. UU. y Cuba bajo el gobierno de Obama, el trabajo de la DCE en las negociaciones y firma del primer ADPC UE-Cuba, el Brexit, y las elecciones en Francia y los EE. UU., entre otros acontecimientos de impacto global como el Covid-19.

La actual pandemia del coronavirus, ha dejado al descubierto que el camino para alcanzar la meta de implementar una estrategia global hace que sea necesario que la UE consiga una mayor autonomía en materia de seguridad, defensa y sanitaria. Al mismo tiempo, este objetivo implica que la UE debe tener un mayor vínculo entre las políticas internas y externas de la Unión Europea, y esto solo se puede alcanzar con una mayor comunitarización de la política exterior, incluyendo una mayor coherencia entre las políticas internas de los Estados miembros y la política exterior de la Unión. Este elemento permitirá establecer a la UE estrategias regionales, coherentes y que permitan tener mayor coordinación y cooperación entre los socios y la UE. Ese objetivo solo se podrá cumplir intensificando la diplomacia común europea, prestando especial atención a la diplomacia sanitaria, climática, comercial y a la energética.

En este contexto, nos podemos preguntar: ¿La seguridad y defensa de los Estados miembros tiene los instrumentos e ingredientes necesarios para abordar estas cuestiones? El 2020, ha demostrado la fragilidad de la seguridad sanitaria de los Estados Miembros, y en menor medida de la UE.

Partimos del principio básico de que la unión hace la fuerza; en otras palabras, en nuestra opinión, sería imprescindible construir y consolidar una Unión Europea más federal y comunitaria, convirtiendo la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en el marco ideal para aunar voluntades en beneficio de todos los ciudadanos de la Unión y del resto del mundo. Al mismo tiempo, con la acción conjunta de todos los Estados miembros, se lograría una Europa más fuerte y con una mayor visibilidad e impacto a nivel global.

Por estas razones, la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE de 2016, presentada por la AR, puede constituir el mecanismo

idóneo para comenzar a dar los pasos en la dirección antes mencionada, ya que pone el acento en el enfoque global que tiene la política exterior y de seguridad de la Unión. Además, en esta estrategia, se intenta recoger, por primera vez desde una perspectiva global y desde una visión conjunta, la política exterior de la Unión, coordinada por la AR y ejecutada por el SEAE, en los diferentes ámbitos de actuación que le corresponda.

Por otra parte, la actual estrategia no presenta una visión abstracta, al estar abierta a los intereses comunes de los Estados miembros y al ejercicio práctico de la diplomacia común europea, con la intención de alcanzar una actuación conjunta entre la diplomacia de los Estados miembros y la diplomacia común de la UE, que permita la construcción de una Europa más fuerte y unida. En opinión de la AR Mogherini (2016), la UE necesita una diplomacia común europea «que promueva nuestros intereses comunes mediante un compromiso responsable y la cooperación de los demás»<sup>9</sup>.

Es por esta razón que, en la Estrategia Global, se trata de utilizar todas las políticas de la UE para que la Unión tenga mayor visibilidad y relevancia en la escena internacional, utilizando todos los medios disponibles a su alcance. Sin embargo, a la hora de establecer una estrategia de política exterior, se parte de la concepción de que la UE es una Unión de ciudadanos y Estados y que tiene obligaciones políticas y varios instrumentos para actuar a nivel global y poder respaldar a toda la sociedad internacional.

En otras palabras, la Estrategia Global del 2016 tiene como objetivo fundamental difundir el modelo político y social de la UE y promover una «política de responsabilidad»<sup>10</sup>, para el fomento e implementación de la democracia, los derechos humanos, la buena gobernanza y la estabilidad en todo el mundo.

La UE quiere consolidarse como un actor hegemónico basándose en el uso del poder normativo, implementado una política de seguridad y defensa independiente que permita garantizar la seguridad de la Unión Europea, de sus vecinos y de la sociedad internacional en el corto y largo plazo. En este aspecto se hace necesario construir una política de seguridad y defensa europea con una sola voz, contando con el respaldo de sus socios tradicionales y de los países de América Latina para gestionar la gobernanza global.

---

<sup>9</sup> *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*. SEAE, 2016. [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_es\\_version.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf)

<sup>10</sup> ALDECOA, F. «La diplomacia europea como Diplomacia Común», en ALDECOA LUZÁRRAGA, F., (Coord), *«La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior»*. Madrid, Marcial Pons 2011, p. 22.

## 5. El Acuerdo UE-Cuba como herramienta política en ALC

El 1 de noviembre de 2017 pasará a la historia de las relaciones internacionales por dos hechos que marcan una mayor cooperación institucional entre la UE y el Gobierno cubano. En primer lugar, se encuentra en el respaldo que la UE brindó a la Resolución presentada por la Delegación Cubana en la Asamblea General de Naciones Unidas, en la que se solicitó el levantamiento del bloqueo económico, comercial y financiero impuesto a Cuba por los Estados Unidos. El posicionamiento político de la UE constituye una muestra de la cooperación que tienen la UE y Cuba en la principal institución internacional a través de la cual se puede gestar una nueva gobernanza global liderada por la UE, gobernanza que, siempre que siga creciendo la confianza mutua en la relación UE-Cuba, se irá incrementando.

El segundo momento lo tenemos en el anuncio oficial y formal realizado por la UE del comienzo de la aplicación provisional y formal del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación UE-Cuba<sup>11</sup> de 2016, constituyendo un nuevo hito en las relaciones de ambos socios en la escena internacional, por utilizar en la fecha de la votación contra el bloqueo de los EE. UU. contra Cuba para realizar el anuncio del comienzo de la aplicación provisional del Acuerdo. Esto fue una forma de seguir minimizando el bloqueo en la economía cubana e internacional, además de una forma de que la UE se alejase de la política exterior que mantienen los EE. UU. contra Cuba y un paso más para que la UE pueda tener una autonomía total en la escena internacional.

Los resultados alcanzados se lograron después de que las partes notificaran el cumplimiento de los procedimientos internos en sus territorios, según lo establecido en el Art. 86. 1 del Acuerdo. Debemos recalcar que este proceso se realizó por las partes, después de que el ADPC recibiera el visto bueno del Parlamento Europeo (PE) el 5 de julio de 2017. Aunque este suceso terminó provocando una pequeña tensión política entre los socios, este proceso benefició por partida doble al Gobierno cubano, por comprometer al PE a la ratificación del Acuerdo y por la fecha en que se realizó el anuncio del comienzo de la aplicación provisional del Acuerdo UE-Cuba. Ya que, para cerrar la tensión generada durante la etapa previa a la notificación, ambos socios pudieron hacer coincidir el comienzo de la aplicación provisional del ADPC con la votación de la resolución contra el bloqueo norteamericano.

---

<sup>11</sup> N. de A: En nuestra investigación utilizamos indistintamente nuevo modelo político-institucional-jurídico, o marco político-institucional-jurídico para hacer referencia al Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación UE-Cuba del 2016.

Con esta estrategia, la UE y Cuba garantizaron que el anuncio tuviera un alto impacto y una elevada carga simbólica a nivel regional e internacional, que ha convertido al ADPC en una herramienta que permite a ambos socios ganar visibilidad, credibilidad y peso político en la esfera internacional.

Con la puesta en marcha formal del Acuerdo, la UE respalda los cambios realizados por el Gobierno cubano, y reafirma su voluntad de seguir acompañando al Gobierno y a la sociedad cubana en el proceso de modernización del modelo económico-social de Cuba. Este escenario puede estimular un cambio en la política exterior de la UE, al tener la oportunidad para dejar atrás la subordinación de su política a la política exterior de los EE. UU. en su relación con Cuba, con América Latina, y con todos los acuerdos a favor de la paz global y la preservación del medio ambiente. Por su parte, para el Gobierno cubano, la puesta en marcha del Acuerdo significa el anuncio de la UE ante la sociedad internacional de un instrumento internacional que respalda los cambios realizados en el modelo económico-social de Cuba, con el objetivo de preservar sus principios y elevar el bienestar social para su población. Por esta razón, el anuncio de la aplicación provisional del ADPC realizado por la UE es un símbolo y un reconocimiento a la resistencia al sistema socialista del Gobierno y de la sociedad cubana.

Al mismo tiempo, la puesta en marcha del Acuerdo se convierte en un importante factor geopolítico y económico que permite al Gobierno cubano y colateralmente a los países de la región tener una mayor autonomía política y económica frente a los EE. UU.

Finalmente, con el anuncio realizado se cumplía con el procedimiento establecido en el propio Acuerdo (art. 86. punto 3 y 4), requisito indispensable para poner en marcha la aplicación provisional del ADPC.

El cumplimiento de este procedimiento constituyó la puesta en marcha formal del acuerdo, la cual se vio materializada con la tercera visita realizada por la AR Federica Mogherini a Cuba en el mes de enero de 2018. En esta nueva visita se constituyeron las bases para la celebración de la primera reunión ministerial y puesta en marcha del Consejo Conjunto como máximo órgano encargado de supervisar el buen funcionamiento y el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo, durante la aplicación provisional y definitiva del ADPC UE-Cuba.



---

## Conclusiones

---

### La UE en búsqueda del Liderazgo Mundial en el Siglo XXI

El nuevo escenario internacional de comienzo de la década de los 90 abrió una nueva etapa para la recién creada Unión Europea en la escena internacional, al tratar de establecer una coherencia y eficiencia en su política exterior que permitiera, a una UE integrada política y económicamente, tener un papel más relevante en la sociedad internacional en el corto, medio y largo plazo.

Sin embargo, en aquel momento, la UE carecía de una política exterior cohesionada capaz de responder a los intereses de todos sus Estados miembros y que contribuyera a posicionarla como un actor importante en las relaciones internacionales. Con la intención de solucionar los retos antes mencionados, el 18 de julio de 2003 fue presentado en la Convención Europea<sup>12</sup> el proyecto del Tratado a través del cual nacía la Constitución de la UE y, como parte de ella, la diplomacia común europea (DCE).

También se recogía la creación del Servicio Exterior de Acción Europeo (SEAE)<sup>13</sup>, encargado de ser el brazo ejecutor y de coordinar la política exterior de la UE con la diplomacia de los Estados miembros. En sentido general, se trataba de configurar una diplomacia común europea, coordinada, eficiente, con una sola voz y coherente, que permitiera ganar visibilidad y protagonismo y que la UE pudiera liderar el nuevo orden internacional.

A pesar de lo moderno que era el texto del Tratado Constitucional, este no fue ratificado, por «Francia y los Países Bajos»<sup>14</sup>, y con la negativa del Reino Unido, se terminó con la posibilidad de tener una diplomacia común europea.

---

<sup>12</sup> Para un análisis más profundo sobre la Convención Europea Vid. GUINEA, M. *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004): La Convención Europea y el Tratado-Constitución*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, 2006.

<sup>13</sup> En el Tratado Constitucional de 2004 se reconoce al Ministro de Asuntos Exteriores (Art I 28) y al Servicio Exterior de Acción Europeo (SEAE) (Art III 296.3)

<sup>14</sup> BORCHARDT, K. «*El ABC del Derecho de la Unión Europea*». Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. 2011, p.13.

Esto hizo que prevalecieran los intereses nacionales por encima de los intereses comunitarios, sin tener presente las nuevas características que exigía el escenario internacional del siglo XXI.

Este escenario marcó el nacimiento de la actual diplomacia común europea; no obstante, su implementación no llegó hasta 2009, a través del Tratado de Lisboa, donde fue rescatado el texto del Tratado, que no fue ratificado por todos los Estados miembros. Este logro permitiría a la UE adquirir una mayor visibilidad y protagonismo en la escena internacional, cumpliendo una de las principales metas recogidas del Tratado. En este punto, Palomares considera que «el objetivo del Tratado de Lisboa es hacer de Europa un actor decisivo en la escena global»<sup>15</sup>.

Por esta razón, la entrada en vigor del artículo 47 del Tratado de la Unión Europea (TUE), a través del Tratado de Lisboa, tiene una vital importancia para convertir a la UE en un actor global de peso en la escena internacional y frente a sus socios tradicionales, porque, con el reconocimiento formal de la Personalidad Jurídica de la UE, convierte a ésta en un sujeto del Derecho Internacional, marcando su carácter *sui generis* en las relaciones internacionales, y se sienta la base para que la Unión tenga una sola voz coherente y coordinada por la DCE en la escena internacional.

Para Carlos Fernández, «puede ser objeto de relaciones de responsabilidad internacional, adoptar sanciones internacionales, participar en las relaciones, etc. (...) tiene todos los elementos de una Organización Internacional sui generis por su alcance y rasgos propios. (...) con unas capacidades muy amplias (...)»<sup>16</sup>.

Esta característica fue reconocida por la Asamblea General de Naciones Unidas, a través de la Resolución 65/276,<sup>17</sup> permitiendo que los Estados miembros hablen en nombre y en representación la Unión Europea. Este reconocimiento ha permitido construir y mantener una política exterior única y coherente por parte de la UE a escala global. Igualmente, esta situación ha facilitado a la UE presentar en Naciones Unidas un proyecto único y contrario al bloqueo económico que mantienen los Estados Unidos contra Cuba, solicitando el levantamiento del bloqueo y el cumplimiento de la Cumbre de Londres.

---

<sup>15</sup> PALOMARES, G., «La Unión Europea en la Sociedad Internacional». *Cuadernos pedagógicos sobre la Unión Europea: conocer la Unión Europea*. / coord. por CARAZO, T, Vol. 2, 2010 (La acción exterior de la Unión Europea), p. 3-16.

<sup>16</sup> \* Véase. *Dictamen sobre Reparación de daños sufridos al servicio de Naciones Unidas*, T.I.J., Rec,1949, p. 174 en FERNÁNDEZ, C., «La Unión Europea como sujeto de la comunidad internacional, en: Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. p. 26-27,

<sup>17</sup> Resolución 65/276 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 3 de mayo de 2011 *Participación de la Unión Europea en la labor de las Naciones Unidas*. [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/65/276&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/276&Lang=S)

En opinión de Eva Jandová, «[l]a necesidad de que los Estados miembros apoyen a la Unión en la PESC está proclamada en el artículo 24.3 del TUE, que exige que los Estados miembros se abstengan de toda acción contraria a los intereses de la Unión y respeten la acción de la Unión en este ámbito. Eso, sin duda alguna, es una práctica que debe desarrollarse también en las relaciones de la UE con las organizaciones internacionales»<sup>18</sup>.

A estos elementos se suma el SEAE, que permite que la UE tenga una voz única en cada organización internacional en la que se ha reconocido la personalidad jurídica de la UE, como han sido la Organización Mundial de Comercio y la Organización Mundial de la Salud. El reconocimiento de la personalidad jurídica de la UE también se ha efectuado frente a la firma de los Acuerdos comerciales y de cooperación que firma la UE con terceros países. Este proceso ha permitido reforzar la presencia y el liderazgo de la UE en la escena internacional, debido al trabajo del AR y del SEAE.

Es importante señalar que el SEAE nace<sup>19</sup> gracias a la negociación realizada en 2010 por los cuatro pilares fundamentales implicados en la política exterior de la UE, en la que todos sus miembros apostaron por la europeización de la política exterior de la UE. Por esta causa, entendemos que, a día de hoy, no sería posible repetir ese mismo contexto; en parte, por la diversidad de partidos que configuran el Parlamento y por los intereses contrarios a ceder soberanía a favor de la UE, aunque podría darse la posibilidad de que saliera adelante, pero sin todas las facultades que tiene a día de hoy el SEAE.

En este sentido, Alicia Cebada considera que «[e]l servicio europeo de acción exterior es mucho más que un cuerpo diplomático. En realidad, se configura como una auténtica administración, que servirá de soporte al incipiente ministerio integral de acción exterior. Esta estructura administrativa termina de perfilar la figura del Alto Representante como un ministro de acción exterior más integral que los nacionales»<sup>20</sup>.

En otras palabras, se puede decir que existe una Diplomacia Común Europea, por la participación de la Comisión, del Consejo, la AR y el Parlamento Europeo. Tiene la obligación de apoyar y coordinar el servicio diplomático de los

---

<sup>18</sup> JANDOVÁ, E., «Aproximación Jurídica a Las Relaciones de La Unión Europea con Las Organizaciones Internacionales con Especial Énfasis en las relaciones con Naciones Unidas». *Revista de Derecho UNED*, 2015, (17), p. 985.

<sup>19</sup> GUINEA, M., «El Servicio Europeo de Acción Exterior: génesis de una diplomacia europea» *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Núm. 37, septiembre/diciembre 2010, Madrid, p. 761-800.

<sup>20</sup> CEBADA, A., «Hacia un Ministerio integral de acción exterior: ¿Un remedio eficaz para aliviar la irrelevancia de la Unión Europea en el escenario internacional?», 2011. <https://www.researchgate.net/publication/311694544>

Estados miembros, incluyendo la responsabilidad de «garantizar la coherencia en la acción exterior de la Unión»<sup>21</sup>. Este último elemento es el eje central a través del cual se puede alcanzar un eficaz funcionamiento de la DCE.

En la práctica, el texto de la Decisión del Consejo n.º 427, de julio de 2010, ha permitido implementar la diplomacia común europea en tan solo siete años, estando en constante coordinación con la diplomacia de los Estados miembros. Este resultado ha facilitado alcanzar una mayor coherencia entre los distintos ámbitos de la política exterior de la UE y la necesidad de seguir reforzando la estructura del servicio exterior, para seguir consolidando la posición de la UE en la escena internacional.

Para Aldecoa, «de este precepto se desprenden tres ideas claras: la primera, que el servicio diplomático trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros; la segunda, que estará compuesto por funcionarios de la Secretaría de los servicios diplomáticos nacionales, y la tercera, que la organización y el funcionamiento del SEAE será establecido mediante una Decisión del Consejo»<sup>22</sup>.

Los escenarios antes mencionados podrían darse porque, con la creación y puesta en marcha del SEAE, involuntariamente, los Estados miembros cedieron soberanía a favor de la construcción de la federación de la Unión Europea. Por esta causa, se acordó que el SEAE fuera el encargado de representar a la UE en la escena internacional y de coordinar la política exterior de la UE frente a los Estados miembros y a terceros países.

Esta estrategia justifica en gran medida que el SEAE presente una estructura compleja e independiente, y que fuera diseñada para coordinar y dar coherencia y eficacia a la política exterior común de la UE, con el objetivo de garantizar la propia supervivencia y la seguridad de la Unión y del mundo a mediano y largo plazo. Por esta razón, la puesta en funcionamiento del SEAE el 1 de enero de 2011 contribuyó al desarrollo y fortalecimiento de la DCE, contribuyendo directamente al desarrollo y coordinación de la seguridad y defensa de la Unión como una herramienta más de la AR.

Por esta razón, la gestación del liderazgo de la UE en América Latina se vio reforzado con la autonomía diplomática de la UE frente a la política exterior de los Estados Unidos en su relación con Cuba y con los países de América Latina y el Caribe.

---

<sup>21</sup> Artículos 2,1 y 3, 1, *Ibidem, op. cit. pp.* 32

<sup>22</sup> ALDECOA, F., La diplomacia europea. El servicio europeo de acción exterior. en: Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. *op. cit. pp.* 152.

De hecho, la innovación implementada en la Diplomacia Común Europea, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en el 2009, logró la firma, y aplicación del primer Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación de la UE con Cuba, lo cual ha permitido a la Unión romper con la subordinación de su política exterior a los intereses políticos que los EE. UU. mantienen hacia Cuba.

Este resultado ha permitido a la UE exportar sus valores y su modelo político-social a la sociedad cubana, a través de los diferentes proyectos de cooperación que se han ido implementado en el territorio cubano con financiamiento de la UE, con el objetivo de acercarla al modelo europeo en cuanto a los derechos humanos, el bienestar social y las libertades fundamentales. De hecho, puede ir estimulando de manera progresiva la implementación de una social democracia con rasgos del sistema político híbrido, en el que se «combinen los elementos de la democracia «como pluralismo, instituciones representativas, elecciones o constitucionalismo» con otras formas de poder autoritarias».<sup>23</sup>

El cambio de posicionamiento de la UE le ha permitido alcanzar un mayor papel, visibilidad e importancia como actor global en el nuevo escenario internacional del siglo XXI. Por esta razón, se hace necesario continuar profundizando en los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa en la diplomacia común europea, con las nuevas funciones conferidas al alto representante (AR) y al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), como su brazo ejecutor y herramienta esencial para que la UE pueda responder al nuevo contexto internacional.

La aplicación de las nuevas funciones conferidas a la AR por el Tratado de Lisboa ha permitido a esta figura, con la ayuda del SEAE, comunitarizar la propuesta y la ejecución de la política exterior de la UE, y de manera particular, la nueva política exterior de la UE con Cuba, brindando una mayor visibilidad a la UE en América Latina y el Caribe, gracias al valor moral que tiene Cuba en esta región.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa de 2009 provocó que por primera vez existiera una Diplomacia Común Europea que respondiera a los intereses de todos los Estados miembros, de las instituciones europeas y de los ciudadanos europeos. Para alcanzar este objetivo, el Tratado de Lisboa ha implementado la figura del Alto/a Representante para los Asuntos Exteriores de la UE, al frente de la DCE, con nuevas funciones e instrumentos de actuación que superan las actuaciones de un Ministerio de Asuntos Exteriores tradicional.

---

<sup>23</sup> SZMOLKA, I., Regímenes políticos, en Inmaculada Szmolka (eds) Elementos para el análisis comparado y procesos políticos. 2012, pp. 13.

Para desarrollar el trabajo del o de la AR, el Tratado de Lisboa le confirió nuevas funciones que son cualitativamente superiores al Alto Representante anterior, por los nuevos cargos que tiene en relación con el AR anterior. Para tener un mayor impacto en su trabajo, la figura de AR cuenta con el SEAE como brazo ejecutor, creado mediante la Decisión del Consejo 427 del 26 de julio de 2010, y que, en su trabajo, brinda un equilibrio entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo. Igualmente, el o la AR está a cargo del desarrollo, planificación y ejecución de la PESC y de la PCSD de la UE, desempeñando, al mismo tiempo, el cargo de Presidente/a del Consejo de Asuntos Exteriores y la Vicepresidente/a de la Comisión Europea.

La designación de Federica Mogherini como AR fue decisiva para lograr la firma y aplicación provisional a través de la Estrategia Global de la UE de 2016. Por estas razones, el Acuerdo UE-Cuba es la mejor expresión de la capacidad diplomática de la UE y del trabajo que fue realizado por la AR Mogherini durante su mandato (2014-2019). Es interesante subrayar que este acuerdo, no ha sido resultado del poder normativo de la UE, sino que también es fruto del trabajo directo implementado por la DCE con el Gobierno cubano, al lograr construir y poner en funcionamiento un espacio de respeto mutuo y de igual de condiciones entre las partes. Pero la principal peculiaridad del ADPC para ambos socios se encuentra en la capacidad de invención que ha tenido la Diplomacia Común Europea, y el posicionamiento que ha seguido la UE en su relación con Cuba, independientemente de los cambios que se han producido en la política exterior de los Estados Unidos hacia Cuba y con los países de Latinoamérica.

Por esta razón, este posicionamiento ha permitido que la UE tenga una mayor visibilidad y prestigio en la región y en la escena internacional, ganado una mayor autonomía y protagonismo en la geopolítica del siglo XXI.

---

## Resumen

---

### **La diplomacia común de la Unión Europea en América Latina y el Caribe: especial relevancia de Cuba en su estrategia global**

En este trabajo nos proponemos examinar, la innovación que ha supuesto la diplomacia común europea en el marco de la Estrategia de Global de la UE. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa facilitó el nacimiento de la nueva diplomacia común de la UE dotadas de nuevos instrumentos que han logrado imprimir una mayor coherencia y fortaleza a la política exterior de la UE, permitiendo adquirir a la Unión un mejor reconocimiento en la sociedad internacional y en la región latinoamericana. En este contexto, el restablecimiento diplomático Cuba - Estados Unidos en el 2014 y la visita a Cuba del presidente Barack Obama en el 2016, pudieron inducir el acercamiento de la UE y Cuba. Además de considerar que podría responder a los intereses de los Estados Unidos, pero el cambio de la política exterior hacia Cuba realizada por presidente Donald Trump. Fue utilizado por la Diplomacia Común Europea para convertir a la UE en un actor relevante en el nuevo orden internacional, con especial relevancia en la región latinoamericana, tal y como se aprobó en la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea de la UE 2016.

**Palabras Claves:** Estrategia Global, Unión Europea, Cuba, América Latina, Diplomacia Común Europea, Política exterior de la Unión Europea.



## Capítulo 8

# La política europea de inteligencia como herramienta del Servicio Europeo de Acción Exterior\*

Julia PULIDO GRAGERA\*

### 1. Introducción

La rapidez con la que evoluciona la naturaleza y los procedimientos de actuación de los actores que configuran las actuales amenazas a la seguridad, está abocando a una nueva revisión de los objetivos y estructuras de las comunidades de inteligencia. Esto conlleva un cambio en el concepto de seguridad que viene provocado por una hibridación de las amenazas<sup>1</sup>.

Los nuevos desafíos a la seguridad, incluida la evolución que está experimentando el concepto tradicional de Estado, obligan a poner el foco en procesos de securitización y militarización implementados como consecuencia del aumento de fenómenos delincuenciales complejos<sup>2</sup>.

---

\* Profesora titular de Relaciones Internacionales y Seguridad en la Universidad Europea de Madrid (julia.pulido@universidadeuropea.es).

Capítulo de libro vinculado al proyecto de investigación 2020/UEM23 titulado, «Los retos de los Estados democráticos ante las nuevas manifestaciones de violencia política» obtenido por el grupo de investigación sobre «Políticas públicas, seguridad internacional y gobernanza global» de la Universidad Europea de Madrid.

<sup>1</sup> GARCÍA CANTALAPIEDRA, D. y PULIDO, J. «El nuevo espacio de Seguridad trans/multidominio. Las amenazas híbridas y la insurgencia criminal: la evolución del concepto de sociedad anárquica de Hedley Bull» en Cambios en la naturaleza de la Diplomacia y de la Guerra en los cuarenta años de la Sociedad Anárquica de Hedley Bull. Ed. Tirant lo Blanch. 2019.

<sup>2</sup> BUZAN, B., WAEVER, O. y WILDE, J. de. Security: A New Framework for Analysis. Lynne Rienner Publishers. 1998.

La consolidación de heterodomías<sup>3</sup>, en las que la separación territorial entre lo interno y lo externo, se difumina, junto con el surgimiento de neomedievalismos benévolos<sup>4</sup> caracterizados por la cesión o transferencia de soberanía a instituciones supranacionales o a entes territoriales de naturaleza no estatal, contribuyen a perfilar un marco internacional no tradicional<sup>5</sup>. Unido a ello, la aparición de subgobiernos e incluso dinámicas y grupos que, por la consecución de sus objetivos, logran convertir escenarios en entes para-estatales, dificultan la respuesta ante amenazas no convencionales<sup>6</sup>.

Para ello, el reforzamiento de las sinergias creadas antaño en el plano de la cooperación en políticas y estrategias de inteligencia de los Estados es una cuestión de suma importancia. No obstante, parece que, en seno de la Unión Europea, la evolución de la política de inteligencia no ha tenido el avance deseado.

De ello se deduce, que, aunque se inste desde las instituciones europeas a un mayor desarrollo de la política de inteligencia en lo correspondiente a medios y capacidades, la realidad nos indica que son los Estados, desde su ámbito de soberanía, los que implementan los avances y la adecuación de las estrategias preventivas.

## 2. Las dificultades de la cooperación en inteligencia

El pilar sobre el que se asienta la política de la Unión Europea en materia de inteligencia es, indudablemente, la cooperación entre los Estados miembros a la hora de intercambiar tanto información como inteligencia, así como el trabajo coordinado en los distintos órganos creados para tal efecto<sup>7</sup>. Uno de los objetivos de la cooperación es conseguir una reducción eficaz de la incertidumbre en el contexto de la toma de decisiones, por lo que se necesita el debido contraste de información lo que conlleva a la reducción de la capacidad de error.

En el caso de la Unión Europea, tras los atentados de París de 2015, y con la amenaza ante la incertidumbre de potenciales acciones de radicales retornados de

---

<sup>3</sup> GARCÍA GUINDO, M. Movimientos insurgentes: El papel, capacidades y respuestas de los Estados, *Revista Política y Estrategia*, No 123. 2014. pp. 35-52.

<sup>4</sup> PULIDO, J. «Nuevos retos para la inteligencia estratégica ante el desarrollo de las amenazas híbridas» en ZÚÑIGA, L. *Criminalidad organizada transnacional: una amenaza a la seguridad de los Estados democráticos*. Ed. Tirant lo Blanch. 2017.

<sup>5</sup> PULIDO, J. *Hacia una nueva cooperación entre Servicios de Inteligencia» Tribuna Norteamericana*. N°21, marzo 2016. Pp. 29-35.

<sup>6</sup> PULIDO, J. «Nuevos retos para la inteligencia estratégica ante el desarrollo de las amenazas híbridas» op.cit.

<sup>7</sup> ídem.

zonas de conflicto como Siria, los Estados instaron a avanzar de forma profunda en medios y capacidades en cooperación en el seno de las instituciones<sup>8</sup>, como queda evidenciado en la configuración de la «Estrategia Regional para Siria, Iraq y la amenaza del Daesh», firmada en marzo del 2015<sup>9</sup>.

No obstante, aunque desde el punto de vista político se insta a avanzar, desde la operatividad de las políticas, se atisba cierta fatiga como consecuencia de dificultades que, de manera intrínseca, han estado presentes desde el inicio de la voluntad de cooperar en este ámbito.

Estos obstáculos se engloban según Björn Fägersten, en cuatro ámbitos: «las preferencias divergentes, poder asimétrico, intereses burocráticos y pérdida de infraestructuras»<sup>10</sup>.

En definitiva, son los intereses nacionales de los países los que van a prevalecer frente a voluntades de cooperación en las que las asimetrías en medios y capacidades de los países, junto con las dificultades intrínsecas que acompañan a las estrategias de política interna con el fin de mantener o mejorar del rédito político, dificultan que la cooperación, *stricto sensu*, en inteligencia se realice de forma eficaz.

Desde un punto de vista administrativo y operativo, los procedimientos de actuación de los sistemas de inteligencia son producto de las características y los procesos burocráticos establecidos en los Estados. Por ello, es necesario que se contemplen estrategias de acción que agilicen y flexibilicen los procesos cooperativos y de coordinación<sup>11</sup>. Aun así, hay que tener en cuenta que los sistemas de inteligencia no se han adaptado a la revolución de la información por el bloqueo producido por los mecanismos burocráticos estáticos, por lo que se vuelven indispensables premisas que concreten y faciliten tanto a los emisores y receptores de Inteligencia, como la clarificación de las necesidades a los consumidores, es decir, quiénes son, qué quieren y cuándo lo quieren<sup>12</sup>.

Aunque la intención por parte de los Estados es indiscutible, en realidad, las diferentes idiosincrasias marcan los intereses vitales de los países, en lo que a

---

<sup>8</sup> FÄGERSTEN, Björn. For EU Eyes Only?: Intelligence and European Security. European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2016.

<sup>9</sup> Conclusiones del Consejo. Estrategia regional de la UE para Siria e Irak, así como en relación con la amenaza que representa el EILL/Daesh. Véase en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/03/16/council-conclusions-eu-regional-strategy-for-syria-and-iraq-as-well-as-the-isil-daesh-threat/> (consultado 09/03/2020).

<sup>10</sup> FÄGERSTEN, Björn. For EU Eyes Only?: Intelligence and European Security. Op. Cit.

<sup>11</sup> PULIDO, J. Hacia una nueva cooperación entre Servicios de Inteligencia». Op. Cit

<sup>12</sup> ídem.

un intercambio multilateral de información e Inteligencia se refiere. Esto se debe a dos cuestiones fundamentales: Por un lado, debido al afán de los Servicios de proteger sus fuentes. Por otro lado, como consecuencia de las diferentes normativas y concepciones en lo referido a información clasificada<sup>13</sup>.

Desde luego, cabe la pregunta de si resulta eficaz la cooperación en Inteligencia multilateral, tal y como se ha planteado hasta el momento. En términos de eficacia, la cooperación bilateral resulta mucho más provechosa, tanto a largo como a corto plazo, fundamentalmente, porque a nivel multilateral, y desde una perspectiva puramente protectora de los intereses nacionales, los Estados se muestran reacios a compartir inteligencia de forma masiva entre otros entes estatales. Este hecho no contradice a que, en la actualidad, la ingente cantidad de información manejada y de necesario análisis resulta, en muchas ocasiones, difícilmente abarcable, por lo que el apogeo de órganos integradores de información e Inteligencia, está resultando la alternativa a la creación de centros productores de la misma desde un plano multinacional<sup>14</sup>.

Un ejemplo de ello en el seno de la OTAN fue la creación del Centro de Fusión de Inteligencia a través de la firma del memorándum de entendimiento por parte de los Estados miembros y el Comité Militar de la Alianza<sup>15</sup>.

### 3. Revisión de las políticas de inteligencia de la UE y el SEAE

En líneas generales, se puede afirmar que, desde el Tratado de la Unión Europea, se han sucedido iniciativas para dotar a la Unión Europea de herramientas para afrontar, de forma eficaz, los retos a la seguridad que se planteaban. Todo ello, bajo el amparo de las políticas de cooperación entre los Estados miembros y desde un nivel estratégico.

Ya en la Cumbre franco-británica de Saint Maló en 1998, se afirmó que «la UE debe tener las estructuras adecuadas y capacidad para el análisis de situación, recursos de inteligencia, y una capacidad apropiada de planificación estratégica, sin duplicaciones innecesarias»<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> ALDRICH, R. Transatlantic Intelligence and Security Cooperation . International Affairs 80, 3 (2004). Pag. 733-755.

<sup>14</sup> PULIDO, J. Hacia una nueva cooperación entre Servicios de Inteligencia». Op. Cit.

<sup>15</sup> NATO page. <http://www.aco.nato.int/page1139304>. (Consultado 09/03/20).

<sup>16</sup> Véase a este respecto la Declaración franco-británica de Saint Malo de los días 3 y 4 de diciembre de 1998.

Posteriormente, en la declaración de la presidencia del Consejo Europeo de Colonia en 1999, se estableció «el mantenimiento de un sostenido esfuerzo de defensa, la aplicación de las adaptaciones necesarias y, en particular, el fortalecimiento de nuestras capacidades en el ámbito de la inteligencia, el transporte estratégico y de mando y control»<sup>17</sup>.

La creación en Niza<sup>18</sup> de tres nuevos cuerpos como el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar de la UE y el Estado Mayor de la UE, aunque operativos a partir del Consejo de Laeken<sup>19</sup>, marcó una nueva dirección en lo que a creación y desarrollo de la política de Seguridad y Defensa se refiere.

Desde un punto de vista de cooperación multilateral dentro de la Unión Europea, es en el seno de la Política Exterior y de Seguridad Común, por medio del Servicio Europeo de Acción Exterior, donde se asume el grueso de las políticas cooperativas en Inteligencia, debido a que le corresponden, el Centro de Inteligencia (EU INTCEN)<sup>20</sup>, el Centro de Satélites (SATCEN)<sup>21</sup> junto con la Capacidad Única para el análisis de Inteligencia (SIAC)<sup>22</sup>.

No obstante, no podemos olvidar el papel que organismos como Europol, la Oficina Europea contra el Fraude (OEF), el Sistema de Información de Aduanas (SIA), junto con el Counter Terrorism Task Force creado en el Centro Europeo de Contraterrorismo (ECTC)<sup>23</sup>, realizan en el intercambio de información e inteligencia entre fuerzas policiales y servicios de inteligencia.

En lo que respecta a la amenaza terrorista, desde el año 2005 se han desarrollado numerosas estrategias contra la misma, llegando a firmarse hasta once,

---

<sup>17</sup> Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Colonia de 1999. [https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2\\_es.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm). (Consultado el 10/03/2020).

<sup>18</sup> Véase Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza de 2000. [https://www.europarl.europa.eu/summits/nice1\\_es.htm#V](https://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_es.htm#V) (Consultado el 10/03/2020).

<sup>19</sup> Véase Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken de 2001. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/PRES\\_01\\_902](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/PRES_01_902) (Consultado el 10/03/2020).

<sup>20</sup> Heredero del SITCEN, este organismo provee análisis de Inteligencia y situacional junto con alerta temprana a la Alta Representante, al Servicio Europeo de Acción Exterior, a otros órganos europeos vinculados a la PESC, PCSD y Contraterrorismo, así como a los Estados miembros. Véase a este respecto <http://statewatch.org/news/2016/may/eu-intcen-factsheet.pdf>.

<sup>21</sup> Centro de Satélites de Torrejón de Ardoz. Es el responsable de además de obtener imágenes por medio de satélites, realiza análisis e integración de IMINT, poniéndolo a disposición de las Instituciones de la UE y de sus estructuras militares. Véase a este respecto <https://www.satcen.europa.eu/>.

<sup>22</sup> Desde 2007, el EU INTCEN forma parte de la iniciativa de integración de inteligencia civil junto con la militar proveniente de la División de Inteligencia del Estado Mayor de la UE. Véase a este respecto BOSSONG, Raphael. Intelligence support for EU security policy: options for enhancing the flow of information and political oversight. Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit 2018. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60956-2> (Consultado 10/03/2020).

<sup>23</sup> Véase a este respecto <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc>. (Consultado 11/03/2020).

incluidas las cláusulas de asistencia mutua (art. 42.7 TUE)<sup>24</sup> y la cláusula de solidaridad (art. 222 TFUE)<sup>25</sup>, así como la «Estrategia Regional para Siria, Iraq y la amenaza del Daesh», antes mencionada<sup>26</sup>.

En el caso de los aspectos más operativos, la Unión Europea en 2013 apoyó la implementación de un paquete de veintidós medidas propuestas por el Coordinador de Contraterrorismo de la UE, que consistían, fundamentalmente, en controlar aquellos individuos retornados de Iraq y Siria, fomentar el intercambio de información entre los Estados miembros en lo referente a viajes sospechosos y alcanzar una mayor cooperación y acercamiento con terceros países. En agosto del 2014, los Jefes de Estado y Gobierno de los Estados miembros, instaron a acelerar la implementación de estas medidas<sup>27</sup>.

Indudablemente, la política de inteligencia es una herramienta imprescindible del Servicio Europeo de Acción Exterior como apoyo tanto al proceso de toma de decisiones como a las iniciativas, misiones y operaciones en el exterior.

No obstante, el SEAE aunque se crea con un propósito ambicioso para reforzar la Unión Europea en el mundo, se ha apreciado la necesidad de establecer, no sólo una clarificación de las orientaciones estratégicas que alineen las necesidades de inteligencia con el producto de la misma, sino una ordenación lógica y eficaz de la estructura de la SEAE. En este sentido, es preciso hacer notar que dicho Servicio lleva implícitas funciones adicionales a las correspondientes a un Ministerio de Asuntos Exteriores, como las que se determinan en el ámbito de Interior junto a los Servicios de Inteligencia<sup>28</sup>. Por ello, es necesario una coherencia y alineamiento en las estructuras y procedimientos realizados por las misiones exteriores de cara a obtener el máximo beneficio de las herramientas preventivas y anticipatorias.

---

<sup>24</sup> Véase Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea 2012/C 326/01. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN> (Consultado 11/03/2020).

<sup>25</sup> Véase Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea 2012/C 326/01. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT> (Consultado 11/03/2020).

<sup>26</sup> PULIDO, J. *Hacia una nueva cooperación entre Servicios de Inteligencia*. Op. Cit.

<sup>27</sup> European Council Conclusions, agosto 2014. Véase también ARCHICK, K.U.S.-EU Cooperation agaisnt Terrorism CRS Report. Congressional Research Paper. Diciembre 2014.

<sup>28</sup> Informe Tribunal de Cuentas Europeo. La Instauración del Servicio Europeo de Acción Exterior. 2014. <http://eca.europa.eu>. (Consultado 11/03/2020).

## 4. Retos de la inteligencia en Europa: la obtención de información

Uno de los mayores retos a los que se enfrentan los Estados, en la actualidad, es adecuar los procedimientos de obtención de información a través de fuentes humanas. Con el final de la Guerra Fría, se fueron abandonando a un segundo plano la gestión y el tratamiento de las fuentes humanas como método de obtención de información, en pos de desarrollar y consolidar los métodos de obtención basados en tecnología, con la creencia de que sólo estos métodos garantizaban un alto nivel de fiabilidad en la obtención de la información<sup>29</sup>. En la actualidad, por el contrario, el espectro de amenazas a las que se enfrenta el sistema internacional aboca a una reorientación de las organizaciones de Inteligencia hacia un perfeccionamiento del HUMINT a la hora de tratar y gestionar tanto a fuentes obtenidas por métodos de captación<sup>30</sup> como por infiltración<sup>31</sup>.

La presencia activa en las estructuras de inteligencia de las fuentes humanas como medio de obtención de información es imprescindible. Se aprecia, cada vez más, el cambio de posicionamiento en términos de importancia en las funciones de la Inteligencia, *stricto sensu*. Si las dos principales tareas son el apoyo en el proceso de toma de decisiones y la prevención, con el fin de neutralizar cualquier tipo de amenaza que afecte a la Seguridad y los intereses nacionales, en la actualidad, la Inteligencia se enfrenta a ser más necesaria en la actuación contra las amenazas que como apoyo al decisor<sup>32</sup>. Esta idea se sustenta en la, cada vez más frecuente, porosidad en el campo de actuación y competencias de la Inteligencia estratégica, táctica y operacional, así como la transversalidad, complementariedad e interoperabilidad de la inteligencia político-estratégica, militar y criminal. La separación que, hasta ahora, impera en estos tres ámbitos, obligada, en cierto modo, por la excesiva burocratización de las instituciones político-administrativas de los Estados, se convierte, desde un punto de vista operativo, en poco eficaz. Esto se establece como consecuencia, de que las amenazas más comunes, en la actualidad, abarcan todo el espectro tanto criminal como delictivo, identifi-

---

29 PULIDO, J. y SANSÓ-RUBERT, D. «Estado, servicios de inteligencia y controles democráticos: El modelo español» en Pulido, J. y Sansó-Rubert, D.(coord.) Seguridad y Derecho: Principales desafíos a debate. Ed. Dykinson. Madrid. 2020.

30 Técnica de obtención de información a través de la cual se atrae y se persuade a un individuo perteneciente a la organización susceptible de ser investigada. ESTEBAN, M.A. (Coord.) Glosario de Inteligencia. Ministerio de Defensa. Diciembre 2007.

31 Técnica de obtención de información a través de la cual un agente de inteligencia o agente encubierto se introduce en la organización susceptible de ser investigada. ESTEBAN, M.A. (Coord.) Glosario de Inteligencia. Op. Cit.

32 PULIDO, J. «Hacia una reorientación de los sistemas de Inteligencia: De la importancia de los métodos de análisis a la necesidad de la gestión de las fuentes humanas» Centro de Estudios Estratégicos del Ejército de Perú. Mayo 2019.

cadadas, en numerosas ocasiones, como convergencias de objetivos y alianzas estratégicas entre grupos de distinta naturaleza pero que comparten procedimientos y propósitos<sup>33</sup>. Esto obliga a que exista una interoperabilidad en el planeamiento de estrategias y operaciones en los tres campos de Inteligencia del Estado, lo que también fuerza a crear y mantener sistemas eficaces y compatibles que faciliten las tareas entre las diferentes estructuras.

En primer lugar, la dificultad en el cambio de mentalidad en organizaciones de Inteligencia con un alto grado de burocratización y constreñimiento al poder político para asumir una inversión en capacitación y formación de perfiles susceptibles de ser activados en operaciones a medio-largo plazo.

Segundo, los obstáculos a los que se enfrentan los sistemas de inteligencia para modificar las aproximaciones a las amenazas híbridas desde perspectivas preventivas. En este sentido, cabe destacar los esfuerzos realizados por la Unión Europea con la creación del Centro de Excelencia contra las Amenazas Híbridas y la creación del sistema de alerta temprana para contrarrestar la desinformación<sup>34</sup>.

En definitiva, la apuesta radica en reforzar los métodos de obtención de información en función de la naturaleza de la amenaza a la que el sistema internacional se enfrenta, que destaca por ostentar unas características que obligan a equilibrar los métodos de obtención tecnológicos y humanos, siendo imprescindible la variable analítica del individuo.

---

<sup>33</sup> PULIDO, J y SANSÓ- RUBERT, D. «Tendencias criminológicas recientes en el estudio de la delincuencia organizada y el terrorismo» en Briggs, D; Ramiro Pérez, J y Rámila, J. La Criminología del hoy y (del) mañana: Realidad y perspectivas de futuro. Ed. Dykinson. Julio 2016.

<sup>34</sup> Informe conjunto al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación de la Comunicación conjunta sobre la lucha contra las amenazas híbridas. Una respuesta de la Unión Europea. JOIN (2017) 30 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52017JC0030>. (Consultado 11/03/2020).

---

## Conclusiones

---

En primer lugar, hay que destacar la realización de importantes esfuerzos por parte de la Unión Europea para otorgar a sus estructuras político-administrativas un apoyo eficaz al proceso de toma de decisiones, pero a tenor de los resultados observados, no ha consolidado tales.

En segundo lugar, se puede achacar la falta de consolidación de la cooperación en los distintos órganos, como consecuencia de las reticencias intrínsecas que los Estados poseen como consecuencia de su propia naturaleza, en el ejercicio de su soberanía.

En tercer lugar, la cooperación entre Estados es más eficaz si se realiza en base a un objetivo común. En el caso de los órganos de la UE presentan unas funciones integradoras de información y de inteligencia que limita la relevancia del producto final como consecuencia de la voluntad de los Estados en el intercambio del tipo de inteligencia e información que quieren que el resto tenga.

En cuarto lugar, la propia estructura del Servicio Europeo de Acción Exterior, limita la acción y la razón de ser de la Inteligencia, en tanto en cuanto, no están claras las funciones y la coordinación entre los distintas misiones. En este sentido, se puede producir una duplicidad en lo que a producto de inteligencia se refiere por parte de los Estados.

Finalmente, la burocracia y los procesos administrativos a los que están abocadas las instituciones comunitarias ralentizan la actualización de los procedimientos de adecuación de los métodos de obtención y análisis de inteligencia estratégica. En este sentido, la cooperación bilateral entre Estados es mucho más rápida que una cooperación entre todos los Estados miembros.



---

## Resumen

---

La cooperación en materia de inteligencia en el seno de la Unión Europea ha planteado importantes dificultades desde su inicio. La falta de una voluntad política sólida por parte de los Estados miembros a la hora de compartir información e inteligencia, ha suscitado que no se consigan los ambiciosos objetivos en la Política Europea de Seguridad Común establecidos ya desde el Tratado de la Unión Europea.

El objetivo de este capítulo se centra en realizar una revisión por el recorrido que la cooperación en inteligencia en la UE ha tenido en las últimas décadas, analizando su eficacia ante los retos actuales a la seguridad internacional.

**Palabras clave:** Seguridad internacional, Inteligencia estratégica, Servicio Europeo de Acción Exterior, Unión Europea.



---

## Abstract

---

EU intelligence cooperation has posed major difficulties since the beginning. The lack of a solid political willingness by EU member state at the time of information and intelligence sharing has caused not to be achieved the ambitious objectives of the Common European Security Policy established since the Treaty on the European Union.

The main objective of this chapter is focused on conducting a review of the path that intelligence cooperation in the EU has gone across in recent decades, analyzing its effectiveness in the face of current international security challenges.

**Key words:** International security, Strategic Intelligence, External Action European Service, European Union.



---

## Bibliografía

---

**Aldrich, R.:** «Transatlantic Intelligence and Security Cooperation». *International Affairs* 80, 3 (2004). Pag 733-755.

**Archick, K.:** «U.S.-EU Cooperation against Terrorism» CRS Report. Congressional Research Paper. Diciembre 2014.

**Bossong, Raphael.:** «Intelligence support for EU security policy: options for enhancing the flow of information and political oversight». *Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit* 2018. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60956-2> (Consultado 10/03/2020).

**Buzan, B., Waever, O. y Wilde, J.:** *de Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers. 1998.

**Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Colonia de 1999.:** [https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2\\_es.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm). (Consultado el 10/03/2020).

**Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken de 2001.:** [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/PRES\\_01\\_902](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/PRES_01_902) (Consultado el 10/03/2020).

**Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza de 2000.:** [https://www.europarl.europa.eu/summits/nice1\\_es.htm#V](https://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_es.htm#V) (Consultado el 10/03/2020).

**Conclusiones del Consejo.:** Estrategia regional de la UE para Siria e Irak, así como en relación con la amenaza que representa el EIIL/Daesh. Véase en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/03/16/council-conclusions-eu-regional-strategy-for-syria-and-iraq-as-well-as-the-isil-daesh-threat/> (consultado 09/03/2020).

**Declaración franco-británica de Saint Malo.:** de los días 3 y 4 de diciembre de 1998.

**Esteban, M.A.:** (Coord.) Glosario de Inteligencia. Ministerio de Defensa. Diciembre 2007.

**European Council Conclusions.:** agosto 2014.

**Fägersten, Björn.:** For EU Eyes Only?: Intelligence and European Security. European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2016.

**García Cantalapiedra, D. y Pulido, J.:** «El nuevo espacio de Seguridad trans/multi-dominio. Las amenazas híbridas y la insurgencia criminal: la evolución del concepto de sociedad anárquica de Hedley Bull» en Cambios en la naturaleza de la Diplomacia y de la Guerra en los cuarenta años de la Sociedad Anárquica de Hedley Bull. Ed. Tirant lo Blanch. 2019.

**García Guindo, M.:** «Movimientos insurgentes: El papel, capacidades y respuestas de los Estados», Revista Política y Estrategia, No 123. 2014. pp. 35-52.

**Informe:** conjunto al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación de la Comunicación conjunta sobre la lucha contra las amenazas híbridas -Una respuesta de la Unión Europea. JOIN (2017) 30 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52017JC0030>. (Consultado 11/03/2020)

**Informe:** Tribunal de Cuentas Europeo La Instauración del Servicio Europeo de Acción Exterior . 2014.<http://eca.europa.eu>. (Consultado 11/03/2020).

**Nato:** page. <http://www.aco.nato.int/page1139304>. (Consultado 09/03/20)

**Pulido, J y Sansó- Rubert, D.:** «Tendencias criminológicas recientes en el estudio de la delincuencia organizada y el terrorismo» en Briggs, D; Ramiro Pérez, J y Ránila, J. La Criminología del hoy y (del) mañana: Realidad y perspectivas de futuro. Ed. Dykinson. Julio 2016.

**Pulido, J.:** «Hacia una reorientación de los sistemas de Inteligencia: De la importancia de los métodos de análisis a la necesidad de la gestión de las fuentes humanas» Centro de Estudios Estratégicos del Ejército de Perú. Mayo 2019.

**Pulido, J.:** «Nuevos retos para la inteligencia estratégica ante el desarrollo de las amenazas híbridas» en ZÚÑIGA, L. Criminalidad organizada transnacional: una amenaza a la seguridad de los estados democráticos. Ed. Tirant lo Blanch. 2017.

**Pulido, J.:** Hacia una nueva cooperación entre Servicios de Inteligencia» Tribuna Norteamericana. N°21, marzo 2016. Pp. 29-35.

**Pulido, J. y Sansó-Rubert, D.:** «Estado, servicios de inteligencia y controles democráticos: El modelo español» en Pulido, J. y Sansó-Rubert, D.(coord.)Seguridad y Derecho: Principales desafíos a debate. Ed. Dykinson. Madrid. 2020.

**Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea 2012/C 326/01.:** <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT> (Consultado 11/03/2020).

**Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea 2012/C 326/01.:** <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN> (Consultado 11/03/2020).



## Capítulo 9

# Teoría y práctica de la Diplomacia Climática europea: del liderazgo unilateral al liderazgo-mediación

Justo CORTI VARELA\*

### 1. Introducción

Si bien hoy en día nadie discute que la UE tiene un rol destacado en la promoción y firma de acuerdos internacionales tendente a la protección del medio ambiente, y que en dichos foros se enfrenta a visiones diferentes defendidas por otros socios como Estados Unidos o más recientemente China, esto no siempre fue así. En los años 70 y 80 del siglo pasado el liderazgo en materia lo ostentaban los Estados Unidos y la Comunidad Europea (CE), o los países que en ese momento formaban la CE y ejercían plenamente las competencias internacionales en la materia, tenían una posición más bien pasiva, de acompañamiento al liderazgo americano.<sup>1</sup>

---

\* Profesor Ayudante Doctor, Departamento de Derecho Internacional Público, Universidad Nacional de Educación a Distancia (jcorti@der.uned.es). Quisiera felicitar y agradecer a los profesores organizadores de las jornadas, los Profs. Francisco Aldecoa Luzárraga, Noé Cornago y Victoria Rodríguez Prieto por el esfuerzo invertido. Este trabajo forma parte de una línea de investigación iniciada hace algunos años y cuyos resultados preliminares se publicaron en Corti Varela, J., «Contribuciones de la Unión Europea a los desafíos que representa la protección del medio ambiente: La diplomacia europea en materia de lucha contra el cambio climático», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2017, núm. 57, pp.167-192.

<sup>1</sup> KELEMEN, R.D., KNIEVEL, T. «The United States, the European Union, and international environmental law: the domestic dimensions of green diplomacy!», *International Journal of Constitutional Law*, 2015, núm. 13/4, pp. 945-965, esp. p. 946.

Estos roles se han intercambiado<sup>2</sup> a partir de 1991 pero a diferencia del período anterior en la nueva etapa los Estados Unidos no solo no lideraron la promoción ni la firma de acuerdos medioambientales sino que en muchos casos boicotearon las iniciativas europeas. En algunos supuestos simplemente no ratificaron los acuerdos<sup>3</sup>, en otros rechazaron su firma<sup>4</sup> e incluso en algunos, como ocurrió en Copenhague, hicieron todo lo posible para decretar su fracaso<sup>5</sup>. ¿Cómo se convirtió la UE en el «líder» de la diplomacia climática internacional? Está claro que esta posición es en parte un «relato» fundacional de la Política Exterior y Seguridad Común, especialmente en los noventa, para justificar y paliar, en parte, los fracasos sonoros de la guerra de Yugoslavia y de Irak<sup>6</sup>.

En Kioto y Copenhague la estrategia europea fue parecida, montada sobre la idea de un liderazgo duro con muy poca negociación, las circunstancias históricas llevaron al primero a ser un éxito relativo y al segundo a un fracaso rotundo. El gran cambio hacia un liderazgo «mediador» llegará con Durban y recogerá sus frutos en París. La duda que cabe es si los acuerdos de París, como probablemente también se pueden calificar los de Kioto, no son un producto de las circunstancias, una simple improvisación, en vez de una estrategia real y a largo plazo de la diplomacia europea.

## 2. ¿Cómo se construyó el liderazgo climático europeo?

Los liderazgos en materia internacional son difíciles de establecer y más aún de mantener. Si bien la historia nos brinda ejemplos de liderazgos morales lo cierto es que normalmente éstos van acompañados de una sólida posición bien

---

<sup>2</sup> KELEMEN, R. D., VOGEL D., «Trading places: the role of the United States and the European Union in international environmental politics», *Comparative Political Studies*, 2010, núm. 43/4, pp. 427-456.

<sup>3</sup> Los Estados Unidos no ratificaron la Convención sobre la Diversidad Biológica (1992), la Convención de Helsinki sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales (1992), el Protocolo de Kyoto (1997), el Convenio de Róterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional (1998), el Convenio de Estocolmo sobre los Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001) o el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (2001).

<sup>4</sup> Por ejemplo, el Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente (1998) o el *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología* (2000).

<sup>5</sup> El tibio acuerdo final alcanzado en Copenhague se tomó en un momento en que el negociador europeo no estaba presente en la mesa, creando serias dudas sobre su labor como impulsor del mismo. Parker, C.F. Karlsson C., Hjerpe M. «Assessing the European Union's global climate change leadership: from Copenhagen to the Paris Agreement», *Journal of European Integration*, 2017, núm. 39/2, pp. 239-252.

<sup>6</sup> Nițoiu, C., «The narrative construction of the European Union in external relations», *Perspectives on European Politics and Society*, 2013, núm. 14/2, pp.240-255.

sea militar bien sea económica<sup>7</sup>. La UE cuenta, al menos por el momento, con la ventaja de ser una potencia comercial, aunque en declive. Esta tendencia es la que marcó la evolución del liderazgo europeo en materia de cambio climático y obligó a mutar de un liderazgo duro a uno más flexible. Lo interesante es que en el camino la diplomacia europea encontró un rol que hasta ahora nunca había ejercido, el de mediador entre las dos superpotencias (China y Estados Unidos) lo que puede reparar unas experiencias muy interesantes para el futuro<sup>8</sup>.

En este apartado hablaremos de «liderazgos» en plural ya que, como han demostrado Charles Parker, Christer Karlsson y Mattias Hjerpe, en materia de cambio climático habría una «fragmentación del liderazgo» ya que no hay ningún actor que supere el 50% de apoyo<sup>9</sup>. En la actualidad habría más bien tres o cuatro actores principales (tradicionalmente UE, Estados Unidos y China, y más recientemente India) que van variando su influencia según sus estrategias y las circunstancias. El liderazgo puede seguir cuatro modos principales: estructural, ideológico, direccional e instrumental<sup>10</sup>. La UE ha utilizado los cuatro modos, aunque no siempre al mismo tiempo y con variaciones en su intensidad a lo largo del tiempo.

### 3. De la Convención sobre el Cambio Climático al Protocolo de Kioto

Desde el inicio de las negociaciones de la Convención sobre Cambio Climático en 1991 la UE ha mantenido un marcado liderazgo internacional en la materia<sup>11</sup>. Este liderazgo incluyó propuestas concretas y muy ambiciosas en clave liderazgo direccional, como la reducción en un 8% las emisiones de CO<sub>2</sub> para los países industrializados, iniciativa rechazada en la convención y finalmente apro-

---

<sup>7</sup> Safty A. «Moral leadership: Beyond management and governance», *Harvard International Review*, 2003, núm. 25/3, pp. 84-89.

<sup>8</sup> Corti Varela, J., «Contribuciones de la Unión Europea a los desafíos que representa la protección del medio ambiente: La diplomacia europea en materia de lucha contra el cambio climático» *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2017, núm. 57, pp.167-192.

<sup>9</sup> Parker, Karlsson, Hjerpe *op. cit.* nota 5.

<sup>10</sup> Parker C. F., Karlsson C., Hjerpe M. «Climate Change Leaders and Followers: Leadership Recognition and Selection in the UNFCCC Negotiations» *International Relations*, 2015, núm. 29/4, pp. 434-454.

<sup>11</sup> El liderazgo fue, sin embargo, *in crescendo* particularmente a partir de la salida de los Estados Unidos de las negociaciones en 2001 y el acercamiento de Rusia en 2004. Sustentando la tesis del «liderazgo» ver en particular YAMIN, F. «The role of the EU in climate negotiations» en GUPTA J., GRUBB M. (eds.), *Climate change and European leadership: A sustainable role for Europe?*, Springer, 2010, pp. 47-66. Ver también GUPTA, J., RINGIUS, L. «The EU's climate leadership: Reconciling ambition and reality» en *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2001, núm. 1/2, pp. 281-299.

bada en el Protocolo de Kioto, que se ha tratado de imponer a otros países con la esperanza de que éstos siguieran el «ejemplo» europeo. Pese al fracaso relativo de Kioto, en particular a partir de la salida de los Estados Unidos en 2001, la UE mantuvo su estrategia profundizando incluso su modelo autoimponiéndose para 2020 reducciones más profundas (20% sobre valores de 1990) en el Consejo Europeo de marzo de 2007, y ha ido más allá en la estrategia 2030 con un objetivo de reducción del 40%<sup>12</sup>.

Este liderazgo ha sido calificado de «direccional», «liderazgo a través del ejemplo», «diplomacia, persuasión y argumentación» y se vincula a la idea de la UE como «civilian power»<sup>13</sup>. Sin menoscabar las bondades teóricas del modelo lo cierto es que en materia de cambio climático la estrategia ha tenido resultados dispares. Es verdad que ha logrado poner el problema en la agenda internacional, alcanzando una colaboración muy importante con organismos dependientes de Naciones Unidas y la comunidad científica internacional. Sin embargo, en cuanto a la «exportabilidad del modelo» ha tenido poco impacto fuera de las fronteras de la UE. El principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas dejó fuera a los países en desarrollo. Estados Unidos no llegó a ratificar el Protocolo y Canadá lo abandonó en la cumbre de Durban en 2011. Prácticamente sólo Australia, Nueva Zelanda y Japón se unieron al modelo europeo junto con el éxito de la incorporación tardía de Rusia, aunque con efectos dudosos a largo plazo.

Paradójicamente el protocolo de Kioto ha tenido mayores efectos internos que externos. Antes de 1997 la política europea en materia de cambio climático era más bien limitada. Hasta 1993 no hubo un mecanismo para el monitoreo de las emisiones de gases de efecto invernadero. La propuesta de la Comisión para crear un impuesto europeo combinado CO<sub>2</sub> y energía no logró el apoyo necesario en el Consejo. Una propuesta sobre reducción de emisiones fue fuertemente rechazada, en particular, por presiones de los fabricantes de coches. La mayor parte de las reducciones de emisiones durante este período se debieron más bien a políticas nacionales, como el reemplazo del carbón por gas en Reino Unido y Alemania, que a iniciativas propiamente europeas. De hecho en 1994 las emisiones eran aún mayores que en 1990<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Para un análisis del contenido de la política europea en materia de cambio climático ver Giles Carnero R. «La contribución de la Unión Europea al desarrollo del régimen internacional en materia de cambio climático: el paquete europeo sobre clima y energía en el contexto de la acción internacional» *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2017, núm. 57, pp. 93-215.

<sup>13</sup> OBERTHÜR S., KELLY C.R. «EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges» en *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 2008, núm 43/3, pp. 35-50

<sup>14</sup> *Ibidem*.

La política en materia de cambio climático no fue realmente europea sino hasta la Directiva 2003/87/CE que posibilitó la creación del Programa Europeo de Derechos de Emisiones. El sistema se fue completando poco a poco con un conjunto de directivas y reglamentos ligados a diferentes aspectos de la política energética y medioambiental con incidencia en la reducción de emisiones<sup>15</sup> que, sin embargo, se desarrollaron en pocos años después de la puesta en marcha del Protocolo de Kioto a través de los acuerdos de Marrakech de 2001.

Cabe la duda, por lo tanto, hasta qué punto lo que impuso la UE en Kioto fue más que un modelo una retórica<sup>16</sup>, o un modelo teórico que, una vez aprobado el acuerdo, se convirtió en una profecía autocumplida. Hay autores que afirman que cuando la UE defendió en Kyoto la reducción del 15 % «no tenía ni idea de cómo alcanzarlo»<sup>17</sup>. Lo que sí queda claro es que el relato se convirtió en realidad y a partir de entonces la UE pasó a ser un líder en las negociaciones internacionales en materia de cambio climático.

## 4. El traspie de Copenhague

El protocolo de Kioto expiraba en 2012 en vistas a renegociar su continuación se convocó una convención en Copenhague en 2009. La UE siguió básicamente la misma estrategia anterior, tratando de imponer un modelo (reducción

---

<sup>15</sup> Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad. DO L 283 de 27.10.2001, p. 33/40; Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios. DO L 1 de 4.1.2003, p. 65/71; Directiva 2003/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de mayo de 2003, relativa al fomento del uso de biocombustibles u otros combustibles renovables en el transporte. DO L 123 de 17.5.2003, p. 42/46; Directiva 2004/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad con respecto a los mecanismos de proyectos del Protocolo de Kioto. DO L 338 de 13.11.2004, p. 18/23; Directiva 2004/8/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, relativa al fomento de la cogeneración sobre la base de la demanda de calor útil en el mercado interior de la energía y por la que se modifica la Directiva 92/42/CEE. DO L 52 de 21.2.2004, p. 50/60; Directiva 2006/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos y por la que se deroga la Directiva 93/76/CEE del Consejo. DO L 114 de 27.4.2006, p. 64/85; Reglamento (CE) n.º 842/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, sobre determinados gases fluorados de efecto invernadero. DO L 161 de 14.6.2006, p. 1/11; y la Directiva 2006/40/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, relativa a las emisiones procedentes de sistemas de aire acondicionado en vehículos de motor y por la que se modifica la Directiva 70/156/CEE del Consejo. DO L 161 de 14.6.2006, p. 12/18.

<sup>16</sup> YAMIN, F. «The role of the EU in climate negotiations» en GUPTA J., GRUBB M. (eds.), *Climate change and European leadership: A sustainable role for Europe?*, Kluwer, 2000, pp. 47-66.

<sup>17</sup> VICTOR, D. G. *The collapse of the Kyoto Protocol and the struggle to slow global warming*. Princeton: Princeton University Press, 2001, esp. p. 115.

vinculante de emisiones) ampliando esta vez el número de países obligados a algunos países emergentes (particularmente China) y, por supuesto, al principal emisor (Estados Unidos).

Si bien la UE contaba como aval una sólida política climática europea (poco antes el Consejo había acordado incluso un objetivo de reducción de emisiones del 85/90% para 2050) erró en el modo de persuadir a sus socios.

Tanto en Copenhague (donde se alcanzó un simple acuerdo político que las partes no ratificaron) como en Cancún (2010) donde se incorporaron estas aspiraciones en la Convención sobre Cambio Climático, no se pudo dar respuesta a los diferentes intereses en juego, ya presentes en su día en Kioto pero que habían estado latentes hasta entonces. Probablemente la UE pecó de paternalista al intentar imponer «su» modelo cuando los principales actores, incluido los emergentes, si bien compartían en parte la visión general de la lucha con el cambio climático no estaban dispuestos a adoptar un modelo que pudiese poner en peligro su crecimiento. La crisis de 2008 había minado las economías y la confianza sobre los modelos de desarrollo y los países emergentes no estaban dispuestos, simplemente, a integrarse a un plan prediseñado. Tampoco la alianza transatlántica fue un punto de apoyo sólido. De hecho, más que confrontación hubo desinterés ya que las negociaciones en muchos casos corrían a través de una suerte de alianza Estados Unidos-China que movió el centro de gravedad de las relaciones internacionales al Pacífico<sup>18</sup>. A continuación, trataremos de describir las razones del desastre.

Una parte del fracaso se debió a las carencias negociadoras de la UE como consecuencia de su propia estructura interna de toma de decisiones<sup>19</sup>. Una de las mayores críticas a este respecto se debió a la descoordinación interna de la propia Comisión y de ésta con los Estados miembros que, dado que estamos ante acuerdo mixtos, formaron parte directamente de la negociación. Si bien son conocidas las negociaciones paralelas llevadas a cabo en Kioto, donde los ministros de la UE llegaron a una posición común sobre el Mecanismo de Desarrollo Limpio cuando el negociador europeo ya había presentado su propuesta y el acuerdo estaba cerrado<sup>20</sup>, en Copenhague las descoordinaciones y la necesidad de pasar varias

---

<sup>18</sup> EGENHOFER, C., GEORGIEV, A. «The Copenhagen accord—A first stab at deciphering the implications for the EU». CEPS commentary, 25 diciembre 2009. Disponible en <https://www.ceps.eu/publications/copenhagen-accord-first-stab-deciphering-implications-eu> (último acceso 10 marzo 2020).

<sup>19</sup> VOGLER, J. «The European Union as an actor in international environmental politics» en *Environmental Politics*, núm 8/3, 2009, pp. 24-48. Van Schaik, L., Egenhofer, C. «Reform of the EU institutions: Implications for the EU's performance in climate negotiations». CEPS policy brief no. 40, 1 de Septiembre 2003. Disponible en <https://www.ceps.eu/publications/reform-eu-institutions-implications-eus-performance-climate-negotiations> (último acceso 10 marzo 2020).

<sup>20</sup> Ver GRUBB, M., YAMIN, F. «Climatic collapse at The Hague: What happened, why, and where do we go from here?» *International Affairs*, 2001, núm 77/2, pp. 261-276, esp. p. 274.

veces por diferentes filtros ralentizaron mucho la capacidad negociadora de la UE que se veía desbordada y no llegaba a tiempo para dar respuesta a los problemas planteados por las otras partes contratantes<sup>21</sup>.

Sin embargo, la principal causa del fracaso fue lo desproporcionado de las aspiraciones europeas a los ojos de otros socios, en particular de los Estados Unidos. De haberse aceptado la propuesta europea, los Estados Unidos deberían haberse comprometido a una reducción de emisiones del 30% cuando la UE sólo necesitaba reducir entre un 3 y un 9%, Japón un 12%, Australia un 17% y Canadá un 29%<sup>22</sup>. El sacrificio que se estaba pidiendo a los socios era políticamente inviable. La UE estaba actuando más en su propio interés que llevando adelante un liderazgo de beneficios compartidos<sup>23</sup>. También erró la UE al centrar los esfuerzos negociadores en los países industrializados y no consolidar acuerdos en intereses compartidos con los países en desarrollo, en particular con el G77 y China. No se trataba simplemente de que éstos siguieran el modelo europeo sino de lograr crear un modelo común mutuamente beneficioso para ambos y, con el crédito del apoyo de un número importante de Estados, poder convencer a los Estados Unidos y a otros socios desarrollados. Como señala Stavros Afionis<sup>24</sup> el acercamiento llegó tarde y aisló aun más la posición europea.

Probablemente la mayor paradoja es que el esfuerzo europeo en marcar el camino con el ejemplo fue contraproducente. La UE apostó fuerte con una política climática interna muy ambiciosa y exigió a los demás que hicieran un compromiso al menos similar. El problema fue, por una parte, la rigidez en las negociaciones y, por la otra, el hecho que el liderazgo internacional europeo era frágil como para imponer su visión sin apoyos. Al final dicha estrategia acabó dejándola sola y aislada.

---

<sup>21</sup> AFIONIS, S. «The European Union as a negotiator in the international climate change regime» *International environmental agreements: politics, law and economics*, 2011, núm. 11/4, pp. 341-360.

<sup>22</sup> HARRISON, K., MCINTOSH SUNDSTROM, L. «The comparative politics of climate change» en *Global Environmental Politics*, 2007, núm 7/4, pp. 1-18.

<sup>23</sup> Sobre las razones «egoistas» del liderazgo europeo en materia de cambio climático, ver SKODVIN, T., ANDRESEN, S. «Leadership revisited» *Global Environmental Politics*, 2006, núm. 6/3, pp. 13-27.

<sup>24</sup> AFIONIS, *op.cit.* nota 21.

## 5. La UE resurge como «líder-mediador»: de Durban a París

El fracaso de Copenhague fue aleccionador y el liderazgo europeo en la materia ya no volvería a ser el mismo. En 2011, en Durban, se sentaron las bases para el cambio. La UE ya no llevaría simplemente un modelo, sino que comenzó a tener una política pro-activa para la creación de coaliciones y alianzas, en primer lugar con los países emergentes, en segundo término con los menos desarrollados y, finalmente con los socios comerciales más cercanos. Lejos de plantear unos objetivos fijos como en Copenhague la UE, y más concretamente su recientemente creado Servicio Europeo de Acción Exterior, implementó un plan de acción diplomático específico en materia de cambio climático. Dicho plan mejoró mucho la coordinación interna generando sinergias con los servicios diplomáticos de los Estados miembros, como por ejemplo las declaraciones conjuntas de Brasil y Alemania o Francia y China. Cuando dichas alianzas estaban ya consolidadas se exploraron visiones comunes con las políticas nacionales, en particular con los Estados Unidos, para buscar puntos en común y ámbitos de acuerdo<sup>25</sup>. El resultado fue que cuando se llegó a París la UE había conseguido conformar una amplia coalición que terminó arrastrando a los socios más duros a la mesa de negociación<sup>26</sup>.

¿Cuál ha sido el secreto del éxito? El primero fue el cambio de estrategia de acción. La UE habría abandonado el liderazgo clásico, probablemente alejado de su capacidad real de acción como «actor global» y habría adoptado una menos ambiciosa pero probablemente más efectiva mezcla de líder con mediador. Los primeros elementos del cambio ya fueron visibles en Durban<sup>27</sup> y consistieron en asumir que la UE es una potencia «media» en un mundo caracterizado por la multipolaridad con dos grandes actores como lo son China y los Estados Unidos. En este contexto la UE buscó tender puentes entre las dos potencias y los demás países con intereses divergentes. Durante los años que van desde Durban hasta París la UE fue el actor más activo en la remisión de propuestas concretas para responder a inquietudes variadas planteadas en diferentes foros sobre cambio cli-

---

<sup>25</sup> Para un desarrollo detallado de estos pasos previos ver OBERTHÜR S., GROEN L., «The European Union and the Paris Agreement: leader, mediator, or bystander?» *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 2017. DOI: 10.1002/wcc.445.

<sup>26</sup> OBERGASSEL, W., ARENS, C., HERMWILLE, L., KREIBICH, N., MERSMANN, F., OTT, H. E., WANG-HELMREICH, H. *Phoenix from the ashes - An analysis of the Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, 2016. Disponible en [http://wupperinst.org/fa/redaktion/downloads/publications/Paris\\_Results.pdf](http://wupperinst.org/fa/redaktion/downloads/publications/Paris_Results.pdf) (último acceso 10 marzo 2020).

<sup>27</sup> BÄCKSTRAND, K., ELGSTRÖM, O. «The EU's role in climate change negotiations: From leader to 'leadior'» *Journal of European Public Policy*, 2013, núm. 20, pp. 1369-1386.

mático y energía<sup>28</sup>. Cuando la cita se acercaba, no se esperó a la reunión sino que se preparó el camino con la creación de alianzas primero entre países Norte/Sur (Dialogo de Cartagena por una Acción Progresiva, liderada respectivamente por Reino Unido y Australia) y luego con una gran alianza multilateral llamada «Coalición por una Gran Ambición» comandada por las islas Marshall y la UE. Si bien eran alianzas con un contenido más bien etéreo dieron a Francia el oxígeno suficiente como para crear una base sobre la cual iniciar los puntos en común durante la convención. Es interesante destacar que la UE, y a diferencia de la era post-Kioto, ha rehuido el protagonismo dejando en muchos casos a algunos Estados miembros (Alemania, Francia, Reino Unido) e incluso países en principio poco relevantes como las Islas Marshall, estar en el foco de atención.

El segundo gran cambio es en la moderación significativa de las aspiraciones, lo que obligó a Estados Unidos y a China a sentarse a negociar, y poner sobre la mesa una oferta muy generosa de financiación para solventar las políticas de lucha contra el cambio climático en los países en desarrollo. En la convención los Estados miembros de la UE comprometieron el cincuenta por ciento de la necesidad financiera del propuesto Fondo Verde para el Clima, haciendo que este sea una realidad palpable y así ganando el apoyo de un número significativo de países potencialmente beneficiarios. La flexibilidad europea llegó incluso a la forma del acuerdo, acordándose una fórmula jurídica que permitiese a los Estados Unidos poder firmarlo sin necesitar posteriormente la ratificación del Senado<sup>29</sup>.

No se puede negar, sin embargo, que la UE contó con elementos externos que funcionaron a su favor. En primer lugar, el presidente Obama, ya finalizando su segundo mandato, estaba especialmente interesado en sumar un legado ambiental a su administración por lo que la delegación americana se encontraba especialmente dispuesta a negociar. En segundo término, y a diferencia de Copenhague, el país anfitrión era una potencia histórica en materia diplomática. La presidencia francesa actuó en muchos casos por iniciativa propia de forma separada de la delegación europea asumiendo muchos esfuerzos negociadores por su cuenta y cubriendo lagunas y descoordinaciones<sup>30</sup>.

Sea por unas razones o por otras lo cierto es que el acuerdo fue calificado como «histórico» y seguramente sentará las bases de las negociaciones futuras al menos para las siguientes dos décadas.

---

<sup>28</sup> OBERTHÜR, S., GROEN, L., *op.cit.* nota 25.

<sup>29</sup> WIRTH, D.A., «Cracking the American Climate Negotiators' Hidden Code: United States Law and the Paris Agreement» *Climate Law*, 2016, núm 6/1-2, pp. 152-170.

<sup>30</sup> FUHR, L., SCHALATEK, L., VEROLME, H. «COP 21 and the Paris Agreement: A Force Awakened» *Chinese Journal of Urban and Environmental Studies*, núm 4/01, 2016. DOI: 10.1142/S2345748116500093.



---

## Conclusiones

---

Es cierto que la UE ha ejercido y sigue ejerciendo un rol particularmente importante en las negociaciones climáticas, aunque, existen muchos matices que en algunos casos ensombrecen y en otros resaltan la acción europea.

En primer lugar, hay que decir que la UE no eligió ser el líder en materia de cambio climático sino fue más bien una consecuencia de las circunstancias. Ante el peligro de caer en la irrelevancia internacional la UE se aferró a un papel que le dejaba libre los Estados Unidos e intentó mantenerlo a toda costa. Lo curioso es que en ese juego de intercambio de roles creyó que podía ejercer el mismo papel que el verdadero poder y cayó primero en el aislamiento (Kioto) y luego en la indiferencia (Copenhague).

El cambio de estrategia de Durban y luego de París es positivo, pero no tanto por la flexibilidad que ahora demuestra Europa para aceptar una gobernanza climática a «diferentes velocidades» sino más bien por su rol activo de mediador. Es en este juego de triangulación norte-sur y este-oeste donde la UE tiene un papel que jugar como potencia media. Sin embargo, tal como ocurre dentro de la UE, el papel de mediador le exige tomar la iniciativa si se puede antes o al menos inmediatamente después de que surjan los problemas, proponiendo soluciones, tal como hizo los meses previos a París. Esto genera un claro coste en tiempo y esfuerzo que la maquinaria diplomática europea sólo se puede permitir en un ámbito relativamente acotado como es el cambio climático.

La duda que surge es, si verdaderamente el acuerdo de París crea un entramado de planes nacionales de reducción de emisiones, y la política climática muta verdaderamente hacia una nueva gobernanza de economía sostenible (ahora también llamada economía circular), ¿podrá realmente la UE vencer sus contradicciones internas y seguir manteniendo el papel de líder mediador multilateral? Las contradicciones todavía latentes en el sistema europeo que protege a sus industrias altamente contaminantes si existen riesgos de deslocalización o incluso permitir abusos en los controles de emisiones de industrias con poder de presión como la de coches nos demuestran que en algunas cosas no nos diferenciamos

tanto de los americanos. Es más, el reforzamiento de los partidos ultranacionalistas, el Brexit, y la guerra comercial iniciada por la administración Trump hacia China y la UE pondrá mucha presión en las economías europeas, con lo que la cohesión interna será aún más difícil que hasta ahora.

Las tensiones en materia de competitividad seguramente serán un foco de conflicto importante y si la UE quiere mantener el liderazgo tendrá que centrar su atención en resolverlas proponiendo soluciones equitativas, paulatinas y sostenibles. La reciente comunicación de la Comisión para un Acuerdo Verde Europeo<sup>31</sup> va por este camino, ya que trata no sólo de reducir las emisiones sino de distribuir la carga de forma justa. Al fin y al cabo, se trata de administrar un problema económico, un campo en el que la UE tiene una gran experiencia negociadora.

---

<sup>31</sup> Comunicación de la Comisión Europea del 11 de diciembre de 2019 «The European Green Deal» COM(2019) 640 final.

---

## Resumen

---

Desde el Protocolo de Kioto la diplomacia climática no podía entenderse sin el liderazgo de la UE (Unión Europea), como gran impulsora de acuerdos, tanto por su rol activo en las negociaciones como su labor en el diseño de un modelo de economía sostenible. Copenhague, por el contrario, fue el punto de inflexión de este consenso. El modelo de Kioto estaba y no quedaba claro que pasaría tanto con la diplomacia climática como con el liderazgo europeo. Este «fracaso» abrió un período de revisión de los mecanismos de actuación de la diplomacia europea en la materia, las estrategias seguidas, las razones de los éxitos y los fracasos. Todo esto llevó al «éxito» relativo de los acuerdos de París donde la UE en vez de imponer un modelo jugó un papel de «líder-mediador» utilizando todos los mecanismos a su alcance, incluido las capacidades de diplomacias nacionales de Estados miembros especialmente comprometidos. En este trabajo analizaremos la evolución de la diplomacia climática europea desde los éxitos de Kioto (1997) y París (2015), pasando por el fracaso de Copenhague (2009) y el cambio iniciado en Durban (2011).

**Palabras clave:** diplomacia europea – cambio climático – «líder/mediador» – Acuerdo de París.



# La delegación de la Unión Europea ante el Consejo de Europa: mediador en una relación complicada

Ana GASCÓN MARCÉN \*

## 1. Introducción

El estudio del funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) es muy importante para entender el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de las políticas conexas de la Unión Europea (UE). Sin embargo, el análisis de las delegaciones del SEAE normalmente se centra en las acreditadas ante Estados, esto se debe a que la amplia mayoría de esa red de más de 140 delegaciones es ante terceros Estados, pero hay un reducido número de ellas ante organizaciones internacionales.<sup>1</sup> Éstas tienen una enorme relevancia porque aseguran una actividad coherente entre la UE y esas organizaciones internacionales y porque defienden los intereses de la misma en esos marcos de cooperación y desarrollo del Derecho internacional.<sup>2</sup>

\* Profesora Contratada Doctora Interina de Derecho internacional público en la Universidad de Zaragoza (angascon@unizar.es). La autora también es funcionaria en excedencia del Consejo de Europa, pero todas las opiniones expresadas en el presente trabajo son propias y no representan la posición de la Organización en este tema.

<sup>1</sup> Dentro de los estudios monográficos del SEAE, podemos encontrar una notable excepción que dedica una parte a las delegaciones de la UE ante organizaciones internacionales titulado «multilateralismo eficaz» en el libro Spence, D. y Bátorá, J. (eds.), *The European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia*, Springer, 2015. No obstante, se centra en las delegaciones en Ginebra, Viena y Nueva York y olvida la de Estrasburgo, a la que se dedicará este trabajo.

<sup>2</sup> La UE cuenta con las siguientes delegaciones ante organizaciones internacionales: una Delegación en Nueva York ante las Naciones Unidas; una Delegación en Estrasburgo ante el Consejo de Europa (de la

Al igual que los Estados en virtud de su *ius legationis* pueden crear embajadas ante otros Estados y representaciones ante organizaciones internacionales, también las organizaciones internacionales pueden crear representaciones ante otras organizaciones internacionales. Éstas pueden recibir nombres muy variados como oficina, delegación, representación, etc. y sus funciones son similares a las recogidas en el art. 3 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, de 1961, para las misiones diplomáticas de los Estados *mutatis mutandis* porque las organizaciones internacionales carecen de Gobiernos o nacionales.<sup>3</sup>

Así podemos distinguir entre sus funciones: representar a la organización internacional acreditante ante la organización internacional receptora; proteger en la organización internacional receptora los intereses de la organización internacional acreditante; negociar con la organización internacional receptora; enterarse de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en la organización internacional receptora e informar sobre ello a la organización internacional acreditante; y fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones entre la organización internacional acreditante y la organización internacional receptora.

René-Jean Dupuy calificaba estas relaciones como «paradiplomacia interorganizacional»,<sup>4</sup> aunque en el caso del SEAE podríamos discutir si se trata de una auténtica diplomacia por las características particulares de la UE como organización de integración que además tiene competencias exclusivas en determinadas materias y su propia política exterior.

---

que trata el presente estudio); una Delegación en Ginebra ante las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales situadas en esa ciudad y una misión en esa misma ciudad ante la OMC; una Delegación en Roma ante las organizaciones de las Naciones Unidas, con especial atención a la FAO, el Programa Mundial de Alimentos y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (también se encarga de la Santa Sede, la Orden de Malta y San Marino); una Delegación en París ante la OCDE y la UNESCO; una Delegación en Viena ante OSCE y agencias especializadas de Naciones Unidas como la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito o la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial; una Delegación en Adís Abeba ante la Unión Africana; y una misión en Yakarta ante la ASEAN.

<sup>3</sup> Daillier, P., Forteau, M., Pellet, A., y Müller, D., *Droit international public*, 8ª ed. París, LGDJ, 2009, p. 757.

<sup>4</sup> Dupuy, R.J., « Le droit des relations entre organisations internationales », en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1960 (II), vol. 100, pp. 467 y 468. Según el autor, el papel de los diplomáticos se expresa en términos de soberanía; la de los agentes de las organizaciones internacionales se analiza más en términos de función y por lo tanto nos encontramos ante una diferencia que va más allá del grado. Incluso si las organizaciones intentan, mediante el envío de misiones de funcionarios a otras organizaciones, proteger sus propias actividades contra las intrusiones de estas últimas, incluso si apelan al más prestigioso de sus agentes, eso no impide que sea sobre todo para asegurar una armonización funcional entre ellas y no para hacer valer las prerrogativas de un soberano. En cualquier caso, en el momento en el que Dupuy realizó este análisis, que sigue siendo muy acertado en la mayoría de los casos de relaciones entre organizaciones internacionales, no podía vislumbrar el nivel de desarrollo de la UE y la consolidación de la PESC. Como explican Wouters, J., y Duquet, S., «The EU and international diplomatic law: new horizons?», *The Hague Journal of Diplomacy*, 2012, vol. 7, núm. 1, pp. 31-49, la UE tiene una naturaleza diplomática *sui generis* porque no es un Estado, pero es mucho más que una organización internacional clásica.

En concreto, este trabajo se va a centrar en la Delegación de la UE ante el Consejo de Europa. Las relaciones entre ambas organizaciones han sido el foco de una profunda investigación académica, pero en los últimos años los estudios se han centrado en lo relativo a la malograda adhesión de la UE al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) que desgraciadamente con el dictamen negativo del Tribunal de Justicia de la UE<sup>5</sup> quedó bloqueada. A pesar de que la adhesión se haya frenado, la UE sigue basándose en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos<sup>6</sup> que son además principios de su acción exterior<sup>7</sup> y tanto en el plano interno como en el exterior es difícil que la UE pueda encontrar un aliado con fines tan afines como el Consejo de Europa. Además, centrándose en temas específicos, ambas organizaciones están trabajando en mejorar la legislación en los mismos ámbitos lo que hace perentoria su coordinación en sectores prioritarios para la UE como la lucha contra el terrorismo, el blanqueo de capitales, la ciberdelincuencia o la protección de datos personales, por citar sólo unos pocos ejemplos que hacen necesario el estudio de esas relaciones tanto en el ámbito formal como material.

A la hora de crear estándares la UE tiene la ventaja de que sus reglamentos y directivas son obligatorios para los Estados miembros, mientras que los convenios que se celebran en el marco del Consejo de Europa sólo deben ser cumplidos por aquellos Estados que voluntariamente decidan ratificarlos. No obstante, el Consejo de Europa presenta el valor añadido de llegar a muchos más Estados y puede servir a la UE para extender los principios básicos de su legislación y valores más allá de sus fronteras. Además, el Consejo de Europa puede colaborar no sólo en la creación de los estándares sino en su aplicación a través de sus actividades de cooperación ampliamente financiadas por la propia UE. En especial, resulta de interés su actividad en los Estados candidatos o potenciales candidatos a la adhesión a la UE, ya sea en los Balcanes como en Turquía, y en aquellas que se benefician de la Política de Vecindad de la UE, ya sea en el Cáucaso, en Estados especialmente sensibles como Ucrania o incluso la cuenca sur del Mediterráneo donde el Consejo de Europa también ha empezado a desarrollar algunas actividades.

Una de las herramientas que sirven para asegurar una correcta interacción entre ambas organizaciones para evitar los solapamientos y conseguir políticas

---

<sup>5</sup> Dictamen 2/13 del Tribunal de Justicia de la UE, de 18 de diciembre de 2014, sobre el proyecto de acuerdo de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales ECLI:EU:C:2014:2454.

<sup>6</sup> Art. 2 del Tratado de la UE (TUE).

<sup>7</sup> Art. 21 TUE.

coherentes que no compitan sino que se complementen es la Delegación de la UE ante el Consejo de Europa.<sup>8</sup>

## 2. La Delegación de la Unión Europea ante el Consejo de Europa

### 2.1. La creación de la Delegación, un paso muy esperado

El Consejo de Europa pronto se dio cuenta de la necesidad de hacer valer sus intereses ante las Comunidad Europeas. Una herramienta estratégica de esta cooperación fue la creación de una oficina de representación ante las Comunidades Europeas en Bruselas que ahora lo es ante la UE y que se ha tornado de vital importancia para la propia subsistencia de la organización.

Esta Oficina fue creada por la Resolución (74)13 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 6 de mayo de 1974. Tanto el Secretario General del Consejo de Europa, como el Ministro de Asuntos Exteriores de Dinamarca, que entonces presidía el Comité de Ministros del Consejo de Europa, mandaron el 29 de noviembre de 1974 una carta a sus homólogos en las Comunidades para informarles del establecimiento de la Oficina y solicitarles su apoyo. Tanto el Presidente del Consejo de las Comunidades Europeas como el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas dieron su bienvenida a la idea y dijeron que harían todo lo posible por facilitar la labor de la Oficina.

En 2008, se reforzó el estatus de la Oficina decidiéndose que el Director de la misma sería Representante Especial del Secretario General para darle un rango más alto y ya no sería un funcionario de carrera del Consejo de Europa, sino un diplomático de un Estado miembro al tratarse de un cargo con una gran carga política. Éste ostenta el rango de embajador y tiene como funciones representar al Secretario General ante las instituciones de la UE, mantener y promover los contactos de alto nivel entre el Consejo de Europa y la UE, preparar las visitas de carácter político y de altos funcionarios, contribuir a la visibilidad del Consejo de Europa en Bruselas y, por supuesto, dirigir la Oficina.

Las funciones de la Oficina son: representar al Secretario General del Consejo de Europa en las relaciones con la UE; seguir las actividades llevadas a

---

<sup>8</sup> Cumpliendo así con el art. 220.1 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) que recoge que la UE establecerá todo tipo de cooperación adecuada con los órganos de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, el Consejo de Europa, la OSCE y la OCDE.

cabo por la UE e informar sobre los desarrollos relevantes para las actividades y políticas del Consejo de Europa; proporcionar apoyo para el Consejo de Europa en Bruselas y hacer el seguimiento de las reuniones de coordinación de alto nivel y otras reuniones o eventos entre el Consejo de Europa y la UE; promover una cooperación efectiva entre el Consejo de Europa y la UE; identificar oportunidades para actividades conjuntas y proporcionar asesoramiento y apoyo en la planificación, negociación, implementación y presentación de informes sobre estas actividades; y llevar a cabo una política de medios proactiva con el fin de aumentar la visibilidad del Consejo de Europa.<sup>9</sup>

Durante años, tanto la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, como la doctrina especializada,<sup>10</sup> e incluso el propio Parlamento Europeo<sup>11</sup> abogaron por la creación de un organismo paralelo por parte de la UE. La falta de la misma siempre se achacó a la falta de interés de la UE por el Consejo de Europa y el desequilibrio de sus relaciones, como atestiguó el propio Jean-Claude Juncker.<sup>12</sup>

No obstante, en 2007 coincidiendo con la firma del memorando de entendimiento que rige las relaciones entre ambas organizaciones y más de 30 años después de que el Consejo de Europa abriera su Oficina en Bruselas, se creó una Representación de la Comisión Europea ante el Consejo de Europa en Estrasburgo, cuya Directora utilizaba el rango de «Embajadora». Aunque su creación supusiera un paso en el buen camino, fue claramente insuficiente, porque no dis-

---

<sup>9</sup> Conforme a la Resolución CM/Res (2010)5 sobre el estatuto de las Oficinas del Consejo de Europa adoptada por el Comité de Ministros el 7 de julio de 2010.

<sup>10</sup> Salinas Alcega, S., *El Consejo de Europa: su protagonismo en la construcción de la «gran Europa» y sus aportaciones al progreso del Derecho internacional público*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría General Técnica, 1999, p. 289.

<sup>11</sup> El Parlamento Europeo en su Resolución sobre las relaciones entre la UE y el Consejo de Europa de 15 de diciembre de 2003 consideró oportuno que la UE estuviera presente de forma permanente ante el Consejo de Europa al igual que ya lo estaba en las Naciones Unidas, las instituciones especializadas (FAO, UNESCO) y las otras organizaciones (OCDE) y pidió a la Comisión que abriera una delegación. Ya se había mostrado partidario de esta medida en una resolución de 1993 sin ningún resultado.

<sup>12</sup> En la Cumbre del Consejo de Europa celebrada en Varsovia en 2005, se encomendó a Jean-Claude Juncker preparar un informe a título personal que publicó en 2006 con el título *Consejo de Europa-Unión Europea. Una sola ambición para el continente europeo*. En él (p. 28), explicó que la representación recíproca equilibrada no era por aquel entonces una característica de las relaciones entre la UE y el Consejo de Europa. La UE tenía un representante no residente que podía participar en las reuniones de los Delegados de los Ministros. Los expertos de la UE tenían la posibilidad de asistir a las reuniones de todos los grupos de trabajo del Consejo de Europa, y la Comisión Europea habla en nombre de los Estados miembros de la UE cuando se abordaban cuestiones de las que la Comunidad era responsable. El Consejo de Europa, por su parte, tenía una oficina de enlace en Bruselas, como se ha explicado, pero su representante no gozaba del mismo nivel de reconocimiento oficial o del mismo acceso sistemático a la información que el representante de la UE en Estrasburgo. Esto era inaceptable en opinión de Juncker que propuso varios ajustes y consideró muy positiva la decisión de la Comisión Europea de abrir una oficina en el Consejo de Europa en un futuro próximo y que el representante de la Comunidad se convirtiera en residente, aunque le pareció menos alentadora la decisión del Consejo de la UE de no participar en esta operación. Según Juncker, ayudaría a fortalecer los lazos entre las dos organizaciones si la UE estableciera una oficina con recursos acordes con la importancia estratégica de la cooperación con el Consejo de Europa.

ponía de los medios materiales ni humanos necesarios. Contaba con una sola persona que debía dividir su tiempo entre su oficina de Bruselas y de Estrasburgo, esta última establecida con gran acierto dentro de la propia sede del Consejo de Europa. Aunque es notorio que la Señora Luisella Pavan-Woolfe desarrolló su labor con un pragmatismo y capacidad de acción envidiable, no era suficiente. Era materialmente imposible que una sola persona cubriera todos los temas de interés para la Comisión.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa supuso la conversión de esta representación/delegación de la Comisión en una Delegación de la UE, regulada según el art. 221 del TFUE, bajo la autoridad del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y parte del SEAE. A tal efecto, el 30 de noviembre de 2009, la Jefa de la Delegación de la Comisión Europea hizo llegar una nota verbal al Consejo de Europa del Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas y del Presidente del Consejo de la UE en la que le hacían saber que desde el 1 de diciembre de 2009 la UE sucedería y sustituiría a la Comunidad Europea y por tanto todos los derechos y obligaciones contraídos por ésta ante la organización pasarían a ser asumidos por la UE, y en el asunto que nos ocupa la Delegación de la Comisión Europea pasaría a serlo de la UE.<sup>13</sup>

Es interesante destacar que esta representación al final presenta un marco triangular porque, a pesar de que la Señora Pavan-Woolfe debía acreditarse ante el Secretario General del Consejo de Europa, el que tenía la capacidad de concederle a ella y a la Delegación los correspondientes privilegios e inmunidades diplomáticos no era éste sino el Estado francés, ya que la Delegación está situada en Estrasburgo. La Comisión notificó al Ministro de Asuntos Exteriores francés la intención de abrir la Delegación y le requirió la firma de un acuerdo *ad hoc* entre la República Francesa y la Comisión para especificar la aplicación tanto a los locales de la Delegación como a su personal de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961. Éste manifestó su alegría por este paso, pero aconsejó que se aplazara para poder negociar los aspectos técnicos de la misma,<sup>14</sup> a lo que la Alta Representante, Catherine Ashton, que se encontraba cerrando la arquitectura del SEAE, muy diplomáticamente se negó, poniendo al Ministro ante una política de hechos consumados.<sup>15</sup>

Con la carga de trabajo suplementario que representó para la UE la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se decidió reforzar la presencia en Estrasburgo y

---

<sup>13</sup> La misma nota verbal se hizo llegar justo antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a todas las organizaciones internacionales ante las que la Comunidad Europea estaba representada de alguna manera.

<sup>14</sup> Véase la carta del Ministro de Asuntos Exteriores y Europeos de la República francesa a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de 5 de febrero de 2010.

<sup>15</sup> Véase la carta de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, al Ministro de Asuntos Exteriores y Europeos de la República francesa de 23 de abril de 2010.

en enero de 2011 se inauguró oficialmente la nueva Delegación que cuenta con su propio edificio<sup>16</sup> y con un personal más acorde a sus necesidades.<sup>17</sup> Esto permite una mejor división del trabajo, con una especialización en temas específicos, lo que ha mejorado mucho tanto cualitativa como cuantitativamente la actividad de la representación. No obstante, si comparamos los recursos de la Oficina del Consejo de Europa en Bruselas y de la Delegación de la UE en Estrasburgo, teniendo en cuenta el presupuesto de ambas organizaciones, se ve una fuerte asimetría que refleja la importancia que cada una de estas organizaciones da a la otra.

## 2.2. El trabajo de la Delegación, una compleja labor diplomática

Respecto a las tareas del Jefe de la Delegación o «Embajador» de la UE, más allá de las lógicas funciones de representación de la UE en actos oficiales, lo más relevante es que participa en las reuniones semanales del Comité de Ministros del Consejo de Europa que es el órgano decisor de la organización, en cuyos debates tiene voz, pero no voto.

El Jefe de la Delegación también preside las reuniones previas de coordinación que tienen los Representantes de Estados miembros de la UE ante el Consejo de Europa para presentar un frente común en determinadas áreas.<sup>18</sup> Ésta es una labor bastante delicada porque a nivel interno a los representantes de los Estados miembros de la UE no les gusta que «desde Bruselas» se les imponga una posición o se limite su margen de maniobra. Pero sobre todo a nivel externo los Estados miembros de la UE cuentan (por ahora) con 27 de los 47 votos en el Comité de Ministros, lo que les da la mayoría simple automática, pero les coloca también cerca de la de dos tercios que sería posible conseguir con el apoyo de Estados afines.<sup>19</sup> Podrían dejar a la mayoría de Estados no miembros de la UE fuera de la toma de decisiones si actuaran sistemáticamente como bloque, pero

---

<sup>16</sup> Está situada en el número 18, del Boulevard de l'Orangerie, muy cerca del Consejo de Europa y de las representaciones de los Estados miembros.

<sup>17</sup> Además de la actual «Embajadora» y Jefa de Delegación, hay un Ministro Consejero, un Ministro Consejero Adjunto, una encargada de asuntos políticos, un consejero especializado en temas jurídicos, un oficial del programa de Jóvenes Profesionales en Delegación (JPD), y un asistente administrativo.

<sup>18</sup> El art. 34.1 TUE establece que los Estados miembros coordinarán su acción en las organizaciones internacionales y defenderán en esos foros las posiciones de la UE, correspondiendo al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad organizar dicha coordinación. Según el art. 35 TUE, las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la UE, así como sus representaciones ante las organizaciones internacionales, cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las decisiones que establezcan posiciones o acciones de la UE adoptadas en el ámbito de la PESG, e intensificarán su cooperación intercambiando información y procediendo a valoraciones comunes.

<sup>19</sup> Puede pensarse en Estados que sin ser partes de la UE están bastante próximos a su visión en temas de la competencia del Consejo de Europa como Reino Unido, Noruega, Suiza o Islandia.

no es aconsejable que países como Turquía o Rusia se sientan como una mera comparsa si se desea que sigan formando parte de la organización.<sup>20</sup>

En los últimos años, han sido recurrentes los debates, sobre si la UE debe tener un voto en los convenios del Consejo de Europa a los que se adhiera o poder emitir un voto que valga por la suma de los que corresponderían a sus Estados miembros parte del Convenio, un asunto en el que es muy difícil que Estados miembros y no miembros se pongan de acuerdo.<sup>21</sup>

La Delegación también lleva a cabo labores de información en ambos sentidos, transmitiendo a Bruselas lo que se hace en Estrasburgo y a la inversa, proponiendo posibles vías de actuación a las instituciones de la UE y llevando a cabo una labor pedagógica explicando y defendiendo las iniciativas de la UE en el seno del Consejo de Europa. Esto a veces no es sencillo dado que algunas son percibidas como una amenaza cuando la UE extiende su labor a ámbitos tradicionalmente reservados al Consejo de Europa donde éste ya tiene una experiencia contrastada en la materia.

Esta labor requiere de un vasto conocimiento sobre los distintos ámbitos de actuación de la UE y del Consejo de Europa, pero también del funcionamiento de las mismas y de la forma de ejercer influencia sobre sus funcionarios y órganos de toma de decisiones, siendo los equilibrios de intereses y poderes diferentes en una y otra, a pesar de tratarse de dos organizaciones europeas. Cualquiera que

---

<sup>20</sup> No es común, pero podría darse que los Estados miembros del Consejo de Europa que no son miembros de la UE se aliaran si vieran que los otros recurren excesivamente a este tipo de mecanismos. Esto no parece muy plausible porque es difícil que los intereses, por ejemplo, de Rusia y Noruega coincidan, pero ha ocurrido en momentos puntuales como en la negociación del mencionado memorando de entendimiento que rige las relaciones entre el Consejo de Europa y la UE. Según Mireille Paulus, antigua Secretaria del Comité de Ministros, durante las negociaciones del mismo cuando los Estados no miembros de la UE vieron que la Comisión Europea era muy inflexible en el debate parapetándose detrás de una serie de líneas rojas para proteger sus propias competencias y que los Estados miembros actuaban en bloque, los que no lo eran consideraron inaceptable ese «diktat» y adoptaron una posición muy firme (contribución de Paulus, M. al libro *10th Anniversary of the Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union*, 2017, p. 38).

<sup>21</sup> El propio Jefe del Servicio Jurídico del Consejo de Europa, en una presentación ante un Grupo de Trabajo del Consejo de la UE realizada en Bruselas en 2018 sobre *Legal challenges and opportunities raised by EU participation in Council of Europe treaties* se detuvo especialmente sobre el tema del voto y explicó que hay argumentos a favor y en contra de la proposición de que la UE debería tener el número de votos correspondiente al número de sus Estados miembros. Mientras que los Estados que no son miembros de la UE no son partidarios de crear regímenes especiales y consideran que la UE debería tener un voto como ocurre con todas las partes, la UE reclama que se le dé el número de votos correspondiente al número de sus Estados miembros que son parte de la convención (incluso en un momento dado reclamó 28 votos independientemente de si los Estados eran partes o no), pero en ese caso se requieren reglas especiales de votación, por ejemplo, mayorías cualificadas, para contrarrestar la mayoría decisiva automática. Según el Jefe del Servicio Jurídico, sin reglas especiales de votación, los Estados no pertenecientes a la UE serán sistemáticamente una minoría lo que haría surgir el riesgo de socavar la independencia, la credibilidad y el funcionamiento efectivo de los mecanismos de supervisión del Consejo de Europa.

esté familiarizado con las mismas sabrá que, más allá de los paralelismos y las características comunes a todas las organizaciones internacionales, sus culturas organizacionales son muy diferentes.

También hay que destacar que la UE tiene derecho a participar en los diferentes Comités<sup>22</sup> que dirigen el trabajo sectorial del Consejo de Europa, algo que no ocurre a la inversa. En estos casos, los participantes suelen provenir de las Direcciones Generales relevantes de la Comisión, pero la Delegación también tiene que asistirles en su trabajo de representación, defensa de los intereses de la UE y coordinación de los representantes de los Estados miembros. Para el Consejo de Europa es muy importante incluir a la UE en las primeras fases de redacción de los nuevos estándares para poder tener en cuenta su aproximación a los diferentes temas y no crear estándares contradictorios.

Se intenta prevenir por todos los medios que la UE se manifieste al final del proceso y lo bloquee como fue por ejemplo el caso de la enmienda para modernizar el contenido del Convenio Europeo sobre Televisión Transfronteriza. Es muy importante que la Delegación consiga no sólo pasar la información a las Direcciones Generales relevantes, sino dar un paso más y promover la asistencia de los miembros de la Comisión Europea a los Comités del Consejo de Europa explicando a sus colegas de Bruselas la necesidad, potencial y posibles riesgos de su ausencia.

---

<sup>22</sup> Según la Resolución CM/Res (2011)24 sobre comités intergubernamentales y órganos subordinados, sus términos de referencia y métodos de trabajo del Comité de Ministros del Consejo de Europa.



---

## Conclusiones

---

El trabajo de la Delegación de la UE ante el Consejo de Europa es muy relevante. Es de destacar que en los últimos años se haya reforzado, reconociendo así la necesidad de contar con unos medios suficientes para llevar a cabo su actividad. Que la Delegación lleve a cabo su labor de una manera eficiente es un requisito básico para el buen funcionamiento de ambas organizaciones evitando los solapamientos y consiguiendo evitar la competencia para buscar la coordinación, colaboración y complementariedad. El que la UE no se vaya a adherir en un futuro cercano al CEDH no supone que se pueda dejar en suspenso la colaboración en multitud de ámbitos prioritarios para ambas organizaciones y a la Delegación le ha tocado ese papel ingrato pero necesario de mediador en una relación complicada, en la que ha de elegir de manera diplomática y estratégica cómo coordinar la labor de los Estados miembros y defender los intereses de la propia UE para tener el mayor impacto sin minar el rol del Consejo de Europa como referente europeo en la protección de los Derechos Humanos. Ambas organizaciones se encuentran en crisis y esto hace que sea inadmisibles la competencia y vuelve fundamental la cooperación para reforzar su legitimación de cara a los ciudadanos.

En un momento de penuria económica del Consejo de Europa, las contribuciones de la UE al mismo son todavía más relevantes y un factor clave de influencia porque el Consejo de Europa depende de ella para poder llevar a cabo actividades de cooperación, la mayoría de las cuales se financian a través de los programas conjuntos de ambas organizaciones. Pero hay un problema más grave que el financiero que es la situación internacional y europea de declive del Estado de derecho, lo que además viene acompañado de un cierto rechazo o escepticismo en determinados países sobre el papel de las organizaciones internacionales, y en particular el Consejo de Europa y la UE. En este contexto se pone en cuestión la capacidad de acción de la Comisión Europea cuando en un país comienza a percibirse una clara tendencia de falta de respeto por el Estado de Derecho como ocurre en Polonia y Hungría. Cuyos gobernantes no tiene problema en poner en duda las competencias de la Comisión en este tema, de ahí que sea interesante recurrir al Consejo de Europa como organización especializada en estos asuntos para conseguir apoyo. A su vez el Consejo de Europa carece de la fuerza coercitiva de la

UE, así que le puede interesar apoyarse en esta para convencer a los Estados de seguir los estándares europeos de Derechos Humanos y Estado de Derecho. Del correcto desempeño de la labor de la Delegación y en última instancia de la colaboración y coordinación de estas instituciones depende que sigamos teniendo un futuro europeo basado en los valores y no en el miedo y los populismos.

---

## Resumen

---

Este trabajo analiza el papel que desempeña la Delegación de la Unión Europea ante el Consejo de Europa, pone de manifiesto la necesidad de su existencia y la importancia de su labor destacando sus principales competencias y los problemas a los que debe hacer frente.

**Palabras clave:** Unión Europea, Consejo de Europa, relaciones interinstitucionales, Servicio Europeo de Acción Exterior.



---

## Abstract

---

This paper analyzes the role of the Delegation of the European Union to the Council of Europe, highlights the need for its existence and the importance of its work, assessing its main competences and the problems it faces.

**Keywords:** European Union, Council of Europe, inter-institutional relations, European External Action Service.



# «Getting to know you»: the role of an EU delegation during the pre-accession period

Allan F. TATHAM\*

## 1. Introduction

Over many years and most especially since the Lisbon Treaty,<sup>1</sup> the European Union (EU) has not merely emerged in its own right as a diplomatic actor on the international stage<sup>2</sup> but has also more broadly fashioned its own diplomatic system,<sup>3</sup> linking the general trends towards network diplomacy<sup>4</sup> with forms of multi-stakeholder diplomacy<sup>5</sup> which together aptly exemplify the «21st century polycentric diplomatic landscape.»<sup>6</sup> The wide-ranging literature on the soft power projection of the EU in external relations bears witness to the continuing importance of the Union and its values in the world. In recent years, research

\* Profesor de Derecho de la UE, Derecho Internacional y RRII, Facultad de Derecho, Universidad San Pablo-CEU, Madrid (allanfrancis.tatham@ceu.es). All the webpages referred to in the footnotes were last accessed on 27 January 2020.

<sup>1</sup> TATHAM, A.F., «Off the Bench but not Off Duty: The Judicial Diplomacy of the Court of Justice», *European Foreign Affairs Review*, Vol. 22, 2017, no. 3, p. 303-322.

<sup>2</sup> KOOPS, J.A. and MACAJ, G. (eds.), *The European Union as a Diplomatic Actor*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015.

<sup>3</sup> SMITH, M., KEUKELEIRE, S. and VANHOONACKER, S. (eds.), *The Diplomatic System of the European Union: Evolution, Change and Challenges*, London, Routledge, 2015.

<sup>4</sup> HEINE, J., «From Club to Network Diplomacy,» in COOPER, A.F., HEINE, J. and THAKUR, R. (eds.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 54-69.

<sup>5</sup> KURBALIJA, J. and KATRANJIEV, V. (eds.), *Multistakeholder Diplomacy: Challenges and Opportunities*, Valletta, DiploFoundation, 2006.

<sup>6</sup> HOCKING, B., MELISSEN, J., RIORDAN, S. and SHARP, P. (eds.), *Futures for Diplomacy: Integrative Diplomacy in the 21st Century*, Report No. 1, Clingendael – Netherlands Institute of International Relations, The Hague, 2012, p. 19: [https://www.clingendael.nl/sites/default/files/20121030\\_research\\_melissen.pdf](https://www.clingendael.nl/sites/default/files/20121030_research_melissen.pdf).

has focused increasingly on the work of the High Representative, the European Council and the EEAS.<sup>7</sup> Even the European Parliament's contribution to this field, an example of «parliamentary diplomacy,» has received growing academic attention.<sup>8</sup>

The diplomatic work of EU delegations in particular has received less attention than other EU institutions despite their staff being «on the front line» of the Union's global dissemination of its values. While their local role in public diplomacy and soft power projection is a common feature of these delegations, those located in accession countries carry with them additional responsibilities under the umbrella of economic diplomacy linked to pre-accession aid and infrastructural support.

The aim of this paper is to shed further light on the Union's diplomatic activities down on the ground. This will be done by charting the various strategies employed by one EU delegation located in an accession country, in particular in relation to its diplomacy in the public and economic fields. By examining the work of such a delegation, it is intended to show the pivotal nature of this work in the accession process in information-gathering, compliance monitoring (both formal and informal), public diplomacy, etc., while recognising the limitations imposed on such delegations in terms —among others— of manpower and time. It draws on my experience as both legal adviser and later PA to the Head of Delegation of the European Commission to Hungary for several years during the pre-accession period.

In fact, during the enlargement process, EU delegations act as one of the most important agents for Europeanisation. This is hardly surprising since Europeanisation is an interactive process and represents the domestic impact on and adaptation to European governance, by which the EU provides rules and mechanisms to regulate the behaviour of public and private actors in candidate countries across a whole range of integrating policy areas. Thus domestic governments and parliaments as well as the administration in general and the judiciary in particular —whether at national, regional or even local level— interact with the Union and participate in the process of Europeanisation. Yet these national actors, increasingly socialising their behaviour as an acceding state to one as part of the Union, are not the only interlocutors for popularising the benefits of EU membership: other target groups in society include lawyers, university students, civil organisations and non-governmental organisations, trades unions, and businesses, whether multinational or small- or medium-sized enterprises.

---

<sup>7</sup> EECKHOUT, P., *EU External Relations Law*, Oxford, 2nd ed., Oxford University Press, 2012, p. 485-500.

<sup>8</sup> ELORRIAGA, G., *La diplomacia parlamentaria*, Madrid, Imagine Press Ediciones, 2004.

The paper thereby seeks to examine the work of the EU delegation and its staff and their multilevel interactions with locally-based actors (whether public or private), in conjunction with the support of the Brussels-based institutions; how such arenas of interaction could impact on the projection of the Union's values in different contexts; and how the delegation built on those strategies in order to bolster the further development of its diplomacy as a local aspect of Union foreign policy.

## 2. Methodology

In order to understand the area under consideration, the present author will use a practice-based account of diplomacy that structures international interactions and so build on work already conducted into the potential synergies between international practice theory and diplomatic studies.<sup>9</sup> Practice theory is not a unified framework but covers<sup>10</sup> «a rather broad family of theoretical approaches connected by a web of historical and conceptual similarities». Nevertheless, for many scholars, it is an analytical framework that tries to explain and understand the social world.<sup>11</sup> The «practice turn» in social sciences<sup>12</sup> supports the methodological assumption that social scientists must conduct field research to explain the world: there is thus no alternative to the study of agents' practices, analysing through interviews and observing what these agents do,<sup>13</sup> and is the approach adopted in the methodology and data gathering for this article.

The «practice turn» vocabulary was formally introduced to international relations in Neumann's seminal paper about diplomacy<sup>14</sup> and, more recently, scholars of diplomacy<sup>15</sup> have started to draw further attention to «practice-based theorizing». Practices are ways of doing things and diplomacy itself<sup>16</sup> may be

---

<sup>9</sup> The whole field is cogently expressed in POULIOT, V. and CORNUT, J., «Practice theory and the study of diplomacy: A research agenda», *Cooperation and Conflict*, Vol. 50, 2015, no. 3, p. 297-315.

<sup>10</sup> NICOLINI, D., *Practice Theory, Work, and Organization: An Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 1.

<sup>11</sup> POULIOT, V. and CORNUT, J., *op. cit.*, note 9, p. 302.

<sup>12</sup> SCHATZKI, T.R., KNORR CETINA, K. and VON SAVIGNY, E. (eds.), *The Practice Turn in Contemporary Theory*, London, Routledge, 2001.

<sup>13</sup> LEQUESNE, C., «EU foreign policy through the lens of practice theory: A different approach to the European External Action Service», *Cooperation and Conflict*, Vol. 50, 2015, no. 3, p. 351-367, p. 352.

<sup>14</sup> NEUMANN, I.B., «Returning practice to the linguistic turn: The case of diplomacy», *Millennium Journal of International Studies*, Vol. 31, 2002, no. 3, p. 627-651.

<sup>15</sup> WISEMAN, G., «Bringing diplomacy back in: Time for theory to catch up with practice», *International Studies Review*, Vol. 13, 2011, no. 4, p. 710-713.

<sup>16</sup> GOULD-DAVIES, N., «The intimate dance of diplomacy: in praise of practice», *International Affairs*, Vol. 89, 2013, no. 6, p. 1459-1467.

viewed as a bundle of practices,<sup>17</sup> covering such varied activities as conference negotiation, information gathering, speech writing, cultural exchanges, social media messaging, etc.

Diplomacy is thus apt to be understood as both a category of practice and a category of analysis:<sup>18</sup> in the former category, «diplomatic practices ... embody forms of know-how and competence that are socially meaningful and recognizable at the level of action»; while in the latter category, diplomacy may be defined as «a claim to represent a given polity to the outside world». Even within these activities, academics have concentrated on different types of interaction, with emphases on such aspects as negotiation<sup>19</sup> or communication.<sup>20</sup>

During the present research, this author became interested in Pouliot & Cornut's third locus for mutual engagement between practice theory and diplomatic studies,<sup>21</sup> viz., the balance between the social and technical aspects of practices. Diplomacy, as they note, is all about human intercourse. An argument can be made for placing once again the onus on developing human ties and trust (communication), whether face to face or through use of information technologies. This reflects on Neumann's observation<sup>22</sup> that «diplomacy is sited.... [a] site may be physical or virtual, but in both cases, it is where diplomacy actually takes place and where it can be captured analytically». The sites for the diplomacy of a EU Delegation are typically the building of the Delegation itself or that of the home of the Head of Delegation; ministries, particularly meeting rooms and offices of the minister and of the EU department/Phare workers; they may be virtual via computers; they can be the formal settings of closed meetings for Association Council/Committees where diplomats meet away from the gaze of the public; or, they can be semi-formal in public, meeting members of the public, interviews with various media, etc.

Daily or mundane practices<sup>23</sup> of the Delegation in its diplomacy are complemented by broader-timed and therefore longer temporally-practised acts of diplomacy with different stakeholders. The diplomatic practices of the EU Delegation allow it to transform itself from a mere (passive) representational institution of

---

<sup>17</sup> POULIOT, V. and CORNUT, J., *op. cit.*, note 9, p. 300.

<sup>18</sup> POULIOT, V. and CORNUT, J., *op. cit.*, note 9, p. 299.

<sup>19</sup> BERRIDGE, G.R., *Diplomacy: Theory and Practice*, Basingstoke, 5th ed., Palgrave Macmillan, 2015; and WATSON, A., *Diplomacy: The Dialogue between States*, London, Eyre Methuen, 1982.

<sup>20</sup> BJOLA, C. and KORNPROBST, M., *Understanding International Diplomacy: Theory, Practice and Ethics*, London, Routledge, 2013; and JÖNSSON, C. and HALL, M., *Essence of Diplomacy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005.

<sup>21</sup> POULIOT, V. and CORNUT, J., *op. cit.*, note 9, p. 307-308.

<sup>22</sup> NEUMANN, I.B., *Diplomatic Sites*, London, Hurst Publishers, 2013, p. 147.

<sup>23</sup> JONES, A. and CLARK, J., «Mundane diplomacies for the practice of European geopolitics», *Geoforum*, Vol. 62, 2015, p. 1-12.

the Union into an (pro-active) actor representing EU values abroad and promoting the positive benefits of its law-based regional integration. The rules—that structure and bind an increasingly identifiable EU diplomatic community—underline the socialization processes through which these formal and semi-formal processes of communication and contact are enacted.

### 3. Delegations of the EU

As has been previously observed:<sup>24</sup> «For over 50 years, [its] Delegations and Offices have acted as the eyes, ears and mouthpiece of the European Commission vis-à-vis the authorities and population in their host countries.» The first information office of the European Coal and Steel Community (ECSC) was set up in Washington DC in 1954, while the first full diplomatic mission was established in London in 1956, the UK having been the first state to establish diplomatic relations with the ECSC shortly after its inception in 1952.<sup>25</sup> Since that time, the number of delegations and offices has increased, thereby giving the European Union one of the most extensive diplomatic networks worldwide and making Brussels, at the heart of Europe, one of the main global centres for national and regional diplomatic representations.

The European External Action Service (EEAS)<sup>26</sup> came into being in 2010 by bringing together different parts of the European Commission and the Council of the European Union under one common directorate general in the Commission. It manages general foreign relations, security and defence policies, and is under the ultimate direction of the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy (HR), who is also President of the Foreign Affairs Council and Vice-President of the European Commission.

However, in the time period to which the present study relates (1998-2001), the external relations work of the EU was more diffused within the Union institutional structure. Thus, the diplomatic representation of the European Commission for the countries of Central and Eastern Europe came under a particular Directorate General, DG1A: it had been created by the Delors Commission in 1993 and

---

<sup>24</sup> EUROPEAN COMMISSION, «EU delegations»: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/about/eu-delegations\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/about/eu-delegations_en).

<sup>25</sup> MORAN, J. and PONZ CANTO, F., *Taking Europe to the world: 50 years of the European Commission's External Service*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2004, p. 11-12.

<sup>26</sup> GATTI, M., *European External Action Service: promoting coherence through autonomy and coordination*, Leiden, Martinus Nijhoff/Brill, 2016.

charged with making relations with third countries more effective and coherent.<sup>27</sup> More especially for this work, the EU Delegation of the European Commission to Hungary was established in Budapest in 1990 and had three Heads before the country's accession to the Union in 2004: Mr. Hans Beck (1990-1998); Mr. Michael Lake (1998-2001); and Mr. Jürgen Köppen (2001-2004). After accession, the Delegation moved its location from the Gellért Hill overlooking the city (Bérc utca 23) to the downtown area of Pest and became a Representation Office for the European Commission. Since 2010, it has been housed in the European Union House —together with the European Parliament Information Office— located in the Millennium Park (Lövóház utca 35).<sup>28</sup>

## 4. Examples of diplomatic strategies

In the lead-up to EU accession, the Commission Delegation in Budapest used a variety of strategies in its diplomacy and some of these will now be highlighted. The Head of Delegation employed many types of traditional diplomacy in his work: meeting other ambassadors; attending a weekly meeting with ambassadors of the EU Member States; and meetings with or speeches to government ministers, political parties, the business community, NGOs, university academics and students, etc. Nevertheless, the first two Heads of Delegation used innovative means to secure a wider audience interest in the benefits of the approaching EU membership of Hungary.

### 4.1. Public diplomacy: Stakeholders and the general public

The second Head of Delegation, Michael Lake, had previously been a journalist and his instincts in this matter encouraged him to take a pro-active view of the positive reach of the EU into the lives of Hungarian citizens. His popularisation of the Union beyond the confines of the accepted stakeholders was marked by his use of public diplomacy and his support of Delegation staff to promote EU membership and integration whether through speeches, lectures, or participation at events. Nevertheless, ensuring that staff members remained «on-message,» speeches needed to be checked in advance and briefing notes/files prepared by Delegation staff before an interview with any media.

---

<sup>27</sup> MORAN, J. and PONZ CANTO, F., *op. cit.*, note 25, p. 44.

<sup>28</sup> EUROPEAN COMMISSION, «Magyarországi képviselete» [«Representation Office in Hungary»]: [https://ec.europa.eu/hungary/home\\_hu](https://ec.europa.eu/hungary/home_hu).

Popularisation of the Union was either co-ordinated or led by the Delegation. In its co-ordination role, it is possible to give the Europe Days as an example. Organised in a particular Hungarian city or town, it included a full day of events and information dissemination aimed at the general public of the locality in question. The day would start with an opening speech of the Head of Delegation in front of an audience including the ambassadors (or their representatives) from the EU Member State embassies in Budapest. With financial support from the EU, the organisers would provide various attractions as well as local media to interview for newspapers, radio or television the official representatives at the Europe Day.

Another innovation in public diplomacy came with the inauguration of regional visits of the Head of Delegation: organised about every two months by the Delegation's Press and Information Unit in collaboration with the administration of a particular region or county, the idea was for the ambassador to spend time in the provinces promoting EU enlargement and highlighting the investment of EU funds made or going to be made in that area. To that end, he met with a wide variety of local stakeholders —municipal leaders, business people, schoolchildren and students— as well as visiting EU-funded projects and local NGOs (e.g., in the field of environmental or consumer protection). Due to concerns on minority rights protection raised in the EU institutions and their official documentation on enlargement, the regional visit might also take in meetings with representatives of the Roma community or other minorities, e.g. Croatian, Serb and Romanian.

The team from the Press and Information Unit that accompanied him included press officers who had liaised beforehand with local media in order to ensure maximum exposure of the visit and the delivery of the «EU message» as well as the Delegation's translator who was able to ensure that that message was delivered directly to the general public in Hungarian.

## 4.2. Public diplomacy: Universities

Apart from such media activities, the Delegation also promoted public diplomacy in other ways. Although Jean Monnet chairs had started to be set up at Hungarian universities in 1993<sup>29</sup> and the TEMPUS programme was already supporting student mobility to spend time at university abroad,<sup>30</sup> it was felt by

---

<sup>29</sup> EUROPEAN COMMISSION, «Creation of the first 7 European Jean Monnet 'Chairs' in central Europe: Launch of 19 permanent courses on European integration starting in October 1993», *Press Release* IP-93-615: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_93\\_615](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_93_615).

<sup>30</sup> BAUN, M.J., *A Wider Europe: The Process and Politics of European Union Enlargement*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2000, p. 29. The TEMPUS programme was eventually superseded by the Erasmus programme.

some EU officials down on the ground that more could be done to encourage the interest in the EU and enlargement among the younger generation, particularly at university. In response to this challenge, Mr. Hans Beck conceived the idea of European Study Centres (ESCs) as a means to receive further funding from the Commission to support the teaching of and research into EU studies in the fields of law, political science and economics, identified as the three pivotal fields for development. Ambassador Beck then invited proposals from university academics for the organisation and funding of the ESCs.<sup>31</sup>

As part of their remit, ESCs promoted the teaching of new courses and the creation of new diplomas (whether at undergraduate or postgraduate level) with a view to achieving their own sustainability in the medium term, once funded came to an end. The project also allowed for the purchase of textbooks and other useful materials for research purposes and promoted the establishment of a network of ESCs throughout Hungary. The development and evaluation of the project was put under the care of the Tempus Public Foundation through review of annual reports at an annual meeting of the relevant ESC supervisory board, on which the present author sat as the Delegation member for the period of his employment by the Commission.

### 4.3. Accession-related diplomacy: Soft power

The use of the EU's soft power was evident in many areas: due to the large investments made through Phare and other EU-funded programmes and support,<sup>32</sup> the Union and its Delegation came to enjoy an increasingly stronger profile in dealings with the Hungarian state in the lead-up to accession, especially after the Commission deconcentrated power from Brussels to the Delegations in 1999, by which it devolved to the Heads of Delegations the authority to sign for EU-funded projects from the previous maximum limit of EUR 500,000 up to EUR 5 million: even that limit was removed in October 2000 thereby making the Delegation competent for all standard tenders and contracts.<sup>33</sup>

One example of this use of soft power diplomacy to help monitor and encourage the Hungarian state to address its gaps in legal and policy implementation was the creation of Sectoral Accession meetings (SAMs), an idea Michael Lake

---

<sup>31</sup> The present author was also invited to submit his own ideas: due to a lack of a computer, the secretary to the Head of Delegation was kind enough to type out the fully-costed plan. In fact, details from the aims and objectives of this plan eventually found their way into the final project proposal from the Commission.

<sup>32</sup> TATHAM, A.F., *Enlargement of the European Union*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2009, p. 277-279, p. 285-286, and p. 294-302.

<sup>33</sup> TATHAM, A.F., *op. cit.*, note 32, p. 296-297.

proposed in summer 1998.<sup>34</sup> He had noted that the rhythm of meetings of the Association Council, the Association Committee and the relevant sub-committees under the EC-Hungary Europe Agreement left long periods of time without contact between the Commission and the Hungarian administration. In order to maintain the momentum of enlargement preparations, the SAMs were proposed by the Delegation as one means of regular contact with the national administration and of supporting Hungary's fulfilment of the points already noted in the Commission's annual Regular Report (updating its original Opinion of Hungary's suitability for accession in the medium term) as well as the priorities of the Accession Partnership,<sup>35</sup> whether legal, institutional or financial. Certain complex areas were identified by the Delegation as needing particular attention e.g., justice and home affairs, environmental protection, transport, public administration.

With the agreement of DG1A, the Hungarian ministries were approached with the idea: although this concept would necessarily involve their public servants in taking time to provide more information beyond the usual timetable of official meetings with the EU and of the preparation of their contribution to the Regular Report, the idea was eventually accepted and the first SAM was held in autumn 1998. The Delegation side was led by the Head of Delegation, together with the heads of units and included the legal, political and economic advisers as well as the relevant project managers from the Phare unit. The Hungarian side was usually led by the State Secretary of the relevant (or lead) Ministry concerned together with their own advisers, mirroring those of the Delegation, together with participants from the appropriate state agencies or inspectorates. In addition, the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Justice were always represented and there was usually a member of the Prime Minister's Office present.

The meetings centred on not only the political, economic and legal matters of that area of enlargement but also the Phare and other EU funding programmes. The SAMs allowed for (ongoing) information transfer between the parties and useful discussions between both sides that were not always possible in the more formalistic proceedings, e.g. of the Association Council or Association Committee. During the SAMs, any party could request further information and this was invariably forwarded shortly after the meetings: the process of information gathering assisted, in particular, the Delegation in drawing up its own contributions to the Regular Reports, allowing it to provide not just a quantitative but also a qualitative assessment of Hungary's preparedness in a specific sector.

---

<sup>34</sup> The present author was initially assigned the task of designing these SAMs with the advice of various colleagues in the Delegation. The final result, approved by Mr. Lake, was a document that had been thoroughly reviewed and revised by members of the different units in the Delegation.

<sup>35</sup> TATHAM, A.F., *op. cit.*, note 32, p. 242-248, and p. 288-293.

As a SAM could last for a whole day, lunch would be provided at the Ministry, thereby allowing further socialisation between the experts in an informal setting beyond the meeting.

In fact, the SAMs provided a key element in the socialisation process for Hungarian experts from the administration, allowing them to experience at first hand the way in which the Commission operated, how to deal with it and how to prepare to work within it once Hungary acceded. It was from this pool of EU experts that Hungary selected its first officials to enter the Commission and other EU institutions upon accession (although this had the unfortunate consequence of having to retrain another generation of public officials in the immediate period after accession).

---

## Conclusion

---

In brief, then, the Head of Delegation assumed an important diplomatic role in promoting the EU and membership of the organisation in the lead-up to accession. By means of various strategies linked to formal, semi-formal and informal means of diplomacy, he and his staff were able to exert an important influence in Hungarian society and create a favourable atmosphere for the work of the European Commission in particular during the pre-accession period. In using the soft power provided by access to and, in some cases, control of EU funds, the Head of Delegation was able to nurture a positive approach to the Union and its values in general while not failing in his mission to ensure that Hungary kept to its obligations in preparing for membership in particular.

The wide variety of diplomatic sites also required different responses of the Delegation to securing its message of EU enlargement and its values on behalf of the Commission and ultimately the Union: the formal nature of high-level meetings with Ministers and party political leaders; the semi-formal engagements such as the SAMs and regional visits; and the more informal surroundings of lunches between EU and Hungarian public servants and meeting the general public, all required the message delivery to evolve within that particular context. The use of different media and the emergence of the internet allowed for innovative use of novel forms of communication, leading to experimentation in the field. Openness to these new ways of message delivery has helped evolve the effectiveness of the message delivery to a younger generation although much work still needs to be done in this field.

Moreover, technology may not be a complete substitute to pursuing a campaign of message delivery to the wider public from a base in a country's capital city: people still feel more open to receipt of such message where it is delivered personally, a point often heard in favourable response to regional visits and meetings with local people by Delegation staff, particularly the Head of Delegation.

«Getting to know you»: the Role of an EU Delegation during the Pre-accession Period



---

## Resumen

---

El artículo busca examinar el trabajo de la delegación de la UE y su personal y sus interacciones multinivel con actores locales (ya sean públicos o privados); cómo esos ámbitos de interacción podrían tener un impacto en la proyección de los valores de la Unión en diferentes contextos; y cómo la delegación se basó en esas estrategias para impulsar el desarrollo ulterior de su diplomacia como un aspecto local de la política exterior de la Unión Europea.

**Palabras clave:** relaciones exteriores de la UE; delegaciones de la UE; diplomacia pública; diplomacia de poder blando.



---

## Abstract

---

The paper seeks to examine the work of the EU delegation and its staff and their multilevel interactions with locally-based actors (whether public or private); how such arenas of interaction could impact on the projection of the Union's values in different contexts; and how the delegation built on those strategies in order to bolster the further development of its diplomacy as a local aspect of European Union foreign policy.

**Keywords:** EU external relations; EU Delegations; public diplomacy; soft power diplomacy



## **Anexo I**

**Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010  
por la que se establece la organización  
y el funcionamiento del Servicio Europeo  
de Acción Exterior**



## DECISIONES

### DECISIÓN DEL CONSEJO

de 26 de julio de 2010

por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior

(2010/427/UE)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de la Unión Europea y, en particular, su artículo 27, apartado 3,

Vista la propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad («el Alto Representante»),

Visto el dictamen del Parlamento Europeo,

Vista la aprobación de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) La finalidad de la presente Decisión es establecer la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior («SEAE»), organismo de la Unión funcionalmente autónomo bajo la autoridad del Alto Representante, creado por el artículo 27, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea («TUE»), modificado por el Tratado de Lisboa. La presente Decisión, y en particular la referencia al «Alto Representante», se interpretará teniendo en cuenta las diversas funciones de este último, que se mencionan en el artículo 18 TUE.
- (2) De conformidad con el artículo 21, apartado 3, párrafo segundo, TUE, la Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre estos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto.
- (3) El SEAE asistirá al Alto Representante, que es también Vicepresidente de la Comisión y Presidente del Consejo de Asuntos Generales, en el ejercicio de su mandato de dirigir la Política Exterior y de Seguridad Común («PESC») de la Unión y de asegurar la coherencia de la acción exterior de la Unión, como se indica, en particular, en los artículos 18 y 27 TUE. El SEAE asistirá al Alto Representante en su calidad de Presidente del Consejo de

Asuntos Exteriores, sin perjuicio de los cometidos normales de la Secretaría General del Consejo. El SEAE asistirá, además, al Alto Representante, en su calidad de Vicepresidente de la Comisión, en el ejercicio de las responsabilidades que incumben a la Comisión en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión, sin perjuicio de los cometidos normales de los Servicios de la Comisión.

- (4) En su contribución a los programas de cooperación exterior de la Unión, el SEAE intentará asegurar que dichos programas cumplen los objetivos de la acción exterior contemplados en el artículo 21 TUE, en particular su apartado 2, letra d), y que respetan los objetivos de la política de desarrollo de la Unión, en sintonía con el artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE»). En este contexto, el SEAE también fomentará el cumplimiento de los objetivos del consenso europeo sobre desarrollo<sup>(1)</sup> y del consenso europeo sobre la ayuda humanitaria<sup>(2)</sup>.
- (5) Del Tratado de Lisboa se desprende que, para aplicar sus disposiciones, el SEAE debe ser operativo lo antes posible tras la entrada en vigor de dicho Tratado.
- (6) El Parlamento Europeo desempeñará plenamente su papel en el ámbito de la acción exterior de la Unión, incluidas sus funciones de control político, conforme a lo dispuesto en el artículo 14, apartado 1, TUE, así como en los asuntos legislativos y presupuestarios, según lo establecido en los Tratados. Además, de conformidad con el artículo 36 TUE, el Alto Representante consultará periódicamente al Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la PESC y velará por que se tengan debidamente en cuenta las opiniones del Parlamento Europeo. El SEAE asistirá al Alto Representante a este respecto. Se adoptarán disposiciones específicas en lo referente al acceso de diputados al Parlamento Europeo a documentos e información clasificados en el ámbito de la PESC. Hasta que se adopten tales disposiciones, se aplicarán las disposiciones vigentes con

<sup>(1)</sup> DO C 46 de 24.2.2006, p. 1.

<sup>(2)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Hacia un consenso europeo en materia de ayuda humanitaria [COM(2007) 317 final]. No publicada aún en el Diario Oficial.

arreglo al Acuerdo Interinstitucional de 20 de noviembre de 2002 entre el Parlamento Europeo y el Consejo relativo al acceso del Parlamento Europeo a la información sensible del Consejo en el ámbito de la política de seguridad y de defensa <sup>(1)</sup>.

- (7) El Alto Representante, o su representante, debe ejercer las responsabilidades previstas en los actos de fundación respectivos de la Agencia Europea de Defensa <sup>(2)</sup>, del Centro de Satélites de la Unión Europea <sup>(3)</sup>, del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea <sup>(4)</sup> y de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa <sup>(5)</sup>. El SEAE deberá proporcionar a dichas entidades el apoyo que actualmente presta la Secretaría General del Consejo.
- (8) Deberán adoptarse disposiciones relativas al personal del SEAE y a su contratación cuando esas disposiciones sean necesarias para establecer la organización y el funcionamiento del SEAE. De modo paralelo, se introducirán las enmiendas necesarias, de conformidad con el artículo 336 TFUE, en el Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea («Estatuto») y el régimen aplicable a los otros agentes de la Unión <sup>(6)</sup> («ROA»), sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 298 TFUE. Para los asuntos relativos a su personal, el SEAE deberá considerarse una institución en el sentido del Estatuto y del ROA. El Alto Representante será la autoridad facultada para proceder a los nombramientos, tanto en relación con los funcionarios sujetos al Estatuto como con los agentes sujetos al ROA. El número de funcionarios y agentes del SEAE se decidirá cada año en el marco del procedimiento presupuestario y se reflejará en la plantilla de personal.
- (9) El personal del SEAE debe ejercer sus funciones y actuar teniendo presentes únicamente los intereses de la Unión.
- (10) En la contratación deben tenerse en cuenta los méritos y garantizarse un equilibrio geográfico y un reparto equitativo entre hombres y mujeres. El personal del SEAE debe reflejar una presencia significativa de nacionales de todos los Estados miembros. En la revisión prevista para 2013 se incluirá esta cuestión, así como propuestas de medidas específicas para corregir posibles desequilibrios.
- (11) De conformidad con el artículo 27, apartado 3, TUE, el SEAE estará compuesto por funcionarios de la Secretaría

General del Consejo y de la Comisión, y por personal procedente de los servicios diplomáticos de los Estados miembros. A tal efecto, se transferirán al SEAE los servicios y funciones pertinentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, así como los funcionarios y agentes temporales que ocupen un puesto en dichos servicios o funciones. Antes del 1 de julio de 2013, el SEAE contratará exclusivamente funcionarios procedentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, así como personal procedente de los servicios diplomáticos de los Estados miembros. A partir de la citada fecha, todos los funcionarios y demás agentes de la Unión Europea deben poder presentarse a las vacantes en el SEAE.

- (12) En determinados casos, el SEAE podrá recurrir a expertos nacionales especializados en comisión de servicio, que estarán sometidos a la autoridad del Alto Representante. Los expertos nacionales en comisión de servicio que trabajen en el SEAE no se computarán en la tercera parte de todo el personal del SEAE de nivel de administrador («AD») que representará el personal de los Estados miembros cuando el SEAE haya alcanzado su plena capacidad. Su traslado en la fase de creación del SEAE no será automático y se efectuará con el consentimiento de las autoridades de los Estados miembros de procedencia. En la fecha en que expire el contrato de un experto nacional en comisión de servicio transferido al SEAE en virtud del artículo 7, la función pertinente se convertirá en un puesto de agente temporal en los casos en que la función ejercida por el experto nacional en comisión de servicio corresponda a una función ejercida normalmente por personal de nivel AD, siempre que el puesto necesario esté disponible de conformidad con la plantilla de personal.
- (13) La Comisión y el SEAE alcanzarán un acuerdo sobre las normas detalladas relativas a la transmisión de instrucciones de la Comisión a las delegaciones. Estas deben disponer en particular que cuando la Comisión imparta instrucciones a las delegaciones facilitará al mismo tiempo una copia de las mismas al Jefe de Delegación y a la administración central del SEAE.
- (14) Debe modificarse el Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas <sup>(7)</sup> («el Reglamento financiero») para incluir al SEAE en su artículo 1, con una sección específica en el presupuesto de la Unión. De conformidad con la normativa aplicable, y tal como ocurre con otras instituciones, una parte del informe anual del Tribunal de Cuentas estará dedicada también al SEAE, y este deberá responder a dicho informe. El SEAE estará sujeto a los procedimientos relativos a la aprobación de la gestión conforme a lo dispuesto en el artículo 319 TFUE y en los artículos 145 a 147 del Reglamento financiero. Asimismo, el Alto Representante proporcionará al Parlamento Europeo todo el apoyo necesario para que este pueda ejercer su derecho como autoridad encargada de la aprobación de la gestión. La

<sup>(1)</sup> DO C 298 de 30.11.2002, p. 1.

<sup>(2)</sup> Acción Común 2004/551/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa (DO L 245 de 17.7.2004, p. 17).

<sup>(3)</sup> Acción Común 2001/555/PESC del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a la creación de un centro de satélites de la Unión Europea (DO L 200 de 25.7.2001, p. 5).

<sup>(4)</sup> Acción Común 2001/554/PESC del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a la creación de un Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (DO L 200 de 25.7.2001, p. 1).

<sup>(5)</sup> Acción Común 2008/550/PESC del Consejo, de 23 de junio de 2008, relativa a la creación de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (EESD) (DO L 176 de 4.7.2008, p. 20).

<sup>(6)</sup> Reglamento nº 31/CEE, 11/CEE, por el que se establece el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO 45 de 14.6.1962, p. 1387/62).

<sup>(7)</sup> DO L 248 de 16.9.2002, p. 1.

ejecución del presupuesto de funcionamiento será responsabilidad de la Comisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 317 TFUE. Las decisiones que tengan repercusiones financieras deberán atenerse en particular a las responsabilidades establecidas en el título IV del Reglamento financiero, y especialmente en sus artículos 64 a 68, relativos a la responsabilidad de los agente financieros y en su artículo 75, relativo a las operaciones de gastos.

- (15) El establecimiento del SEAE deberá guiarse por el principio de eficiencia en relación con los costes, tendiendo a lograr la neutralidad presupuestaria. Para ello, se recurrirá a disposiciones transitorias y a un aumento gradual de la capacidad. Se evitará duplicar innecesariamente los gastos, funciones y recursos con respecto a otras estructuras. Debe recurrirse a todos los medios de racionalización.

Además, serán necesarios varios puestos adicionales para agentes temporales de los Estados miembros, que serán financiados en el marco del actual marco financiero plurianual.

- (16) Deben establecerse normas referentes a las actividades del SEAE y de su personal por lo que respecta a la seguridad, la protección de la información clasificada, y la transparencia.
- (17) Se recuerda que el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea será aplicable al SEAE, así como a sus funcionarios y otros agentes, que estarán sujetos al Estatuto o al ROA.
- (18) La Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica seguirán dependiendo de un único marco institucional. Por lo tanto, es fundamental asegurar la coherencia entre las relaciones exteriores de ambas instituciones, y permitir que las delegaciones de la Unión asuman la representación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica en terceros países y organizaciones internacionales.
- (19) El Alto Representante debe evaluar, para mediados de 2013, la organización y el funcionamiento del SEAE, adjuntando, si fuera necesario, propuestas de revisión de la presente Decisión. Esta evaluación se adoptará, a más tardar, a finales de 2014.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

#### Artículo 1

##### Naturaleza y ámbito de aplicación

1. La presente Decisión establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior («SEAE»).
2. El SEAE, que tiene su sede en Bruselas, será 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.

3. El SEAE estará sometido a la autoridad del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad («el Alto Representante»).

4. El SEAE constará de una administración central y de las delegaciones de la Unión en terceros países y organizaciones internacionales.

#### Artículo 2

##### Cometidos

1. El SEAE apoyará al Alto Representante en la ejecución de sus mandatos, que se enuncian especialmente en los artículos 18 y 27 TUE:

— en la ejecución de su mandato de dirigir la política exterior y de seguridad común («PESC») de la Unión Europea, incluida la Política Común de Seguridad y Defensa («PCSD»), para contribuir con sus propuestas al desarrollo de dicha política, que se llevará a cabo con arreglo al mandato del Consejo, y garantizar la coherencia de la actuación exterior de la Unión,

— en su calidad de Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, sin perjuicio de los cometidos normales de la Secretaría General del Consejo,

— en su calidad de Vicepresidente de la Comisión, en el desempeño, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a esta en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión, sin perjuicio de los cometidos normales de los servicios de la Comisión.

2. El SEAE asistirá al Presidente del Consejo Europeo, al Presidente de la Comisión, y a la Comisión en el ejercicio de sus respectivas funciones en el ámbito de las relaciones exteriores.

#### Artículo 3

##### Cooperación

1. El SEAE prestará su apoyo y colaborará con los servicios diplomáticos de los Estados miembros, así como con la Secretaría General del Consejo y con los servicios de la Comisión, a fin de garantizar la coherencia entre los distintos ámbitos de la acción exterior de la Unión, así como entre estos y las demás políticas de la Unión.

2. El SEAE y los servicios de la Comisión se consultarán recíprocamente sobre todos los asuntos relativos a la acción exterior de la Unión en el ejercicio de sus respectivas funciones, salvo en materias abarcadas por la PCSD. El SEAE participará en los trabajos y procedimientos preparatorios relativos a los actos que deba elaborar la Comisión en este ámbito.

Lo dispuesto en el presente apartado se aplicará de conformidad con el capítulo I del título V del TUE y con el artículo 205 TFUE.

3. El SEAE podrá celebrar arreglos entre servicios con los servicios pertinentes de la Secretaría General del Consejo, la Comisión, u otros organismos u órganos interinstitucionales de la Unión.

4. El SEAE facilitará apoyo y cooperación adecuados a las demás instituciones y órganos de la Unión, en particular al Parlamento Europeo. El SEAE podrá también beneficiarse del apoyo y la cooperación de dichas instituciones y órganos, incluidas, si procede, las agencias. El auditor interno del SEAE cooperará con el auditor interno de la Comisión para garantizar una política de auditoría coherente, especialmente en lo que se refiere a la responsabilidad de la Comisión en materia de gastos de funcionamiento. Asimismo, el SEAE cooperará con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude («OLAF») de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1073/1999<sup>(1)</sup>. En particular, adoptará sin demora la decisión requerida por dicho Reglamento en relación con las condiciones y modalidades de las investigaciones internas. Tal como se establece en el mismo Reglamento, tanto los Estados miembros, de conformidad con las disposiciones nacionales, como las instituciones, prestarán la asistencia necesaria a los agentes de la OLAF para el cumplimiento de su misión.

#### Artículo 4

##### Administración central del SEAE

1. El SEAE será gestionado por un Secretario General ejecutivo, que actuará bajo la autoridad del Alto Representante. El Secretario General ejecutivo adoptará todas las medidas necesarias para garantizar el buen funcionamiento del SEAE, incluida su gestión administrativa y presupuestaria. Garantizará la coordinación efectiva entre todos los servicios de la administración central, así como con las delegaciones de la Unión.

2. El Secretario General ejecutivo estará asistido por dos Secretarios Generales adjuntos.

3. La administración central del SEAE estará organizada en direcciones generales.

a) Esta incluirá, en particular:

- una serie de direcciones generales que comprendan secciones geográficas que abarquen todos los países y regiones del mundo, así como secciones multilaterales y temáticas. Estos departamentos estarán coordinados en la medida de lo necesario con la Secretaría General del Consejo y con los servicios pertinentes de la Comisión,
- una dirección general de asuntos administrativos, personal, presupuesto, seguridad y sistemas de comunicación e información que opere en el marco del SEAE bajo la gestión del Secretario General ejecutivo. El Alto Repre-

sentante nombrará, de conformidad con las normas generales de contratación, un Director General del presupuesto y de la administración que trabajará bajo la autoridad del Alto Representante y será responsable ante este último en lo que se refiere a la gestión administrativa y presupuestaria interna del SEAE. Este Director General seguirá las mismas líneas presupuestarias y las normas administrativas aplicables en la sección III del presupuesto de la Unión, que se inserta dentro de la rúbrica 5 del marco financiero plurianual,

- la Dirección de Planificación de la Gestión de Crisis, la Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución, el Estado Mayor de la Unión Europea y el Centro de Situación de la Unión Europea, que estarán sometidos a la autoridad y responsabilidad directas del Alto Representante, y que asistirán a este último en su tarea de dirigir la PESC de la Unión de conformidad con las disposiciones del Tratado respetando al mismo tiempo, con arreglo al artículo 40 TUE, las demás competencias de la Unión.

Se respetarán las especificidades de estas estructuras, así como las particularidades de sus funciones, la contratación y el rango del personal correspondiente.

Se garantizará una total coordinación entre todas las estructuras del SEAE.

b) La administración central del SEAE incluirá asimismo:

- un servicio de planificación de política estratégica,
- un servicio jurídico, situado bajo la autoridad administrativa del Secretario General ejecutivo, que trabajará en estrecha colaboración con los Servicios Jurídicos del Consejo y de la Comisión,
- servicios de relaciones interinstitucionales, información y diplomacia pública, auditoría e inspecciones internas, y protección de los datos personales.

4. El Alto Representante designará a los presidentes de los órganos preparatorios del Consejo que hayan de ser presididos por un representante del Alto Representante, incluida la presidencia del Comité Político y de Seguridad, con arreglo a las normas detalladas previstas en el anexo II de la Decisión 2009/908/UE del Consejo, de 1 de diciembre de 2009, por la que se establecen las normas de desarrollo de la Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, y de la presidencia de los órganos preparatorios del Consejo<sup>(2)</sup>.

5. La Secretaría General del Consejo y los servicios pertinentes de la Comisión asistirán al Alto Representante y al SEAE cuando sea necesario. Para ello, el SEAE, la Secretaría General del Consejo y los servicios pertinentes de la Comisión podrán elaborar arreglos entre servicios.

<sup>(1)</sup> Reglamento (CE) n.º 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (DO L 136 de 31.5.1999, p. 1).

<sup>(2)</sup> DO L 322 de 9.12.2009, p. 28.

### Artículo 5

#### Delegaciones de la Unión

1. La decisión de abrir o cerrar una delegación será adoptada por el Alto Representante, de común acuerdo con el Consejo y la Comisión.

2. Cada delegación de la Unión estará bajo la autoridad de un Jefe de Delegación.

El Jefe de Delegación ejercerá su autoridad sobre todo el personal de la delegación, cualquiera que sea su función, y respecto de todas sus actividades. Será responsable ante el Alto Representante de la gestión global de la labor de la delegación y de garantizar la coordinación de todas las acciones de la Unión.

El personal de las delegaciones constará de personal del SEAE y, cuando resulte apropiado para la ejecución de la política presupuestaria de la Unión y de las demás políticas de la Unión no cubiertas por el mandato del SEAE, de personal de la Comisión.

3. El Jefe de Delegación recibirá instrucciones del Alto Representante y del SEAE, y será responsable de la ejecución de las mismas.

En ámbitos en los que la Comisión ejerce las facultades que le atribuyen los Tratados, la Comisión, con arreglo al artículo 221, apartado 2, TFUE, podrá asimismo impartir instrucciones a las delegaciones, que serán ejecutadas bajo la responsabilidad global del Jefe de Delegación.

4. El Jefe de Delegación ejecutará los créditos de operaciones en relación con proyectos de la Unión en el tercer país de que se trate, cuando estos hayan sido subdelegados por la Comisión, de conformidad con el Reglamento financiero.

5. La labor de cada delegación será evaluada periódicamente por el Secretario General ejecutivo del SEAE; dicha evaluación incluirá auditorías financieras y administrativas. Para ello, el Secretario General ejecutivo del SEAE podrá solicitar que los servicios pertinentes de la Comisión le presten asistencia. Junto a las medidas internas adoptadas por la SEAE, la OLAF ejercerá sus competencias especialmente aplicando medidas para luchar contra el fraude, de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1073/1999.

6. El Alto Representante tramitará los acuerdos necesarios con el país anfitrión, la organización internacional o el tercer país de que se trate. En particular, el Alto Representante tomará las medidas necesarias para garantizar que los Estados anfitriones concedan a las delegaciones de la Unión, así como a su personal y a sus bienes, privilegios e inmunidades equivalentes a los mencionados en la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 18 de abril de 1961.

7. En sus contactos con las organizaciones internacionales o terceros países ante los que estén acreditadas las delegaciones, las delegaciones de la Unión tendrán capacidad para atender las necesidades de otras instituciones de la Unión, en particular el Parlamento Europeo.

8. El Jefe de Delegación estará facultado para representar a la Unión en el país en que esté acreditada la delegación, en particular a efectos de la celebración de contratos y para ser parte en actuaciones judiciales.

9. Las delegaciones de la Unión colaborarán estrechamente y compartirán información con los servicios diplomáticos de los Estados miembros.

10. Las delegaciones de la Unión, de conformidad con el artículo 35, párrafo tercero, TUE, apoyarán a los Estados miembros, a petición de estos, en sus relaciones diplomáticas y en su función de prestación de protección consular a los ciudadanos de la Unión en países terceros, basándose en la neutralidad en lo que se refiere a los recursos.

### Artículo 6

#### Personal

1. El presente artículo, exceptuando el apartado 3, se aplicarán sin perjuicio de lo establecido en el Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea («Estatuto») y el régimen aplicable a los otros agentes de la Unión («ROA»), incluidas las modificaciones de dicha normativa, de conformidad con el artículo 336 TFUE, para adaptarla a las necesidades del SEAE.

2. El SEAE estará integrado por funcionarios y otros agentes de la Unión Europea, incluidos miembros del personal de los servicios diplomáticos de los Estados miembros nombrados en calidad de agentes temporales.

Se aplicará a estos agentes el Estatuto y el ROA.

3. Si fuera necesario, el SEAE podrá recurrir en determinados casos a un número restringido de expertos nacionales especializados en comisión de servicio.

El Alto Representante adoptará las normas, análogas a las establecidas en la Decisión 2003/479/CE del Consejo, de 16 de junio de 2003, relativa al régimen aplicable a los expertos y militares nacionales destinados en comisión de servicio en la Secretaría General del Consejo<sup>(1)</sup>, con arreglo a las cuales se pondrá a disposición del SEAE a expertos nacionales en comisión de servicio para que proporcionen conocimiento especializado.

(1) DO L 160 de 28.6.2003, p. 72.

4. El personal del SEAE ejercerá sus funciones y se conducirá teniendo presentes únicamente los intereses de la Unión. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, tercer guión, el artículo 2, apartado 2, y el artículo 5, apartado 3, no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno, autoridad, organización o persona exteriores al SEAE, ni de ningún organismo o persona distintos del Alto Representante. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11, párrafo segundo, del Estatuto, el personal del SEAE no aceptará ningún tipo de remuneración de ninguna fuente ajena al SEAE.

5. Los poderes otorgados a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos por el Estatuto de los funcionarios y a la autoridad autorizada para celebrar contratos por el ROA se conferirán al Alto Representante, que podrá delegarlos dentro del SEAE.

6. La provisión de plazas que se efectúe en el SEAE se fundamentará en los méritos, garantizando un equilibrio geográfico adecuado y un reparto equitativo entre hombres y mujeres. El personal del SEAE comprenderá una presencia significativa de nacionales de todos los Estados miembros. La evaluación prevista en el artículo 13, apartado 3, contemplará también esta cuestión, incorporando, en su caso, sugerencias respecto de medidas específicas adicionales destinadas a corregir eventuales desequilibrios.

7. Los funcionarios de la Unión y los agentes temporales procedentes de los servicios diplomáticos de los Estados miembros tendrán los mismos derechos y obligaciones y tendrán el mismo trato, en particular en cuanto a su posibilidad de ocupar cualquiera de los puestos en condiciones equivalentes. No se hará distinción alguna entre los agentes temporales procedentes de los servicios diplomáticos nacionales y los funcionarios de la Unión por lo que atañe a la asignación de los cometidos que deban desempeñarse en todos los ámbitos de las actividades y políticas aplicadas por el SEAE. De acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento financiero, los Estados miembros asistirán a la Unión en el cumplimiento de las responsabilidades financieras de los agentes temporales del SEAE procedentes de los servicios diplomáticos de los Estados miembros que se deriven de responsabilidades previstas en el artículo 66 del Reglamento financiero.

8. El Alto Representante establecerá los procedimientos de selección del personal del SEAE, que se llevará a cabo por un procedimiento transparente basado en los méritos, con el objetivo de contar con los servicios de un personal con el máximo nivel de capacidad, eficacia e integridad, garantizando un equilibrio geográfico adecuado y un reparto equitativo entre hombres y mujeres, y la presencia significativa en el SEAE de nacionales de todos los Estados miembros. Los representantes de los Estados miembros, de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión participarán en el proceso de selección para las vacantes en el SEAE.

9. Cuando el SEAE haya alcanzado su plena capacidad, el personal de los Estados miembros, según se contempla en el

apartado 2, párrafo primero, representará al menos un tercio de la plantilla total del SEAE de nivel AD. Asimismo, los funcionarios permanentes de la Unión representarán al menos el 60 % de la plantilla total del SEAE del nivel AD, incluidos los miembros del personal procedente de los servicios diplomáticos de los Estados miembros que se hayan convertido en funcionarios permanentes de la Unión de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto. Cada año, el Alto Representante presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la ocupación de puestos en el SEAE.

10. El Alto Representante establecerá las normas de movilidad a efectos de garantizar que los miembros del personal del SEAE disfruten de un alto nivel de movilidad. Se aplicarán normas detalladas al personal contemplado en el artículo 4, apartado 3, letra a), tercer guión. En principio, todos los miembros del personal del SEAE trabajarán periódicamente en delegaciones de la Unión. El Alto Representante establecerá normas en tal sentido.

11. De conformidad con las disposiciones aplicables de su legislación nacional, cada Estado miembro proporcionará a sus funcionarios que hayan pasado a ser agentes temporales en el SEAE la garantía de su reincorporación inmediata al término del período de su servicio en el SEAE. Dicho período de servicio, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 50 ter del ROA, no podrá superar ocho años, salvo que se amplíe por un período máximo de dos años en circunstancias excepcionales y en interés del servicio.

Los funcionarios de la Unión que estén destinados en el SEAE tendrán derecho a postular a puestos en su institución de origen en las mismas condiciones que los candidatos internos.

12. Se tomarán medidas para dotar al personal del SEAE de una formación común adecuada, basada, en particular, en las prácticas y estructuras existentes en los ámbitos nacionales y de la Unión. El Alto Representante tomará las medidas oportunas a tal efecto antes de que finalice el año siguiente a la entrada en vigor de la presente Decisión.

#### Artículo 7

##### Disposiciones transitorias sobre el personal

1. Los servicios y funciones pertinentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión enumerados en el anexo serán transferidos al SEAE. Los funcionarios y agentes temporales que ocupen un puesto en los servicios o funciones enumerados en el anexo serán transferidos al SEAE. Esto se aplicará, *mutatis mutandis*, a los agentes contractuales y locales asignados a dichos servicios y funciones. Los expertos nacionales en comisión de servicio que trabajen en dichos departamentos o funciones serán asimismo transferidos al SEAE, con el consentimiento de las autoridades del Estado miembro de origen.

Tales transferencias surtirán efecto el 1 de enero de 2011.

De conformidad con el Estatuto, una vez que se hayan realizado las transferencias al SEAE, el Alto Representante asignará a cada funcionario a un puesto de su grupo de funciones que corresponda al grado de ese funcionario.

2. Seguirán en vigor los procedimientos de contratación de personal para los puestos transferidos al SEAE que estén vigentes en la fecha de entrada en vigor de la presente Decisión; proseguirán y concluirán bajo la autoridad del Alto Representante, de conformidad con los anuncios de vacantes pertinentes y con las normas aplicables del Estatuto y del ROA.

#### Artículo 8

##### Presupuesto

1. La función de ordenador de pagos de la sección del presupuesto general de la Unión Europea correspondiente al SEAE se delegará de conformidad con el artículo 59 del Reglamento financiero. El Alto Representante adoptará las normas internas de gestión de las líneas presupuestarias de carácter administrativo. Los gastos de funcionamiento seguirán figurando en la sección del presupuesto correspondiente a la Comisión.

2. El SEAE ejercerá sus competencias de conformidad con el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de la Unión Europea, dentro de los límites de los créditos que se le asignen.

3. A la hora de elaborar un estado de previsiones de los gastos administrativos del SEAE, el Alto Representante consultará a los Comisarios responsables de las políticas de desarrollo y de vecindad, respectivamente, en relación con sus correspondientes responsabilidades.

4. De conformidad con el artículo 314, apartado 1, TFUE, el SEAE elaborará un estado de previsiones de sus gastos para el ejercicio presupuestario siguiente. La Comisión reunirá dichas previsiones en un proyecto de presupuesto, que podrá contener previsiones diversas. Asimismo, tal como se prevé en el artículo 314, apartado 2, TFUE, la Comisión podrá modificar el proyecto de presupuesto.

5. Para garantizar la transparencia presupuestaria en el ámbito de la acción exterior de la Unión, la Comisión remitirá a la autoridad presupuestaria, junto con el proyecto de presupuesto general de la Unión Europea, un documento de trabajo en el que se presentarán de forma global todos los gastos relacionados con el servicio exterior de la Unión.

6. El SEAE estará sujeto a los procedimientos de aprobación de la gestión previstos en el artículo 319 TFUE y en los artículos 145 a 147 del Reglamento financiero. En este contexto, el SEAE cooperará plenamente con las instituciones implicadas en el procedimiento de aprobación de la gestión y

facilitará, si procede, la información complementaria necesaria, por ejemplo al asistir a las reuniones de los órganos competentes.

#### Artículo 9

##### Instrumentos de la acción exterior y programación

1. La gestión de los programas de cooperación exterior de la Unión será responsabilidad de la Comisión, sin perjuicio de las respectivas funciones que desempeñan esta última y el SEAE en la programación tal como se indica en los apartados siguientes.

2. El Alto Representante garantizará la coordinación política general de la acción exterior de la Unión, velando por la unidad, coherencia y eficacia de la acción exterior de la Unión, en particular a través de los siguientes instrumentos de ayuda exterior:

- el Instrumento de Cooperación al Desarrollo <sup>(1)</sup>,
- el Fondo Europeo de Desarrollo <sup>(2)</sup>,
- el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos <sup>(3)</sup>,
- el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación <sup>(4)</sup>,
- el Instrumento de Cooperación con los Países Industrializados <sup>(5)</sup>,
- el Instrumento de cooperación en materia de seguridad nuclear <sup>(6)</sup>,
- el Instrumento de Estabilidad, en relación con la asistencia prevista en el artículo 4 del Reglamento (CE) n° 1717/2006 <sup>(7)</sup>.

<sup>(1)</sup> Reglamento (CE) n° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (DO L 378 de 27.12.2006, p. 41).

<sup>(2)</sup> Reglamento n° 5 del Consejo por el que se establecen las modalidades relativas a las peticiones y a las transferencias de las contribuciones financieras, al régimen presupuestario y a la gestión de los recursos del Fondo de Desarrollo para los países y territorios de ultramar (DO 33 de 31.12.1958, p. 681/58).

<sup>(3)</sup> Reglamento (CE) n° 1889/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se establece un instrumento financiero para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial (DO L 386 de 29.12.2006, p. 1).

<sup>(4)</sup> Reglamento (CE) n° 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (DO L 310 de 9.11.2006, p. 1).

<sup>(5)</sup> Reglamento (CE) n° 382/2001 del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativo a la realización de proyectos que promuevan la cooperación y las relaciones comerciales entre la Unión Europea y los países industrializados de Norteamérica, Extremo Oriente y Australia (DO L 57 de 27.2.2001, p. 10).

<sup>(6)</sup> Reglamento (Euratom) n° 300/2007 del Consejo, de 19 de febrero de 2007, por el que se establece un Instrumento de cooperación en materia de seguridad nuclear (DO L 81 de 22.3.2007, p. 1).

<sup>(7)</sup> Reglamento (CE) n° 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Estabilidad (DO L 327 de 24.11.2006, p. 1).

3. En particular, el SEAE contribuirá al ciclo de programación y gestión de los instrumentos mencionados en el apartado 2, atendiendo a los objetivos políticos fijados en dichos instrumentos. Además, el SEAE será responsable de preparar las siguientes decisiones de la Comisión relativas a las fases plurianuales estratégicas dentro del ciclo de programación:

- i) dotaciones por país para determinar la dotación financiera global correspondiente a cada región, a reserva del desglose indicativo del marco financiero plurianual. Dentro de cada región se reservará una proporción de la financiación para programas regionales,
- ii) documentos de estrategia por países y documentos de estrategia regional,
- iii) programas indicativos nacionales y regionales.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 3, a lo largo de todo el ciclo de programación, planificación y ejecución de los instrumentos mencionados en el apartado 2, el Alto Representante y el SEAE trabajarán con los miembros y servicios pertinentes de la Comisión, sin perjuicio del artículo 1, apartado 3. Todas las propuestas de decisión se prepararán siguiendo los procedimientos de la Comisión y se transmitirán a esta para su adopción.

4. Por lo que respecta al Fondo Europeo de Desarrollo y al Instrumento de Cooperación al Desarrollo, toda propuesta —incluidas las de modificación de los reglamentos de base y de los documentos de programación mencionados en el apartado 3— será elaborada conjuntamente por los servicios pertinentes del SEAE y de la Comisión bajo la responsabilidad del Comisario competente en política de desarrollo y se transmitirá de forma conjunta con el Alto Representante para su adopción por la Comisión.

Los programas temáticos, salvo el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, el Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear y la parte del Instrumento de Estabilidad a que se refiere el séptimo guión del apartado 2, serán preparados por el servicio correspondiente de la Comisión, bajo la orientación del Comisario responsable de las políticas de desarrollo, y se presentarán al Colegio de Comisarios con el acuerdo del Alto Representante y de los otros Comisarios pertinentes.

5. Por lo que respecta al Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, toda propuesta —incluidas las de modificación de los reglamentos de base y de los documentos de programación mencionados en el apartado 3— será elaborada conjuntamente por los servicios pertinentes del SEAE y de la Comisión, bajo la responsabilidad del Comisario competente en política de vecindad y se transmitirá de forma conjunta con el Alto Representante para su adopción por la Comisión.

6. Las acciones emprendidas en el marco: del presupuesto de la PESD; del Instrumento de Estabilidad, salvo la parte a que se refiere el séptimo guión del apartado 2; del Instrumento de Cooperación con los Países Industrializados; de las acciones de comunicación y diplomacia pública, y de las misiones de observación electoral, serán responsabilidad del Alto Representante/del SEAE. La Comisión será responsable de su ejecución financiera bajo la autoridad del Alto Representante en su calidad de Vicepresidente de la Comisión. El servicio de la Comisión responsable de dicha ejecución estará situado en el mismo lugar que el SEAE.

#### Artículo 10

##### Seguridad

1. El Alto Representante, tras consultar al Comité mencionado en el punto 3 de la sección 1 de la parte II del anexo de la Decisión 2001/264/CE del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por la que se adoptan las normas de seguridad del Consejo <sup>(1)</sup>, decidirá acerca de las normas de seguridad del SEAE y adoptará todas las medidas oportunas para velar por que el SEAE gestione eficazmente los riesgos que afecten a su personal, a sus bienes materiales y a su información, así como por que ejerza su deber de diligencia y sus responsabilidades a este respecto. Dichas normas serán aplicables a todo el personal del SEAE y a todo el personal de las delegaciones de la Unión, con independencia de su situación administrativa o de su origen.

2. Hasta que se adopte la Decisión mencionada en el apartado 1:

- con respecto a la protección de información clasificada, el SEAE aplicará las medidas de seguridad establecidas en el anexo de la Decisión 2001/264/CE,
- con respecto a otros aspectos de la seguridad, el SEAE aplicará las disposiciones de la Comisión en materia de seguridad, establecidas en el anexo pertinente del Reglamento interno de la Comisión <sup>(2)</sup>.

3. El SEAE contará con un servicio responsable de las cuestiones de seguridad, que a su vez contará con la asistencia de los servicios pertinentes de los Estados miembros.

4. El Alto Representante adoptará todas las medidas necesarias para que se apliquen en el SEAE normas de seguridad, en particular por lo que atañe a la protección de la información clasificada, y las medidas oportunas en caso de que el personal del SEAE incumpla las normas de seguridad. A tal efecto, el SEAE recabará el asesoramiento de la Oficina de Seguridad de la Secretaría General del Consejo, de los servicios pertinentes de la Comisión y de los servicios pertinentes de los Estados miembros.

<sup>(1)</sup> DO L 101 de 11.4.2001, p. 1.

<sup>(2)</sup> DO L 308 de 8.12.2000, p. 26.

**Artículo 11****Acceso a documentos, archivos y protección de datos**

1. El SEAE aplicará las normas establecidas en el Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión <sup>(1)</sup>. El Alto Representante decidirá las normas de desarrollo aplicables al SEAE.

2. El Secretario General ejecutivo del SEAE organizará los archivos del servicio. Se transferirán al SEAE los archivos pertinentes de los servicios transferidos de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión.

3. El SEAE protegerá a las personas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales con arreglo a las normas establecidas en el Reglamento (CE) nº 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos <sup>(2)</sup>. El Alto Representante decidirá las normas de desarrollo aplicables al SEAE.

**Artículo 12****Bienes inmuebles**

1. La Secretaría General del Consejo y los servicios pertinentes de la Comisión adoptarán todas las medidas necesarias para que las transferencias a que se refiere el artículo 7 puedan ir acompañadas de la transferencia de los edificios del Consejo y de la Comisión necesarios para el funcionamiento del SEAE.

2. Las condiciones en que se pondrán bienes inmuebles a disposición de la administración central del SEAE y de las delegaciones de la Unión serán decididas conjuntamente por el Alto Representante y la Secretaría General del Consejo o la Comisión, según proceda.

**Artículo 13****Disposiciones finales y generales**

1. El Alto Representante, el Consejo, la Comisión y los Estados miembros serán responsables de la aplicación de la pre-

sente Decisión y adoptarán todas las medidas necesarias a tal fin.

2. Antes de que finalice el año 2011, el Alto Representante presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión sobre el funcionamiento del SEAE. Dicho informe se referirá, en particular, a la aplicación del artículo 5, apartados 3 y 10, y del artículo 9.

3. Para mediados de 2013, el Alto Representante proporcionará una evaluación de la organización y del funcionamiento del SEAE que incluirá, entre otras cosas, la aplicación del artículo 6, apartados 6, 8 y 11. Si fuera necesario, la evaluación irá acompañada de las propuestas que proceda para la revisión de la presente Decisión. En ese caso, el Consejo revisará, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 27, apartado 3, TUE, la presente Decisión antes de comienzos de 2014, teniendo en cuenta la evaluación.

4. La presente Decisión entrará en vigor en la fecha de su adopción. Las disposiciones sobre gestión financiera y provisión de plazas surtirán efectos jurídicos una vez que se hayan adoptado las modificaciones necesarias del Estatuto, del ROA y del Reglamento financiero, así como el presupuesto rectificativo. Con vistas a garantizar una transición fluida, el Alto Representante, la Secretaría General del Consejo y la Comisión llegarán a los acuerdos necesarios, y llevarán a cabo consultas con los Estados miembros.

5. En el plazo de un mes después de la entrada en vigor de la presente Decisión, el Alto Representante presentará a la Comisión una estimación de los ingresos y gastos del SEAE, con inclusión de una plantilla de personal, para que la Comisión presente un proyecto de presupuesto rectificativo.

6. La presente Decisión se publicará en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Hecho en Bruselas, el 26 de julio de 2010.

*Por el Consejo*

*El Presidente*

S. VANACKERE

<sup>(1)</sup> DO L 145 de 31.5.2001, p. 43.

<sup>(2)</sup> DO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

## ANEXO

**SERVICIOS Y FUNCIONES QUE SE TRANSFERIRÁN AL SEAE <sup>(1)</sup>**

A continuación se presenta una lista de todas las unidades administrativas que se transferirán en bloque al SEAE. Esto no prejuzgará las necesidades y asignaciones adicionales de recursos que se determinen en las negociaciones presupuestarias generales por las que se establece el SEAE, ni las decisiones por las que se dota del personal adecuado responsable para las funciones de apoyo, ni la necesidad consiguiente de arreglos a nivel de servicio entre la Secretaría General del Consejo y la Comisión y el SEAE.

**1. SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO**

Todo el personal de los departamentos y funciones enumerados a continuación se transferirá en bloque al SEAE, excepto por lo que respecta a un pequeño número de personas que ejercerán los cometidos normales de la Secretaría General del Consejo de conformidad con el artículo 2, apartado 1, segundo guión, y salvo por lo que se refiere a determinadas funciones específicas que se indican a continuación:

**Unidad política****La PCSD y las estructuras de gestión de crisis**

- Dirección de Gestión de Crisis y Planificación
  
- Capacidad civil de planeamiento y ejecución
  
- Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE)
  - Departamentos bajo la autoridad directa del Director General del Estado Mayor de la Unión Europea
  - Dirección de conceptos y capacidades
  - Dirección de información
  - Dirección de Operaciones
  - Dirección de logística
  - Dirección de sistemas de comunicación y de información
  
- Centro de Situación de la UE (SITCEN)

**Excepción:**

- Personal del SITCEN en apoyo de la Autoridad de Acreditación de Seguridad

**Dirección General E**

- Unidades situadas bajo la autoridad directa del Director General
  
- Dirección encargada del Continente Americano y de las Naciones Unidas
  
- Dirección encargada de los Balcanes Occidentales, Europa Oriental y Asia Central
  
- Dirección encargada de la no proliferación de armas de destrucción masiva
  
- Dirección de Asuntos Parlamentarios en el ámbito de la PESC
  
- Oficina de enlace de Nueva York
  
- Oficina de enlace de Ginebra

<sup>(1)</sup> Los recursos humanos que se transferirán serán financiados totalmente con cargo a la rúbrica 5, «Gastos administrativos», del marco financiero plurianual.

**Funcionarios de la Secretaría General del Consejo en comisión de servicios con Representantes Especiales de la Unión Europea y en misiones de la PCSD****2. COMISIÓN (INCLUIDAS LAS DELEGACIONES)**

Todo el personal de los servicios y funciones enumerados a continuación se transferirá en bloque al SEAE, excepto por lo que respecta a un número restringido de personal que se indica más adelante, como excepciones.

**Dirección General de Relaciones Exteriores**

- Todos los puestos jerárquicos y personal de apoyo directamente adscrito a los mismos
- Dirección A (Plataforma de Crisis y Coordinación de las Políticas en el marco de la PESC)
- Dirección B (Relaciones Multilaterales y Derechos Humanos)
- Dirección C (América del Norte, Asia Oriental, Australia, Nueva Zelanda, EEE, AELC, San Marino, Andorra, Mónaco)
- Dirección D (Coordinación de la política europea de vecindad)
- Dirección E (Europa Oriental, Cáucaso Meridional, Repúblicas de Asia Central)
- Dirección F (Oriente Medio, Mediterráneo Meridional)
- Dirección G (América Latina)
- Dirección H (Asia, excepto Japón y Corea)
- Dirección I (Recursos de las sedes, información, relaciones interinstitucionales)
- Dirección K (Servicio exterior)
- Dirección L (Estrategia, Coordinación y Análisis)
- Unidad especial «Asociación Oriental»
- Unidad Relex-01 (Auditoría)

## Excepciones:

- Personal responsable de la gestión de los instrumentos financieros
- Personal responsable del pago de los sueldos y complementos al personal de las delegaciones

**Servicio Exterior**

- Todos los Jefes y Subjefes de Delegación y personal de apoyo directamente adscrito a los mismos
- Todas las secciones o células políticas y su personal
- Todas las secciones de información y diplomacia pública y su personal
- Todas las secciones administrativas

## Excepciones

- Personal responsable de la aplicación de los instrumentos financieros

**Dirección General de Desarrollo**

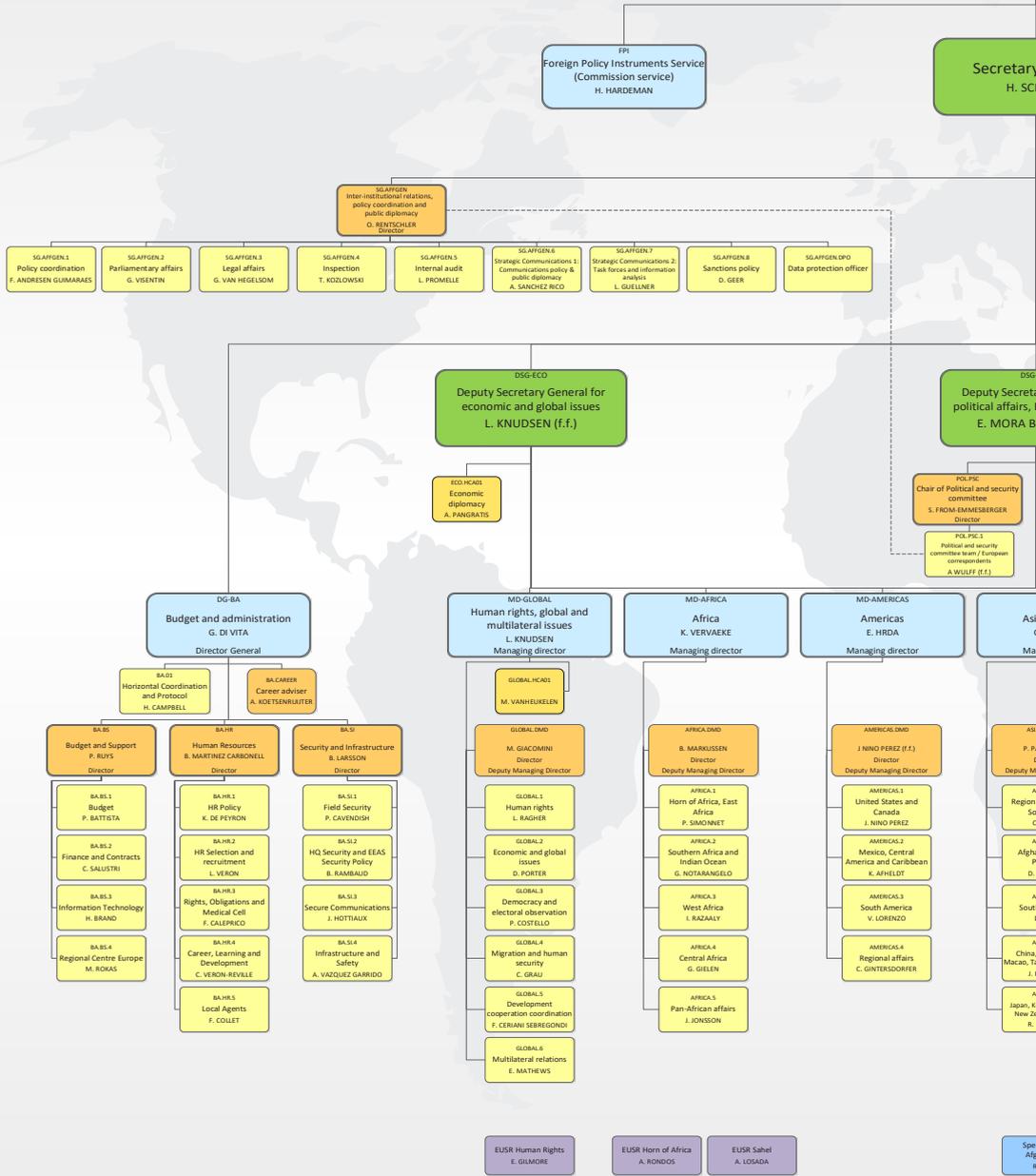
- Dirección D (ACP II - África Central y Occidental, Caribe y PTU) excepto unidad PTU
- Dirección E (Cuerno de África, África Oriental y Meridional, Océano Índico y Pacífico)
- Unidad CI (ACP I: programación y gestión de la ayuda): Personal responsable de la programación
- Unidad C2: (Asuntos e instituciones panafricanos, gobernanza y migración): Personal responsable de las relaciones panafricanas
- Puestos jerárquicos correspondientes y personal de apoyo directamente adscrito a los mismos.



## Anexo II

### Organigrama del Servicio Europeo de Acción Exterior

**EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE**  
**HQ Organisation chart**  
 as of 1 March 2020



EURS Human Rights  
 EURS Horn of Africa  
 EURS Sahel

EURSs reports  
 The Working Groups Chairs work under the a...

VP  
FONTELLES

General  
HMID

POL  
Deputy General for  
Political Director  
ENAVEUTE

Chair EU Military Committee  
C. GRAZIANO

SG/PA  
SG Principal  
adviser  
M. CORNARD

SG/TF-IRAN  
Task force Iran  
B. SCHOLL

SG/TF-SPACE  
Task force Space  
C. CLAEYS

SG/CONNECTIVITY  
Connectivity  
R. VLAHUTIN

SG/GENDER  
Gender adviser  
M. MARINAKI

SG/1  
Strategic policy planning  
H. DELPHIN

SG/2  
Mediator  
L. LALLEMAND-ZELLER

Special Envoy for Space  
C. CLAEYS

EU/ISS  
EU ISS  
G. LINDBROM

Deputy Secretary General for CSDP  
and crisis response  
P. HERCZYNSKI (f.f.)

MD-ASAPAC  
Asia and Pacific  
S. WIEGAND  
Managing director

MD-EURCA  
Europe and Central Asia  
A. EICHHORST (f.f.)  
Managing director

MD-MENA  
Middle East and North Africa  
F. GENTILINI  
Managing director

MD-CSDP-CR  
CSDP and crisis response  
P. HERCZYNSKI  
Managing director

EU/MS  
European Union military staff  
E. PULLIKKINEN  
Director General

ASAPAC DMD  
Director  
M. PALMONI

EURCA WEST  
Western Europe, Western  
Balkans and Turkey  
A. EICHHORST  
Director, Deputy MD

EURCA EAST  
Russia, east partnership, Central  
Asia, Regional coop.&OSCE  
L. DEVIGNE  
Director, Deputy MD

MENA DMD  
R. GILI (f.f.)  
Deputy Managing Director

ISIP DMD  
Integrated Approach for  
Security and Peace  
S. TOMAT  
Director, Deputy MD

SECDEF POL DMD  
Security and Defence Policy  
P. HERCZYNSKI (f.f.)  
Director, Deputy MD

CPCC  
Civilian planning and conduct  
capability  
V. COPPOLA  
Director

EU/MS/MPC  
Military Planning and Conduct  
Capability  
E. PULLIKKINEN (f.f.)  
Director

EU INTEN  
EU intelligence and situation  
centre  
J. MORGADO  
Director

ASAPAC.1  
Afghanistan and  
South Asia  
V. VINTO

EURCA WEST.1  
Western Europe  
C. GANGLANDT

EURCA EAST.1  
East partnership,  
regional coop.&OSCE  
R. DARSKI (f.f.)

MENA.1  
Egypt, Syria, Lebanon,  
Jordan  
E. FERRER

MENA.2  
Iraq, occupied  
Palestinian territories and  
MEFP  
N. MACCALL

MENA.3  
Maghreb  
R. GILI

MENA.4  
Arabian Peninsula, Iraq  
and Regional Policies  
G. MUNUERA VINALS

MENA.5  
Strategy and  
Instruments of the EUP  
A. STRASSER

ISIP.1  
Concepts, knowledge  
management and  
programmes  
M. MAJORENO

ISIP.2  
Conflict prevention and  
mediation support  
R. VAN NIE

ISIP.3  
Integrated strategic  
planning for CSDP and  
stabilisation  
J. FRADIN

ISIP.4  
Consular affairs  
V. MADEIRA DOS SANTOS

SECDEF POL.1  
Security and defence  
policy  
A. MOLENAAR

SECDEF POL.2  
Partnerships and  
agreements  
A. WESTON

SECDEF POL.3  
Counter-terrorism  
F. FONTAN

SECDEF POL.4  
Disarmaments, non-  
proliferation and arms  
export control  
G. KRITIKOS (f.f.)

CPCC.1  
Conduct of operations  
J.M. PRANI

CPCC.2  
Chief of staff /  
Horizontal coordination  
B. LOESER

CPCC.3  
Missions personnel  
S. HUBER

CPCC.4  
Missions operational  
support  
G. PORZIO

EU/MS/DEF  
G. MANIONE  
Deputy Director General

EU/MS/A  
Concepts and capabilities  
G. BEARDS

EU/MS/E  
Intelligence  
R. JEZEWSKI  
Director

EU/MS/O  
Operations  
B. LAURENT  
Director

EU/MS/L  
Logistics  
M. GORJON  
Director

EU/MS/I  
Communication and information  
systems, & cyber defence  
V. SABIŃSKI  
Director

INTEN.1  
Intelligence Analysis  
and Reporting  
F. FISCHER

INTEN.2  
Support / Open Sources  
Research (OSR)  
P. MAVROMICHALIS

Special Envoy  
Afghanistan  
K. ROBBIA

EURSR BiH  
J. SATTLER

EURSR Central Asia  
P. BURIAN

EU SatCen  
S. DUCARU

Special envoy Non-  
proliferation  
J. BYLICA

EDA  
J. DOMEQ

MD-CSDP/CR/EDC  
European Security and  
Defence College  
D. DUBOIS

Report to HR/VP  
Authority of their Managing Director/Director.



## **Anexo III**

**Una visión común, una actuación conjunta:  
Una Europa más fuerte.  
Estrategia global de política exterior y seguridad  
de la Unión Europea (2016)**



---

# Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte

---

**Estrategia global para la política exterior  
y de seguridad de la Unión Europea**



--- 2016 ---

## Prólogo de Federica Mogherini



*Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*

*Vicepresidenta de la Comisión Europea*

Los objetivos, e incluso la propia existencia de nuestra Unión están en entredicho. Y sin embargo nunca tanto como ahora han necesitado nuestros ciudadanos y el resto del mundo una Unión Europea fuerte. Nuestra región, en su extensión más amplia, es cada vez más inestable e insegura. Las crisis dentro y fuera de nuestras fronteras están afectando directamente a la vida de nuestros ciudadanos. En tiempos difíciles, una Unión fuerte es aquella que piensa de manera estratégica, la que comparte una visión y actúa conjuntamente. Y esto es aún más cierto tras el referéndum británico. Es indudable que vamos a tener que replantearnos el funcionamiento de nuestra Unión, pero sabemos perfectamente para qué trabajamos. Sabemos cuáles son nuestros principios, nuestros intereses y nuestras prioridades. No es momento de indecisiones: nuestra Unión necesita una estrategia. Necesitamos una visión compartida y una acción común.

Ninguno de nuestros países tiene ni el poder ni los recursos necesarios para dar respuesta por sí solo a las amenazas ni para aprovechar por sí solo las oportunidades que brindan estos tiempos. Pero como una Unión de casi quinientos millones de ciudadanos, nuestro potencial no tiene parangón. Nuestra red diplomática está extendida y enraizada en todos los rincones del planeta. La nuestra es una de las tres primeras economías del mundo. Somos el primer socio comercial y el primer inversor extranjero de casi todos los países del globo. Juntos, invertimos más en cooperación para el desarrollo que todo el resto del mundo. Pero también es evidente que todavía no estamos utilizando plenamente este potencial. La gran mayoría de nuestros ciudadanos entiende que debemos asumir la responsabilidad de nuestro papel en el mundo de forma colectiva. Y, allá donde voy, nuestros socios esperan que la Unión Europea desempeñe un papel principal, en particular como proveedor mundial de seguridad. Solo actuando de manera conjunta y unida podremos atender a las necesidades de nuestros ciudadanos y hacer que nuestra

asociación funcione. Este es precisamente el objetivo de la estrategia global para la política exterior y de seguridad europea.

«Global» no debe entenderse únicamente en el sentido geográfico: también hace referencia al amplio espectro de políticas e instrumentos que promueve la estrategia, que se centra tanto en las capacidades militares y antiterroristas como en las oportunidades de empleo, en unas sociedades inclusivas y en la protección de los derechos humanos. Contempla la consolidación de la paz y la resiliencia de las sociedades y los Estados, en Europa y en los países vecinos. La Unión Europea siempre ha estado, y seguirá estando, orgullosa de su poder no coactivo, porque en ese terreno somos los mejores. No obstante, la idea de que Europa es exclusivamente un «poder civil» no hace justicia a una realidad en plena evolución. Por ejemplo, la Unión Europea tiene desplegadas en la actualidad diecisiete operaciones militares y civiles, con miles de hombres y mujeres trabajando bajo pabellón europeo en pro de la paz y la seguridad; nuestra propia seguridad y la de nuestros socios. Para Europa, el poder no coactivo y el poder coercitivo van de la mano.

La estrategia alimenta la ambición de una autonomía estratégica para la Unión Europea. Ello es necesario para promover los intereses comunes de nuestros ciudadanos, así como nuestros principios y valores. Pero somos conscientes de que estas prioridades se defienden mejor si no estamos solos. Y se defienden mejor en un sistema internacional basado en normas y en el multilateralismo. No es momento de policías globales ni de guerreros solitarios. Nuestra política exterior y de seguridad ha de gestionar las presiones globales y las dinámicas locales, debe enfrentarse a superpotencias y a identidades cada vez más fracturadas. Nuestra Unión va a trabajar para reforzar a nuestros socios: seguiremos profundizando el vínculo transatlántico y nuestra asociación con la OTAN, y además conectaremos con nuevos interlocutores y estudiaremos nuevos formatos. Invertiremos en órdenes regionales, y en la cooperación entre las regiones y dentro de ellas. Y vamos a promover una gobernanza mundial reformada, que pueda hacer frente a los retos de este siglo XXI. Vamos a implicarnos de forma práctica y ejemplar, a compartir responsabilidades a escala mundial con nuestros socios y a contribuir a su fortaleza. Hemos aprendido la lección: las carencias de mi vecino y de mi socio son mis propias carencias. Por eso vamos a invertir en soluciones beneficiosas para todos, y a superar la ilusión de que la política internacional puede ser un juego en el que cuando se gana es a costa del otro.

Todo ello beneficiará a cada uno de nuestros Estados miembros y a cada ciudadano de la Unión. Solo con una Europa verdaderamente unida y comprometida pueden alcanzarse todos estos objetivos. Aunar todas nuestras culturas para alcanzar nuestros objetivos compartidos y favorecer

nuestros intereses comunes es un desafío diario, pero también es nuestra mayor baza: la diversidad es lo que nos hace fuertes.

Sí, nuestros intereses son efectivamente los intereses comunes de Europa: la única manera de servirlos es con medios comunes. Por eso tenemos la responsabilidad colectiva de hacer de nuestra Unión una Unión más fuerte. Los ciudadanos de Europa necesitan unidad de objetivos entre los Estados miembros y unidad de actuación entre nuestras políticas. Un mundo frágil requiere una mayor confianza y responsabilidad de la Unión Europea, requiere una política exterior y de seguridad europea abierta al exterior y que mire al futuro. Esta estrategia global nos guiará en nuestra labor cotidiana hacia una Unión que satisfaga realmente las necesidades de los ciudadanos, que cumpla sus esperanzas y aspiraciones; una Unión que se asiente en el éxito de 70 años de paz; una Unión con la fuerza para contribuir a la paz y la seguridad en la región y en todo el mundo.



Necesitamos una Europa más fuerte. Es lo que merecen nuestro ciudadanos, es lo que todo el mundo espera.

Vivimos en una época de crisis existencial, dentro y fuera de la Unión Europea. Nuestra Unión está amenazada. Nuestro proyecto europeo, que aportó democracia, prosperidad y paz sin precedentes, está en entredicho. En el este se ha violado el orden de la seguridad europea, mientras que el terrorismo y la violencia acosan al norte de África y a Oriente Medio, así como a la propia Europa. El crecimiento económico es todavía insuficiente para satisfacer a la población en algunas partes de África, y en Asia aumentan las tensiones de seguridad, mientras el cambio climático sigue ocasionando trastornos. Pero estos son también tiempos de oportunidades extraordinarias. El crecimiento mundial, la movilidad y los avances tecnológicos, junto con nuestras asociaciones cada vez más profundas, nos permiten evolucionar, y hacen que cada vez más gente escape a la pobreza y viva más tiempo unas vidas más libres. Por este mundo difícil, más conectado, cuestionado y complejo, navegamos guiados por nuestros intereses, principios y nuestras prioridades comunes. Basándonos en los valores consagrados en los Tratados y aprovechando nuestros numerosos logros y virtudes históricos, seguiremos unidos en la construcción de una Unión más fuerte que desempeña su papel colectivo en el mundo.

### **Nuestros intereses y principios compartidos**

La Unión Europea fomentará la **paz** y garantizará la **seguridad** de sus ciudadanos y su territorio. La seguridad interior y la seguridad exterior están cada vez más entrelazadas; nuestra seguridad interior depende de la paz fuera de nuestras fronteras.

La UE potenciará la **prosperidad** de sus ciudadanos. Es preciso compartir la prosperidad y cumplir los objetivos de desarrollo sostenible a escala mundial, también en Europa. Una Unión próspera también depende de un sistema económico mundial abierto y justo, y de que haya un acceso sostenible al patrimonio común universal.

La UE potenciará la capacidad de adaptación de sus **democracias**. Vivir en coherencia con nuestros valores determinará nuestra credibilidad y nuestra influencia en el exterior.

La UE promoverá un **orden mundial basado en normas**. Nos conviene promover unas normas concertadas para el suministro de bienes públicos mundiales y para contribuir a un mundo pacífico y sostenible. La UE fomentará un orden mundial basado en normas, con el multilateralismo como principio esencial y las Naciones Unidas como núcleo.

Nos guiaremos por unos principios claros. Tanto debido a la evaluación realista del entorno estratégico actual como a la aspiración idealista de evolucionar hacia un mundo mejor. En los próximos años nuestra acción exterior se basará en el principio del pragmatismo. .

En un mundo más complejo debemos estar **unidos**. Sólo el peso combinado de una verdadera unión tiene el potencial para aportar a sus ciudadanos seguridad, prosperidad y democracia, y para incidir decisivamente en el mundo.

En un mundo más conectado, la UE **trabjará** con otros. La Unión no puede levantar el puente para protegerse de las amenazas externas. Para promover la seguridad y la prosperidad de nuestros ciudadanos y preservar nuestras democracias gestionaremos la interdependencia, con todos los temores, los retos y las oportunidades que conlleva, trabajando con el resto del mundo.

En un mundo más cuestionado, la UE tendrá un sentido más marcado de la **responsabilidad**. Trabajaremos de manera responsable en toda Europa y en las regiones de su entorno oriental y meridional. Actuaremos a escala mundial para abordar las causas fundamentales de los conflictos y de la pobreza, y promoveremos los derechos humanos.

La UE será un interlocutor mundial responsable, pero la responsabilidad debe ser compartida. La responsabilidad y la reforma de nuestras **asociaciones** exteriores van de la mano. Para conseguir nuestros objetivos tenderemos la mano a Estados, órganos regionales y organizaciones internacionales. Trabajaremos con los principales socios, países afines y grupos regionales. Intensificaremos nuestras asociaciones con la sociedad civil y el sector privado como protagonistas destacados en un mundo interconectado.

## **2. Prioridades de nuestras acción exterior**

Para promover nuestros intereses comunes, respetando unos principios claros, la UE establecerá cinco prioridades.

**La seguridad de nuestra Unión:** La estrategia global de la UE empieza por nosotros mismos. Nuestra Unión ha permitido a los ciudadanos disfrutar de una seguridad, una democracia y una prosperidad sin precedentes. Pero, en la actualidad, el terrorismo, las amenazas híbridas, la volatilidad económica, el cambio climático y la inseguridad energética se ciernen tanto sobre nuestra población como sobre nuestro territorio. Un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y la seguridad dentro y fuera de sus fronteras. Por ello, aumentaremos nuestros esfuerzos en materia de defensa, cibernética, lucha contra el terrorismo, energía y comunicaciones estratégicas. Los Estados miembros deben plasmar sus compromisos de asistencia mutua y solidaridad consagrados en los Tratados en acción. La UE intensificará su contribución a la seguridad colectiva de Europa, trabajando estrechamente con sus socios, comenzando por la OTAN.

**Resiliencia estatal y social de nuestros vecinos orientales y meridionales:** Revierte en interés de nuestros ciudadanos invertir en la resiliencia de Estados y sociedades situados al este hasta Asia central, y al sur hasta África central. Con arreglo a la actual política de ampliación de la UE, un proceso de adhesión basado en una condicionalidad estricta y justa es crucial para aumentar la resiliencia de países de los Balcanes occidentales y de Turquía. Al amparo de la política europea de vecindad (PEV), son muchos los que quieren establecer relaciones más intensas con la Unión: nuestro poder perdurable de atracción puede estimular la transformación de estos países. Pero la resiliencia es también una prioridad en otros países dentro y fuera de la PEV. La UE apoyará distintos modos de resiliencia, centrándose en los casos más graves de fragilidad gubernamental, económica, social y climática o energética, así como en el desarrollo de políticas migratorias más eficaces para Europa y sus socios.

**Un enfoque integrado de conflictos:** Cuando estallan violentos conflictos se ven amenazados nuestros intereses vitales comunes. La UE se comprometerá de manera práctica y prioritaria en la consecución de la paz y en fomentar la seguridad de la población mediante un enfoque global. Es esencial aplicar el «enfoque global en relación con las crisis y los conflictos» mediante un uso coherente de todas las políticas a disposición de la UE. Pero el sentido y alcance del «enfoque global» se extenderá aún más. La UE actuará en todas las fases del ciclo de conflicto actuando con prontitud en la prevención, respondiendo responsable y decisivamente a las crisis, invirtiendo en la estabilización y evitando la desmovilización cuando surja una nueva crisis. La UE actuará en los diferentes niveles de gobernanza: conflictos como los de Siria y Libia tienen dimensiones locales, nacionales, regionales y mundiales que es preciso abordar. Por último, no podemos resolver en solitario ninguno de estos conflictos. Solo puede alcanzarse una paz sostenible

mediante acuerdos globales enraizados en asociaciones regionales e internacionales amplias, profundas y duraderas que la UE fomentará y apoyará.

**Órdenes regionales de cooperación:** En un mundo sometido a las presiones mundiales por un lado y a reacción local por otro, cobra importancia la dinámica regional. Las formas voluntarias de gobernanza regional ofrecen a los Estados y a los pueblos la oportunidad de gestionar mejor los problemas de seguridad, cosechar los beneficios de la globalización, expresar más plenamente las culturas e identidades y ejercer influencia en los asuntos mundiales. Esta es una justificación fundamental de la propia paz y desarrollo de la UE en el siglo XXI, y por ello apoyaremos órdenes regionales de cooperación en todo el mundo. En diferentes regiones – en Europa; en el Mediterráneo, Oriente Próximo y África; en todo el Atlántico, tanto septentrional como meridional; en Asia; en el Ártico – la UE actuará impulsada por objetivos específicos.

**Gobernanza mundial para el siglo XXI:** La UE está comprometida con un orden mundial basado en el Derecho internacional, que garantiza los derechos humanos, el desarrollo sostenible y el acceso permanente al patrimonio común universal. Este compromiso se plasma en una aspiración a transformar más que a simplemente conservar el sistema actual. La UE abogará por unas Naciones Unidas fuertes como sustento del orden basado en normas, y elaborará a escala mundial respuestas coordinadas con organizaciones internacionales y regionales y agentes estatales y no estatales.

### **3. De la visión a la acción**

Llevaremos adelante nuestras prioridades movilizándolo de manera coherente nuestras redes, que son inigualables, nuestro peso económico y todos los instrumentos a nuestro alcance. . Para la consecución de nuestros objetivos debemos invertir colectivamente en una Unión viable, coordinada y con capacidad de reacción.

**Una Unión creíble:** Para relacionarse con el mundo de manera responsable, la credibilidad es fundamental. La credibilidad de la UE se sustenta en nuestra unidad, nuestros numerosos logros, nuestro atractivo perdurable, la eficacia y la coherencia de nuestras políticas y la adhesión a nuestros valores. Una Unión más fuerte requiere también invertir en todas las dimensiones de la política exterior. En particular, es asunto urgente la inversión en seguridad y defensa. Se precisan unas capacidades de defensa generalizadas para responder a las crisis exteriores, crear las capacidades de nuestros socios y garantizar la seguridad de Europa. Los Estados miembros siguen siendo soberanos en sus decisiones sobre defensa; sin embargo, para adquirir y mantener muchas de esas capacidades, tiene que convertirse en norma la cooperación en el ámbito de la

defensa. La UE fomentará sistemáticamente la cooperación en defensa y abogará por crear una sólida industria europea de defensa, cosa vital para la autonomía de decisión y acción de Europa.

***Una Unión con capacidad de respuesta:*** Nuestra actividad diplomática debe basarse plenamente en el Tratado de Lisboa. La Política Común de Seguridad y Defensa tiene que llegar a tener más capacidad de respuesta. Debería explorarse una mayor cooperación entre Estados miembros, lo que podría llevar a una forma más estructurada de cooperación, haciendo uso pleno del potencial del Tratado de Lisboa. La política de desarrollo tiene también que ser más flexible y ajustarse mejor a nuestras prioridades estratégicas.

***Una Unión integrada:*** Tenemos que tener una actuación más integrada en todas nuestras políticas exteriores, entre Estados miembros e instituciones de la UE y entre las dimensiones interior y exterior de nuestras políticas. Esto es especialmente pertinente respecto a la aplicación de los objetivos de desarrollo sostenible, las migraciones y la seguridad, sobre todo en la lucha antiterrorista. Tenemos también que incorporar los derechos humanos y la dimensión de género en todos los sectores políticos e instituciones.

La estrategia se basa en la visión y ambición de una Unión más fuerte, deseosa y capaz de marcar una diferencia positiva en el mundo. Nuestros ciudadanos se merecen una verdadera Unión, que promueva nuestros intereses comunes mediante un compromiso responsable y la cooperación con los demás. Ahora nos corresponde traducirlo en hechos.



European Union  
Global Strategy

## Una visión común, una actuación Conjunta: una Europa más fuerte

Necesitamos una Europa más fuerte. Es lo que merecen nuestros ciudadanos y lo que el mundo espera.

Vivimos en una época de crisis existencial, dentro y fuera de la Unión Europea. Nuestra Unión está amenazada. Nuestro proyecto europeo, que ha traído un período de paz, prosperidad y democracia sin precedentes, está siendo cuestionado. En el este, el orden de seguridad europeo ha sido vulnerado; al mismo tiempo, el terrorismo y la violencia causan estragos en el norte de África, Oriente Próximo, y la propia Europa. El crecimiento económico es todavía insuficiente para satisfacer las necesidades generadas por la evolución demográfica en ciertas partes de África, las tensiones en materia de seguridad aumentan en Asia y el cambio climático causa más trastornos. Sin embargo, estos son también tiempos de extraordinarias oportunidades. El crecimiento mundial, la movilidad y el progreso tecnológico — además de nuestras asociaciones cada vez más estrechas — nos permiten prosperar y permiten que cada vez más personas puedan escapar de la pobreza y disfrutar de vidas más longevas y más libres. Navegaremos por este mundo difícil, más conectado, cuestionado y complejo, guiados por nuestros intereses, principios y prioridades comunes. Basándonos en los valores consagrados en los Tratados y aprovechando nuestros numerosos potenciales y logros históricos, permaneceremos unidos en la construcción de una Unión más fuerte, que desempeñará su papel colectivo en el mundo.

### **1. Una estrategia global para promover los intereses de los ciudadanos**

Nuestros intereses y nuestros valores van de la mano. Redunda en nuestro interés promover nuestros valores en el mundo. Al mismo, nuestros valores fundamentales están integrados en nuestros intereses. Los intereses vitales que guían nuestra acción exterior son la paz, la seguridad, la prosperidad, la democracia y un orden mundial basado en normas.

### ***Paz y seguridad***

La Unión Europea fomentará la paz y garantizará la seguridad de sus ciudadanos y de su territorio. Ello significa que los europeos, en colaboración con sus socios, deben contar con las capacidades necesarias para defenderse y estar a la altura de los compromisos de asistencia y mutua y solidaridad que han asumido y que están consagrados en los Tratados. La seguridad interior y la seguridad exterior están cada vez más ligadas: nuestra seguridad interior supone un interés paralelo en la paz de nuestras regiones vecinas y circundantes. Ello implica un interés mayor por nuestra parte en impedir los conflictos, fomentar la seguridad, abordar las causas profundas de la inestabilidad y trabajar por un mundo mejor.

### ***Prosperidad***

La UE potenciará la prosperidad de sus pueblos. Para ello promoverá el crecimiento, la creación de empleo, la igualdad y un entorno seguro y saludable. Una Unión próspera es la base para una Europa más fuerte en el mundo, pero la prosperidad debe ser compartida y requiere el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a escala mundial, incluso en Europa. Además, ante la previsión de que la parte más importante del crecimiento económico en el mundo se produzca en el futuro próximo fuera de la UE, tendremos que basarnos cada vez más en el comercio y la inversión para apuntalar nuestra prosperidad: una Unión próspera depende de un mercado interior sólido y de un sistema económico internacional abierto. Nos interesa contar con mercados competitivos y abiertos, poner a punto normas económicas y ambientales de carácter mundial y lograr un acceso sostenible al patrimonio común universal mediante rutas marítimas, terrestres, aéreas y espaciales abiertas. Habida cuenta de la revolución digital, nuestra prosperidad depende también del libre flujo de información y de la existencia de cadenas de valor mundiales facilitadas por una internet libre y segura.

### ***Democracia***

La UE promoverá la solidez de sus democracias y estará a la altura de los valores que inspiraron su creación y desarrollo. Esos valores incluyen el respeto y la promoción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, y engloban la justicia, la solidaridad, la igualdad, la no discriminación, el pluralismo y el respeto de la diversidad. Vivir en consonancia con nuestros valores dentro de la Unión determinará nuestra credibilidad e influencia en el exterior. Para salvaguardar la calidad de nuestras democracias, respetaremos el Derecho interno, europeo e internacional en todas las esferas, desde la migración y el asilo hasta la

energía, la lucha contra el terrorismo y el comercio. Permanecer fieles a nuestros valores es cuestión de Derecho, pero también de ética y de identidad.

### ***Un orden mundial basado en normas***

La UE fomentará un orden mundial basado en normas, con el multilateralismo como principio esencial, y articulado en torno a las Naciones Unidas. Al ser una Unión de países europeos de mediano a pequeño tamaño, nuestro interés común es afrontar el mundo juntos. Mediante nuestro peso combinado podremos promover normas acordadas para contener las relaciones políticas basadas en el poder y contribuir a un mundo pacífico, justo y próspero. El acuerdo nuclear iraní es una clara ilustración de ello. Un orden multilateral basado en el Derecho internacional, incluidos los principios la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, es la única garantía para la paz y la seguridad en Europa y en el exterior. Un orden mundial basado en normas liberará plenamente el potencial de una Unión próspera, con economías abiertas y estrechas conexiones mundiales, e incorporará los valores democráticos al sistema internacional.

## **2. Principios rectores de nuestras acción exterior**

Nos guiaremos por principios claros, derivados tanto de una evaluación realista del entorno estratégico como de una aspiración idealista a promover un mundo mejor. Al trazar su trayectoria entre la Escala del aislacionismo y la Caribdis de un intervencionismo precipitado, la UE interactuará con el mundo, manifestando su responsabilidad hacia los demás y su capacidad de respuesta ante los imprevistos. Un pragmatismo basado en principios orientará nuestra acción exterior en los próximos años.

### ***Unidad***

En un mundo más complejo, caracterizado por los desplazamientos y la difusión del poder, la UE debe permanecer unida. Nunca ha sido tan vital ni tan urgente forjar nuestra unidad como europeos, tanto entre instituciones, como entre Estados y pueblos. Nunca antes se ha enfrentado nuestra unidad a un desafío de este calibre. Juntos estaremos en condiciones de alcanzar más logros que si es cada Estado miembro quien actúa por su cuenta o de forma no coordinada. No hay conflicto entre intereses nacionales y europeos. Sólo permaneciendo unidos y actuando juntos podremos defender nuestros intereses comunes. Únicamente mediante el peso combinado de una auténtica unión podremos generar seguridad, prosperidad y democracia para nuestros ciudadanos e influir positivamente en el mundo. La unidad de objetivos entre los Estados

miembros y entre sus instituciones, y la unidad de actuación, mediante la aplicación de políticas coherentes, nos permitirán servir mejor a los intereses de nuestros ciudadanos.

### ***Interacción***

En un mundo cada vez más conectado, la UE se acercará a los demás e interactuará con ellos. Teniendo en cuenta las cadenas de valor mundiales, los galopantes avances tecnológicos y la creciente migración, la UE participará plenamente en los mercados mundiales y contribuirá a la elaboración de las normas que los rigen. La Unión no puede levantar un puente levadizo para protegerse de amenazas externas. Retirarnos del mundo solo nos privaría de las oportunidades que brinda un mundo interconectado. La degradación medioambiental y la escasez de recursos no conocen de fronteras, como tampoco la delincuencia transnacional ni el terrorismo. Lo exterior no puede separarse de lo interior. De hecho, las políticas internas a menudo no hacen más que lidiar con las consecuencias de dinámicas externas. Gestionaremos la interdependencia, con todas las oportunidades, desafíos y temores que lleva consigo, acercándonos al resto del mundo e interactuando con él.

### ***Responsabilidad***

En un mundo cada vez más disputado, la UE se guiará por un firme sentido de la responsabilidad. No hay varita mágica que resuelva las crisis: no hay fórmulas ingeniosas para imponer soluciones en otros lugares. No obstante, una cooperación responsable puede aportar cambios positivos. Por ello actuaremos con rapidez para prevenir conflictos violentos; nos dotaremos de medios para responder de forma responsable pero resuelta ante las crisis que surjan, facilitaremos acuerdos que los afectados puedan asumir como propios y asumiremos compromisos a largo plazo. Asumiremos nuestra responsabilidad principalmente en Europa y en las regiones circundantes, y perseguiremos intervenciones específicas en otros lugares del planeta. Actuaremos a nivel mundial para abordar las causas profundas de los conflictos y la pobreza, y para defender la indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos.

### ***Asociación***

La UE será un socio mundial responsable, pero la responsabilidad debe ser compartida y requiere que invirtamos en nuestras asociaciones. La responsabilidad compartida constituirá nuestro principio rector en la promoción de un orden mundial basado en normas. Al perseguir nuestros objetivos, tenderemos la mano a Estados, órganos regionales y organizaciones internacionales. Trabajaremos con los principales socios, países afines y grupos regionales. Nos asociaremos selectivamente con aquellos agentes cuya cooperación sea necesaria para aportar bienes

públicos mundiales y abordar desafíos comunes. Intensificaremos nuestras asociaciones con la sociedad civil y el sector privado, que son protagonistas destacados en un mundo interconectado. Y lo haremos mediante el diálogo y las ayudas, pero también mediante formas más innovadoras de cooperación.

### **3. Las prioridades de nuestra acción exterior**

Para promover nuestros intereses comunes, respetando unos principios claros, proseguiremos cinco grandes prioridades.

#### **3.1 La seguridad de nuestra Unión**

La estrategia global de la UE empieza por nosotros mismos. A lo largo de décadas, nuestra Unión ha permitido a los ciudadanos disfrutar de una seguridad, democracia y prosperidad sin precedentes. Seguiremos desarrollando estos logros en los próximos años. No obstante, en la actualidad el terrorismo, las amenazas híbridas, la volatilidad económica, el cambio climático y la inseguridad energética ponen en peligro tanto a nuestra población como nuestro territorio. La política del miedo pone en tela de juicio los valores europeos y el modo de vida europeo. Para conservar y desarrollar lo que hemos logrado hasta la fecha, es fundamental un cambio radical. Para garantizar nuestra seguridad, promover nuestra prosperidad y proteger nuestras democracias, procederemos a reforzar nuestra seguridad y defensa en plena conformidad con los derechos humanos y el Estado de Derecho. Debemos traducir nuestro compromiso de asistencia mutua y de solidaridad en actuaciones y contribuir en mayor medida a la seguridad colectiva de Europa a través de cinco líneas de acción.

#### ***Seguridad y Defensa***

Como europeos, debemos asumir una mayor responsabilidad en nuestra seguridad. Frente a las amenazas externas, debemos estar preparados y capacitados para ejercer disuasión, dar respuesta y protegernos. Mientras que la OTAN existe para defender a sus miembros – la mayoría de los cuales son europeos — de un ataque exterior, los europeos deben estar mejor equipados, formados y organizados para contribuir decisivamente a esos esfuerzos colectivos, así como para actuar de manera autónoma en el caso y en el momento necesario. Un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y garantizar la seguridad dentro y fuera de sus fronteras.

Los europeos deben ser capaces de proteger a Europa responder a crisis externas, y ayudar a nuestros socios en el desarrollo de las capacidades de seguridad y defensa, realizando estas tareas en colaboración con otros. En paralelo con la gestión de crisis exteriores y el desarrollo de capacidades, la UE también debe ser capaz de contribuir a la protección de sus miembros, a petición de éstos, y de sus instituciones. Esto significa estar a la altura de nuestros compromisos con la asistencia mutua y la solidaridad, e implica hacer frente a retos que tengan tanto una dimensión exterior como interior, como el terrorismo, las amenazas híbridas, la ciberseguridad y la seguridad energética, la delincuencia organizada y la gestión de las fronteras exteriores. Por ejemplo, las misiones y operaciones de la política común de seguridad y defensa (PCSD) pueden colaborar con la Guardia Europea de Fronteras y Costas y con las agencias especializadas de la UE para reforzar la protección de las fronteras y la seguridad marítima, con el fin de salvar más vidas, luchar contra la delincuencia transfronteriza y desarticular las redes de tráfico ilícito.

En lo que se refiere a la defensa colectiva, la OTAN sigue siendo el marco principal para la mayoría de los Estados miembros. Al mismo tiempo, las relaciones UE-OTAN se entienden sin perjuicio de la política de seguridad y defensa de aquellos miembros que no forman parte de la OTAN. La UE, por lo tanto, profundizará en la cooperación con la Alianza del Atlántico Norte en la complementariedad, la sinergia y el pleno respeto del marco institucional, la inclusión y la autonomía de decisión de ambas partes. En este contexto, la UE necesita consolidarse como comunidad de seguridad: los esfuerzos en materia de seguridad y defensa europeas deberían capacitar a la UE para que actúe de manera autónoma y contribuya también a emprender acciones en cooperación con la OTAN. Una defensa europea más fiable es indispensable también en aras de una asociación transatlántica saneada con los Estados Unidos.

Los Estados miembros necesitan los medios tecnológicos e industriales para adquirir y mantener las capacidades que sustentan su capacidad para actuar de manera autónoma. Aunque la política y el gasto de defensa siguen siendo prerrogativas nacionales, los Estados miembros no pueden permitirse hacerlo individualmente, sino que ello requiere un esfuerzo cooperativo y concertado. Intensificar la cooperación en materia de defensa engendra interoperabilidad, eficacia, eficiencia y confianza, y potencia los resultados del gasto en defensa. El desarrollo y mantenimiento de las capacidades de defensa requiere tanto inversiones como optimización del uso de los recursos nacionales a través de una cooperación más estrecha.

La UE ayudará a los Estados miembros e incrementará su contribución a la seguridad y defensa de Europa, en consonancia con los Tratados. La sincronización progresiva y la adaptación mutua de los ciclos de planificación de la defensa nacional y las prácticas de desarrollo de capacidades

pueden mejorar la convergencia estratégica entre los Estados miembros. Unos fondos de la Unión que respalden la investigación y las tecnologías en materia de defensa y la cooperación multinacional, así como el pleno aprovechamiento del potencial de la Agencia Europea de Defensa, son condiciones previas esenciales para los esfuerzos en materia de defensa y seguridad europeas respaldadas por una sólida industria europea de defensa.

### ***Lucha contra el terrorismo***

Se han perpetrado grandes atentados terroristas en suelo europeo y otros lugares. Es fundamental una mayor solidaridad y mayores inversiones en materia de lucha contra el terrorismo. Por ello, queremos fomentar un mayor intercambio de información y mayor cooperación en materia de inteligencia entre los Estados miembros y las agencias de la UE. Ello implica compartir descripciones y alertas sobre el extremismo violento, las redes terroristas y los combatientes terroristas extranjeros, así como el control y la supresión de contenidos ilícitos de los medios de comunicación. Al mismo tiempo, la UE apoyará la rápida recuperación de los Estados miembros en caso de ataques, mediante un refuerzo de la seguridad de los suministros, la protección de las infraestructuras críticas y la potenciación del marco voluntario de gestión de ciber crisis. Se intensificarán los trabajos sobre educación, comunicación, cultura, juventud y deporte para luchar contra el extremismo violento. Trabajaremos en la lucha contra la radicalización, ampliando nuestras asociaciones con la sociedad civil, los agentes sociales, el sector privado y las víctimas del terrorismo, así como mediante el diálogo intercultural e interreligioso. Y lo más importante, la UE estará a la altura de sus valores a nivel interno y externo: es el mejor antídoto que tenemos contra el extremismo violento. También vamos a seguir desarrollando una cooperación antiterrorista que sea respetuosa de los derechos humanos en África del Norte, Oriente Próximo, los Balcanes Occidentales y Turquía, entre otros, y a trabajar con socios de todo el mundo para poner en común las prácticas idóneas y desarrollar programas conjuntos en materia de lucha contra el extremismo violento y la radicalización.

### ***Ciberseguridad***

La UE centrará más su atención en la ciberseguridad, dotando a la UE y ayudando a los Estados miembros para que se protejan de las ciberamenazas, manteniendo al mismo tiempo un ciberespacio abierto, libre y seguro. Ello implica reforzar las capacidades tecnológicas destinadas a mitigar las amenazas y la resiliencia de las infraestructuras críticas, las redes y servicios, así como la reducción de la delincuencia informática. Significa estimular los sistemas innovadores de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que garanticen la disponibilidad e integridad de los datos a la vez que velan por la seguridad dentro del espacio digital europeo

mediante políticas adecuadas sobre el emplazamiento del almacenamiento de datos y la certificación de los productos y servicios digitales. Exige integrar las cuestiones cibernéticas en todos los ámbitos políticos, reforzando los elementos cibernéticos en las misiones y operaciones de la PCSD, y proseguir el desarrollo de plataformas de cooperación. La UE apoyará una cibercooperación a nivel político, operativo y técnico entre los Estados miembros, especialmente en materia de análisis y gestión de las consecuencias, y fomentará las evaluaciones compartidas entre las estructuras de la UE y las instituciones correspondientes en los Estados miembros. Impulsará su cooperación en materia de ciberseguridad con los socios principales como los Estados Unidos y la OTAN. La respuesta de la UE también se integrará en asociaciones público-privadas robustas. La cooperación y el intercambio de información entre los Estados miembros, las instituciones, el sector privado y la sociedad civil podrán impulsar una cultura común de ciberseguridad, y mejorar la preparación ante posibles perturbaciones y ataques cibernéticos.

### ***Seguridad energética***

La Unión de la Energía representa un esfuerzo integrado para trabajar en las dimensiones interior y exterior de la seguridad energética europea. En consonancia con los objetivos de la Unión de la Energía, la UE tratará de diversificar sus fuentes, proveedores y rutas de energía, especialmente en el ámbito del gas, y de promover el máximo nivel de seguridad nuclear en terceros países. A través de nuestra diplomacia energética, reforzaremos las relaciones en el mundo con productores de energía y países de tránsito fiables, y apoyaremos la creación de infraestructuras que permitan la llegada de fuentes diversificadas a los mercados europeos. No obstante, los acuerdos vinculantes de infraestructura con terceros países pueden tener distintas repercusiones sobre la seguridad del suministro dentro de la Unión u obstaculizar el funcionamiento del mercado interior de la energía. Por lo tanto, dichos acuerdos deben ser transparentes y cualquier nueva infraestructura debe ser plenamente conforme con la legislación aplicable de la UE, incluido el tercer paquete energético. En el plano interior, la UE trabajará en la creación de un mercado interior de la energía plenamente operativo, se centrará en la energía sostenible y la eficiencia energética, y desarrollará de forma coherente las infraestructuras de flujo inverso, interconexión, y almacenamiento de gas natural licuado (GNL).

### ***Comunicación estratégica***

La UE intensificará sus comunicaciones estratégicas, invirtiendo en diplomacia pública y combinando diversos ámbitos, a fin de conectar la política exterior de la UE con los ciudadanos y comunicarla mejor a nuestros socios. Se mejorará la coherencia y la rapidez de los mensajes en relación con nuestros principios y acciones. Se ofrecerán también refutaciones de desinformación

rápidas y efectivas. Seguiremos fomentando un entorno abierto y crítico de medios de comunicación dentro y fuera de la UE, también colaborando con los agentes locales y a través de los medios sociales.

### **3.2 Resiliencia estatal y de la sociedad de nuestros vecinos orientales y meridionales**

Redunda en interés de nuestros ciudadanos invertir en la resiliencia de los Estados y sociedades situados al este, hasta Asia Central, y al sur, hasta África Central. La fragilidad más allá de nuestras fronteras amenaza todos nuestros intereses vitales. Por el contrario, la resiliencia — la capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, aguantando así los desastres, y para recuperarse de las crisis internas y externas — nos beneficia y beneficia a los países de las regiones vecinas, sembrando las semillas para un crecimiento sostenible y unas sociedades dinámicas. Junto con sus socios, la UE se propone por tanto fomentar la resiliencia en las regiones vecinas. Un Estado resiliente es un Estado seguro, y la seguridad es esencial para la prosperidad y la democracia, pero también es cierto lo contrario. Para garantizar una seguridad duradera, no apoyaremos solo a las instituciones públicas. Haciéndose eco de los objetivos de desarrollo sostenible, la resiliencia es un concepto más amplio, que abarca a todas las personas y a la sociedad en su conjunto. Una sociedad resiliente es la que se den la democracia, la confianza en las instituciones, y el desarrollo sostenible constituye el núcleo de un Estado resiliente.

#### ***Política de ampliación***

Cualquier Estado europeo que respete y promueva los valores consagrados en nuestros Tratados puede solicitar el ingreso como miembro de la Unión. Una política de ampliación creíble basada en condiciones estrictas y equitativas es un instrumento insustituible para fortalecer la resiliencia en los países interesados, garantizando que la modernización y la democratización avanzan en consonancia con los criterios de adhesión. Una política de ampliación creíble representa una inversión estratégica en la seguridad y la prosperidad de Europa y ya ha contribuido en gran medida a la paz en zonas anteriormente devastadas por la guerra.

Dentro del ámbito de la política de ampliación vigente, los desafíos de la migración, la seguridad energética, el terrorismo y la delincuencia organizada son compartidos entre la UE, los Balcanes Occidentales y Turquía. Estos desafíos solo pueden afrontarse juntos. Pero la resiliencia de estos países no puede darse por hecha. La UE disfruta de una influencia única en todos estos países. Por lo tanto, el desafío estratégico para la UE consiste en promover las reformas políticas, el Estado de Derecho, la convergencia económica y las buenas relaciones de vecindad en los

Balcenes Occidentales y Turquía, prosiguiendo al mismo tiempo con coherencia la cooperación entre los diferentes sectores.

La política de la UE respecto a los países candidatos seguirá basándose en un proceso de adhesión claro, estricto y equitativo. Se centrará en primer lugar en los requisitos fundamentales para la adhesión e incluirá un examen más profundo de las reformas, requisitos más claros para dichas reformas y reacciones de la Comisión Europea y los Estados miembros, así como de las sociedades civiles locales. Al mismo tiempo, la ayuda y la cooperación de la UE con estos países debe dar lugar a beneficios concretos hoy y debe comunicarse bien. Esto significa cooperar en la lucha antiterrorista, la reforma del sector de la seguridad, la migración, las infraestructuras, la energía y el clima, profundizar en los contactos interpersonales y reorientar parte de la ayuda de la UE con el objetivo de mejorar de forma visible el bienestar de los ciudadanos.

### ***Nuestros vecinos***

La resiliencia del Estado y la sociedad es nuestra prioridad estratégica con respecto a nuestros vecinos. Muchas personas incluidas en el ámbito de aplicación de la Política Europea de Vecindad (PEV), tanto al este como al sur, desean estrechar relaciones con la Unión. Nuestra capacidad de atracción duradera puede impulsar la transformación y no está dirigida contra ningún país. Dentro de este grupo figuran actualmente países como Túnez o Georgia, cuyo éxito como democracias prósperas, pacíficas y estables se expandiría en sus respectivas regiones. La PEV ha reconducido a países de la Asociación Oriental y del Mediterráneo meridional que desean desarrollar relaciones más intensas con nosotros. Apoyaremos a estos países en la aplicación de acuerdos de asociación, como por ejemplo las Zonas de Libre Comercio de alcance Amplio y Profundo (ZLCAP). Abordaremos también de manera creativa la profundización de asociaciones a medida. Entre las posibilidades figuran la creación de un espacio económico con países que apliquen ZLCAP, la ampliación de las redes transeuropeas y de la Comunidad de la Energía, así como la construcción de conexiones físicas y digitales. También se reforzarán los vínculos de la sociedad a través de un impulso de la movilidad, los intercambios culturales y educativos, la cooperación en materia de investigación y las plataformas de la sociedad civil. La plena participación en los programas y agencias de la UE se mantendrá conjuntamente con un diálogo estratégico con vistas a sentar las bases de una mayor participación de estos países en la PCSD.

La resiliencia es una prioridad estratégica al este y al sur de la UE, tanto en países que quieran estrechar lazos con la UE como en aquellos –dentro de la PEV y más allá– que no lo deseen. La UE apoyará diferentes caminos hacia la resiliencia al este y al sur de sus fronteras, centrándose

en las facetas de fragilidad más aguda y centrándose en aquellas que pueden representar una diferencia significativa.

### ***Resiliencia en nuestras regiones circundantes***

La UE mantendrá un planteamiento polifacético de la resiliencia en sus regiones circundantes. Mientras que los Estados represivos son intrínsecamente frágiles a largo plazo, hay muchas maneras de construir sociedades integradoras, prósperas y seguras. Por lo tanto, continuaremos con las políticas a medida para apoyar una gobernanza integradora y responsable, esencial para la lucha contra el terrorismo, la corrupción y la delincuencia organizada y para la protección de los derechos humanos. La represión asfixia la expresión del descontento por los medios de comunicación y margina comunidades. Por consiguiente, la UE promoverá los derechos humanos mediante el diálogo y la ayuda, en particular en los casos más difíciles. A través de un compromiso a largo plazo, trataremos de avanzar de forma persistente en la protección de los derechos humanos. Mantendremos planteamientos de titularidad local basados en los derechos para la reforma de los sectores de la justicia, la seguridad y la defensa, y ayudaremos a los Estados frágiles a crear capacidades, también de tipo informático. Trabajaremos por medio del desarrollo, la diplomacia y la PCSD, velando por que nuestros esfuerzos en materia de reforma del sector de la seguridad habiliten y refuercen las capacidades de nuestros socios para crear seguridad en el marco del Estado de Derecho. Cooperaremos con otros actores internacionales coordinando nuestro trabajo en relación con la creación de capacidades, en particular con las Naciones Unidas y la OTAN.

Los Estados son resilientes cuando las sociedades sienten que viven cada vez mejor y tienen esperanza en el futuro. Haciéndose eco de los objetivos de desarrollo sostenible la UE adoptará un planteamiento común a sus políticas humanitaria, de desarrollo, de migración, comercial, de inversión, de infraestructuras, educativa, sanitaria y de investigación, y mejorará la coherencia horizontal entre la UE y sus Estados miembros. Lucharemos contra la pobreza y la desigualdad, extenderemos el acceso a los servicios públicos y la seguridad social y promoveremos oportunidades de trabajo digno, en particular para las mujeres y los jóvenes. Impulsaremos un entorno que propicie las nuevas iniciativas económicas, el empleo y la integración de los grupos marginados. Los fondos de desarrollo deben catalizar las inversiones estratégicas por medio de asociaciones entre el sector público y el sector privado, dando lugar a un crecimiento sostenible, a la creación de empleo y a la transferencia de competencias y tecnología. Haremos uso de nuestros acuerdos comerciales para afianzar el desarrollo sostenible, la protección de los derechos humanos y la gobernanza basada en normas.

La resiliencia social se reforzará profundizando las relaciones con la sociedad civil, en particular en sus esfuerzos por hacer que los gobiernos rindan cuentas. Llegaremos con más intensidad a las organizaciones culturales, a las comunidades religiosas, a los agentes sociales y a los defensores de los derechos humanos, y alzaremos la voz contra la reducción del espacio de la sociedad civil, por ejemplo mediante violaciones de la libertad de expresión y de asociación. El cambio positivo solo puede desarrollarse internamente y puede tardar años en materializarse. Por lo tanto, nuestro compromiso con la sociedad civil es a largo plazo. También fortaleceremos la resiliencia social profundizando el trabajo en materia de educación, cultura y juventud para impulsar el pluralismo, la coexistencia y el respeto.

Por último, la UE tratará de consolidar la resiliencia en materia de energía y medio ambiente. La transición energética es uno de los grandes desafíos de nuestras regiones circundantes, pero debe gestionarse adecuadamente para evitar alimentar las tensiones sociales. El cambio climático y la degradación medioambiental exacerban los conflictos potenciales, a la luz de sus efectos sobre la desertificación, la degradación del suelo y la escasez de agua y alimentos. Al igual que los esfuerzos para la reforma del sector de la seguridad, las políticas de reforma energética y medioambiental pueden ayudar a los países socios en la senda de la transición energética y de acción por el clima. A través de estos esfuerzos fomentaremos la liberalización de la energía, el desarrollo de las energías renovables, la mejora de la legislación y la transferencia de tecnología, además de la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo. También apoyaremos a los gobiernos en la elaboración de respuestas sostenibles a la producción de alimentos y al uso de agua y energía mediante la cooperación para el desarrollo, científica y diplomática.

### ***Una política migratoria más eficaz***

En nuestra labor en materia de resiliencia, centraremos especialmente la atención en los países de origen y de tránsito de los migrantes y refugiados. Intensificaremos significativamente nuestros esfuerzos humanitarios en estos países, centrándonos en la educación, las mujeres y los niños. Junto con los países de origen y tránsito, elaboraremos enfoques comunes y específicamente ajustados en materia de migración, en los que ocuparán lugares destacados el desarrollo, la diplomacia, la movilidad, la migración legal, la gestión de las fronteras, la readmisión y el retorno. Mediante el desarrollo, los fondos fiduciarios, la diplomacia preventiva y la mediación, colaboraremos con los países de origen para abordar y prevenir las causas fundamentales de los desplazamientos, gestionar la migración y luchar contra la delincuencia transfronteriza. Apoyaremos a los países de tránsito mejorando las capacidades de acogida y de asilo, así como

trabajando en pro de la educación, la formación profesional y las oportunidades de sustento de los migrantes. Debemos erradicar los flujos irregulares consiguiendo que los retornos sean más efectivos y garantizando canales regulares para la movilidad humana. Esto significa mejorar y aplicar los canales legales y circulares de migración existentes. También significa trabajar en pro de un sistema común europeo de asilo más eficaz que mantenga el derecho a solicitar asilo y garantice la llegada segura, regular y legal de refugiados que soliciten protección internacional en la UE. Al mismo tiempo, colaboraremos con nuestros socios internacionales para garantizar que se compartan las responsabilidades y la solidaridad mundiales. Estableceremos asociaciones más efectivas en materia de gestión de la migración con las agencias de las Naciones Unidas, los actores emergentes, las organizaciones regionales, la sociedad civil y las comunidades locales.

### **3.3 Un enfoque integrado en relación con los conflictos y las crisis**

Observamos con creciente frecuencia que estados frágiles se desgarran en conflictos violentos. Estas crisis, y la atrocidad de la violencia y el sufrimiento humano que provocan, amenazan nuestros intereses vitales compartidos. La UE se comprometerá, de manera práctica y guiada por principios, en la construcción de la paz, y nuestros esfuerzos se concentrarán en las regiones vecinas del este y el sur, sin dejar de considerar al mismo tiempo caso por caso la posibilidad de extender nuestro compromiso a regiones más distantes. La UE fomentará la seguridad humana mediante un enfoque integrado.

Todos estos conflictos presentan múltiples dimensiones - de la seguridad a las cuestiones de género, de la gobernanza a la economía. Es esencial aplicar un enfoque *pluridimensional* mediante la utilización de todos los instrumentos y políticas disponibles orientados a la prevención, la gestión y la resolución de conflictos. Pero el alcance del «enfoque global» se extenderá aún más. No existen soluciones rápidas para ninguno de estos conflictos. La experiencia adquirida en Somalia, Mali, Afganistán y otros países pone de relieve su naturaleza prolongada. La UE tratará de plasmar por consiguiente un enfoque *de múltiples fases*, actuando en todas las fases del ciclo del conflicto. Invertiremos en la prevención, la resolución y la estabilización, y evitaremos el cese prematuro de nuestro compromiso cuando una nueva crisis estalle en otro lugar. La UE se comprometerá en mayor grado, por lo tanto, en la resolución de conflictos prolongados en los países de la Asociación Oriental. Ninguno de estos conflictos se desarrolla en un único nivel de gobernanza. Si bien conflictos como los de Siria y Libia estallan a menudo localmente, el revestimiento nacional, regional y mundial que adquieren es lo que hace que sean tan complejos. La UE aplicará por consiguiente un planteamiento *de múltiples niveles* a los conflictos, actuando a escala local, nacional, regional y mundial. Por último, la UE no puede

resolver en solitario ninguno de estos conflictos. Trataremos de aplicar un *enfoque multilateral*, que comprometa a todos los actores que estén presentes en un conflicto y resulten necesarios para su resolución. Nos asociaremos más sistemáticamente sobre el terreno con las organizaciones regionales e internacionales, los donantes bilaterales y la sociedad civil. También perseguiremos un incremento de la cooperación a escala regional e internacional. Solo puede alcanzarse una paz sostenible mediante acuerdos globales enraizados en asociaciones regionales e internacionales amplias, profundas y duraderas.

### ***Actuación preventiva en favor de la paz***

Hace tiempo que sabemos que la prevención de los conflictos resulta más eficaz y eficiente que el tratamiento de los conflictos con posterioridad a su estallido. Una vez que un conflicto estalla, es habitual que se vuelva con el tiempo cada vez más difícil de resolver. La UE tiene un buen historial en materia de consolidación preventiva de la paz y diplomacia preventiva. Redoblabamos por tanto nuestros esfuerzos en materia de prevención, vigilando las causas fundamentales de los conflictos, como las violaciones de los derechos humanos, la desigualdad, la tensión derivada de la escasez de recursos naturales, y el cambio climático, que constituye un factor multiplicador de las amenazas al catalizar la escasez de agua y alimentos, las pandemias y los desplazamientos.

La alerta temprana sirve de poco si no va seguida de una actuación temprana. Esto implica la presentación periódica de informes y propuestas al Consejo, la puesta en marcha de la diplomacia preventiva y la mediación mediante la movilización de las Delegaciones y los representantes especiales de la UE, y la profundización de las asociaciones con la sociedad civil. Debemos desarrollar una cultura política de actuación más temprana en respuesta al riesgo de conflicto violento.

### ***Seguridad y estabilización***

La UE se comprometerá de manera más sistemática en relación con la dimensión de seguridad de estos conflictos. En plena observancia del Derecho internacional, la seguridad y la defensa europeas deben equiparse más adecuadamente para consolidar la paz, garantizar la seguridad y proteger las vidas humanas, en particular las de la población civil. La UE debe estar en condiciones de responder de manera rápida, responsable y decisiva a las crisis, en especial para contribuir a la lucha contra el terrorismo. Debe poder proporcionar seguridad cuando se alcancen acuerdos de paz y se establezcan o estén formándose gobiernos de transición. Cuando no sea este el caso, la UE debe estar preparada para apoyar y contribuir a consolidar las treguas locales, allanando el camino para la creación de capacidad. Al mismo tiempo, la UE debe contrarrestar,

resolver en solitario ninguno de estos conflictos. Trataremos de aplicar un *enfoque multilateral*, que comprometa a todos los actores que estén presentes en un conflicto y resulten necesarios para su resolución. Nos asociaremos más sistemáticamente sobre el terreno con las organizaciones regionales e internacionales, los donantes bilaterales y la sociedad civil. También perseguiremos un incremento de la cooperación a escala regional e internacional. Solo puede alcanzarse una paz sostenible mediante acuerdos globales enraizados en asociaciones regionales e internacionales amplias, profundas y duraderas.

### ***Actuación preventiva en favor de la paz***

Hace tiempo que sabemos que la prevención de los conflictos resulta más eficaz y eficiente que el tratamiento de los conflictos con posterioridad a su estallido. Una vez que un conflicto estalla, es habitual que se vuelva con el tiempo cada vez más difícil de resolver. La UE tiene un buen historial en materia de consolidación preventiva de la paz y diplomacia preventiva. Redoblabamos por tanto nuestros esfuerzos en materia de prevención, vigilando las causas fundamentales de los conflictos, como las violaciones de los derechos humanos, la desigualdad, la tensión derivada de la escasez de recursos naturales, y el cambio climático, que constituye un factor multiplicador de las amenazas al catalizar la escasez de agua y alimentos, las pandemias y los desplazamientos.

La alerta temprana sirve de poco si no va seguida de una actuación temprana. Esto implica la presentación periódica de informes y propuestas al Consejo, la puesta en marcha de la diplomacia preventiva y la mediación mediante la movilización de las Delegaciones y los representantes especiales de la UE, y la profundización de las asociaciones con la sociedad civil. Debemos desarrollar una cultura política de actuación más temprana en respuesta al riesgo de conflicto violento.

### ***Seguridad y estabilización***

La UE se comprometerá de manera más sistemática en relación con la dimensión de seguridad de estos conflictos. En plena observancia del Derecho internacional, la seguridad y la defensa europeas deben equiparse más adecuadamente para consolidar la paz, garantizar la seguridad y proteger las vidas humanas, en particular las de la población civil. La UE debe estar en condiciones de responder de manera rápida, responsable y decisiva a las crisis, en especial para contribuir a la lucha contra el terrorismo. Debe poder proporcionar seguridad cuando se alcancen acuerdos de paz y se establezcan o estén formándose gobiernos de transición. Cuando no sea este el caso, la UE debe estar preparada para apoyar y contribuir a consolidar las treguas locales, allanando el camino para la creación de capacidad. Al mismo tiempo, la UE debe contrarrestar,

mediante la utilización coherente de las políticas interior y exterior, los efectos externos de la inseguridad que puedan derivarse de tales conflictos, que van desde la trata ilegal y el contrabando hasta el terrorismo.

Cuando surjan perspectivas de estabilización, la UE debe posibilitar que las instituciones legítimas presten servicios básicos y seguridad a las poblaciones locales, reduciendo el riesgo de recaída en la violencia y permitiendo que retornen las personas desplazadas. Así pues, en nuestra respuesta entre el final de la violencia y la recuperación a largo plazo, trataremos de tender puentes y de articular la doble naturaleza (seguridad y desarrollo) de nuestro compromiso.

### ***Resolución de conflictos***

Cada país en conflicto necesitará reconstruir su propio contrato social entre el estado y los ciudadanos. La Unión respaldará tales esfuerzos, propiciando la gobernanza inclusiva a todos los niveles. Cuando se rompe el «centro», actuar solamente desde arriba hacia abajo tiene un impacto limitado. Una solución política inclusiva requiere actuar a todos los niveles. Por medio de la PCSD, de los instrumentos en materia de desarrollo y de los instrumentos financieros específicamente dedicados a ello, combinaremos esfuerzos descendentes y ascendentes que propicien la consolidación de los componentes básicos de un desempeño viable de la categoría de estado, enraizados en la iniciativa local. El trabajo a escala local - con las autoridades locales y los municipios, por ejemplo - puede contribuir a que se presten servicios básicos a los ciudadanos, y permite profundizar en el compromiso con la sociedad civil arraigada. Trabajar en esta dirección mejorará también nuestros conocimientos a escala local, ayudándonos a distinguir entre los grupos con los que queremos hablar sin prestarles apoyo y aquellos a los que apoyaremos activamente como adalides de la seguridad humana y de la reconciliación.

La UE fomentará asimismo a todos los niveles la gobernanza inclusiva a través de la mediación y la facilitación. Al mismo tiempo, elaboraremos enfoques más creativos en relación con la diplomacia. Esto quiere decir también promover el papel de las mujeres en los esfuerzos de paz, desde la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad hasta la mejora del equilibrio interno entre hombres y mujeres por parte de la UE. Implica asimismo que recurramos más sistemáticamente a la diplomacia cultural, interconfesional, científica y económica en la resolución de conflictos.

### ***Economía política de la paz***

La UE propiciará un espacio en el que pueda arraigar y consolidarse la economía legítima. En medio del conflicto violento, esto significa garantizar el acceso a la ayuda humanitaria para

permitir que se faciliten bienes y servicios básicos. También significa trabajar para truncar la economía política de guerra y crear posibilidades de que existan medios legítimos de subsistencia. Esto exige mayores sinergias entre la ayuda humanitaria y la ayuda para el desarrollo, canalizando nuestro apoyo para proporcionar sanidad, educación, protección, productos básicos y empleo legítimo. Cuando aparezcan las perspectivas de estabilización, el comercio y el desarrollo - trabajando en sinergia - pueden sustentar la consolidación de la paz a largo plazo.

Las medidas restrictivas, asociadas con la diplomacia, son instrumentos fundamentales para propiciar la llegada de cambio pacífico. Dichas medidas pueden desempeñar un papel cardinal en la disuasión, en la prevención y en la resolución de conflictos. Las sanciones inteligentes, en observancia del Derecho internacional y de la UE, se calibrarán y supervisarán cuidadosamente a fin de apoyar la economía legítima y evitar que se perjudique a las sociedades locales. Para luchar contra la economía delictiva de guerra, la UE debe modernizar también su política en materia de control de las exportaciones de productos de doble uso, así como la lucha contra el tráfico ilegal de bienes culturales y recursos naturales.

### **3.4 Órdenes regionales de cooperación**

En un mundo sometido a las presiones mundiales por un lado y a reacciones locales por otra, cobra importancia la dinámica regional. Las regiones, en tanto que complejas redes de poder, interacción e identidad, representan espacios vitales para la gobernanza en un mundo descentralizado. Las formas voluntarias de gobernanza regional ofrecen a los Estados y a los pueblos la oportunidad de gestionar mejor las inquietudes de seguridad, cosechar los beneficios de la globalización, expresar más plenamente las culturas e identidades y ejercer influencia en los asuntos mundiales. Esta es una de las lógicas fundamentales subyacentes a la paz y el desarrollo propios de la UE en el siglo 21<sup>o</sup>. Por ello promoveremos y apoyaremos los órdenes regionales de cooperación en todo el mundo, incluso en las áreas más divididas. Los órdenes regionales no adoptan una forma única. Siempre que sea posible y esté de acuerdo con nuestros intereses, la UE apoyará las organizaciones regionales. No nos esforzaremos por exportar nuestro modelo, sino que más bien buscaremos la inspiración recíproca de las diferentes experiencias regionales. No obstante, los órdenes regionales de cooperación no solo los crean las organizaciones. Comprenden una mezcla de relaciones bilaterales, subregionales, regionales e interregionales. Asimismo integran el papel de actores mundiales interconectados con los esfuerzos cooperativos asumidos por cada región. Tomados en su conjunto pueden hacer frente a conflictos, desafíos y oportunidades transnacionales. En las diferentes regiones del mundo, la UE actuará impulsada

por objetivos específicos. En todas las regiones, invertiremos en relaciones cooperativas a fin de impulsar las responsabilidades mundiales compartidas.

### ***Orden de la seguridad europea***

La soberanía, la independencia y la integridad territorial de los Estados, la inviolabilidad de las fronteras y la resolución pacífica de litigios son elementos clave del orden de la seguridad europea. Estos principios se aplican a todos los Estados, dentro y fuera de las fronteras de la UE.

Sin embargo, la paz y la estabilidad de Europa ya no pueden darse por sentadas. La violación del Derecho internacional por Rusia y la desestabilización de Ucrania, que se suman a los prolongados conflictos de la zona más amplia de la región del Mar Negro suponen un desafío para el orden de la seguridad europea en su núcleo. La UE se mantendrá unida para sostener el Derecho internacional, la democracia, los derechos humanos, la cooperación y del derecho de todo país a decidir libremente su propio futuro.

La gestión de la relación con Rusia representa un reto estratégico clave. El enfoque de coherencia y unidad no debe dejar de constituir la base de la política de la UE respecto de Rusia. Los cambios sustanciales en las relaciones entre la UE y Rusia se asientan sobre la premisa del pleno respeto del Derecho internacional y los principios en que se basa el orden de la seguridad europea, entre ellos el Acta Final de Helsinki y la Carta de París. No reconoceremos la anexión ilegal de Crimea por Rusia ni aceptaremos la desestabilización del este de Ucrania.

Fortaleceremos la UE, aumentaremos la resiliencia de nuestros vecinos orientales y apoyaremos su derecho a determinar libremente su enfoque respecto de la UE. Al mismo tiempo, la UE y Rusia son interdependientes. Por ello buscaremos la participación de Rusia a fin de debatir los desacuerdos siempre y cuando nuestros intereses coincidan. Además de las cuestiones de política exterior en las que estamos cooperando en la actualidad, también se podría trabajar de modo selectivo sobre asuntos de interés europeo, como el clima, el Ártico, la seguridad marítima, la educación, la investigación y la cooperación transfronteriza. Esta actuación comprendería asimismo unos lazos de tipo social más estrechos, a través de la facilitación de los viajes para los estudiantes, la sociedad civil y las empresas.

Abarcando toda la región, la UE fomentará la cooperación con el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. La OSCE, como organización que cubre toda Europa y se extiende hasta Asia Central con un vínculo transatlántico, se encuentra en el corazón del orden de la seguridad europea. La UE reforzará su contribución en el marco de su cooperación con la OSCE como pilar de la seguridad europea.

### ***Un Mediterráneo, un Oriente Próximo y un continente africano pacíficos***

El Mediterráneo, el Oriente Próximo y partes del África subsahariana atraviesan un periodo turbulento cuyo resultado probablemente no se aclarará en varias décadas. La resolución de conflictos y la promoción del desarrollo y los derechos humanos en el sur son esenciales para afrontar la amenaza del terrorismo, los desafíos demográficos, de la migración y el cambio climático, así como para aprovechar las oportunidades de la prosperidad compartida. La UE intensificará su apoyo destinado a la cooperación y la cooperación misma con las organizaciones regionales y subregionales de África y de Oriente Próximo, al igual que los formatos de cooperación en funcionamiento. No obstante, las organizaciones regionales no abordan todas las dinámicas pertinentes y algunas de ellas reflejan los desfases existentes. En consecuencia, también actuaremos de modo flexible para contribuir a colmar las brechas y ayudar a los actores regionales a conseguir resultados concretos. Ello se conseguirá movilizándolo nuestras políticas y marcos bilaterales y multilaterales y también asociándonos a las sociedades civiles de la región.

La UE seguirá cinco líneas de acción. En primer lugar, en el Magreb y en Oriente Próximo, la UE apoyará la cooperación multilateral en funcionamiento. Respondremos la cooperación práctica, también a través de la Unión por el Mediterráneo, sobre cuestiones como la seguridad de las fronteras, el tráfico ilegal, la lucha antiterrorista, la no proliferación, el acceso al agua y la seguridad alimentaria, la energía y el cambio climático, las infraestructuras y la gestión de catástrofes. Fomentaremos el diálogo y la negociación acerca de los conflictos regionales, como el de Siria y el de Libia. En relación con el conflicto entre Palestina e Israel, la UE trabajará en estrecha colaboración con el Cuarteto, la Liga Árabe y todos los interesados clave a fin de mantener la perspectiva de viabilidad de una solución de dos Estados basada en las fronteras de 1967 con intercambio de tierras equivalentes, y a fin de recrear las condiciones para unas negociaciones significativas. La UE también fomentará el pleno cumplimiento del Derecho europeo e internacional al profundizar en la cooperación con Israel y la Autoridad Palestina.

En segundo lugar, la UE intensificará la cooperación sectorial con Turquía, al tiempo que se esforzará por anclar Turquía en la democracia, de acuerdo con los criterios de adhesión, incluyendo la normalización de las relaciones con Chipre. Por consiguiente, la UE continuará con el proceso de adhesión -ciñéndose a un conjunto de condiciones para la misma estricto y justo- al tiempo que procederá de modo coherente al diálogo en materia de lucha antiterrorista, seguridad regional y refugiados. También trabajaremos en la modernización de la unión aduanera y la liberalización de visados, y continuaremos la cooperación con Turquía en los ámbitos de la educación, la energía y el transporte.

En tercer lugar, la UE proseguirá con una actuación equilibrada en el Golfo. Seguirá cooperando con el Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo (CCG) y de modo individual con los países del Golfo. Basándose en el acuerdo nuclear con Irán y en su aplicación, también trabajará de modo gradual con Irán en ámbitos como el comercio, la investigación, el medio ambiente, la energía, la lucha contra el tráfico ilegal de personas, la migración y los intercambios entre las sociedades. Profundizará en el diálogo con Irán y los países del CCG sobre los conflictos regionales, los derechos humanos y la lucha antiterrorista, con el objeto de prevenir el contagio de las crisis existentes y de promover el espacio para la cooperación y la democracia.

En cuarto lugar, a la luz de las crecientes interconexiones entre el norte de África y el África subsahariana, así como entre el Cuerno de África y Oriente Próximo, la UE apoyará la cooperación a través de estas subregiones. Ello incluye el fomento de las relaciones triangulares a través del Mar Rojo entre Europa, el Cuerno de África y el Golfo, a fin de hacer frente a los desafíos para la seguridad y aprovechar las oportunidades económicas. Ello supone abordar de modo sistemático la dinámica transfronteriza en el norte y el oeste de África, el Sahel y la región del Lago Chad a través de vínculos más estrechos con la Unión Africana, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) y el G5 del Sahel.

Por último, invertiremos en paz y desarrollo para África como inversión en favor de nuestra propia seguridad y prosperidad. Intensificaremos la cooperación con la Unión Africana, y también la CEDEAO, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo del África Oriental y la Comunidad del África Oriental, entre otras organizaciones, así como la ayuda en su favor. Debemos redoblar nuestros esfuerzos para estimular el crecimiento y el empleo en África. Los acuerdos de asociación económica pueden espolear la integración y la movilidad en África, y fomentar su participación plena y equitativa en las cadenas de valor mundial. Asimismo se necesita un salto cuantitativo de la inversión europea en África a fin de apoyar el desarrollo sostenible.

Estableceremos lazos más fuertes entre nuestras políticas de comercio, desarrollo y seguridad en África, y combinaremos los esfuerzos de desarrollo con el trabajo en migración, sanidad, educación, energía y clima, ciencia y tecnología, en particular para mejorar la seguridad alimentaria. Continuaremos apoyando los esfuerzos de paz y seguridad en África, y prestaremos asistencia al trabajo de las organizaciones africanas en los ámbitos de la prevención de conflictos, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, la migración y la gestión de fronteras. Lo haremos por medio de la diplomacia, la PCSD y el desarrollo, así como los fondos fiduciarios para el respaldo de estrategias regionales.

### ***Un Atlántico más cercano***

La UE seguirá invirtiendo en unos lazos estrechos con el otro lado del Atlántico. Una asociación transatlántica sólida por medio de la OTAN y con los Estados Unidos y Canadá nos ayuda reforzar la resiliencia y hacer frente a los conflictos, al tiempo que contribuye a una gobernanza mundial efectiva. La OTAN ha sido para sus miembros el cimiento de la seguridad euroatlántica durante casi setenta años. Sigue siendo la alianza militar más sólida y eficaz del mundo. La UE profundizará en su asociación con la OTAN a través del desarrollo coordinado de la capacidad de defensa, los ejercicios paralelos y sincronizados, y las acciones de refuerzo mutuo para desarrollar las capacidades de nuestros socios, afrontar las amenazas híbridas y las ciberamenazas, y promover la seguridad marítima.

Con los EE. UU., la UE trabajará para conseguir una Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI). Al igual que el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) con Canadá, la ATCI es una prueba del compromiso transatlántico con unos valores compartidos y muestra nuestra disposición a llevar a cabo una agenda comercial basada en normas ambiciosas. En el ámbito de una agenda de seguridad más amplia, los EE. UU. seguirán siendo nuestro interlocutor fundamental. La UE intensificará la cooperación con los EE. UU. y Canadá en materia de gestión de crisis, lucha contra el terrorismo, ciberseguridad, migración, energía y cambio climático.

En el espacio atlántico más amplio, la Unión ampliará la cooperación y establecerá asociaciones más intensas con América Latina y el Caribe, basadas en valores e intereses comunes. Desarrollará vínculos multilaterales con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y con diferentes agrupaciones regionales en función de su ventaja competitiva. Aceleraremos el diálogo político y la cooperación sobre migración, seguridad marítima y protección de la vida oceánica, cambio climático y energía, desarme, no proliferación y control de armamentos, y lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo. Trabajaremos para llegar a un acuerdo de libre comercio con Mercosur, impulsaremos el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con Cuba, e invertiremos en unas conexiones socioeconómicas más estrechas con los países de América Latina y el Caribe a través de la facilitación de visados, los intercambios de estudiantes, el hermanamiento de ciudades, la investigación, la cooperación y los proyectos técnicos. También apoyaremos de modo activo la negociación y la aplicación de acuerdos de paz en la región, como estamos haciendo en Colombia.

### ***Conexión con Asia***

Existe una conexión directa entre la prosperidad europea y la seguridad asiática. A la luz del peso económico que representa Asia para la UE -y viceversa- la paz y la estabilidad en Asia son un requisito previo para nuestra prosperidad. Profundizaremos en nuestra diplomacia económica e intensificaremos nuestro papel en la seguridad de Asia.

La UE actuará respecto de China sobre la base del respeto del Estado de Derecho, tanto en lo nacional como lo internacional. Seguiremos un planteamiento coherente en relación con los impulsos de conexión de China con occidente aprovechando al máximo el potencial de la plataforma de conectividad UE-China, y los marcos de la ASEM y UE-ASEAN. La UE también profundizará las relaciones con China en relación con el comercio y las inversiones, buscando unas condiciones de competencia equitativas, una protección adecuada de los derechos de propiedad intelectual, mayor cooperación en materia de tecnología punta. En paralelo, la UE intensificará su diplomacia económica en la región, trabajando para conseguir acuerdos de libre comercio ambiciosos con socios estratégicos como el Japón y la India, así como los Estados miembros de ASEAN, aspirando en última instancia a un acuerdo UE-ASEAN.

También definiremos un enfoque más equilibrado respecto de Asia desde el punto de vista político, con la intención de aportar en mayor grado contribuciones prácticas a la seguridad de Asia. Ampliaremos nuestras asociaciones, incluidas las de seguridad, con Japón, la República de Corea, Indonesia y otros. Seguiremos apoyando los procesos de desarrollo institucional y reconciliación en Afganistán en colaboración con nuestros socios regionales e internacionales. Promoveremos la no proliferación en la península de Corea. En el este y el sudeste asiático, sostendremos la libre navegación, mantendremos con firmeza el respeto del Derecho internacional, incluido el Derecho del Mar y sus procedimientos de arbitraje, y alentaremos la resolución pacífica de litigios. Contribuiremos a la creación de capacidades marítimas y apoyaremos una arquitectura de seguridad regional conducida por la ASEAN. En Asia central y el sudeste asiático intensificaremos la cooperación en la lucha contra el terrorismo, la lucha contra el tráfico ilegal y sobre migración, y fomentaremos la conectividad en el ámbito de los transportes, el comercio y la energía. En todas las regiones del Indo-Pacífico y del este asiático, la UE promoverá los derechos humanos y apoyará las transiciones democráticas, como la de Myanmar/Birmania.

### **Cooperación en el Ártico**

Con tres Estados miembros y dos miembros del Espacio Económico Europeo que son Estados árticos, la UE tiene interés estratégico en que el Ártico siga siendo un área de baja tensión, con una cooperación en curso a cargo del Consejo Ártico, un marco jurídico que funciona satisfactoriamente y una sólida cooperación política y de seguridad. La UE contribuirá a ello mediante un trabajo más intenso en materia de acción por el clima e investigación medioambiental, desarrollo sostenible, telecomunicaciones y búsqueda y salvamento, así como mediante la cooperación concreta con los Estados, las instituciones, los pueblos indígenas y las comunidades locales del Ártico.

### **3.5 Gobernanza mundial para el siglo XXI**

Sin normas mundiales y sin medios para hacerlas respetar la paz y la seguridad, la prosperidad y la democracia -nuestros intereses vitales- están en peligro. Guiada por los valores en los que se basa, la UE está comprometida con un orden mundial basado en el Derecho internacional, incluidos los principios de la Carta de las Naciones Unidas, que asegure la paz, los derechos humanos, el desarrollo sostenible y un acceso constante al patrimonio natural de la humanidad. Este compromiso se plasma en una aspiración a transformar más que a simplemente conservar el sistema actual. La UE abogará por unas Naciones Unidas fuertes como sustento del orden basado en normas y elaborará a escala mundial respuestas coordinadas con organizaciones internacionales y regionales y agentes estatales y no estatales.

**Reformas:** El compromiso con la gobernanza mundial debe traducirse en la determinación de reformar las Naciones Unidas, incluido el Consejo de Seguridad, y las instituciones financieras internacionales (IFI). La resistencia al cambio podría desencadenar la erosión de tales instituciones y favorecer la aparición de agrupaciones alternativas, en detrimento de todos los Estados miembros de la UE. La UE defenderá los principios de rendición de cuentas, representatividad, responsabilidad, eficacia y transparencia. El significado práctico de tales principios se concretará caso por caso. Seguiremos pidiendo a los miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que no voten en contra de proyectos de resoluciones viables relativas a intervenciones oportunas y decididas para impedir o poner fin a las atrocidades masivas. La UE fortalecerá su voz en todos los foros multilaterales —en particular, las Naciones Unidas, las IFI y las organizaciones internacionales de justicia— y reforzará su visibilidad y cohesión. Trabajaremos por una representación cada vez más unificada de la zona del euro en el Fondo Monetario Internacional.

***Inversión:*** Creer en las Organización de las Naciones Unidas supone invertir en ella, sobre todo en lo que respecta a sus funciones de mantenimiento de la paz, de mediación, de consolidación de la paz y de asistencia humanitaria. La UE y sus Estados miembros, que a día de hoy ya son el mayor donante de las agencias humanitarias de las Naciones Unidas, invertirán aún más en sus actividades. La PCSD podría respaldar en mayor medida y complementar las iniciativas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas mediante operaciones puente, de estabilización o de otro tipo. La UE también promoverá la sinergia con las actividades de las Naciones Unidas en materia de consolidación de la paz, mediante una mayor coordinación de la planificación, la evolución y la retirada de las misiones de capacitación de la PCSD en situaciones de inestabilidad.

***Ejecución:*** La UE predicará con el ejemplo mediante la puesta en práctica de los compromisos adquiridos en materia de desarrollo sostenible y cambio climático. Aumentará la financiación de la lucha contra el cambio climático, promoverá la integración de las cuestiones climáticas en los foros multilaterales, incrementará el objetivo de revisión previsto en el Acuerdo de París y trabajará para reducir el coste de la energía limpia. Los ODS determinarán la configuración del acuerdo de asociación que suceda al de Cotonú e impulsarán la reforma de la política de desarrollo, incluido el consenso de la UE en materia de desarrollo. Además, la aplicación de los ODS exigirá cambios en todas las políticas internas y externas, con el fomento de las asociaciones público-privadas y un mayor aprovechamiento de la experiencia del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en la prestación de asistencia técnica y en la creación de capacidad en los países en desarrollo y de renta media.

***Profundización:*** La UE es la mayor economía del mundo y, como tal, es uno de los principales motores del comercio y de la inversión mundiales, sectores en los que aún cabe una mayor profundización de las normas. Nuestra prosperidad se fundamenta en un sistema económico abierto, basado en reglas y con unas condiciones de competencia verdaderamente equitativas, que nuestra diplomacia económica seguirá promoviendo. Trataremos de celebrar acuerdos de libre comercio de amplio alcance con Estados Unidos, Japón, Mercosur, India, ASEAN y otros socios, que constituirán piedras angulares del libre comercio mundial. La celebración de acuerdos ambiciosos basados en el beneficio mutuo, como el ATCI y el AECG, puede contribuir a promover la reglamentación internacional, la protección de los consumidores y la normativa laboral, medioambiental y de salud y seguridad. La nueva generación de acuerdos comerciales, entre los que se incluyen los de servicios, economía digital, energía y materias primas, pueden contribuir a reducir la fragmentación y las barreras jurídicas y a reglamentar el acceso a los recursos naturales. La UE se asegurará de que todos sus acuerdos comerciales se negocien de tal manera

que se favorezca que la Organización Mundial del Comercio (OMC) vuelva a ocupar un lugar central en las negociaciones mundiales. El interés de la UE por un sistema económico justo y abierto está vinculado también al crecimiento y la seguridad marítimas de todo el mundo, que exigen garantizar la existencia de rutas oceánicas y marítimas abiertas y protegidas, esenciales para el comercio y el acceso a los recursos naturales. La UE contribuirá a la seguridad marítima mundial basándose en la experiencia adquirida en el océano Índico y en el Mediterráneo y explorando nuevas posibilidades en el golfo de Guinea, el mar de la China Meridional y el estrecho de Malaca. La UE, como proveedor de seguridad marítima mundial, promoverá una mayor universalización y aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, incluidos los mecanismos de resolución de conflictos. También fomentaremos la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y los recursos marinos y el crecimiento de la economía azul, subsanando las lagunas jurídicas e impulsando el conocimiento y la sensibilización en relación con los océanos.

**Ampliación:** Trataremos de ampliar el ámbito de aplicación de las normas, los regímenes y las instituciones internacionales. La proliferación de armas de destrucción masiva y de sistemas vectores sigue siendo una amenaza creciente para Europa y el resto del mundo. La UE respaldará firmemente la adhesión de nuevas partes a los tratados y regímenes multilaterales de no proliferación y de control de armamento, así como su universalización y su plena aplicación y ejecución. Emplearemos todos los medios a nuestro alcance para contribuir a la resolución de crisis de proliferación, como ya hicimos de forma fructífera en el caso del programa nuclear iraní. La UE participará activamente en los regímenes de control de las exportaciones, reforzará las normas comunes por las que se rigen las políticas de los Estados miembros en materia de exportación de material y tecnologías militares, incluido el material de doble uso, y apoyará a las autoridades de control de las exportaciones en terceros países y a los organismos técnicos encargados de mantener los regímenes de control de armamento. La UE también promoverá el deber de protección, el derecho internacional humanitario, la legislación internacional sobre derechos humanos y el Derecho penal internacional. Apoyaremos al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas e impulsaremos la más amplia aceptación de la competencia de la Corte Penal Internacional y de la Corte Internacional de Justicia.

**Desarrollo:** En aquellos asuntos mundiales que se encuentran en los confines de la reglamentación multilateral, es necesario seguir formulando normas que garanticen la seguridad y el acceso sostenible al patrimonio común universal. La UE será un ciberactor con visión de futuro que protegerá nuestros activos y valores en el mundo digital, en particular mediante la promoción de una Internet mundial gratuita y segura. Participaremos en acciones de ciberdiplomacia y de

capacitación con nuestros socios y trataremos de celebrar acuerdos de comportamiento responsable en el ciberespacio basados en el Derecho internacional existente. Apoyaremos la gobernanza digital multilateral y un marco de cooperación mundial en materia de ciberseguridad, respetando la libre circulación de la información. En el ámbito espacial, promoveremos la autonomía y la seguridad de nuestros servicios espaciales y trabajaremos en la formulación de principios de comportamiento espacial responsable, que podría dar lugar a la adopción de un código de conducta internacional de carácter voluntario. En el sector energético, impulsaremos mecanismos multilaterales cuyo objeto sea garantizar patrones energéticos sostenibles, tanto mediante la formulación de nuestras propias políticas sostenibles como mediante el establecimiento de un diálogo más estrecho con los principales consumidores y productores de energía. En lo que respecta a la salud, trabajaremos para lograr una mayor eficacia en la prevención y detección de las pandemias mundiales y en la manera de responder a las mismas. También es necesario disponer de normas mundiales en ámbitos tales como la biotecnología, la inteligencia artificial, la robótica y los aparatos pilotados a distancia, con el fin de evitar riesgos de seguridad y aprovechar sus beneficios económicos. En todos estos ámbitos, la UE promoverá los intercambios en los foros multilaterales pertinentes con el fin de encabezar la formulación de normas y crear asociaciones en aquellos ámbitos que se encuentran en los confines de la reglamentación multilateral.

**Asociaciones:** En el ámbito de la gobernanza mundial, la UE predicará con el ejemplo, pero no puede hacerlo sola. Asumirá funciones de definición de la agenda, de comunicación, de coordinación y de mediación en una red interconectada de participantes. Cooperará tanto con Estados y organizaciones como con el sector privado y la sociedad civil. En la gran mayoría de los asuntos relacionados con la gobernanza mundial, trabajaremos en cooperación con las Naciones Unidas, que además de proporcionar un marco para el desarrollo del sistema multilateral es un socio esencial de la Unión Europea; con otros socios fundamentales, como Estados Unidos; con organizaciones regionales, y con socios estratégicos afines en Asia, África y las Américas. La UE también invertirá en agentes no estatales fundamentales, en particular de la sociedad civil. A pesar de la cada vez mayor represión, la sociedad civil mundial está creciendo y fomentando nuevos tipos de activismo. La UE perfeccionará los instrumentos para proteger y capacitar a los agentes cívicos, en particular a los defensores de los derechos humanos, respaldando con ello el desarrollo de una sociedad civil dinámica en todo el mundo.

La manera de lograr una gobernanza mundial eficaz puede diferir según el caso. En el ámbito cibernético, la gobernanza mundial depende de una alianza progresista entre los Estados, las organizaciones internacionales, la industria, la sociedad civil y los expertos técnicos. En lo que

respecta al multilateralismo marítimo, la UE colaborará con la UE y sus agencias especializadas, la OTAN, nuestros socios estratégicos y ASEAN. En el ámbito de la ayuda humanitaria, el desarrollo sostenible y el cambio climático, la UE cooperará con las Naciones Unidas y el G20, así como con los nuevos donantes, la sociedad civil y el sector privado. En lo que respecta a la lucha contra el terrorismo, intensificaremos el diálogo con las Naciones Unidas y, al mismo tiempo, estableceremos asociaciones de amplio alcance con Estados, organizaciones regionales, la sociedad civil y el sector privado en ámbitos tales como la lucha contra el extremismo violento y la financiación del terrorismo.

#### **4. De la visión a la acción**

Llevaremos adelante nuestras prioridades mediante la movilización de nuestras redes, que son inigualables, nuestro peso económico y todos los instrumentos a nuestro alcance, de manera coherente y coordinada. No obstante, para la consecución de nuestros objetivos, debemos invertir colectivamente en una Unión viable, coordinada y con capacidad de reacción.

##### ***Una Unión creíble***

Para relacionarse con el mundo de manera responsable, la credibilidad es fundamental. La credibilidad de la UE se sustenta en nuestra unidad, nuestros numerosos logros, nuestro atractivo perdurable, la eficacia y la coherencia de nuestras políticas y la adhesión a nuestros valores. Para que la Unión sea más fuerte, será necesario invertir en todos los ámbitos de la política exterior, desde la investigación hasta la lucha contra el cambio climático, pasando por la infraestructura, la movilidad, el comercio, el régimen de sanciones, la diplomacia y el desarrollo.

En el mundo frágil en que vivimos, el poder simbólico no basta. Tenemos que potenciar nuestra credibilidad en materia de seguridad y defensa. Para hacer frente a las crisis externas, capacitar a nuestros socios y proteger Europa, los Estados miembros deben destinar recursos suficientes al gasto en defensa, hacer un uso lo más eficiente posible de los recursos y cumplir el compromiso colectivo de dedicar el 20% del presupuesto de defensa a investigación y tecnología y a la adquisición de material. Las capacidades deben desarrollarse con el máximo grado de interoperabilidad y homogeneidad y, cuando sea posible, deben emplearse en apoyo de la UE, la OTAN, las Naciones Unidas y otras iniciativas multinacionales. Aunque el Consejo debe adoptar una estrategia sectorial que defina más detalladamente el grado de ambición civil y militar, las funciones, los requisitos y las prioridades de capacitación que se derivan de la presente Estrategia, algunos de estos ámbitos ya se pueden poner de relieve en consonancia con los compromisos asumidos por el Consejo Europeo.

En primer lugar, la seguridad europea depende de una evaluación mejor y compartida de las amenazas y retos internos y externos. Los europeos tienen que mejorar la vigilancia y control de los flujos que tengan repercusiones relativas a la seguridad. Esto exige invertir en inteligencia, vigilancia y reconocimiento, en particular en sistemas de aeronave pilotada a distancia, comunicaciones por satélite y acceso autónomo al espacio y a la observación permanente de la tierra. Por lo que se refiere a la lucha antiterrorista, los Estados miembros tienen que aplicar la legislación relativa explosivos, armas de fuego, registro de nombres de los pasajeros (PNR), así como invertir en la capacidad de detección y el rastreo transfronterizo de armas. En segundo lugar, los europeos tienen que invertir en la capacidad digital para asegurar datos, redes e infraestructura crítica dentro del espacio digital europeo. Tenemos que desarrollar capacidades en servicios y productos digitales de confianza y en tecnologías informáticas que realcen nuestra resiliencia. Tenemos que fomentar más inversiones y capacidades en todos los Estados miembros mediante la investigación y desarrollo cooperativos, la formación, los ejercicios y los programas de licitación. En tercer lugar, por lo que se refiere a las capacidades militares de alta gama, los Estados miembros necesitan todos los principales equipos que respondan a las crisis exteriores y mantengan segura a Europa. Esto supone disponer de capacidades terrestres, aéreas y marítimas plenas, entre ellas las herramientas estratégicas.

Para adquirir y mantener muchas de esas capacidades, los Estados miembros tendrán que avanzar hacia la cooperación en materia de defensa como norma. Los Estados miembros siguen siendo soberanos en sus decisiones de defensa; no obstante, los programas meramente nacionales de defensa son insuficientes para hacer frente a las carencias estratégicas. Estamos lejos de lograr nuestros niveles colectivos de referencia, como el 35% del gasto total en equipos en contratación en colaboración. El enfoque voluntario de cooperación en defensa tiene que plasmarse en compromisos reales. Podría favorecer una mayor coherencia en la planificación en defensa y en el desarrollo de capacidades el llevar a acabo un proceso de revisión anual coordinado a escala de la UE para tratar los planes de gasto militar de los Estados miembros. Esto debería hacerse en plena coherencia con el proceso de planificación de defensa de la OTAN. La Agencia Europea de Defensa (AED) desempeña un papel clave en el refuerzo del Plan de Desarrollo de Capacidades al funcionar como interfaz entre los Estados miembros y la Comisión y asistir a los Estados miembros en el desarrollo de las capacidades procedentes de los objetivos políticos expuestos en esta Estrategia.

Se fomentará sistemáticamente la cooperación en defensa entre Estados miembros. Las evaluaciones regulares de los niveles de referencia de la AED pueden crear una presión positiva entre iguales entre Estados miembros. De manera fundamental, la financiación de la UE en

investigación y tecnología de defensa, que se refleja en primer lugar en la revisión intermedia del marco financiero plurianual, y más adelante en un programa pleno y real en el próximo ciclo presupuestario, será de gran utilidad para desarrollar las capacidades de defensa que Europa precisa.

Una industria de defensa europea sostenible, innovadora y competitiva es esencial para la autonomía estratégica de Europa y para una PCSD creíble. Puede también fomentar el crecimiento y el empleo. Una defensa europea sólida con base tecnológica e industrial precisa de un mercado interior equitativo, funcional y transparente, una seguridad de suministro y un diálogo estructurado con las industrias de defensa pertinentes. Asimismo, la garantía de la participación de las pequeñas y medianas empresas (pymes) en el sector de la defensa puede mejorar la innovación y la inversión en las tecnologías militares del mañana.

### ***Una Unión con capacidad de respuesta***

Vivimos en un mundo de previsible imprevisibilidad. Por ello tenemos que estar equipados para responder de la manera más rápida y flexible a lo desconocido que nos espera. Tener una Unión con mayor capacidad de respuesta exige cambios. Estos tienen que producirse en la diplomacia, en la PCSD y en el desarrollo, así como en las inversiones en la base de conocimiento que sustente nuestra acción exterior.

En primer lugar, nuestra actividad diplomática tiene que basarse plenamente en el Tratado de Lisboa. La política exterior de la UE no es una actuación en solitario: es una orquesta que toca la misma partitura. Nuestra diversidad es un enorme activo siempre que permanezcamos unidos y trabajemos en coordinación. La cooperación entre Estados miembros puede reforzar nuestro compromiso en el mundo. La Alta Representante (AR) podrá invitar a un Estado miembro o un grupo de Estados miembros deseosos y capaces de contribuir, bajo la responsabilidad del Consejo, a aplicar las posiciones acordadas del Consejo. La AR mantendrá al Consejo plenamente informado y garantizará la coherencia con las políticas de la UE acordadas.

En segundo lugar, la PCSD tiene que ser más rápida y eficaz. Europa tiene que estar preparada para responder rápidamente a las crisis, dentro del pleno cumplimiento de la Carta de las Naciones Unidas. Esto exige que los Estados miembros mejoren la capacidad de despliegue y la interoperabilidad de sus fuerzas mediante entrenamiento y ejercicios. Tenemos que desarrollar la capacidad de respuesta rápida, y ello también haciendo frente a los obstáculos de procedimiento, financieros y políticos que impiden el despliegue de grupos de combate, afectan negativamente a la generación de fuerzas y reducen la efectividad de las operaciones militares de PCSD. A la vez,

tenemos que seguir desarrollando nuestras misiones civiles, una marca registrada de la PCSD, fomentando la generación de fuerzas, acelerando el despliegue y proporcionando el entrenamiento básico basado en currículos a escala de la UE. Una PCSD con capacidad de respuesta exige también racionalizar nuestra estructura institucional. Tenemos que reforzar la planificación operativa y las estructuras de actuación, y también establecer conexiones más estrechas entre las estructuras y misiones civiles y militares, sin olvidar que pueden desplegarse en el mismo teatro de operaciones. Debe explorarse en este ámbito una mayor cooperación entre Estados miembros. Si se logra el éxito y se repite en el tiempo, todo ello podría llevar a una forma más estructurada de cooperación, haciendo uso pleno del potencial del Tratado de Lisboa.

En tercer lugar, la política de desarrollo será más flexible y ajustada a nuestras prioridades estratégicas. Recalamos nuestro compromiso colectivo para lograr el objetivo del 0,7 % de AOD/RNB de acuerdo con los principios del CAD. Los fondos de desarrollo tienen que ser estables, pero unos ciclos de programación prolongados limitan el uso oportuno del apoyo de la UE y pueden reducir nuestra visibilidad e impacto. Tiene que ser más flexible la disponibilidad de sumas limitadas para actividades en el terreno, sobre todo de prevención de conflictos y apoyo de la sociedad civil. En la Comisión, hay que incorporar la flexibilidad a nuestros instrumentos financieros y permitir el uso de fondos no comprometidos en un año concreto en años sucesivos para dar respuesta a crisis. Esto contribuirá también a colmar la lagunas entre instrumentos financieros y capítulos presupuestarios. En paralelo, ha llegado ya la hora de considerar la reducción del número de instrumentos a fin de aumentar nuestra coherencia y flexibilidad, a la vez que se aumenta la cantidad total destinada al desarrollo.

Una actuación exterior con capacidad de respuesta tiene que contar con el apoyo de una sólida base de conocimientos. Unos enfoques orientados a la resiliencia y a la prevención y resolución de conflictos exigen una mayor sensibilización a las situaciones. La UE invertirá en el SEAE y coordinará mejor a instituciones y Estados miembros. Es un reto poner nuestras diferentes culturas nacionales al servicio de nuestros intereses comunes, pero es incomparable la suma de talentos disponible. Para abundar en este terreno, invertiremos en las personas, sobre todo sobre el terreno. Esto significa dotar a nuestras delegaciones de los conocimientos necesarios, como las cuestiones sectoriales y las lenguas locales, la valoración de la experiencia en y sobre una región, el refuerzo de las secciones políticas de las delegaciones y el fomento del personal operativo para hacer uso de manera más política de sus conocimientos. Ello supone reforzar la participación de las mujeres en la elaboración de la política exterior. Supone invertir en el Sistema de Alerta Rápida de conflictos de la UE y lograr que todos nuestros compromisos exteriores tengan en cuenta conflictos y derechos. Trabajaremos también en pro de un mejor intercambio de

información y de la elaboración de informes conjuntos, de la planificación de análisis y respuestas entre embajadas de los Estados miembros, Delegaciones de la UE, servicios de la Comisión, Representantes especiales de la UE y misiones de las PCSD. Fomentaremos el intercambio de ideas entre nosotros y las organizaciones regionales e internacionales, la sociedad civil, el mundo académico, los grupos de reflexión y el sector privado. Lo haremos tanto de manera tradicional, mediante el diálogo, la cooperación y el apoyo, como mediante formatos innovadores, tales como los intercambios, personal incorporado y facilidades conjuntas, aprovechando el conocimiento y creatividad de nuestro sistema.

### ***Una Unión integrada***

Por último, nuestra acción exterior tiene que estar mejor integrada. Durante años, se han tomado importantes medidas al respecto: entre ellas, las innovaciones institucionales, como la creación en el Tratado de Lisboa de la doble función de Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión (ARVP) y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Un SEAE fuerte que trabaje con las otras instituciones de la UE habrá de ser el centro del coherente cometido de la UE en el mundo. Entre los esfuerzos en pro de la coherencia están las innovaciones de las políticas como el «enfoque integral en relación con las crisis» y la programación conjunta en el desarrollo, que será preciso mejorar. Entre los nuevos ámbitos de una acción exterior integrada figuran la diplomacia energética, la diplomacia cultural y la diplomacia económica.

Una Unión más próspera exige prioridades económicas puestas en relación con todos los países y regiones e integradas en las dimensiones exteriores de todas las políticas interiores. Una Unión más próspera exige una mayor coordinación entre la UE y los Estados miembros, el BEI y el sector privado. Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) representan también una oportunidad para catalizar esa coherencia. Su ejecución generará coherencia entre las dimensiones interior y exterior de nuestras políticas y con los instrumentos financieros. Nos permitirá desarrollar nuevas vías de fusionar subvenciones, préstamos y cooperaciones entre los sectores privado y público. Los ODS nos animan también a ampliar y aplicar el principio de coherencia política para el desarrollo de otros ámbitos políticos, así como a fomentar análisis y compromisos conjuntos entre servicios de la Comisión, instituciones y Estados miembros.

Tenemos que estar más integrados en todas las políticas interior y exterior. El fenómeno migratorio, por ejemplo, exige una conjunción de políticas equilibrada y respetuosa de los derechos humanos que aborde la gestión de los flujos y sus causas estructurales. Esto quiere decir superar la fragmentación de las políticas exteriores pertinentes sobre migraciones. En particular construiremos vínculos más fuertes entre los esfuerzos humanitarios y de desarrollo

mediante análisis conjuntos de riesgos y una programación y financiación plurianuales. Elaboraremos además diferentes políticas exteriores e instrumentos que tengan en cuenta las migraciones, desde la diplomacia y la PCSD al desarrollo y al clima, y garantizaremos su coherencia con las políticas interiores en lo que respecta a la gestión de fronteras, la seguridad nacional, el asilo, el empleo, la cultura y la educación.

En cuestiones de seguridad, el terrorismo, las amenazas híbridas y la delincuencia organizada no conocen fronteras. Esto exige unos vínculos institucionales más estrechos entre nuestra acción exterior y el espacio interior de libertad, seguridad y justicia. Se fomentarán lazos más estrechos mediante sesiones conjuntas del Consejo y grupos de reflexión conjuntos entre el SEAE y la Comisión. La política de defensa tiene también que vincularse a políticas que cubran el mercado interior, la industria y el espacio. Los esfuerzos de los Estados miembros también tienen que integrarse más: tiene que reforzarse la cooperación entre nuestros servicios policiales, judiciales y de inteligencia. Tenemos que hacer pleno uso del potencial de Europol y Eurojust y proporcionar una mayor apoyo al Centro de Análisis de Inteligencia de la UE. Tenemos que alimentar y coordinar la inteligencia obtenida de las bases de datos europeas, y poner las TIC, entre ellas los análisis de macrodatos, al servicio de una sensibilización situacional más profunda. Nuestros ciudadanos precisan de una mejor protección, también en terceros países, mediante planes conjuntos de contingencia y ejercicios de respuesta a crisis entre Estados miembros.

Tenemos que estar más integrados en nuestras políticas de seguridad y desarrollo. Las misiones de creación de capacidad de la PCSD tiene que coordinarlas la Comisión con el sector de la seguridad y de construcción del Estado de derecho. La creación de capacidades en pro de la seguridad y del desarrollo puede desempeñar un cometido esencial para empoderar y capacitar a nuestros socios a la hora de prevenir crisis y darles respuesta, y precisarán de apoyo financiero de la UE. Nuestra política de paz tiene que garantizar también una fluida transición de la gestión de crisis a corto plazo a la construcción de la paz a largo plazo para evitar lagunas a lo largo del ciclo de conflictos. El trabajo a largo plazo sobre una paz preventiva, resiliencia y derechos humanos debe ligarse a la respuesta a la crisis mediante ayuda humanitaria, PCSD, sanciones y diplomacia.

Por último, incluiremos sistemáticamente los derechos humanos y la dimensión de género en todos los sectores políticos e instituciones, y también fomentaremos una coordinación más estrecha en lo que se refiere a cuestiones digitales. Se precisa mas concienciación y conocimientos sobre tales temas dentro del SEAE y la Comisión. Una mejor coordinación entre

instituciones proporcionará además coherencia y difusión de mejores prácticas, lo que nos ayudará a lograr una Unión más fuerte y un mundo más resiliente, pacífico y sostenible.

### ***Camino a seguir***

La estrategia se basa en la visión y ambición de una Unión más fuerte, deseosa y capaz de marcar una diferencia positiva respecto a sus ciudadanos y el mundo. Tenemos que traducir esto rápidamente en acción. En primer lugar, tenemos que revisar las estrategias sectoriales existentes, así como elaborar y aplicar nuevas estrategias temáticas y geográficas de acuerdo con las prioridades políticas de esta estrategia. Ese trabajo tiene que iniciarse con procedimientos claros y plazos acordados con celeridad por todas las partes pertinentes. En segundo lugar, la propia estrategia global de la UE exigirá revisiones periódicas en consulta con el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo. Anualmente reflexionaremos sobre la marcha de la estrategia, indicando dónde serán precisas nuevas medidas de aplicación. Por último, se pondrá en marcha un nuevo proceso de reflexión estratégica, siempre que la UE y sus Estados miembros lo consideren necesarios, para permitir que la UE navegue eficazmente por nuestro tiempo. Nuestros ciudadanos se merecen una verdadera Unión, que promueva nuestros intereses comunes mediante un compromiso responsable y la cooperación con los demás.

## **Anexo IV**

### **From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1 (2017).**





---

From Shared Vision  
to Common Action:  
**Implementing the  
EU Global Strategy**  
Year 1

---

A Global Strategy  
for the European Union's Foreign  
and Security Policy



From Shared Vision  
to Common Action:  
**Implementing the  
EU Global Strategy**  
Year 1

# TABLE OF CONTENTS

---

FOREWORD BY FEDERICA MOGHERINI p.05

---

**1** INTRODUCTION p.09

---

**2** IMPLEMENTING THE GOALS OF THE EUGS p.12

- Resilience of states and societies to our East and South p.12
- An Integrated Approach to Conflicts and Crises p.16
- Security and Defence p.20

---

**3** CHANGING THE WAY WE WORK:  
A JOINED-UP UNION p.25

- The internal-external nexus p.26
- Public diplomacy p.30

---

**4** THE WORK AHEAD p.33

---



# Foreword by Federica Mogherini

High Representative of the Union for foreign and security policy  
Vice-President of the European Commission

We have lived through an eventful year in Europe and beyond. If I think back to June 2016, when I presented the Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, the world was a very different place. Since then, the Global Strategy has helped us steer the course of our foreign and security policy through difficult times.

First of all, the Global Strategy has served as a springboard to relaunch the process of European integration after the British referendum. One year ago, after that referendum, many predicted an "inevitable" decline of the European Union, and imagined that the Global Strategy would stay in a drawer or would very soon look outdated. Others told us that the change the Global Strategy advocated for would have taken years to turn into reality, or might simply never happen. This has not been the case. On the contrary, we have moved fast – and united – on concrete implementation, starting with security and defence. In this field, more has been achieved in the last ten months than in the last ten years. The new command centre for EU military training and advisory missions is now reality. A coordinated annual review of national defence budgets is taking shape. Preparations for a Permanent Structured Cooperation on defence among interested Member States are moving forward.

Far from being outdated, the Global Strategy has stood to the test of time in a very dense year. The Global Strategy's push for a European Union of security and defence, in complementarity with NATO and all our partners, anticipated the debate on military burden-sharing across the Atlantic. In a moment when the crucial role of the United Nations' system, the importance of development cooperation, or the reality of climate change are put into question, the Global Strategy has been a reminder of the European Union's strategic interest in a cooperative world order. It has helped us swim against the tide, keeping our unity and building strong global alliances around our key priorities.

The Global Strategy has shown to our partners that the European Union will continue to be a reliable global power and a strong security provider. Over the last year our cooperation with the UN has been closer than ever, and the Global Strategy's demand for reformed global governance resonates with the ambitious reform agenda for the UN system pushed forward by the new UN Secretary General, António Guterres. Our support to the Paris agreement on climate change, the Sustainable Development Goals or to peacekeeping operations represents a point of reference for our partners around the world. Today, the European Union is increasingly perceived as a strong and indispensable partner for peace, security and human development worldwide.

But the Global Strategy is not only about keeping a straight bar in difficult circumstances. It is also about change. It is about fulfilling the potential of our foreign policy to make Europe stronger, our world more peaceful, and our citizens more secure. The Global Strategy points at a very simple truth: in a world of giants and global challenges, we can only make a difference if we stand together as a Union. Our joint potential is indeed unparalleled. For instance, the European Union and its Member States invest

more in development cooperation than the rest of the world combined. This year, for the first time ever, we have managed to agree on a common development policy – the EU Consensus on Development – for all European institutions and Member States. From a shared vision stems common action.

We are also changing the way we approach conflicts and crises. On top of crisis management, we are putting stronger emphasis on preventing new wars, new humanitarian disasters, new refugee crises. And we are doing more to plan in due time for post-crisis reconstruction, from Syria and Iraq to Nigeria – because if we want peace, we must prepare for peace. The Global Strategy notes that events outside our border impact directly on our own security. So we have increased cooperation with our neighbours and partners, from the fight against terrorism to a better management of migration flows.

Things can change – when we work united, with a clear objective, to turn a vision into action. This first progress Report on the Global Strategy’s implementation maps this year’s achievement, and helps us chart the path ahead. A stronger and safer European Union is possible: together, we are making it happen.

From Shared Vision to Common Action

08

# 1/ Introduction

We have lived through an eventful year within and beyond our European Union. Internally, we faced the United Kingdom's referendum, a succession of key elections in several European countries, the beginning of a sustained economic recovery, and the 60th anniversary of the Rome Treaties, which both celebrated our past and projected our hopes into the future. The new US Administration is reshaping America's role in the international arena. Ongoing conflicts and tensions near and far, and the persisting threat of terrorism across all continents, including in the heart of Europe, continue to affect the daily life of ordinary citizens.

All these trends and events have made the EU Global Strategy for the European Union's foreign and security policy (EUGS), presented by High Representative and Vice President of the European Commission (HRVP) Federica Mogherini to the European Council in June 2016, a timely tool to tackle complexity within and beyond the EU's borders. As the title of the EUGS itself suggests – Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – the work was not meant to stop with the elaboration of a shared vision, but to trigger a new beginning through common action. This is why EU Heads of State and Government welcomed the presentation of the Strategy and invited the High Representative, the Commission and the Council to take the work forward.

This year's events have nothing but confirmed the priorities we identified in the EUGS, and sped up the tempo of our work. Our push for stronger EU cooperation on security and defence, in constant dialogue with NATO and all our partners, anticipated the

debate on burden-sharing across the Atlantic. Our collaboration with countries of origin and transit, to better manage migration flows, resonated with international calls for a global compact on refugees and migrants. Our focus on conflict prevention and post-conflict peacebuilding has gathered support among our partners, from Eastern Europe to the Middle East, from Africa to Latin America and Asia-Pacific. Our demand for reformed global governance was echoed by the ambitious reform agenda of the United Nations' system put forward by the new UN Secretary General, Antonio Guterres. Our investment in multilateralism and our commitment to the Paris Agreement on climate change and to the Sustainable Development Goals have cemented strong global alliances across the globe.

This work has pressed on at a rapid pace, building unity across all Member States and EU institutions. It is a common action that positions the Union ever more to play its full role on the global scene. And never more than now do Europeans and the wider world need a strong and united global Union.

The EUGS called for a yearly reflection “on the state of play of the Strategy, pointing out where further implementation must be sought”, a suggestion which was picked-up and endorsed by the Foreign Affairs Council in its October 2016 conclusions. Back then, the Council welcomed the HRVP's decision to submit a first yearly implementation report of the EUGS in June 2017. On that occasion, the Council, in parallel with the European Commission's release of its yearly work programme, outlined the priorities for the first year of implementation, drawing on the Roadmap proposed by the HRVP to Member States in September 2016<sup>1</sup>. The priorities highlighted for 2016-17 selected a mix of goals and means: resilience, an integrated approach to conflicts

---

1- Roadmap on the follow-up to the EU Global Strategy, EEAS(2016)

and crises, and security and defence; as well as work on the internal-external nexus and public diplomacy to be streamlined across our external action.

This Report reviews what has been done so far, suggesting possible leads for the work that lies ahead.

## 2/ Implementing the Goals of the EUGS

The EUGS is a “global” rather than an exclusively “security” strategy. Above all it provides a coherent perspective for the EU’s external action as a whole, as warranted by the Treaty on European Union. Security and defence are essential components for a credible EU role in the world. But the full strength and value of such instruments are fulfilled only when they are deployed alongside other external policies – such as enlargement, development and trade – or policies with external aspects, including on migration, energy, climate, environment, culture and more. This unique mix of actions is the European way to foreign and security policy. The Council and the Commission concurred that such a “whole of the EU” approach should be pursued in the implementation phase of the EUGS as well, and has been reflected in the EU’s regional and geographical priorities.

### ***Resilience of states and societies to our East and South***

Almost one fourth of the world’s population lives in fragile states or societies<sup>2</sup>. This year we have focused on preventing many of these fragile situations from turning into new wars, new humanitarian disasters, new refugee crises: we have worked to strengthen the resilience of states and societies to our East and South. We have engaged with governments and institutions as well as with civil society organisations and private actors. Our actions have spanned from security sector reform in Ukraine to the training of the Libyan coastguard, from supporting Syrian refugees and their host communities to setting up a European External Investment Plan for private companies to safely invest in fragile parts of our surroundings.

---

2- States of Fragility 2016: Understanding violence, OECD(2016)

Resilience is not a new concept. It is a notion that has been used for several years now amongst the humanitarian and development communities – starting with the 2012 Commission Communication on Resilience, the subsequent Council Conclusions and the Resilience Action Plan 2013-2020 – and more recently by the energy and climate as well as by the security and defence communities. To fully translate this common concept into common action, in June 2017 the Commission and the High Representative released a Joint Communication on Resilience<sup>3</sup>. The Joint Communication builds on the ongoing experience in the humanitarian-development context and provides a shared policy framework within which different strands of work in the EU can become more effectively coordinated amongst themselves, and together with external partners.

A particular focus is placed on resilience in the EU's Eastern and Southern neighbouring countries. This reflects the special political commitments of the accession process and the EU's Neighbourhood Policy. The 2015 Review of the European Neighbourhood Policy was closely coordinated with work on the Global Strategy, and implementing the Review is a major part of our work on strengthening resilience in the region. A joint report on the implementation of the European Neighbourhood Policy Review was published on 18 May 2017<sup>4</sup>.

---

3- Joint Communication from the High Representative and the Commission to the European Parliament and the Council "A Strategic Approach to Resilience in the EU's external action", JOIN(2017) 21 final, 7.6. 2017

4- Joint Report to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Report on the Implementation of the European Neighbourhood Policy Review. JOIN(2017) 18 final

The European Union adopts a transformational approach to resilience, aimed at protecting rights, building political participation, fostering sustainable development and security. We aim to do so in a manner that enables states and societies to withstand, adapt, recover and respond to shocks and crises if and when they arise.

The EU's multifaceted approach to resilience is well exemplified in the case of Ukraine. EU financial support to Ukraine's reform process, including combating corruption, improving its public administration and judiciary, and supporting civil society, all strengthen Ukraine's resilience.

In Libya we are supporting communities to be resilient against the dual shocks of conflict and migration: we have worked in parallel with Libyan authorities – including local authorities and mayors – and with international organisations to ease the living conditions of migrants inside the country.

In Jordan and Lebanon, we have acknowledged the impressive solidarity demonstrated by local residents towards refugees, and the potentially destabilising impact of the Syrian crisis on neighbouring countries that were already under great pressure. On the one hand, we are working to make sure that Syrian children and youth are guaranteed good education and professional training: they need to know they will not be refugees forever. On the other hand, our assistance focuses on integrating refugees in a way that supports host communities and the wider economy.

As regards Iran, the EU, through the High Representative, has continued to play a key role in the implementation of the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) as coordinator of the Joint Commission. In addition to that, and in line with the Foreign Affairs Council conclusions of November 2016, the EU has also stepped

up its strategy of gradual engagement with Iran, following the joint statement agreed by the HRVP and Iranian Foreign Minister Zarif in April 2016.

The EU's support to Tunisia's civil administration reform is in line with our commitment to ensuring sustainable stability, which can only be based, in the long term, on accountable governance, the rule of law, and respect for human rights.

Our work on resilience is also showcased by the EU's contribution to stability in the Sahel region, where different instruments, including CSDP missions, complement each other in bolstering the resilience of local states and societies. Humanitarian aid helps tackle the immediate crisis of displaced people, while development cooperation addresses the longer-term root causes of poverty, further complemented by actions for job creation, access to education, health and climate mitigation.

The EU's response to the crisis in Northern Nigeria provides another good example. It is based on joint analysis (together with the World Bank and the UN) and joint strategic planning: building on the existing emergency response, we are gradually moving into recovery and rehabilitation, using both humanitarian and development funds.

Resilience is also a guiding principle in the EU's work with Latin America and the Caribbean, especially on Citizen Security.

As the EUGS notes, there is no single recipe to becoming resilient. Resilience will be region, country and community specific: resilience is contextual. For this reason, we aim at developing better risk-informed analysis and monitoring, through an approach which is both deeper – exploring state, societal and communal strengths

and vulnerabilities – as well as wider – addressing vulnerabilities across different sectors. We are also taking into account how external resilience can impact the EU's own resilience in areas such as hybrid threats, cyber security, strategic communications and counter-terrorism.

Early warning must then be followed by early action. To this end, the Joint Communication elaborates an EU strategy to promote resilience by working with its Member States to ensure timely and joined-up political/diplomatic responses to vulnerabilities, including emerging violent conflicts and their prevention. Resilience is a focus in EU programming and financing instruments, notably as related to political participation, socio-economic development, climate change and environmental protection, migration and forced displacement. The Joint Communication promotes enriched sectoral policy dialogue with partner countries drawing on the lessons learned from the EU's work to strengthen its own resilience, for instance in areas such as critical infrastructure, employment, energy, climate adaptation, health and research. And it foresees the strengthening of the ongoing joint work on resilience with international partners, notably the UN and other international organisations.

### ***An Integrated Approach to Conflicts and Crises***

Our external action is increasingly attentive to conflict prevention and post-conflict peacebuilding, beyond mere crisis management. At the Brussels international conference on the future of Syria and the region, co-hosted by the EU in April 2017, the international community started to reflect also on the reconstruction of the country, which will have to begin when a political transition is firmly under way. Both regional actors and, crucially, representatives of Syrian civil society have welcomed this approach and praised its positive impact in support of peace.

In Colombia, we made sure that the moment a peace deal was signed, we could step in with financial support for reconciliation. In Afghanistan, we have coupled our work for stabilisation inside the country with a renewed diplomatic push with regional powers in support of peace.

The Integrated Approach builds on and succeeds the 2016-17 Action Plan on Comprehensive Approach<sup>5</sup>. The HRVP established a dedicated division called PRISM (Prevention of conflict, Rule of Law/Security Sector Reform/Integrated Approach, Stabilisation and Mediation) as a focal point within the European External Action Service. PRISM, jointly with the Commission services, prepared an “EEAS – Commission services Issues Paper on the Integrated Approach” discussed with Member States in June 2017.

The Integrated Approach to conflicts and crises takes stock of the best practices already in place and entails a multi-dimensional approach through the use of all available policies and instruments; a multi-phased approach, acting at all stages of the conflict cycle; a multi-level approach acting at the local, national, regional and global levels of conflicts; and a multilateral approach engaging all key players present in a conflict and necessary for its resolution. As a consequence, we are responding to the need for shared conflict analysis. We are also developing further our support to mediation in EU peace-related work and to security sector reform.

---

5- Joint Staff Working Document “Taking forward the EU’s Comprehensive Approach to external conflicts and crises- Action Plan 2016-17”, Brussels, 19 July 2016 (OR. en) 11408/16

The Integrated Approach outlines how to ensure rapid and effective crisis response, from building greater synergies between the EEAS Crisis Response Mechanism, the European Commission's Emergency Response Coordination Centre (ERCC) and other emergency response systems in different EU institutions, to the deployment of Common Security and Defence Policy (CSDP) crisis management or capacity building missions and operations. At the same time, we are placing greater emphasis on civil protection and humanitarian issues, while ensuring the link to development policies.

In key instances the Integrated Approach is already being implemented. We have put particular emphasis on the coherent use of security and development instruments. In the Sahel, for instance, we are supporting the establishment of the G5 Sahel Joint Military Force, while we continue to invest in the region's development, from job creation to infrastructure, from health to education. This was particularly highlighted by the Ministers of the G5 Sahel during the 3rd EU-G5 Ministerial meeting held on June 5 in Bamako and co-chaired by the HRVP.

The EU Strategy for Syria blends work on a political solution at national, regional and international levels in the framework of the Geneva process, with local work with Syrian civil society, local councils, the Syrian interim government, and support for dialogue towards national reconciliation.

In Colombia, the EU combines its strong political support, including through the action of the HRVP's Special Envoy Eamon Gilmore, with a whole set of projects: these projects range from rural development in formerly disputed territories to demining, supporting the reintegration of former child soldiers, and reconciliation activities. The EU's Colombia Trust Fund was established with 19 participating Member States working on local development and reconciliation:

it is a good example of the EU's leverage as a global mediator, stemming from the strategic and coordinated use of political, technical and security-related tools and activities.

The EU's approach to supporting a political solution to the crisis in Libya combines Common Security and Defence Policy (CSDP) operations together with the use of Union funding and policy instruments, as well as a strong diplomatic angle and a constant focus on human rights.

The EU is also stepping up its work on conflict analysis. Recent situational analysis on Jordan, Egypt and Burundi involved EU institutions and all Member States locally present. Also, the EU ensured participation of the UN, the World Bank and civil society organisations in these workshops. The EU has also reviewed its Early Warning System to shift the emphasis from early warning to early action. Both Member States Embassies and EU Delegations are now more involved in the process to drive integrated action on the ground. The EU and the UN have agreed to hold quarterly Video Conferences on conflict prevention to develop cooperation and synergies. An EU office has been set up in Agadez, bringing under one roof the EU actors dealing together with security, migration and development.

The EU has dispatched integrated Security Sector Reform (SSR)-missions to the Central African Republic, Mali and Somalia. Responding to a call from the Central African Republic and the Nigerian authorities, the EU, together with the UN and the World Bank, has supported these authorities to conduct Recovery and Peace Building Assessments: these Assessments have been critical for their national development plans and for the EU's development support to these countries (as well as of the UN, the World Bank and other development partners).

The EU, together with its Member States, is preparing an innovative stabilisation action in Central Mali to prevent further escalation of violence and increase human security. This will also facilitate the deployment of additional EU tools (development projects, CSDP operations) as well as Member States' initiatives. The idea is to second experts to local government structures to support the implementation of a peacebuilding plan. The preparations for this action are being undertaken in close coordination with the United Nations and the Malian authorities. Like resilience, the Integrated Approach is already a reality.

### ***Security and Defence***

In the area of security and defence, more has been achieved in the last ten months than in the last decade. Issues that only one year ago seemed out of reach – from a permanent planning and conduct capability for non-executive EU military missions to the activation of a Permanent Structured Cooperation between willing and able Member States – are fast becoming realities. The foundations of a European security and defence union are rapidly and solidly being built.

The EUGS called for “a sectoral strategy, to be agreed by the Council” specifying “the civil-military level of ambition, tasks, requirements and capability priorities stemming from this Strategy.” The Implementation Plan on Security and Defence<sup>6</sup> presented by the HRVP in November 2016 went far beyond this.

Drawing on the Implementation Plan on Security and Defence, the Foreign Affairs Council Conclusions in November 2016 agreed on a new level of ambition in security and defence, based on three strategic priorities derived from the EUGS: responding

---

<sup>6</sup> Implementation Plan on Security and Defence, Brussels, 14 November 2016 (OR. en) 14392/16

to external conflicts and crises, building capacities of partner countries, and protecting the EU and its citizens. Stemming from this, the Council outlined thirteen taskings aimed at equipping the EU to realise its declared level of ambition. In December 2016 this level of ambition and work plan were endorsed by the European Council, as part of a broader defence package which included as well the European Commission's European Defence Action Plan,<sup>7</sup> aimed at facilitating and incentivising defence cooperation between Member States through the establishment of a research and of a capability window, and the implementation of the Warsaw Joint Declaration of EU and NATO leaders.

The first semester of 2017 saw rapid progress on several of the Council and European Council's taskings. The EU has established a military planning and conduct capability (MPCC) for its non-executive military missions within the EU Military Staff (EUMS), to be reviewed by end of 2018. The director of the MPCC has assumed the functions of missions' commander for the EU's non-executive military CSDP missions: at present the three EU Training Missions respectively deployed in the Central African Republic, Mali and Somalia. The Council also agreed to establish a Joint Support Coordination Cell to strengthen synergies between EU civilian and military missions. At the same time, the EU has reinforced its civil-military situational awareness through the joint work carried out by EU Intelligence and Situation Centre and the Intelligence Directorate of the EUMS within the EEAS.

---

7- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Defence Action Plan, Brussels, 30.11.2016 COM(2016) 950 final

As advocated by the EUGS, the Council also agreed to initiate a Coordinated Annual Review on Defence (CARD). This mechanism will facilitate regular and systematic sharing of information between Member States on their defence planning and the implementation of the Capability Development Plan. This will support delivering capabilities and actively promote enhanced defence cooperation among Member States. A CARD trial run will be launched as of autumn 2017, in view of Ministers of Defence being presented with a first CARD report within 2018.

Rapid response and civilian capabilities are two further action areas identified by the Council. On military rapid response, the Council has agreed to a number of actions to enhance the preparation, modularity and effective financing of the EU Battlegroups, in order to improve their deployability and flexibility. In terms of effective financing, the Council has provided orientations for the forthcoming revision of the Athena mechanism. While having proven their value as a tool for cooperation and transformation, such steps forward are of critical importance for the credibility of EU's military rapid response capacity. On civilian capabilities, the High Representative has been tasked by the Council to work on a review of the Feira capability priority areas for civilian crisis management in light of the EUGS, the new level of ambition and current security challenges. Work is also ongoing to strengthen the responsiveness of civilian CSDP missions: proposals have been made to establish a core responsiveness capacity to allow for more rapid action on the ground.

Finally, and potentially most importantly, the Council agreed to explore the activation of a Permanent Structured Cooperation (PESCO). PESCO, as provided for in the Treaties, allows willing and able Member States to make more binding commitments to one another with a view to the most demanding missions. The

Council agreed to explore a PESCO which would be both inclusive and ambitious, open to all those Member States willing to make the necessary commitments and meet the agreed criteria. Work is ongoing to define the governance structure of PESCO, the commitments, as well as the initial projects that could be developed in this framework. PESCO holds the potential to make the definitive leap forward in European security and defence. It would create a binding contractual framework in which participating Member States would commit to a shared common objective and ambition together.

While PESCO, CARD and the Commission's European Defence Fund each have their own merits, it is increasingly clear that they can mutually reinforce each other. PESCO could be a hub for cooperative projects matching EU priorities within a more binding framework. For its part, the Fund would coordinate, supplement and amplify national investments in defence research, in the development of prototypes and in the acquisition of defence equipment and technology, and would provide a valuable incentive to a more collaborative approach by Member States. PESCO, once activated, would run like a silver thread between the EU's operational capacities, capability development initiatives and defence industrial and technological support – thus bringing European security and defence to a higher level.

The European Defence Agency has a key role in supporting all these initiatives. The Agency is also actively engaged in implementing other aspects of the work on security and defence, in particular the revision of the Capability Development Plan by spring 2018.

Strengthening EU security and defence means strengthening NATO and EU-NATO cooperation too, as repeatedly stated by the HRVP and NATO Secretary General Jens Stoltenberg. Testimony

to this, the parallel qualitative leap forward made in EU-NATO relations in the last year. Stemming from the Warsaw Declaration, the EU and NATO are jointly implementing at full speed the 42 action points agreed in December 2016. A new European Centre for Countering Hybrid Threats was established in Helsinki, and joint work is ongoing on situational awareness, strategic communications, maritime operations in the Mediterranean, preparation for the first parallel and coordinated exercise in fall 2017, and capacity building of partner countries with Moldova, Bosnia and Herzegovina and Tunisia selected as pilot cases. In terms of defence capabilities, work is ongoing also to ensure output coherence between the NATO Defence Planning Process and the Capability Development Plan.

## 3/ Changing the way we work: a joined-up Union

The implementation of the EUGS has not only meant the activation of individual work strands on the strategic goals selected by the Strategy. It has also triggered the transformation of a method of work: of the way in which the EU does foreign policy. A leitmotif in the EUGS is the notion of a joined-up Union: the idea that the full potential for EU foreign policy can only be realised if the Union works jointly across policy sectors, institutions and Member States. In implementing the EUGS in all the work strands discussed above, such a joined-up approach was followed through. The work on security and defence for example has brought together the Council and Member States, the European Defence Agency and the Commission; it has been discussed with the European Parliament and debated thoroughly by the expert community across most Member States.

The same approach applies to a number of initiatives, from regional strategies to thematic ones; from climate, energy, oceans governance and economic diplomacies, to culture in international relations, youth initiatives or the European Instrument for Democracy and Human Rights.

In order to deepen further this joined-up approach, the October 2016 Foreign Affairs Council selected two priorities for the first year of implementation which are horizontal by their very nature: the internal-external nexus and public diplomacy.

### ***The internal-external nexus***

Working on the internal-external nexus means that internal and external initiatives within the same policy domain must be coherent and mutually reinforcing.

Given the importance that the EUGS attaches to the United Nations' 2030 Agenda, achieving the Sustainable Development Goals is an integral part of implementing the Global Strategy. The new European Consensus on Development<sup>8</sup> promotes a coherent approach to people, planet, prosperity, peace and sustainability that is fully consistent with the EUGS, including its emphasis on building resilience at all levels. The Consensus was agreed by the European Commission, the European Parliament, the Council, as well as by the representatives of Member State governments meeting with the Council: for the first time ever, the Consensus applies in its entirety to EU institutions and to all EU Member States. Ensuring consistency between internal and external action is central to the implementation of the SDGs<sup>9</sup>. For this reason, coordinated initiatives have been taken not only on the external implementation of the 2030 Agenda, but also to ensure consistent implementation through EU internal policies. This has been recently highlighted in the Council conclusions on "A sustainable European future: the EU response to the 2030 Agenda for Sustainable Development"<sup>10</sup>.

The internal-external nexus is key on migration too. Over the last year the EU has put in place short, medium and long-term measures

---

8- The new European Consensus on Development "Our World, Our Dignity, Our Future", signed on 7 June 2017

9- Council conclusions on the EUGS, October 2016 Foreign Affairs Council (para 5); new European Consensus on Development, para 9

10- Communication "Next steps for a sustainable European future: European action for sustainability", COM (2016) 739 of 22.11.2016.

to tackle migration and its root causes. At the global level, the EU helped deliver the New York Declaration for Refugees and Migrants at the UN Summit in September 2016, and it is now working with Member States on the development of Global Compacts. In parallel, the Union draws on a menu of funding instruments, such as the EU Trust Fund for Africa and the European External Investment Plan. The innovative External Investment Plan is expected to help address the roots causes of irregular migration by boosting private investment and job creation, notably in fragile parts of Africa and the EU's neighbourhood. The EU Trust Fund for Africa turned out to be a powerful tool to deliver targeted action in a speedy manner in several migration related areas. To this date, over EUR 1.7 billion has been committed and approximately EUR 800 million contracted within its framework. Substantial support has also been provided through the EU regional trust fund in response to the Syria crisis, through Compacts concluded with Lebanon and Jordan and through the Facility for Refugees in Turkey. The Facility for Refugees in Turkey is a coordination mechanism set up by the European Union early in 2016 to enable the swift mobilisation of EUR 3 billion in assistance to refugees in Turkey.

In line with the EUGS, the EU's Partnership Framework on Migration<sup>11</sup> is based on the idea that migration can only be managed in partnership with the countries of origin and transit of migrants, in a sustainable, respectful and human manner. The Partnership Framework has contributed to developing the external aspects of EU migration policy, and has enhanced the links among a series of internal and external policies. It has become the reference for cooperation with our partners.

---

11- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, European Commission, Strasbourg, 7.6.2016 COM(2016) 385 final

With Afghanistan, the EU has promoted a comprehensive migration dialogue, addressing not only emigration to Europe but also to the neighbouring countries.

We have already started to reap the benefits of the Partnership Framework approach: the numbers of assisted voluntary returns of migrants from Libya to their countries of origin over the last three months, from March to May 2017, have surpassed the total amount of Assisted Voluntary Returns from Libya in 2016; we have increased enormously our cooperation with the International Organisation for Migration and UNHCR with a view to ensuring adequate protection to migrants held in Libyan detention centres; Operation Sophia continues its training of the Libyan Coast Guard, and the handing over of patrol vessels to the Libyan Coast Guard could soon put Libyan authorities in a position to regain control of their territorial waters; the EEAS, the Commission and Member States are fully engaged in developing an integrated border management system throughout Libya; local communities in Niger are being provided with alternative livelihoods, steering them away from smuggling and trafficking; the Joint Investigation Team in Niger, supported by the EU Trust Fund for Africa, has been operational since March 2017 and had its first success in dismantling a network of migrant smugglers operating in Tchín-Tabaraden; Nigerian liaison officers have been deployed in Italy to facilitate the identification of irregular migrants; Senegal is adopting an action plan for its national migration strategy; a proposal for an EU CFSP-stabilisation action to assist the re-establishment of civil administration to the centre of Mali has been tabled; and the HRVP has recently announced a EUR 50 million contribution to the G5-Sahel Joint Force, whose aim is to fight terrorism and trafficking<sup>12</sup>.

---

12- "Fourth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration", COM(2017) 350 final of 13.6.2017.

The generation of synergies between our foreign policy and the external aspects of internal EU policies has been the underlying logic of the EU's action on migration at both the global and regional levels, always based on the respect of human rights and international law.

On top of this, important steps have been taken towards an effective and genuine EU Security Union, notably in the area of counter-terrorism, human smuggling and organised crime.

On counterterrorism (CT), the High Representative in cooperation with the European Commission, the EU Counter Terrorism Coordinator and with the contribution of relevant Justice and Home Affairs (JHA) agencies (starting with Europol, Eurojust, CEPOL and Frontex) has strengthened cooperation with priority partners in the Middle East, North Africa, the Western Balkans and Turkey. We are supporting their efforts to overcome gaps in legislative frameworks and capabilities through upgraded and targeted CT Political Dialogues and the development of CT partnerships. We have also increased our outreach to the Arab world including through the Gulf Cooperation Council and the Arab League. EU internal security priorities are fully reflected in CT political dialogues with third countries and international organisations, with specific reference to law enforcement and judicial cooperation, border security, countering illicit trafficking of firearms, violent extremism and terrorist financing, and tackling the challenge of foreign terrorist fighters.

To further strengthen the internal-external nexus, the EEAS and Commission services have worked to facilitate cooperation between priority partners and relevant JHA agencies, within the limits of their mandates and capacities. This includes support to local CT capacity building initiatives, the secondment of JHA experts to CSDP missions, and a better use of the network of CT/Security experts already deployed in 13 EU delegations,

including through sharing of reporting. Work to further enhance cooperation, including information exchange, between CSDP missions and JHA actors is underway.

Priorities linked to organised crime – such as fighting firearms trafficking in the Western Balkans – are fully reflected in our political dialogues with such third countries.

Finally, recent events have made it increasingly clear that cyber security is essential to the security of the EU. Work in the Commission is ongoing to revise the EU's existing cyber security strategy and a cyber-diplomacy toolbox has been presented.

### ***Public diplomacy***

The elaboration of the EUGS involved an unprecedented public consultation, both within and outside the European Union. The HRVP herself has visited extensively Africa, Asia and Latin America to promote the cooperation envisaged by the Global Strategy.

We finally realise that it is essential not only to communicate the added-value of the EU's action, but also to open new channels for European and non-European citizens to engage with EU policy-making. Too many young people feel excluded from political processes, and struggle to find a place inside our societies. During this year, we have worked to invest in existing dialogue initiatives, but also to create new opportunities for young people to have a say and new channels of participation: this is the aim of the new Young Med Voices Plus initiative, launched by the HRVP, which has already brought a group of young people from Europe and the Mediterranean to discuss policy proposals and present them to representatives of the EU institutions. This kind of initiative can also help build a network of EU-minded opinion makers in our region.

The EEAS has increased its staffing with specific focus on improving outreach to the Arab world and the Western Balkans. It is also working to harness further the potential of the EU's 139 delegations worldwide, with better coordination, sharing best practices, and highlighting local success stories through communication activities. The East StratCom Task Force is significantly improving the positive communication of EU policies towards the Eastern Partnership countries, whilst addressing disinformation activities, including through improving the resilience of media. Outreach efforts such as the "Stronger Together" campaign in Ukraine have reached a large audience, highlighting the concrete benefits of partnership with the EU and supporting the reform agenda.

The EEAS StratCom team is gearing up to develop a parallel work strand towards the Arab world and the Western Balkans. These will build on efforts already underway, such as the EU Delegation to Morocco's multi-faceted outreach campaign, which includes direct outreach, training and the mobilisation of networks.

The Commission's OPEN programme underpins these activities across neighbourhood countries. The OPEN EU Neighbours South project for example includes a digital campaign aiming to inform one million young people about the opportunities offered by the EU, and showcase the tangible results of cooperation. The digital campaign is complemented by events, organised thus far in Algiers, Beirut and Tunis, giving visibility to the beneficiaries of EU-funded projects.

The joined-up approach which underlies the EUGS applies also here. EEAS and Commission services work side by side in providing targeted assistance to our delegations' network. This is particularly true for the neighbouring countries, where regional seminars are organised jointly and where the EEAS StratCom team

provides strategic guidance to Commission services' work and programmes. Strategic use is being made of a dedicated Public Diplomacy budget line (EUR 50.9 million) under the Partnership Instrument, which allows us to target communication activities to specific key target groups in strategic partner countries. The EEAS has strengthened also its cooperation with European Commission and Parliament representation offices in Member States, providing briefings on the EUGS and sharing communication campaigns and products. Steps have already been taken to involve directly Member States in this work. A seminar with communications staff of the EU28 foreign ministries was organised to help promote common messaging, in line with the priorities of the EUGS, and sharing products, particularly ahead and during major events (Eastern Partnership Summit, EU-Africa Summit, EU-CELAC Summit). Work is also ongoing to exploit the full potential of the EU Visitors Programme, the network of Jean Monnet chairs, the Erasmus+ Programme and the Young Med Voices Plus initiative. A good example of public diplomacy is the recent compilation of best practices for follow-up to EU election observations missions, prepared by the EEAS through a multi-stakeholder process. Steps have been taken also to increase the capacity of our delegations in terms of public diplomacy through a pilot training scheme which will be extended.

## 4/ The Work Ahead

It was an intense first year in the implementation of the EU Global Strategy. This work does not and cannot stop here. In the year ahead, the EU will continue to pursue the work strands which have been opened so far, notably but not exclusively in the key field of security and defence. And it will continue to work in a joined-up manner, internally across institutions and Member States, along the internal-external policy nexus, or externally through its work on public diplomacy.

The Council and the Commission may also consider exploring other fields for the implementation of the EUGS, possibly focusing on strategic goals such as the support for cooperative regional orders and global governance, as well as means such as the establishment or empowerment of more responsive and flexible tools in the fields of diplomacy and development, as advocated by the Strategy.

The journey translating the EU Global Strategy from a shared vision into common action has begun. Let us keep up this momentum in the year ahead of us.



**More information**

[europa.eu/globalstrategy](http://europa.eu/globalstrategy)

***#EUGlobalStrategy***

## **Anexo V**

### **To Common Action: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Implementation Report Year 2 (2018)**





IMPLEMENTING THE  
**EU GLOBAL STRATEGY**  
YEAR 2



European Union  
Global Strategy

FROM SHARED VISION  
TO COMMON ACTION:  
**A GLOBAL STRATEGY FOR THE  
EUROPEAN UNION'S FOREIGN AND  
SECURITY POLICY**

IMPLEMENTATION REPORT YEAR 2  
JUNE 2018



<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>05</b>
<b>IMPLEMENTING THE EU GLOBAL STRATEGY – A YEAR OF ACTION</b> .....	<b>06</b>
1. Security and Defence .....	06
2. Resilience and the Integrated Approach .....	08
3. Cooperative Regional Orders .....	09
4. Shaping a Multilateral Order for the 21 <sup>st</sup> Century .....	12
<b>CHANGING THE WAY WE WORK</b> .....	<b>14</b>
1. Strengthening the Link between Internal and External Policies .....	14
2. New EU External Budget Proposal: more Resources, Simplification, Flexibility, Transparency and Democratic Scrutiny .....	15
3. Promoting Public Diplomacy and Strategic Communications .....	16
<b>LOOKING AHEAD</b> .....	<b>17</b>





Two years ago, the EU Global Strategy for Foreign and Security Policy anticipated that the years ahead would be a time of “predictable unpredictability.” Indeed, the global system has become more uncertain and less stable since then. Long held beliefs and long standing international institutions are being questioned. The rules-based international order built after the Second World War has been challenged in a way never seen before. Trade disputes have stoked new tensions, while crucial international mechanisms of cooperation and dialogue have seen their effectiveness and credibility challenged. Respect for human rights and democracy has been declining in many parts of the world. While the territorial defeat of Daesh has almost been achieved, a political solution to the war in Syria is still not in sight. Other protracted conflicts, from Yemen to Gaza, were further exacerbated. The patient work to build win-win solutions is too often mistaken for an exercise in naivety.

In this challenging context, the European Union has continued to be a leading force for diplomacy, cooperation and compromise, guided by the EU Global Strategy. We still believe that international rules are not a constraint, but a guarantee for everyone. We still believe that only multilateral diplomacy can lead to solutions that will stand the test of time.

Over the past year, we have chosen to invest in a stronger European Union and, at the same time, in a stronger cooperation with our partners. The Union has taken unprecedented steps to increase internal cooperation in the field of security and defence; worked to preserve an international agreement on Iran’s nuclear programme; re-energised the European perspective of the Western Balkans; engaged with partners to strengthen global governance and seek mutually beneficial solutions to common issues, from fighting the impact of climate change to governing migration.

Two years after its launch, the EU Global Strategy has proven to be the right compass to guide the Union’s action and underpin its ambition to be a credible power and a reliable partner. Despite the challenging international context, the last twelve months have been a period of delivery and progress on many fronts, turning the Global Strategy’s vision into action.



## IMPLEMENTING THE EU GLOBAL STRATEGY – A YEAR OF ACTION

Over the past year, work has advanced in the delivery of all the five priorities of the EU Global Strategy: **security and defence**, where significant progress was made notably through many new initiatives; building **state and societal resilience**, a strand of work that runs through all our actions and policies; adopting an **integrated approach to conflicts and crises** with prevention at its core, strengthening **cooperative regional orders** and a **rules-based global governance** fit for the 21<sup>st</sup> century. Efforts continued to join up all strands of work in a more coherent and effective way, in particular when it comes to linking internal and external policies, in fields such as migration, cyber-security and counterterrorism, as well as security and defence.

### 1. SECURITY AND DEFENCE

A more credible European defence is essential for our internal and external security. More than ever, today, Europe needs to take greater responsibility for its own security. New mechanisms were created to allow Member States and the EU to plan together to ensure we are fit to face the threats and challenges of tomorrow. We will be able to research defence together, to build and buy the capabilities we need, to act together to keep our citizens safe and contribute to global peace and security. European cooperation serves to make national defence spending more efficient, avoid duplications and exploit economies of scale.

On 14 December 2017 we launched the **Permanent Structured Cooperation on defence (PESCO)**, an opportunity provided for in the Lisbon Treaty ten years ago but never used until now. Twenty-five Member States have committed to join forces on common projects, to provide troops and assets for common missions and operations. They also committed to speed-up their national decision-making and share information among them. They committed to work together more closely on joint military training and exercises and to improve their ability to counter threats by stepping up maritime surveillance, cyber information sharing and military disaster relief. Seventeen concrete projects have already been launched, from maritime security to cyber rapid response teams. Cooperation will make us more effective on the ground. It will also save us money at a time when national budgets are already stretched.

A good example of EU action to increase security and defence of our Union is **military mobility** within the European Union with both a PESCO project launched to that purpose as well as an Action Plan that was adopted

by the High Representative and the Commission on 28 March 2018. The plan aims at improving the ability to react more quickly in the event of a crisis and allow seamless movement of troops and vehicles across the continent by ensuring that European road and rail networks are suitable for military transport. This should help ensuring that military equipment and troops will no longer be held at borders for lengthy checks or blocked in transport. Military mobility will also benefit other key partners, most of all NATO, demonstrating that the EU and its Member States are shouldering their responsibility.

In June 2018, the European Parliament and the Council reached a political agreement on the Regulation establishing the **European Defence Industrial Development Programme (EDIDP)**, proposed by the Commission just a year earlier. The Programme foresees an investment of EUR 500 million over two years to co-finance collaborative capability development, in support of the competitiveness and innovative capacity of the EU's defence industry. In the meantime, four research projects have already been awarded funding under the preparatory action for defence research.

On 12 June 2018, the Commission has proposed a much more ambitious **European Defence Fund (EDF)** under the next Multiannual Financial Framework. In other words, for the first time the European budget contains a specific line for defence and is implemented by a specific Fund to complement Member States' investment in defence. The EDF is endowed with EUR 13 billion to finance collaborative research projects and co-fund capability development. This is a true European instrument which will create efficiency, improve the defence spending at European level, favour approximation of defence cultures and enhance EU strategic autonomy.

Additionally, the High Representative with the support of the European Commission, presented a proposal to establish a European Peace Facility (EPF), a new off-budget fund worth EUR 10.5 billion over the timeframe of the next Multiannual Financial Framework. The proposed Facility should substantially enhance the Union's ability to finance operational actions under the Common Foreign and Security Policy (CFSP) that have military or defence implications and therefore cannot be financed under the EU budget. It would draw together and enhance existing off-budget mechanisms devoted to security and defence, thereby overcoming their gaps and limitations. The European Peace Facility would allow the EU to be much more efficient in deploying our military missions, but also to better support our partners in dealing with our shared security challenges.

On 8 June 2017, the Council adopted the decision establishing the military planning and conduct capability (MPCC) in order to make the non-executive European missions more effective and to improve the training of soldiers of partner countries.

The EU has also stepped up its civilian responsiveness to make missions around the world more effective. In May 2018 EU Member States decided to focus on strengthening police, rule of law and civil administration in fragile spaces and conflict zones, including security sector reform and monitoring that are an essential factor in stabilisation and prevention. **Civilian Common Security and Defence Policy (CSDP)** missions can help tackle security challenges linked to hybrid threats, cyber security, terrorism and organised crime, border management and maritime security. They also play a role in countering radicalisation and will take into account the need to protect cultural heritage. Joint planning and better information sharing improve the effectiveness of missions, as part of a joined up approach that ensures adequate linkages between security and defence to the Union's work in the fields of development, stabilisation and humanitarian aid. A new concept for civilian CSDP was agreed. Building on this concept, work is currently ongoing to complete a Civilian Capability Development Plan. By the end of the year, a Civilian CSDP Compact will set out the parameters for EU Member States and institutions to delivering upon this pledge.

In parallel, the European Union has deepened its **partnerships with NATO** on various fronts. We have agreed on a concrete set of common actions to tackle hybrid threats, promote cyber security and develop military capabilities. Common work is also focusing on military mobility, in line with the EU Action Plan, counterterrorism and Women, Peace and Security. We have also deepened our cooperation on maritime missions. For example EUNAVFOR MED Operation Sophia – which aims at combating people trafficking and smuggling at sea, trains Libyan Coastguards, and contributes to saving lives of those that attempt the perilous crossing of the Mediterranean – works closely with NATO's Operation Sea Guardian, which counters terrorism at sea.

The Union also took important steps towards cooperating even more closely with partners around the world. A more strategic approach to security and defence partnerships was set out. Already today, more than 25 non-EU countries have participated in our civilian and military missions around the world.

**Cooperation with the United Nations** to foster peace and security has intensified in a number of important fields, notably in Central African Republic, Mali, including with the G5 Sahel Joint Force, Libya and Somalia. We are also working together closely on policing and on Women, Peace and Security.

## 2. RESILIENCE AND THE INTEGRATED APPROACH

Building peace today goes beyond the defence and military dimensions. Responding to immediate humanitarian needs, helping to rebuild countries and societies torn by conflicts, and addressing the root causes of instability to prevent further violence form part of the EU's focus on **resilience** and our **integrated approach to conflicts and crises**. Human security is at the core of all our actions and wherever we can, we engage at an early stage to prevent conflicts and save lives, also in close cooperation with civil society on the ground. We also stay engaged in the aftermath of conflict to ensure that peace takes root and countries do not slip back into instability and violent conflict. We are convinced that this is the best way to invest in lasting peace.

In order to achieve lasting results, we bring together all our tools for use around the world. Whether in Afghanistan, in the Sahel or in Iraq building strong, resilient, and inclusive state institutions requires investing in the development of effective and professional police, judges, doctors and school administration, as well as in a reliable and democratically controlled army. Strong institutions are a barrier to the spreading of radicalism, criminality and authoritarian regimes. A holistic security model is the hallmark of the European approach. The work being conducted in the Sahel, where the EU is the first donor with more than EUR 3.9 billion of development cooperation and is active with three distinct CSDP missions is an example of this.

Stability requires reforms to strengthen governance, respect for human rights, democracy and rule of law, and a strong focus on economic development, to ensure education, jobs and opportunities for the younger generation. This is true for countries suffering the repercussions of the Syria crisis like Lebanon and Jordan, where action on political and economic reform helps to stabilise local and refugee populations alike. It is also true for those affected by what is happening in Libya and the unprecedented flows of irregular migrants through Africa. Investments in reforms in countries like Tunisia and Morocco are investments in stability and Europe's security.

The work on **mediation and reconciliation** is another key dimension of the integrated approach. This is why we have invested in **mediation efforts in Afghanistan, Syria, Yemen, Libya and the Central African Republic**. In **Colombia**, we are contributing to post-conflict economic development and the reintegration of former rebel fighter into civilian life, with a particular focus on child-soldiers.

A particular focus of our work has been to promote a **political solution to the Syrian conflict**. Following the first Brussels Conference on the future of Syria and the region in 2017, a second Brussels Conference took place in April 2018 to mobilise humanitarian aid from international donors as well as support to the host countries to boost their own resilience and that of refugee communities, with measures beyond the strictly humanitarian, ensuring “No Lost Generation”, to ensure today’s refugees can be part of a more stable future, not the source of future instability. The Conference also underlined the support to the UN-led intra-Syrian peace talks in Geneva. From the very beginning of the crisis, a priority for the EU has been to engage in humanitarian action to provide short term relief through food and supplies to the Syrian civilian population, as well as to invest in education and creating the conditions for reconstruction in the long term.

The EU is also contributing to the **stabilisation of Iraq**, after the territorial defeat of Da’esh. We are supporting the Iraqi federal government in its stabilisation, reconciliation and reconstruction efforts. In February 2018 the EU co-chaired the international donors’ Conference for the Reconstruction of Iraq in Kuwait. In November 2017 a new civilian CSDP mission in support of Security Sector Reform in Iraq (EUAM Iraq) was set up, to assist and accompany the implementation of the Iraqi National Security Strategy. The EU integrated approach also included front-line humanitarian assistance, which supported the main medical and aid relief operations for civilians fleeing the last strongholds of Da’esh in Mosul or Hawija, and work to address the suffering of the thousands of displaced people.

Conflict prevention means also investing more in our capacities for **early warning and risk assessment**. Over the past year, we have made significant progress to identify risks and facilitate early preventive action in areas such as climate change, migration, and forced displacement. Promotion of human rights and women’s inclusion are also key elements of EU conflict prevention efforts. The EU has made significant progress in further elaborating its integrated approach to stabilization and conflict prevention launching its first preventive stabilization action based on the Article 28 of the Treaty in Central Mali. Also, the EU and Member States agreed on the need to raise the political profile of conflict prevention activities and ensure our tools are fit for purpose.

### 3. COOPERATIVE REGIONAL ORDERS

The EU, as a primary example of how cooperation and integration among States fosters peace and prosperity, supports cooperative regional orders as a way to ensure greater global stability and security.

The **Western Balkans** remain a priority for the Union. The EU is determined to strengthen and intensify its engagement at all levels to support the region’s political, economic and social transformation, including through increased assistance, based on tangible progress on the rule of law, especially the fight against corruption and organised crime, good governance, as well as the respect for human rights and the rights of persons belonging to minorities as well as on socio-economic reforms, by the countries in the region. Over the past year the EU supported the Western Balkans partners in taking credible and irreversible steps in this direction.

As outlined in its Strategy on the Western Balkans presented in February 2018, the EU supports the Western Balkans partners pledge to continue strengthening good neighbourly relations, regional stability and mutual cooperation. This includes in particular finding and implementing definitive, inclusive and binding solutions for their bilateral disputes and devoting additional efforts to reconciliation. In line with the strategy, the Commission’s support for the Western Balkans will focus on the following flagship areas: rule of law, migration and security, socio-economic development, connectivity, digital agenda, reconciliation and good neighbourly relations.

In this context, the EU strongly supported the negotiations under UN auspices that on 17 June 2018 led to an agreement between Greece and the former Yugoslav Republic of Macedonia on the name of the latter. This historic agreement between the two countries provides a source of inspiration to the entire region of South-East Europe and is also clear proof of the transformative power of the European perspective. Progress is also being made on the normalisation of relations between Serbia and Kosovo<sup>1</sup>, based on the ongoing dialogue facilitated by the High Representative/Vice President, towards a comprehensive, legally binding normalisation agreement.

Regarding the enlargement process, the European Commission recommended on 17 April opening accession negotiations with Albania and the former Yugoslav Republic of Macedonia and acknowledged that Serbia and Montenegro have continued to advance in their membership negotiations. The authorities of Bosnia and Herzegovina have presented their joint answers to the Questionnaire for opening accession negotiations, which are currently under evaluation. The EU is also promoting cooperation on counter-terrorism, organised crime and border security, including through implementation of the Integrated Internal Security Governance Initiative, agreements with the European Border and Coast Guard Agency and developing the envisaged joint action plans on counter-terrorism and countering violent extremism. All these steps are firmly rooted in the EU's strategy for the Western Balkans adopted and in the Sofia Declaration adopted at the EU-Western Balkans summit held in Sofia in May this year.

In November 2017 the Summit of the **Eastern Partnership countries – Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova, and Ukraine** – took place, providing momentum to advance in twenty practical fields of cooperation to achieve tangible results for the citizens of that region (20 Deliverables for 2020). Many of these have to do with the resilience of States and societies in that region: from improving energy security to supporting economic development, to strengthening the media environment against disinformation, from support to public sector reform and security sector reform, fight against corruption, support to the decentralisation process, building or rebuilding critical infrastructure to widening the space for civil society. The EU is also scaling up support to youth.

In our relations with **Russia**, full respect for international law and rules-based regional and global order remains paramount. We have been consistent and united in our approach. The five principles agreed in March 2016, and reaffirmed in April 2018, are an effective and relevant framework to guide our engagement with Russia. Restrictive measures remain in place, and any substantive change in our relations with Russia is conditioned by full implementation of the Minsk agreements. At the same time we have engaged selectively on major foreign and security challenges like Iran or Syria in line with our interests, and continued strengthening our support for Russian civil society and people to people links.

Our partnership with **Africa** – and its regional organisations – has entered a new phase: we face common challenges on a number of areas, and we both want to take our own responsibilities in our shared interest. In November 2017, at the 5th African Union-European Union Summit in Abidjan, we set up a joint task force of our two organisations with the United Nations, to help migrants held in detention centres in Libya go back home in a safe and dignified way. Our support to the **G5 Sahel Joint Force** is another key example of the importance of investing in global-regional security partnerships. The High Representative/Vice President proposal on “Capacity Building in support of Security and Development” was approved by the Council and the European Parliament: it will allow the European Union to train and equip African forces when they carry out humanitarian or development tasks.

<sup>1</sup>- This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.

**The European External Investment Plan**, with an input of EUR 4.1 billion, aims to leverage EUR 44 billion of total investments in countries neighbouring the EU and in Africa. As part of the EU's economic diplomacy, it will help promoting economic development, create jobs, support economies and give people more opportunities in their home countries – thus also ensuring social benefits.

A strong and well-functioning transatlantic partnership remains a crucial element for Europe's security and prosperity. The EU remains committed to the strategic partnership with the **United States**, based on shared values, interests, and a willingness to play a responsible role in world affairs to our mutual benefit. The EU has worked closely over the past year with the US Administration, Congress and others in the many areas in which we have common objectives (Western Balkans, Ukraine/Russia, DPRK, Counter Terrorism, cyber, security and defence including cooperation with NATO, to name but a few). At the same time, we have stood up for our values, principles and interests when we felt that they were challenged and we will continue to do so. This is particularly true when it comes to defending and promoting the rules-based international order that has been built together with the US in recent decades. We have seen an important strengthening of our relationship with **Canada** during the past year with the provisional entry into force of the Strategic Partnership Agreement which followed the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) earlier last year. Not only do the EU and Canada continue to co-operate closely, we are also opening up new areas of work be it security and defence or gender issues.

Our work with **Latin America and the Caribbean** has focused on modernizing our association agreements with **MERCOSUR, Mexico and Chile**. These association agreements, now in their final stage of negotiation, have huge potential for trade, investments and cooperation. Negotiations of a **new Partnership Agreement with ACP countries** should be launched soon. Building on this important work, a joint Communication of the High Representative/Vice President and the European Commission on EU-LAC relations is expected for later this year. The provisional application of the Political Dialogue and cooperation agreement also rings in a new era in the EU's cooperation with **Cuba**. The EU continues to firmly support the implementation of the **peace agreement in Colombia** also through the EU Trust Fund for Colombia, in order to rebuild the social and economic fabric of the country, giving new hope to Colombian citizens, especially in the rural areas, which have been the most affected by the conflict.

Over the past year we have deepened economic diplomacy and scaled up our security role in **Asia**. This includes investing in **deescalating the tensions on the Korean peninsula**, especially when it comes to non-proliferation, joint counter-piracy exercises in the West Indian Ocean and maritime security. We have worked with **Afghanistan's** neighbours to strengthen regional support to the peace process in the country, particularly at the Tashkent Conference on Afghanistan that we co-chaired. We deepened our political and trade relationships with our partners in the region. We concluded negotiations with **Japan** on the Strategic Partnership Agreement and the Economic Partnership Agreement. We made important progress towards the conclusion of **Free Trade Agreements with Singapore and Vietnam, and launching of negotiations with Australia and New Zealand**. In March 2018 we ratified the **EU-Philippines Partnership and Cooperation Agreement**. In 2017 we also celebrated a major milestone in its relations with South-East Asia: **the 40<sup>th</sup> anniversary of the establishment of official relations between the EU and ASEAN**. To develop the full potential of our relations with an increasingly important partner in the region and globally, we started work on a new EU Strategy on **India**. The EU is also working on a strategy to **strengthen connectivity between Europe and Asia** with a strong focus on governance and the financing architecture, with a view to fostering positive impact on climate change, state resilience and cooperative regional orders in Asia.

The EU has continued to engage with **China**, on the basis of the EU China Strategy of 2016 on global issues, such as climate change, and common security interests, such as the Iran nuclear deal, Afghanistan and the situation on the Korean Peninsula. At the same time the EU is working to ensure greater reciprocity in our economic relations. The EU is notably negotiating better access for investments through an investment agreement. The EU has also reformed and strengthened its trade defence instruments, and the Commission has proposed establishing a framework for screening of foreign direct investments into the EU. The EU has used its engagement with China on infrastructure connections between Europe and Asia to align investment better with EU strategic networks and to promote the principles of transparency, economic and social sustainability. And it is encouraging closer cooperation on meeting the Sustainable Development Goals and conflict resolution. Adherence to international rules and norms and respect for human rights is, for the EU, fundamental to the quality of the relationship.

#### **4. SHAPING A MULTILATERAL ORDER FOR THE 21<sup>ST</sup> CENTURY**

At a time when many voices are calling it into question, **the European Union stands up for a rules-based international order**. Promoting such order is a key interest for the Union and its Member States. The EU is stepping up its engagement in multilateral institutions to ensure that common solutions can be found to the challenges we all confront together. This year has been particularly important for further deepening the **EU-UN partnership** and to support reform efforts led by UN Secretary General Antonio Guterres to make the UN fit for purpose in a rapidly changing world.

The EU is playing a lead role in driving forward and upholding global agreements, as shown by the EU work on climate diplomacy through the Paris agreement on climate change.

**Implementing the 2030 Agenda and its Sustainable Development Goals (SDGs)** is an extraordinary opportunity to eradicate poverty and achieve sustainable and inclusive development. The new European Consensus on development recognises the link between security, migration, climate change and humanitarian action.

**The European Union is fully committed to stand by the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) with Iran.** The agreement is a key element of the global nuclear non-proliferation architecture, a key component of Middle Eastern security, and above all the tangible demonstration that multilateralism and patient diplomacy deliver. This multilateral agreement, which was unanimously endorsed by the UN Security Council Resolution 2231 is clearly serving its purpose – preventing Iran from acquiring a nuclear weapon. The European Union is working together with other signatories and international partners to preserve it.

To promote international peace and security, manage migration, and bolster multilateralism, partnerships are essential. The ground breaking **joint trilateral African Union -EU-United Nations cooperation**, launched at the European Union- African Union Summit in Abidjan, paved the way for enhanced cooperation not only on migration, but on the wider peace and security agenda.

Investing in human rights and inclusive and sustainable development is the best way to prevent societies from descending into crisis. The 70th anniversary year of the Universal Declaration of Human Rights is an opportunity to continue to advance this essential work at a time when respect for human rights is eroding in many parts of the world. Support for civil society and human rights defenders has been a key priority together with upholding freedom of association, of expression and freedom of religion or belief.

The “**Good Human Rights Stories**” is the name of a new EU initiative, to be launched at the UN General Assembly high level week in September. Its aim is to show, together with a broad alliance of countries from across the

globe, examples of positive human rights practises that have made fundamental changes to individual lives, communities, and societies.

Equality between women and men is a fundamental value of the EU guaranteed by the Treaties, and a priority that is mainstreamed in its internal and external policy. The EU is fully supportive of the **Women, Peace and Security** agenda which it continued to implement domestically as well as externally. 2017 also marked the launch of the **Spotlight Initiative**, a new partnership of the EU and UN to eliminate all forms of violence against women and girls. As a founding member of the Champions of Youth group in the UN, the EU will continue its investment into youth and peacebuilding and accelerate the implementation of the **Youth, Peace and Security** agenda.

On the 20<sup>th</sup> anniversary of the Rome Statute, the EU has further strengthened its support to, and promotion of the **International Criminal Court (ICC)**. The EU will continue to protect human rights of migrants and refugees, as central part of the EU's comprehensive and holistic system for managing migration. Over 2018, work will continue to develop economic, social and cultural rights, inter alia by developing human rights guidelines on clean drinking water and sanitation.

Electoral Observation Missions were deployed to the Gambia, in its first elections after the end of the dictatorship, Kosovo<sup>2</sup>, Lebanon, Tunisia and Honduras, among other countries.

---

<sup>2</sup>- This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.



### 1. STRENGTHENING THE LINK BETWEEN INTERNAL AND EXTERNAL POLICIES

The EU Global Strategy promotes a more joined up way of working between external and internal policies to ensure that the EU can more effectively tackle today's complex and cross cutting challenges, such as climate change, migration, terrorism. Main areas of progress over the past year have been to link up the internal and external dimensions in our work on migration, cyber and counter-terrorism.

**Migration** is a global issue that can only be addressed effectively by the international community as a whole. Our work over the past year has focused on: cooperation, protection, opportunities and investments, fight against smuggling, and return and readmission. To this end, the European Union continues to work in close cooperation with Member States and international partners to save lives, provide protection, offer safe and legal pathways for migration and tackle the root causes that force people to leave their homes in first place, as well as fight the criminal networks that often take advantage of people's despair. To this end the European Union launched the Partnership Framework on Migration in June 2016 and started implementing this innovative framework with a number of priority countries of origin and transit on all migration routes developing a comprehensive approach looking at all aspects of migration.

To give some concrete examples of what we have achieved thanks to our work: over 25.000 migrants have been safely returning home from detention centres in Libya, arrivals on the Central Mediterranean route have gone down 77 % and an evacuation mechanism for those in need of protection has been established in Niger. In the field of returns we have concluded five new readmission arrangements with key countries of origin, matching them with investments and support for legal migration.

Now we are engaged to feed this work in partnership in the broader context of the Global Compact on Migration and the Global Compact on Refugees with the aim to support the United Nations in achieving the first global framework, covering all dimensions of migration.

The coming months will be decisive to consolidate the results and move forward, continuing the work together with our partners in order to move away from irregular migration, violation of human rights towards well managed

flows that are safe and bring essential benefits to all societies, in countries of origin, transit and destination.

The EU has accelerated its work on **Cybersecurity**, which is critical to both our prosperity and our security. Malicious cyber activities not only threaten our economies and the Digital Single Market, but also the very functioning of our democracies, our freedoms and our values. Cyber threats come from both non-state and state actors: they are often criminal, motivated by profit, but they can also be political and strategic. To tackle the growing risks to our internal and external security, the Commission has presented a comprehensive cybersecurity package in September 2017 to improve resilience, detection and response to threats. At the same time, the EU has adopted the “cyber diplomacy toolbox”, which contributes to conflict prevention, the mitigation of cybersecurity threats and greater stability in international relations. The EU also organised and contributed to several cyber exercises such as PACE17, CyberEurope as well as the CYBRID exercise. The EU has further strengthened its cyber dialogues with the US, Japan, India, South Korea, Brazil and China and works closely with international organisations, such as NATO, the ASEAN Regional Forum, the OSCE, and the Council of Europe. At the same time the EU is working to preserve the benefits of cyberspace and to promote and open and free cyberspace, building on the EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline. This is why we are continuing to implement our policies on EU Cyber Defence, aimed at protecting our citizens, civil and military infrastructure from malicious attacks.

More broadly, the EU is taking concrete measures to tackle hybrid threats, for example through the Helsinki Hybrid Centre of Excellence and with a dedicated cyber platform.

**Counterterrorism and preventing/countering violent extremism** have been top EU priorities over this past year. The UN Global Counterterrorism Strategy and the Plan of Action to Prevent Violent Extremism are cornerstones for EU efforts. Following the Council conclusions in June 2017, the current priorities include strengthened cooperation between CSDP missions and operations and Justice and Home Affairs agencies, namely Europol and Frontex, in priority partner countries. We have also mainstreamed Counterterrorism and preventing/countering violent extremism in external policies, such as the European Neighbourhood Policy and the new EU strategy for Iraq, put in place or strengthened dedicated counter-terrorism dialogues with the Western Balkans, Turkey and Middle East and North Africa, strengthened the coordination role of the counter-terrorism and security experts in EU Delegations and promoted prevention and countering of violent extremism through the Radicalisation Awareness Network. Improved information-sharing between CSDP and Justice and Home Affairs actors has been given particular prominence, with progress made in developing a pilot project for a Crime Information Cell located within a CSDP operation (EUNAVFOR MED Operation Sophia) to test integration of internal and external instruments at field level more systematically. In July 2018, the EEAS and Commission Services will jointly report back on progress in implementing this strategic guidance from the Council.

## **2. NEW EU EXTERNAL BUDGET PROPOSAL: MORE RESOURCES, SIMPLIFICATION, FLEXIBILITY, TRANSPARENCY AND DEMOCRATIC SCRUTINY**

In the world of today there is a growing demand for a strong, reliable, predictable, and active European Union. This is why the Commission has proposed for the next seven years a budget for external action increased by about 30% compared to the current financial period.

It is a recognition that the common work at European level on external action brings results that no single member state alone can achieve on a global scale, be it on security, be it on crisis management, be it on humanitarian aid, be it on development be it on migration and climate change, be it on trade.

It also acknowledges that in our increasingly connected world, external assistance is an effective tool for projecting and defending both our values and interests when to supporting people abroad in getting a better life and countries seeking to address poverty or instability and other challenges.

The proposal of the **Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI)**, adopted on 14 June 2018, aims to give the EU more coherence in its work, a greater ability to make strategic choices on how and where to provide support, better matching funding with political priorities and a greater flexibility to react swiftly to unforeseen crises on the global stage.

### 3. PROMOTING PUBLIC DIPLOMACY & STRATEGIC COMMUNICATIONS

The EU is stepping up the **fight against deliberate disinformation**, also through international cooperation. The EU's Strategic Communication has focused on the Eastern and Southern neighbourhoods as well as the Western Balkans, establishing specific task forces to promote effective strategic communication and public diplomacy.

**To the East, the EU Task Force helped to raise awareness of the tangible benefits of EU engagement for citizens of the Eastern Partnership countries.** An example in Georgia is the engagement with the Orthodox clergy which helped shift towards more positive public attitudes about the EU and its values. **In the South, the Task Force increased its cooperation with the Global Coalition against Da'esh by sharing positive narratives on Iraq and Syria.** Ahead of the second Brussels conference on "Supporting the Future of Syria and the region" a social media campaign focused on Syrian people and empowering them to tell their own stories. To enhance the EU's engagement in the Western Balkans, recalling our common culture, **we designed and launched an online itinerary, the 'EU-Western Balkans Cultural Heritage Route'**, which connects and highlights cultural events (co)organised by the EU Delegations in the region.

Through public diplomacy the European Union is working to build trust and mutual understanding worldwide. Thanks to the ongoing effort to work across EU institutions, with Member States and partner countries a more joined-up approach to public diplomacy, as outlined in the EU Global Strategy, is becoming a reality.



In an increasingly uncertain world, the European Union has a duty to invest even more in its own strength, reliability and credibility. This is what our citizens need and our partners demand. We have now started to work on all the EU Global Strategy's priorities. In the coming year we will push the implementation forward, while we also consolidate and protect our achievements.

On security and defence, the building blocks of a European Security and Defence Union have been laid down. The challenge now is to ensure coherence between the different initiatives launched, credibility by delivering on the commitments made, and concrete action stemming from the steps forward made.

When it comes to resilience, the integrated approach and cooperative regional orders, the first and foremost priority is to seal tangible results in the Western Balkans, both as regards resilience and reconciliation in the region, as well as its European perspective. On migration, we have created new partnerships and new instruments that are delivering substantial results: we need to make sure we consolidate and strengthen them. Finally, at the global level, at a time in which multilateralism is under attack, the EU has a prime responsibility to double down on its work to safeguard a rules-based global governance, ranging from its steadfast defence of the Iran nuclear deal to the implementation of the Paris climate agreement, to strengthening the international trade architecture by supporting adherence to the World Trade Organisation's rules and to their reform where needed, and by concluding the bilateral and interregional trade agreements with our partners in Asia and the Americas.

It has been a year of important achievements. But in our difficult world, there is no time for complacency. We have set up new tools, and we must now make full use of them. We are more engaged in the world as a Union, and we must keep a straight bar if we want our citizens to fully perceive the benefits of our common action. The potential of the Global Strategy has not been fully exploited yet. We are already back to work.



**More information:**

[eeas.europa.eu](https://eeas.europa.eu)  
[europa.eu/globalstrategy](https://europa.eu/globalstrategy)

***#EUGlobalStrategy***

## **Anexo VI**

### **The European Unión's Global Strategy. Three Years on, Looking forward (2019)**





# THE EUROPEAN UNION'S GLOBAL STRATEGY THREE YEARS ON, LOOKING FORWARD



# THE EUROPEAN UNION'S GLOBAL STRATEGY THREE YEARS ON, LOOKING FORWARD



## TABLE OF CONTENT

<b>FOREWORD BY FEDERICA MOGHERINI .....</b>	<b>04</b>
---	-----------

<b>THE EU GLOBAL STRATEGY THREE YEARS ON .....</b>	<b>08</b>
--	-----------

An ever more Connected, Contested and Complex World .....	08
---	----

Implications for the EU .....	09
-------------------------------	----

The Security of the Union .....	10
---------------------------------	----

Global Governance and Cooperative Regional Orders .....	15
---	----

Resilience and the Integrated Approach	
--	--

in our Surrounding Regions .....	22
----------------------------------	----

The Way We Work: An ever more Credible, Responsive and Joined-up Union .....	26
---	----

Conclusions .....	29
-------------------	----

### **ANNEX**

#### *From Vision to Action: The EU Global Strategy in Practice*

1. The Security of our Union .....	34
------------------------------------	----

2. State and Societal Resilience to our East and South .....	38
--	----

3. An Integrated Approach to Conflicts and Crises .....	42
---	----

4. Cooperative Regional Orders .....	46
--------------------------------------	----

5. Global Governance for the 21 <sup>st</sup> Century .....	50
---	----

6. The Way We Work .....	54
--------------------------	----

## FOREWORD BY FEDERICA MOGHERINI



High Representative  
of the European Union for  
Foreign Affairs and Security Policy,  
Vice-President  
of the European Commission

We never thought of the Global Strategy as a theoretical exercise. It was always meant to be a compass for our action – and this is indeed what has happened since its presentation. Three years ago we described the world as 'complex and contested': we saw the need to make Europe stronger and safer, we felt a responsibility towards European citizens and our partners, and we realised that we were using only a small part of our collective potential.

Today the world is in no better shape than it was three years ago. But Europe is increasingly perceived as a global point of reference. This is also because we have explored the untapped potential of our Union – first of all, on security and defence. This report shows the road we have travelled in these years. It shows that we have fulfilled

many of the promises of the Global Strategy, and that in some cases we have achieved even more than we were hoping for. The European Union of Security and Defence has taken its first steps. Member States are now investing in common industrial and research projects, to develop the full spectrum of defence capabilities that we need for our common security. Our international missions have better command structures and we have committed to investing more in our civilian action. We are cooperating more than ever with our partners – from the United Nations' peacekeepers to NATO, from Africa's peace operations to ASEAN. Our partners know that Europe's strength is not just our soft power.

But this is not the only reason why we are more and more a global point of reference.

In times when the United Nations and the very idea of rules-based global governance have come under increasing pressure, we have invested in multilateralism like never before. We have shown this by stepping up our financial commitments to the UN system, for instance saving the UN Agency for Palestinian refugees from its financial crisis, supporting the UN Secretary General's reform agenda, and working to preserve the nuclear deal with Iran. But it is not just that. We have always tried to build the right multilateral framework to solve every one of our world's crises: because this is the only way to find sustainable solutions to the problems of our times. We have always put our convening power at the service of multilateralism, trying to bring the relevant regional and global powers to the negotiating table. This is the idea behind the Brussels Conferences on Syria, the International Contact Group on Venezuela, the Quartet for Libya, and the regional meetings we organised on Afghanistan. We feel a responsibility to do our part, in a cooperative way.

This is true in our very region, starting with the Balkans, where the positive potential of our engagement is immense and unparalleled. But this is also true for the rest of the world. The European Union has become a more indispensable partner in the pursuit of peace and security all across the globe.

The Global Strategy laid out a vision for Europe's place in the world, but it also and essentially promoted greater coherence in our Union's external action. We advocated

the need to be more 'joined-up', not just as a way to move towards an ever closer Union, but primarily to make our action more effective and incisive. In these years, we have made progress in synchronising our development and security policies. The connection between internal and external events has become impossible to deny, and our policies have evolved accordingly. We have developed smarter financial instruments, such as the Trust Funds, and EU Member States collaborate within the UN Security Council in ways that seemed impossible just three years ago.

The Global Strategy has been our collective compass in these difficult times. The Strategy was the outcome of two years of collective reflection across the EU institutions and Member States, but also with civil society and academia. Throughout this process, a new consensus emerged on what our Union needed, on what we lacked and on the direction to take. Progress has only been possible because of a strong collective political will to move forward.

But everything we have achieved could prove short-lived if such political will fades away in the future. Results need to be consolidated and new avenues that have been opened need to be explored further. This report highlights achievements and shortcomings, and suggests options for possible future actions. With the Global Strategy, we have chosen the path towards a stronger Europe. That choice will have to be confirmed every day, at every step of the way.







**THE EUROPEAN UNION'S  
GLOBAL STRATEGY**  
THREE YEARS ON, LOOKING FORWARD

## THE EUROPEAN UNION'S GLOBAL STRATEGY THREE YEARS ON, LOOKING FORWARD

### **AN EVER MORE CONNECTED, CONTESTED AND COMPLEX WORLD**

The 2016 EU Global Strategy (EUGS) sets out the interests, principles and priorities for our European Union (EU) in a more connected, contested and complex world. Over the last three years, these global trends have not only been confirmed; they have deepened and have become more intertwined. This has made European unity and support for multilateralism more vital than ever. United in vision and in action, the EU can withstand the challenges and threats as well as seize the opportunities a changing world presents. United, and only united, we can protect and promote our interests, values and principles, while continuing to be an indispensable cooperative global power.

The defining feature of greater international complexity is the ongoing shift from a unipolar structure to a more fragmented distribution of power. So far this has not led to more cooperation, but rather to growing uncertainty and rivalry. We have also seen how connectivity, while bringing about great opportunities for communication and exchanges, is being used to exploit vulnerabilities and undermine our democratic systems with a growing use of cyberattacks and disinformation campaigns.

We now live in an even more contested world than we did only a few years ago. Contestation is playing out in the strategic, economic and political spheres. Strategically, non-proliferation and arms control are at risk. Economically, trade tensions and technological polarisation threaten both to damage the global recovery after the 2008-9 financial crisis, and to make it harder to manage security issues. Politically, we have seen the emergence of different political narratives, some of which openly contest the values underpinning liberal democracies worldwide, and those of the EU itself. Greater contestation is playing out both globally and regionally, particularly in areas already experiencing fragilities, conflicts and rivalries. Nowhere is this clearer than in the EU's surrounding regions, both east and south. The EU itself has not been immune to the effects of greater contestation worldwide: the resilience and security of the Union are at stake. All this is equally harming the rules-based global order – an existential interest of our Union – precisely when multilateralism is most acutely needed. In fact, transnational challenges, notably in the areas of climate, demography and digitalization, can only be addressed effectively through multilateral action supporting sustainable development. Finding solutions to such challenges represents the most consequential policy quest of our age.

## IMPLICATIONS FOR THE EU

The EUGS was published exactly three years ago. It was presented to Member States 48 hours after the UK referendum on leaving the European Union. Back then, EU Member States, shaken by the Brexit vote, decided to renew their unity and sense of purpose. The EUGS called for such unity in the face of 'existential threats within and beyond the Union'. It also represented, in and of itself, an expression of a Union standing united in facing the challenges and opportunities presented by the wider world.



The launching of the Permanent Structured Cooperation, at the Foreign Affairs Council in November 2017.

Three years on, two things stand out clearly.

In light of rapid global changes, the EUGS has demonstrated its value in providing a strategic vision and a shared agenda for Member States. This review of the EUGS, based on consultations with all the main stakeholders, has unequivocally shown full support for the EUGS and the continued relevance of the five priorities it set out – the security of the Union; state and social resilience to our east and south; an integrated approach to conflicts and crises; cooperative regional orders; and global governance for the 21<sup>st</sup> century. All stakeholders also continue to advocate a more credible, responsive and joined-up Union, as called for by the Strategy.

These three years of implementation of the EUGS have also shown that the EU has made significant progress in turning the Strategy's vision into concrete action: the progress made on European security and defence, working towards the goal of strategic autonomy as set out by the Council; the reaffirmation of the EU perspective for the Western Balkans; the investment in preserving the nuclear deal with Iran (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA); the step change in our partnership with Africa, including in the field of migration; and our strong investment in support of the UN and its reforms are all flagship initiatives coherent with the overall vision and priorities of the EUGS. Likewise, proposals for a significant scaling-up of the financial resources available for our external action, more flexibility in our instruments and effectiveness in our communication, and a more joined-up foreign policy across policy sectors and institutions are all ways of working that have been introduced in line with the EUGS. All this demonstrates the power of the EU when it agrees on strategic priorities and works united to deliver on them.

At the same time, the increasing connectivity, complexity and, above all, contestation of the global environment have key implications for the way ahead in the EU's global role. To remain, and become ever more, the go-to power in a world in which multilateralism is questioned, we must continue to invest consistently in our collective capacity to act autonomously and in cooperation with our partners. Doing so is essential to stand up effectively for our interests and principles, while being a reliable and predictable partner in the world. As attested by opinion polls, over 70% of Europeans support a strong EU role in the world<sup>1</sup>. This is what European citizens want. It is what our partners, near and far, expect.

## THE SECURITY OF THE UNION

The security of the Union was presented as the first priority of the EUGS, given the importance attached to it by Member States and EU institutions already in 2016. Notwithstanding the salience of this priority back then, implementation in the last three years has exceeded expectations. The ongoing deterioration of the strategic context, and Member States' and EU institutions' growing political resolve to address this together, resulted in a new Level of Ambition with three overarching objectives: crisis management; building the security and defence capacities of our partners; and protecting the EU itself.

The last three years have not been business as usual. The Union has continued to act as a global security provider, with its sixteen civilian and military missions and operations, involving more than 4,000 EU personnel deployed worldwide.

At the same time, the EU has made historic breakthroughs in the field of security and defence, implementing and going beyond many suggestions made by the EUGS. Specific proposals advanced by the EUGS have been implemented fully. For instance, the Coordinated Annual Review on Defence (CARD), aimed at spearheading greater

1. Eurobarometer (2018) points towards a 76% support for a common defence and security policy, 74% in favour of a common energy policy, 71% for a common trade policy and almost 70% for a common foreign policy.

information sharing and eventual cooperation between Member States in the development of military capabilities, is now in its first full cycle of implementation. Even initiatives that were only hinted at in the EUGS are today reality. The Military Planning and Conduct Capability (MPCC) or the Permanent Structured Cooperation (PESCO) stand out amongst these. Notably, PESCO provides a binding framework to enhance joint defence investment, cooperation and operational readiness among the 25 participating Member States, which are individually responsible for fulfilling the commitments they have made to one another. The European Defence Fund (EDF) promises to generate real financial incentives for systematic defence industrial cooperation in research and capability development, reinforcing also the collaborative projects launched in the PESCO framework; while the proposed European Peace Facility – a new off-budget fund worth €10.5 billion – should fund the common costs of CSDP operations and contribute to the financing of military peace support operations.

## A GLOBAL MARITIME SECURITY PROVIDER



The Global Strategy declared our ambition to be a global maritime security provider. Open and safe sea routes are a core European interest. **Operation Atalanta** – fighting piracy off the Horn of Africa – is one of the EU's most successful initiatives: from 176 attacks in 2011, incidents have gone down to a total of just four failed attacks in 2018. **Operation Sophia** has worked to disrupt the business model of hundreds of migrant smugglers and human traffickers in the Mediterranean, and trained 355 Libyan navy and coastguard personnel to save lives and respect human rights. Since 2016, the EU has also stepped up its cooperation with NATO on maritime security.

A Civilian Compact has reenergized the civilian dimension of the Common Security and Defence Policy (CSDP), highlighting how the EU's joined-up approach to security continues to see civilian and military components developing at the same time. Civil-military cooperation in situational awareness has greatly improved within the Single Intelligence Analysis Capacity (SIAC) framework. Major progress has been made in this field also through the Hybrid Fusion Cell in which civil and military, internal and external intelligence and information on hybrid threats are collected, assessed and shared within the EU and with Member States. All this has happened alongside unprecedented cooperation between the EU and NATO, with no less than 74 common actions to date in the framework of the two Joint Declarations of 2016 and 2018. The joint work on military mobility, cyber and maritime security are key examples highlighting the mutually reinforcing dynamics

underpinning EU-NATO relations today. All those who for years feared that stronger European defence would be to the detriment of the Alliance have been proven that the opposite is true: they can and need to go hand-in-hand.

Europeans now know and are acting upon the recognition that security, including defence, is an integral part of the European project. The road ahead is still long. Yet for a Union that has traditionally struggled to move forward together on security and defence, the initiatives taken over the last three years represent a step-change in the history of the European project.

And this is only the beginning. Work done in the last three years has set solid foundations for a European security and defence Union and European strategic autonomy. This can to be consolidated and further expanded in the coming years, notably with further work on:

**Intelligence support to decision making:** Intelligence based situational awareness and strategic foresight have become core elements of joint EU foreign and security policy decision-making. Member States have stepped up their support for EU assessment capabilities. Nevertheless, further joint endeavours and more information-sharing are needed among Member States as well as with EU institutions.

**Common strategic culture:** Europeans can work towards a common strategic culture, entailing convergence in threat assessment, commitment to common responses, and, as a prerequisite of this, acting on the principle of solidarity enshrined in our Treaty.

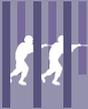
**Interoperability:** Strengthening interoperability is a key PESCO commitment to be met, which also includes the need for interoperability with NATO, while reinforcing common research and development, and standardization.

**Command and control:** The MPCC can reach full operational capacity of its reinforced mandate by 2020 when a further review is foreseen. To support the EU's integrated approach, further steps to reinforce and operationalize civil-military synergies as well as to move towards a further possible extension of the MPCC's role would be required.

**Defence cooperation to retain and develop Member States' single set of forces:** Through PESCO, the EU can work towards an operational specification of our level of ambition and can deliver a more capable, deployable and interoperable set of capabilities and forces.

**European Defence and Technological Industrial Base:** The implementation of the EDF should be based on a demand-driven approach based on the agreed Capability Development Plan's priorities. The EDF should also be viewed as a major pillar of an industrial policy connected to the identification of essential skills and technologies as well as complementing the implementation of the 2009 directives on the defence equipment market.

**Technology and cyber:** The EU can provide a normative framework for the development of new technologies which is coherent with our threat response and capability development process. In the cyber domain, the EU can further develop its diplomatic toolbox to deter

34 NEW DEFENCE COOPERATION PROJECTS	
	<p><b>SPACE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• European Military Space Surveillance Awareness Network</li> <li>• EU Radio Navigation Solution (EURAS)</li> </ul>
	<p><b>AIR SYSTEM</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• European MALE RPAS (Eurodrone)</li> <li>• TIGER Mark III (European Attack Helicopters)</li> <li>• Counter Unmanned Aerial System (C-UAS)</li> </ul>
	<p><b>LAND, FORMATIONS &amp; SYSTEMS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrated Unmanned Ground System (UGS)</li> <li>• EU Beyond Line Of Sight (BLOS) Land Battlefield Missile Systems</li> <li>• Deployable Military Disaster Relief Capability Package</li> <li>• Armoured Infantry Fighting Vehicle / Amphibious Assault Vehicle / Light Armoured Vehicle</li> <li>• Indirect Fire Support (EuroArtillery)</li> <li>• EUFOR Crisis Response Operation Core</li> </ul>
	<p><b>MARITIME</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deployable Modular Underwater Intervention Capability Package (DIVEPACK)</li> <li>• Maritime (semi-)Autonomous Systems for Mine Countermeasures</li> <li>• Harbour &amp; Maritime Surveillance and Protection</li> <li>• Upgrade of Maritime Surveillance</li> </ul>
	<p><b>ENABLING AND JOINT CAPABILITIES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• European Medical Command</li> <li>• Network of logistic Hubs in Europe and support to Operations</li> <li>• Military Mobility</li> <li>• Energy Operational Function</li> <li>• Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Surveillance as a Service (CBRN SaaS)</li> <li>• Co-basing (joint use of national and overseas bases)</li> <li>• Geo-meteorological and Oceanographic (GeoMETOC) Support Coordination Element</li> </ul>
	<p><b>COMMON TRAINING &amp; FACILITIES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Helicopter Hot and High Training (H3 Training)</li> <li>• Joint EU Intelligence School</li> <li>• EU Test and Evaluation Centres</li> <li>• European Union Training Mission Competence Centre</li> <li>• European Training Certification Centre for European Armies</li> </ul>
<p>010010111 100110010 011001100 110011100</p>	<p><b>CYBER</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• European High Atmosphere Airship Platform: Persistent Intelligence, surveillance and reconnaissance capabilities</li> <li>• Deployable Special Operation Forces Tactical Command and Control Command Post</li> <li>• Electronic Warfare Capability and Interoperability Programme for Future JISR Cooperation</li> <li>• European Secure Software defined Radio (ESSOR)</li> <li>• Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform</li> <li>• Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security</li> <li>• Strategic Command and Control (C2) System for CSDP Missions and Operations</li> </ul>

against and ensure a coordinated response to cyber threats, also making full use of the recently adopted framework allowing the EU to impose targeted restrictive measures against cyber-attacks.

**Civilian CSDP:** A full and coherent implementation of the Compact across the three interconnected areas of capabilities, effectiveness and the joined-up approach can be achieved by summer 2023.

**Securing access to routes and networks:** The maritime, space and cyber security strategies must be implemented and operationalized. There is space for greater cooperation, coordination and information-sharing between Member States' naval forces.

## MILITARY MOBILITY

### EXISTING BARRIERS TO MILITARY MOBILITY



Infrastructure not suitable for the weight or size of military assets



Regulatory and procedural issues



Shortcomings in the military domain

### ACTIONS IDENTIFIED



Definition of military requirements for military mobility within and beyond the EU in strategic and technical terms developed by the Member States in the EU Military Committee and approved by the Council.



Identification of the sections of the trans-European transport network suitable for military transport, including necessary upgrades of existing infrastructure, through civilian and military synergies. It is not a question of prioritising one at the expense of another.



Foreseen dedicated EU financial support for dual use civilian-military infrastructure projects of €6.5 billion in the years 2021-2027 under the Multi-annual Financial Framework.



Streamlining and simplifying rules related to customs, and the transport of dangerous goods.



Support Member States in developing arrangements to expedite cross-border movement permissions.

## GLOBAL GOVERNANCE AND COOPERATIVE REGIONAL ORDERS

The rules-based international order, centered on International Law, including Human Rights and International Humanitarian Law, is an existential interest of the Union. Consequently, the EUGS pinpointed multilateral global governance as a strategic priority to be pursued. Events since 2016 have made this priority far more salient than it was. Precisely these developments have both increased the EU's responsibility in sustaining multilateralism and required us to act more boldly to defend and promote it. In implementing, reforming, investing, deepening, widening and creating multilateralism, the EU has intensified its cooperation with international organizations and a wide variety of third countries, regional organizations and non-state actors. Cooperative regional orders are increasingly recognized as essential building blocks of multilateralism worldwide.

For the EU the stakes are sky high. Being itself the most advanced multilateral project in history, and as a group of small- to medium-sized states in the world, our Union has a vital interest in being the centre of gravity of the work to promote and protect multilateralism globally. While peace on the continent and the opportunities generated by the Single Market remain as important as ever, today the rationale for the European project is also and perhaps equally importantly "global" in nature. One only needs to think of the digital realm, where Europeans are standard setters on issues such as data protection or the ethical guidance for artificial intelligence because of their collective weight in the world. Another example is the relationship with China, where only united Europeans can reap the opportunities of cooperation while managing the challenges posed by China's rise as an economic and technological superpower and a systemic competitor. Just like Europeans are bound to one another internally through a unique multilateral project, they have high stakes together in a world in which multilateralism is the defining feature.

Over the last years, the EU has become the point of reference for all those in the world that want to preserve, promote and strengthen multilateralism.

**Reforming multilateralism:** The EU has strongly supported UN Secretary General Antonio Guterres' reform agenda across the management, peace and security, and development pillars.

**Investing in multilateralism:** The EU has stepped up its funding support for the UN system at a time when others have reduced or cancelled their contributions. The EU's support to the UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) stands out as one example of many.

**Implementing multilateralism:** The EU has invested significant political capital in the pursuit, achievement and defence of multilateral rules-based solutions like the nuclear deal with Iran. Having played a key role in brokering an ambitious agreement on climate change in Paris, the EU has been at the forefront of its implementation, including in the Katowice follow-up in 2018. The same can be said of the 2030 Agenda and its Sustainable Development Goals, whose implementation has become a key priority.

In September 2018, the EU together with 13 partners launched at the United Nations the **Good Human Rights Stories** Initiative, to highlight global progress on human rights. Democratic change in the Gambia was one of these stories.



**Deepening multilateralism:** The EU has demonstrated its ongoing commitment to the deepening of multilateralism by reaching ambitious political and trade agreements such as with Canada and Japan, as well as pursuing negotiations with Mercosur, Mexico, Chile, Australia and New Zealand, which will contribute to setting standards well beyond the bilateral partnerships they underpin.

**Creating multilateralism:** The EU has played a key role in new multilateral initiatives in areas such as migration, climate, natural resources and human rights. The EU's role in promoting a partnership approach on Migration and on Refugees, the EU's Ocean Governance Agenda, the Global Pact for Environment, or the EU's Good Human Rights Stories Initiative are key examples. The EU has also led in promoting new forms of digital cooperation to address technology-related threats and challenges and contribute to multilateral digital governance.

Multilateralism and cooperative regional orders are increasingly seen as two sides of the same coin. Both have been challenged by geopolitical rivalry, competition and conflict. As attested by all our partners, in this context the EU is increasingly viewed as a trusted, reliable and cooperative power: an indispensable partner in the world. Indeed, the last

years have witnessed an important uptick in the EU's support for regional cooperation and integration initiatives in line with our fundamental interests.

**The transatlantic bond:** The EU's strengthened partnership with NATO testifies to an increasingly interconnected transatlantic security space. The EU has continued to work with its core partner, the United States, whenever and wherever possible, for example in the Western Balkans and Ukraine, or on energy, counterterrorism and cyber security. It has also deepened significantly its relationship with Canada, joining forces as upholders of multilateralism and the rules-based global order, including of a free and fair international trade system.

**The Western Balkans:** The EU now views and acts on the recognition that the Western Balkan countries are an integral part of the EU's own regional space. The EU has reconfirmed the European perspective of the Western Balkans, generating a new momentum in the region, which has brought concrete results. The historic Prespa Agreement between Greece and North Macedonia, the ambitious reform agendas such as the unprecedented judicial reform in Albania, the increased cooperation through resilience-building measures on security and counter-radicalization, and the regional roaming agreement signed by all Western Balkans governments are key examples.



On 17 June 2018 Greece and North Macedonia signed **an agreement at Lake Prespa**, ending one of the oldest conflicts in the region and setting an example of reconciliation for the Balkans and beyond.

**Middle East and North Africa:** Notwithstanding the exacerbation of fragmentation, rivalry and conflict in the region, the EU has deepened its partnerships with all countries of the region, with regional organizations such as the League of Arab States, the countries of the Gulf Cooperation Council and the Organization of Islamic Cooperation (OIC), as well as encouraged dialogue between regional adversaries.

**The Eastern Partnership:** The EU has worked relentlessly for a cooperative and inclusive relationship with the Eastern Partnership countries, respectful of the differentiated expectations of each partner. We have put in place ambitious Association Agreements and Deep and Comprehensive Free Trade Areas with Georgia, Moldova and Ukraine and citizens of these countries also benefit from visa free travel for short stays in the EU. Our achievements will serve as an inspiration for further progress in the future, building on the 20 Deliverables for 2020 agreed at the Eastern Partnership Summit of 2017.

**Turkey:** The EU has successfully cooperated with Turkey on preserving multilateralism and addressing common challenges in areas such as migration, counterterrorism, energy, transport, economy and trade. The newly established EU-Turkey high-level political dialogue has allowed us to jointly review and work together on a broad range of foreign policy issues of common interest, notably Syria, Iraq, Iran, the Middle East Peace Process, Libya and the Gulf.

**Africa:** The EU has embarked on an unprecedented partnership with Africa investing as never before in a true political relationship among equals. The EU-Africa partnership spans today the widest variety of fields, notably, development, peace and security, migration, climate, energy, trade, sustainable investments and jobs, education, youth, democracy and human rights. Alongside our relationship with the continent as a whole through the African Union, the EU has also strengthened its partnership with sub-regional initiatives, notably the G5 Sahel or the Intergovernmental Authority on Development (IGAD) in the Horn of Africa.

## SUPPORT TO THE PEACE PROCESS IN AFGHANISTAN

### A FIVE-POINT OFFER TO SUPPORT PEACE

-  HELPING TO MAKE THE PEACE PROCESS MORE INCLUSIVE
-  SUPPORTING REFORMS, INCLUDING OF THE SECURITY SECTOR
-  PROVIDING INCENTIVES TO EX-COMBATANTS FOR REINTEGRATION
-  SUPPORTING ECONOMIC DEVELOPMENT AND REGIONAL CONNECTIVITY
-  HAVING THE EU AS A GUARANTOR OF A PEACE PROCESS

## THE INTERNATIONAL CONTACT GROUP ON VENEZUELA

The European Union has convened an International Contact Group on Venezuela, formed by European and Latin American countries. We believe that a multilateral framework can contribute to find a **peaceful and democratic** way out of the crisis. Together we are trying to encourage a negotiated political process that leads to



**free and fair presidential elections**, in accordance with the Venezuelan Constitution. The Contact Group is engaging with all actors inside Venezuela, and with relevant international partners. In the meantime, we have mobilised €118 million since 2018 in humanitarian and development assistance to support the UN action.

**Asia:** The EU's partnership with Asia has deepened significantly. We have reached political and trade agreements with Japan, Vietnam and Singapore, we are pursuing comprehensive negotiations with several other partners, we have developed an ambitious connectivity strategy linking Europe and Asia, we have updated our comprehensive strategic partnership with China, and we have deepened our relationship with Central Asia. We have upgraded our relationship with regional organizations like ASEAN and have stepped up our security and defence cooperation with key Asian partners.

**Latin America:** The partnership with Latin America has strengthened enormously. With Latin American countries, the EU has been at the forefront of supporting the peace agreement in Columbia, it is at an advanced stage in the negotiation of a new generation of political and trade agreements with Mercosur, Mexico and Chile, it has opened a new phase in its relationship with Cuba, and it has established the International Contact Group on Venezuela to help overcome the crisis in the country.

**Post-Cotonou agreement:** the EU has entered into negotiations on a new and modernized association agreement with 78 African Caribbean and Pacific countries. This agreement will put the relation with ACP countries on a more equal footing and develop the political dimension of African, Caribbean and Pacific pillars, while being an important instrument for achieving the SDGs and for joining forces in multilateral forums.

**Russia:** The last years have seen our consistent implementation of a double-track approach to Russia, which remains a strategic challenge for the EU: sanctions in response to Russia's violation of international law and selective engagement on issues of interest to the EU. We have constrained Russia's assertive and uncooperative behavior whilst cooperating with Russia on a wide range of foreign policy matters.

**Arctic:** The EU has contributed to maintaining the Arctic as a zone of low-tension, constructive dialogue and cooperation. In the Central Arctic Fisheries Agreement, the EU and nine other signatories have agreed to ban commercial fishing in the high seas portion of the Central Arctic Ocean. This has filled a significant gap in the Arctic Ocean governance framework, safeguarding fragile marine ecosystems for future generations.

What more can be done? There are four strands of action to help revitalise the multilateral system and support rules-based regional cooperation. In pursuing all four, strengthened intra-EU cooperation and coordination is essential:

**Reformed multilateralism:** the EU can continue investing in a reformed, and therefore more effective and efficient UN system, promote the reform of the World Trade Organization – notably to strengthen rules on subsidies and forced technology transfers –, International Financial Institutions and the Council of Europe, and support the work of the G7, G20 and OSCE, with the aim of ensuring that international organizations adapt to a changing world and better defend and implement international agreements and law.

**Variable geometry multilateralism:** Today there no longer are fixed sets of "like-minded" countries who act together automatically on all issues. From likeminded partnerships, the EU can also work towards likeminded partnering, in which the EU, guided by its principled goals, pragmatically identifies and fosters the appropriate multilateral group on any specific issue. Such partnering can change from issue to issue. The group of like-minded partners on the Iranian nuclear deal is not the same as for Ukraine. The multilateral constellation in favour of a progressive climate agreement in Paris in 2015 was not the same as what was necessary in Katowice three years later. Equally important is the partnering with non-state actors. Positive examples to build on are the connectivity partnerships, the EU-UN Spotlight Initiative to fight violence against women, the partnering with the OIC at the Human Rights Council on Myanmar, the cyber dialogues, the EU Global Tech Panel, and the EU regional dialogues for and with youth such as the Young Med Voices. Principled and pragmatic partnering requires more creativity in seeking partners, greater capacity to listen to others, as well as more consistency, clarity and at times more assertiveness on European values and interests.

**Regional multilateralism:** The EU can continue supporting forms of regional cooperation that constitute the building blocks of global governance. Deepening our ties with the Eastern Partnership post 2020, the African Union, ASEAN, the Pacific Alliance and Mercosur is essential. In the same vein, the EU must further build on nascent trilateral formats, such as the EU-UN-African Union cooperation on various thematic and geographic issues, as well as encourage greater cooperation in sub-regions such as the Sahel/Maghreb and the Horn/Red Sea. The EU can also systematically use its bilateral or inter-regional engagements to strengthen multilateralism. This means both bringing the multilateral agenda front and centre in all its international relationships, as well as embedding it in how the EU works on the ground, notably in promoting the SDG by going local, working with Member States and using our full capacity.

**Smart multilateralism:** Both internally and externally, we can blend smartly flexibility and inclusivity in pursuing multilateralism. 21st century multilateralism is destined to become

## AN INNOVATIVE AU-EU-UN TRILATERAL PARTNERSHIP



### PROGRESS IN LIBYA SINCE NOVEMBER 2017



**40,489**

PEOPLE ASSISTED TO  
VOLUNTARILY RETURN TO  
THEIR COUNTRIES OF ORIGIN



**3,612**

PEOPLE IN NEED  
OF PROTECTION EVACUATED  
FROM LIBYA

In September 2017, the EU, the African Union and the United Nations launched an **unprecedented experiment in multilateralism** – a new trilateral partnership to combine our strengths and coordinate action inside Africa. The partnership is focusing on peace and security, investment for youth, climate action and human rights. The three organisations have created a **joint task force** to evacuate thousands of people from detention centres in Libya, helping them start a new life in their home country.

faster and more flexible in order to be effective, both due to the accelerated pace of politics in the digital age and of the highly fluid global context we live in. This requires constituting multilateral fora for different international challenges that are both small enough to be agile, but also large and varied enough to be representative. In order to be legitimate, these groups also require an institutional link to the larger multilateral setting, including both in its internal EU features – the Council of Ministers – as well as in its international ones – the UN. Doing so will be crucial not only to manage conflicts and crises worldwide, but also to spearhead solutions in areas currently lacking effective multilateral governance such as digital, cyber, artificial intelligence, natural resources, oceans and space.

**Intra-EU coordination on multilateralism:** The EU can hope to strengthen multilateralism and regional cooperative orders externally only if it is cohesive and well-coordinated internally. This requires ongoing work to coordinate both among Member States and across institutions. An important best practice is the cooperation between EU Member States in the UN Security Council (UNSC) and the UN General Assembly. Member States' coordination within the UNSC would then work alongside an effective coordination between them and other partners in the UNSC, whereby the promotion of EU interests is pursued in a cooperative approach with others. While supporting a comprehensive reform of the UNSC, the EU should call for the alignment of the rotation schemes of the two regional groups from which Member States come to guarantee a minimal presence of two EU non-permanent members along with the still two permanent ones.

## TUNISIA, A SYMBOL OF DEMOCRATIC CHANGE



Tunisia, a symbol of democratic change for the entire region, has faced massive challenges – from a difficult economic situation to a terrorist threat. The EU has mobilised all its foreign policy tools and has allocated almost €10 billion in support of the Tunisian people. We supported the country's **security sector reform**. 1.7 million microcredits were awarded to people in rural areas and women entrepreneurs. Over 61,000 youth have received microcredits to start a **small business**, and we have launched the Partnership for Youth, as well as tripling the number of Erasmus+ scholarships. Tunisia can become an innovation hub in Africa, and we are encouraging this perspective through the Global Tech Panel.

## RESILIENCE AND THE INTEGRATED APPROACH IN OUR SURROUNDING REGIONS

The ongoing turbulence in our surrounding regions – both east and south – suggests that the resilience of states and societies and an integrated approach to conflicts and crises remain highly pertinent. Unlike the security of the Union and the quest for multilateralism and regional cooperation, the challenges stemming from our surrounding areas, east and south, have increased in scale rather than changed in nature.

In fact, fragility and conflict continue to plague much of our surrounding regions, both east and south. This is true of our eastern and southern neighbours, as well as of regions further afield, from Afghanistan to the Gulf, to the Sahel. The resilience of states and societies, and an integrated approach to conflicts and crises capture the essence of what the EU seeks to achieve in this vast geographical space. These two priorities are not meant to replace the goals of democracy, human rights, rule of law, sustainable development and peace. They are rather intended as complementary, not substitutive, priorities. In order to promote democracy, rights, development and peace, the EU must also promote resilience and work through the integrated approach. Resilience is the condition that can support states and societies undergoing change to prevent, react and recover from the shocks and crises. The integrated approach captures the multiple ways – in time, space and policy sectors – in which the EU can tackle operationally the complexity of conflicts to promote human security. Both resilience and the integrated approach reflect the philosophy of principled pragmatism that permeates the EUGS.

On both these priorities, important work has been done. This must continue to be pursued with reinvigorated patience, commitment and resolve in the years ahead. Today's

fragilities and protracted conflicts have no quick fix solutions. Only constant investment and engagement over time can deliver results, either in terms of preventing further deterioration and/or producing positive developments.

**Resilience:** The EU has been steadfast in its support for fragile states, enabling them to address their vulnerabilities across different policy areas and stand on their feet in the face of potential or actual shocks, disruptions and crises. As clarified by the EUGS, this does not mean supporting stability by condoning authoritarianism. On the contrary, state and societal resilience can only go hand-in-hand. Publicly and behind closed doors, we have been resolute in our messages to all our partners in this regard. The EU has invested significantly in the resilience of the Eastern partners, beginning with Ukraine, in areas such as rule of law, energy, critical infrastructure, cyber, strategic communications, and the reform and strengthening of the security and defence sectors. It has done likewise in the MENA region, through the enhancement of the security and defence sectors to counter violent extremism and terrorism, strategic communication, and civil society support. In the Balkans, alongside a reinvigorated European perspective, the EU has directly engaged in resilience-building in areas such as rule of law, economic development, employment and connectivity. In Africa, the EU, together with the AU, is working on climate change mitigation



The EU hosted three international **Syria Conferences** in Brussels, to support the UN-led mediation and mobilise humanitarian aid. Farah, the Syrian girl in the picture, lives in the Zaatari refugee camp in Jordan and can go to school thanks to EU support.

and adaptation, including through disaster risk management and reduction; promoting the sustainable management of natural resources and ecosystems; and addressing the illegal exploitation of natural resources and wildlife trafficking. This work on resilience has also relied on space-based technologies and information such as the European Earth Observation Programme Copernicus and the Global Monitoring for Environment and Security (GMES). Specifically in West Africa, the EU has been a strong partner of the Global Alliance for Resilience and has prompted the adoption of National Resilience Priorities in ten West African countries focusing on social protection, nutrition, agriculture and governance. In the Horn of Africa and the Gulf of Guinea, the EU plays a key role as a global maritime security provider. It has mobilised resources to protect against maritime

## INTEGRATED APPROACH IN THE SAHEL

### EU'S MAIN AREAS OF SUPPORT TO THE G5 SAHEL COUNTRIES

The EU is now supporting the G5 Sahel countries on **3 MAIN TRACKS:**



#### POLITICAL PARTNERSHIP

The EU is a strong political partner of the G5 Sahel countries and has set up regular "EU-G5" dialogues. High Representative Vice-President Federica Mogherini has held annual meetings with G5 Sahel Foreign Ministers to strengthen cooperation in areas of shared interest such as development, governance in fragile areas, improved security, including the fight against terrorism and illicit trafficking. The EU is also strongly engaged in Mali's peace process.



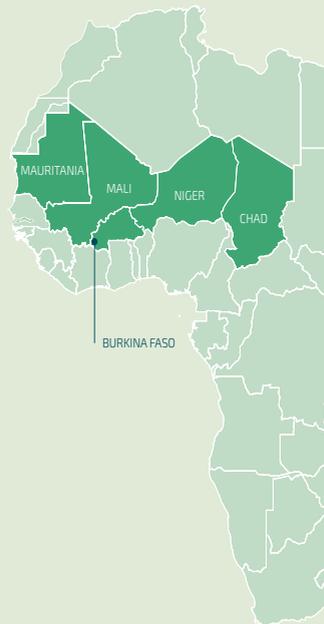
#### SECURITY AND STABILITY SUPPORT

The EU supports concrete regional-led security initiatives. The EU has already provided €147 million to establish the African led G5 Sahel Joint Force which aims to improve regional security and fight terrorist and criminal groups. The EU is itself a key security player in the region, with its 3 Common Security and Defence Policy missions; EUCAP Sahel Niger, EUCAP Sahel Mali, EU training mission (EUTM) in Mali.



#### DEVELOPMENT COOPERATION

The EU, together with its Member States, is the biggest provider of development cooperation to the region with **€8 billion** over 2014–2020. It uses all its tools to support development efforts in the region, notably the 'EU Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa' under which **€1.14 billion** has been committed so far for the region. The EU is also a member and key supporter of the **Sahel Alliance**, set up to coordinate existing EU and Member States development cooperation better in the region, in a faster and more interlinked way than before through joint action.



threats such as piracy and human trafficking, to reduce maritime accidents, and to prevent environmental disasters. The EU has also heavily invested in resilience-building through budget support programmes aimed at strengthening state capacities in areas such as security, migration, rule of law, public finance management, education, food security and health. International and transnational initiatives aimed at societal resilience are also critical: the EU Conference on Youth, Peace and Security or the International Exchange Platform on Religion and Society under preparation are two key examples. Looking ahead, the EU's resilience building could put even greater emphasis on human rights, green growth, culture and education, and economic resilience, including social and economic infrastructure and financial sustainability.

**The Integrated Approach:** The integrated approach to conflicts and crises was intended to fully account for the security-development nexus, but also to move beyond it by developing a holistic approach to conflicts, bearing in mind their identity, humanitarian, socioeconomic, security, environmental and energy dimensions; their time cycles with preventive, crisis management and peacebuilding phases often unfolding erratically; and their different geopolitical dimensions playing out at local, national and international levels. Blending the integrated approach with the multilateral one, the EU also aimed to cooperate more closely with all relevant actors in any particular conflict setting, in seeking sustainable peace. The Integrated Approach has not remained on paper. It has been implemented in practice:

- *Conflict prevention:* The EU has become more proactive in the prevention of violent conflict by upgrading its EU Conflict Early Warning System and identifying, together with its Member States, early actions in countries not affected by violent conflict yet.
- *Make full use of the EU tool-box:* The EU has ensured that its intervention in crises is based on a comprehensive plan. Our work in the Central African Republic for instance has been based on a comprehensive plan grounded on conflict analysis. The EU role has featured mediation support, a CSDP mission, capacity building and development, and it has been carried out in synergy with the UN and the AU. The EU has engaged in mediation, from the Philippines to Myanmar, from Colombia to Yemen, to the HR/VP-facilitated Belgrade-Pristina Dialogue. Across all conflicts, the EU has focused on the role of women, notably promoting their role in decision-making and mediation. Cases such as Syria stand out in this respect. In Syria, alongside providing vital support for refugees and civil society, the EU has invested specifically on the role of women in mediation and peacebuilding. Perhaps best exemplifying the Integrated Approach in these years has been the Sahel. Here, our political/diplomatic, security, development, migration and humanitarian policies, instruments and initiatives have worked together and alongside all those international, state and non-state actors with a stake in sustainable peace in the region. In the Sahel, the EU deploys multiple development instruments, humanitarian aid, as well as military and civil CSDP missions. On the ground, these programs and actors serve the common objective of the integrated approach. The Sahel is an important test case to further build on and learn from. Looking ahead, it can become the norm in the way in which we address the crises plaguing our surrounding regions, near and far.

The Integrated Approach is a long-term investment. Looking ahead, the EU can put ever more emphasis on conflict prevention as well as long term peacebuilding, and increasingly work in an integrated manner with Member States on the ground, as well as with all relevant international, regional, state and non-state actors in any particular conflict setting. In making full use of the EU toolbox, systematic work on the climate-security nexus is crucial, given the threat multiplying effect of climate change, environmental degradation and food and water insecurity.

## THE WAY WE WORK: AN EVER MORE CREDIBLE, RESPONSIVE AND JOINED-UP UNION

All five priorities of the EUGS require a credible, responsive and joined-up way of working. Here too, much progress has been achieved, and more can be done.

**Credibility:** Living up to the expectations of the EUGS requires a significant and sustained collective political investment. Credibility is measured first and foremost through consistency and the collective will and capacity to implement together agreed decisions. This is a matter of political will. But this also implies a significant financial investment in our European external action. Be it in terms of diplomacy, development or defence, the EU requires the human and financial resources to live up to the ambitious external agenda it has set out for itself to protect and promote its interests, and needs to be able to use better and more efficiently those resources at its disposal. This is why in the context of the Multi-Annual Financial Framework (MFF) negotiations, the European Commission has proposed an increase of €30 billion to devote to foreign policy and defence, including through a European Peace Facility. Such proposals are indicative of the EU's enhanced responsibility and ambition on the global scene. In the same line, living up to the expectations of the EUGS requires also the capacity to operate by ourselves in the fields of development cooperation, humanitarian aid and beyond. In this perspective, the European Commission has proposed to establish a single Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI) within the next MFF. The EU is also working towards improving its external financing architecture, notably to make smart use of EU funds through the External Investment Plan and ensure better cooperation with International Financial Institutions (IFIs) and Member States Development Banks.

**Responsiveness and visibility:** Public diplomacy and communication, including strategic communication and the fight against disinformation, are critical. The establishment of three Strategic Communications Task Forces (East, South, Western Balkans) within the European External Action Service signals the political importance attributed to this domain. Looking ahead, the EU can invest even more in countering disinformation and positively communicating who we are and what we seek to achieve in the world, as much to our partners as to European citizens.

## COUNTERING DISINFORMATION

### FOUR KEY PILLARS OF THE ACTION PLAN

#### IMPROVE DETECTION, ANALYSIS AND EXPOSURE OF DISINFORMATION

 Invest in digital tools, data analysis skills and specialised staff within the EU institutions and in Member States

 Assess reach and impact of disinformation

#### STRONGER COOPERATION AND JOINT RESPONSES TO DISINFORMATION

 Rapid Alert System consisting of EU institutions and EU Member States set up

 Rapid Alert System to provide alerts on disinformation campaigns, share insights and facilitate coordinated response

#### MOBILISE PRIVATE SECTOR TO TACKLE DISINFORMATION

 Implementation of EU-wide Code of practice on disinformation

 Major internet companies such as Google, Facebook, Twitter and Mozilla have signed up

 Regular reporting and possible regulatory action in case of unsatisfactory results

#### RAISE AWARENESS AND IMPROVE SOCIETAL RESILIENCE

 Targeted campaigns in Europe and beyond

 Active participation of civil society in identifying and exposing disinformation

 Supporting independent media and fact-checkers

**The Joined-Up Approach:** The silver thread running through the EUGS is the joined-up approach: the idea that across all priorities of the EUGS and indeed in every EU external action, the EU effectiveness is higher when Member States speak, and above all act united, and different policy communities work together. The joined-up approach is essential if we want to be credible and achieve results.

- *The humanitarian-development-peace nexus:* EU development, humanitarian and security actors have started working hand-in-hand more than ever before. The fact that the UN SDGs and the EUGS share the same holistic approach contributed to this achievement.
- *The internal-external nexus:* The EUGS insisted on the fact that there is no hard line separating internal and external dimensions of EU policies. Progress has been made on the internal-external nexus in the context of the integrated approach. The work done on civilian CSDP, leading to the Civilian Compact in 2018, is a key case in point. Justice and Home Affairs agencies such as Europol, Eurojust and Frontex are increasingly engaged by and through CSDP. More broadly, the field that best exemplifies progress

on the internal-external nexus is migration. Through a new Partnership approach and a coordinated work in the context of the AU-EU-UN trilateral taskforce, we have decreased decisively hazardous journeys on from the Sahel through Libya and have evacuated almost 45,000 migrants from detention centers in Libya and invested €350 million to foster local development and reintegration. A wide set of policies have contributed to this success, from Home Affairs to CSDP, from development to traditional diplomacy. In the coming years, the EU can consolidate and expand this internal-external coordination beyond migration, ensuring not only that the foreign policy community serves internal interests but also the other way around.

- *Towards a broader joined-up approach:* The joined-up approach is much more than the humanitarian-development-peace and the internal-external nexuses. The work of the Commissioners Group on External Action, led by the High Representative and Vice President of the Commission, helped to break silos and develop a culture of cooperation between Commission services and the European External Action Service. Nowhere is this clearer than in the migration partnerships, which provided an institutional framework to organize inter-institutional cooperation across policy sectors, vertical cooperation between groups of Member States and EU institutions, as well as cooperation between the EU, third countries, international organizations and NGOs. The last years have seen the emergence and gradual consolidation of the joined-up approach on economic diplomacy, cultural diplomacy and digital diplomacy. This can be deepened and become

## MIGRATION PARTNERSHIPS

### OUR FIVE PRIORITIES: SELECTED ACHIEVEMENTS ON THE GROUND

 <p>Addressing root causes of irregular migration and forced displacement</p>	 <p>Legal migration and mobility</p>	 <p>Protection and Asylum</p>	 <p>Countering migrant smuggling and trafficking in human beings</p>	 <p>Facilitating return, readmission and reintegration</p>
<p><b>5.3 million</b></p> <p>people who received social services, nutrition programmes and food security</p>	<p><b>15,000</b></p> <p>African students and researchers who took part in Erasmus+ exchanges</p>	<p><b>50,000</b></p> <p>places for refugees to reach Europe through resettlement programmes</p>	<p><b>&gt; 350</b></p> <p>smugglers arrested with support of Operation Sophia and EU-Niger Joint Investigation Team</p>	<p><b>70,000</b></p> <p>migrants assisted to return home voluntarily through the EU-IOM Joint Initiative</p>

the norm across all policy areas and initiatives. Two areas stand out in this respect. The first is the economic-political-security nexus, and in particular the need for closer links between the EU's foreign policy and its financial, economic and monetary roles in the world. This includes a greater support for sustainable finance, a stronger international role of the Euro, the promotion of the EU's standard-setting power, as well as a robust protection against extraterritorial sanctions to protect the EU's legitimate economic interests and foreign policy objectives. Second, is the climate-security nexus given how the ecological crisis we are facing is driving and exacerbating insecurity and conflict, as well as the mainstreaming of climate in the EU's energy, trade, development as well as foreign and security policies.

- *Member State coordination in practice:* European foreign policy would become more effective through closer coordination between Member States, including better coordination between EU and Member States' activities, and through greater consistency between what Member States agree to in EU settings and what their policies do in practice. This is true at the level of policy design – as demonstrated by common frameworks such as the European Consensus on Development –, on the ground within third countries (joint programming, joint implementation, joint results frameworks), as well as in multilateral contexts, notably by supporting the implementation of international law, including international humanitarian law, and the international commitments the EU and Member States have made.

## CONCLUSIONS

The EUGS remains as, if not more, relevant today than it was three years ago. Perhaps most importantly, its underlying intuition is truer today than it was in 2016: the imperative of greater unity within the EU is the prerequisite for the EU's greater capacity to be an effective global player. The EU can engage with other global powers on an equal footing when it stands united, backed up by EU and Member State resources. A united and consistent EU can ensure that multilateralism will remain the key organizing principle of the international order, can continue fostering cooperative regional orders near and far, can contribute to resilience and the integrated approach in its surrounding regions east and south, and, connected to all this, can ensure prosperity and security of the Union itself.

Broadly, in the years ahead the EU can:

- Advance the security of the Union by deepening its work on intelligence, strategic culture, interoperability, command and control, defence cooperation, technology and cyber, civilian-military CSDP and access to routes and networks;
- Promote and protect multilateralism and support regional cooperative orders by contributing to the reform of international organizations, developing both structural partnerships and more "variable geometry" partnering with countries and regions, smartly combining flexibility and inclusivity in the pursuit of multilateral formats, and doing all this while strengthening intra-European coordination.

- Continue to invest in the resilience of states and societies and an integrated approach to conflicts and crises in our surrounding regions, aware that this is where our primary responsibility lies and that the complexity of the challenges in our region is such that unwavering patience, determination and commitment are essential.
- All this requires a significant increase of political and financial investment in our external action, including defence, greater visibility, and expanding both the joined-up approach across policy sectors and a veritable union in action among Member States.



To progress in this direction, the EU must become more autonomous, including in strategic terms, as well as and in order to be ever more cooperative. A more autonomous EU is one which is more able to act, together with its partners wherever possible, but alone when necessary. Europeans do not aim at autarky, protectionism or isolation. Neither is autonomy aimed at playing into global power competition and rivalry. Quite the opposite. Europeans seek the ability to interact and engage with powers, big and small, striving for a more cooperative world in our mutual interests. Ours is a vision that is inherently cooperative, in line with the DNA of the EU itself. It is also a vision that allows the Union to stand up for its interests and its values at home and in the world. As the most consolidated

form of multilateralism worldwide, working multilaterally with partners externally is deeply engrained in our nature. We strive for a more autonomous Union not to act against, but rather to act in cooperation with our partners.

A more autonomous and cooperative Union enables us to live up to principled pragmatism, the leitmotif that guides the EUGS. The EU can act pragmatically on the grounds of a lucid assessment of reality, while being unwavering in its commitment to the principles, values and rules enshrined in our Treaties.

Three years on, this is what our citizens and our partners in the world expect from the EU. Looking forward, the common work done in these three years of implementation of the Global Strategy sets a solid basis for our Union to be the reliable, cooperative, pragmatic and principled global player that Europeans want and need.



## **ANNEX**

### *From Vision to Action: The European Union's Global Strategy in Practice*

# 1. The Security of Our Union

## A SINGLE COMMAND CENTRE FOR EU MILITARY MISSIONS



### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"We must strengthen operational planning and conduct structures, and build closer connections between civilian and military structures and missions, bearing in mind that these may be deployed in the same theatre."

### WHAT WE HAVE DONE:

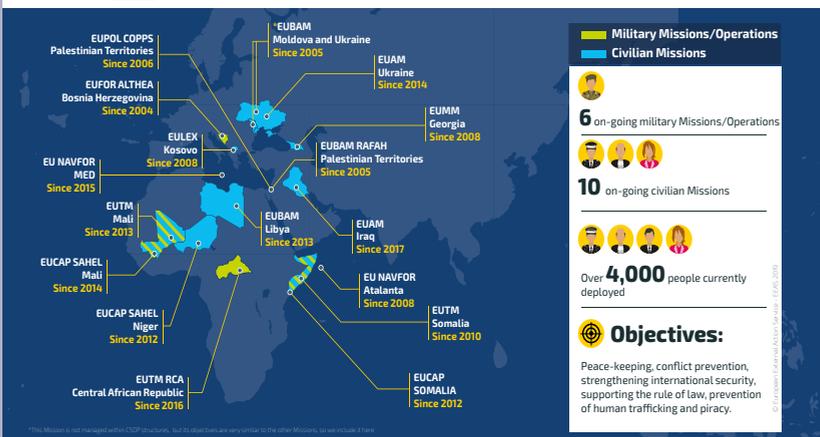
Established in 2017, the Military Planning and Conduct Capability (MPCC) is the first-ever unified command centre for EU's military training missions. It works closely with its civilian counterpart, to ensure maximum coordination between military and civilian missions – for instance, in the Sahel. By the end of 2020, the MPCC should be ready to also run one executive military operation, of the size of an EU battlegroup.

# 3

missions currently operating under MPCC command (in Mali, Somalia and the Central African Republic)



### EUROPEAN UNION CSDP MISSIONS AND OPERATIONS IN 2019



## PERMANENT STRUCTURED COOPERATION (PESCO)



**34**

projects in the areas of  
capability development and  
in the operational dimension

### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

“Enhanced cooperation between Member States should be explored in this domain (the Common Security and Defence Policy). This might lead to a more structured form of cooperation, making full use of the Lisbon Treaty’s potential.”

### WHAT WE HAVE DONE:

Launched in 2017, the Permanent Structured Cooperation on defence is a prominent example of how Member States have come together in unprecedented ways to strengthen their defence through cooperation. 25 Member States are working together on concrete projects such as military trainings and exercises, a common medical command, joint capabilities, and the increasingly important area of cyber.

## EUROPEAN DEFENCE FUND & EUROPEAN PEACE FACILITY



**€13 billion**

proposed investment  
for the European Defence Fund  
in the next EU budget

### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

“EU funding for defence research and technology, reflected first in the mid-term review of the Multiannual Financial Framework and then in a fully-fledged programme in the next budget, will help develop the defence capabilities Europe needs.”

### WHAT WE HAVE DONE:

In 2017, the European Commission launched a European Defence Fund to incentivise cooperative projects among Member States, from euro-drones to maritime surveillance. The High Representative has also proposed to set up a European Peace Facility, a new fund outside of the EU budget, worth €10.5 billion, to increase the effectiveness of EU military missions, support our partners and contribute to peace operations.

## COORDINATED ANNUAL REVIEW ON DEFENCE



**€47 billion**

defence investment by  
Member States in 2017

### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"An annual coordinated review process at EU level to discuss Member States' military spending plans could instil greater coherence in defence planning and capability development."

### WHAT WE HAVE DONE:

The Coordinated Annual Review on Defence (CARD) was created in 2017 so the EU Member States can share their defence spending plans, identify shortfalls, and plan together. This way they can be more effective in defence spending and save costs. A "trial run" was completed in 2018, and the first full CARD cycle will be launched in autumn 2019.

## A NEW CIVILIAN COMPACT



**2,000**

staff currently serving  
in 10 EU civilian missions

### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"We must further develop our civilian missions – a trademark of the Common Security and Defence Policy (CSDP) – by encouraging force generation, speeding up deployment, and providing adequate training based on EU-wide curricula."

### WHAT WE HAVE DONE:

In 2018, EU Member States agreed on a Civilian CSDP Compact, to invest even more in our civilian missions. Member States committed to develop new civilian capabilities, to ensure adequate funding, and to reduce reaction-time to 30 days. The EU's civilian missions work to train police and judges in our partner countries, to stabilise our region, and to prevent new conflicts.

## DEEPENING EU-NATO COOPERATION



### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"The EU will deepen cooperation with the North Atlantic Alliance in complementarity, synergy, and full respect for the institutional framework, inclusiveness and decision-making autonomy of the two."

### WHAT WE HAVE DONE:

In 2016 and 2018, the EU and NATO signed two Joint Declarations, starting a new era in their partnership. We agreed to expand our cooperation in seven areas: countering hybrid threats; operational cooperation, including at sea and on migration; cyber security and defence; defence capabilities; defence industry and research; exercises; support to our Eastern and Southern partners' capacity-building efforts.

**74**

new actions  
on which the EU and NATO  
work together

## COUNTERING HYBRID AND CYBER THREATS



Hybrid CoE

### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"Today terrorism, hybrid threats, climate change, economic volatility and energy insecurity endanger our people and territory. To preserve and develop what we achieved so far, a step change is essential."

### WHAT WE HAVE DONE:

The EU has taken important steps to improve our capacity to counter hybrid threats and enhance the EU's resilience, including by introducing chemical and cyber sanctions regimes. We have strengthened cooperation with NATO on hybrid and cyber. We are pooling intelligence through the Hybrid Fusion Cell. We have created a dedicated Centre of Excellence against hybrid threats, and stepped up our work on strategic communications to counter disinformation.

**€1.8 billion**

expected investment triggered  
by 2020 thanks to the European  
Commission's Public-Private  
Partnership on cybersecurity

## 2. State and Societal Resilience to our East and South

### WESTERN BALKANS: IRREVERSIBLE PROGRESS TOWARDS THE EU



**€1 billion**

pledged for infrastructure in the Western Balkans

#### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"Under the current EU enlargement policy, a credible accession process grounded in strict and fair conditionality is vital to enhance the resilience of countries in the Western Balkans."

#### WHAT WE HAVE DONE:

The Western Balkans have made irreversible progress on their EU path. This includes the Prespa Agreement between Athens and Skopje, Albania's unprecedented justice reform, opening and closing accession chapters with Montenegro and Serbia, the Stabilisation and Association Agreement with Kosovo, Bosnia and Herzegovina's membership application. Tangible agreements were reached under the EU-facilitated Belgrade-Pristina dialogue.

#### MORE OPPORTUNITIES FOR YOUNG PEOPLE



##### **+18.000**

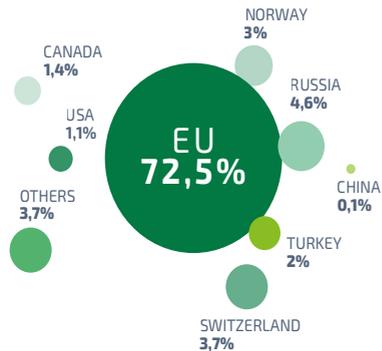
Young people from the Western Balkans worked and studied in the EU thanks to the Erasmus+ programme in 2015-2016

##### **+7.000**

Students and staff from the EU have worked and studied in the Western Balkans since 2014

source: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)

#### FOREIGN DIRECT INVESTMENT INFLOWS IN THE WESTERN BALKANS (2015-2017)



## THE EU EXTERNAL INVESTMENT PLAN



**€44 billion**

set to be mobilised  
in public and private investment  
by 2020

### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"We will foster an enabling environment for new economic endeavours. Development funds should catalyse strategic investments through public-private partnerships, driving sustainable growth, job creation, skills and technological transfers."

### WHAT WE HAVE DONE:

In 2017 we launched the largest ever investment plan for Africa and the EU neighbourhood. It aims to create jobs and promote sustainable growth in the most fragile areas of our region. The Plan wants to encourage private investment through guarantees, technical assistance and improving the business environment in our partner countries. The Plan has a focus on youth and women employment, the green economy and innovation.

## LINKING HUMANITARIAN AID AND DEVELOPMENT



**360,000**

Yemeni people benefiting from  
our Rural Resilience programme,  
focusing on food security  
and sustainable development

### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"This calls for greater synergies between humanitarian and development assistance, channelling our support to provide health, education, protection, basic goods and legitimate employment."

### WHAT WE HAVE DONE:

We are combining emergency humanitarian aid and long-term development cooperation in innovative ways. This was central to our response to all refugee crises, for instance, with Syria's neighbours and in the Horn of Africa. We have stepped up our work with NGOs on the humanitarian-development-peace nexus. We have invested in food security as a means towards conflict prevention and resolution, from Nigeria to Yemen.

## SUPPORT TO CLIMATE RESILIENCE



### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"We will encourage energy liberalisation, the development of renewables, better regulation and technological transfers, alongside climate change mitigation and adaptation."

### WHAT WE HAVE DONE:

Climate resilience is now a priority of our foreign policy: from our support to the "Great Green Wall" against desertification in the Sahara and Sahel, to disaster risk reduction in small islands; from investment in clean energy in developing countries, to our work with Arctic States and indigenous peoples. Climate action has become integral part of our work on conflict prevention and sustainable security.

# €20 billion

EU and Member States' investment in 2017 in public climate finance



When Hurricane Irma hit the Caribbean in 2017, the EU immediately activated its Copernicus satellite system to map the damage in real-time and assist rescue operations. Here is a satellite picture of flooded areas in the Dominican Republic.

## DEEPENING RELATIONS WITH YOUTH AND CIVIL SOCIETY



A meeting between Federica Mogherini and a group of Syrian and Yemeni women in Brussels in 2018. The European Union has supported the engagement of women and civil society representatives in the UN-led peace talks on Syria and Yemen.



### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"Our commitment to civil society will therefore be long-term. We will nurture societal resilience also by deepening work on education, culture and youth to foster pluralism, coexistence and respect."

### WHAT WE HAVE DONE:

We have worked to bring civil society to the table of decision makers – involving women and NGOs in peace processes, or giving voice to young people through Young Med Voices and the AU-EU Youth Plug-In Initiative. The Human Rights Defenders Platform established a rapid response mechanism to provide emergency support for those in danger. In the past three years, we deployed 24 Election Observation Missions.

# 30,000

human rights defenders who benefited from EU support in the last three years

### 3. Integrated Approach to Conflicts and Crises

#### UKRAINE, THE LARGEST EVER EU SUPPORT PACKAGE



**€14 billion**

in grants and loans,  
the largest ever EU support  
package to any country

#### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"We will enhance the resilience of our Eastern neighbours, and uphold their right to determine freely their approach towards the EU. We will not recognise Russia's illegal annexation of Crimea nor accept the destabilisation of eastern Ukraine."

#### WHAT WE HAVE DONE:

Since 2014, the EU has invested more in Ukraine than in any other country. Our Association Agreement has entered into force – the most ambitious the EU has with any partner country. The people of Ukraine can travel to the European Union without a visa. Our CSDP mission supports civilian security sector reform. The EU keeps supporting Ukraine's territorial integrity and a peaceful solution to the conflict in eastern Ukraine.

#### EU ASSISTANCE TO UKRAINE 2014–2020



## INTEGRATED APPROACH IN THE SAHEL



### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"The use of all available instruments aimed at conflict prevention, management and resolution is essential. We will address cross-border dynamics in the Sahel and Lake Chad regions through closer links with the African Union and the G5 Sahel."

### WHAT WE HAVE DONE:

Our partnership with the Sahel is closer than ever, with constant political dialogue, support to reconciliation in Mali, development and humanitarian support, and cooperation on security and migration. In addition to our CSDP missions in the region, we have supported the creation of the G5 Sahel Joint Force, fighting terrorism and organised crime. We have joined the Sahel Alliance to deliver aid quicker and more efficiently.

**2.3 million**

people benefiting from EU actions to improve livelihoods, food access and basic services

## SUPPORT TO THE COLOMBIA PEACE PROCESS



### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"We will also actively support the negotiation and implementation of peace agreements in Latin America, as we are doing in Colombia."

### WHAT WE HAVE DONE:

We supported peace negotiations between the Colombian authorities and the FARC since the beginning, and as soon as an agreement was reached, we set up a Trust Fund to support the peace process. We are investing in rural development, in transitional justice, and we are helping former fighters – including child soldiers – build their new civilian life. The High Representative has appointed a Special Envoy to further support the peace process.

**€600 million**

support to peacebuilding in Colombia

## A LONG-TERM ENGAGEMENT WITH IRAQ



**8,000**

people in Ramadi alone who resumed their studies and jobs thanks to EU de-mining actions

### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"We will seek to bridge gaps in our response between an end of violence and long-term recovery, and develop the dual – security and development – nature of our engagement."

### WHAT WE HAVE DONE:

After the territorial defeat of Daesh, we have invested in the reconstruction of Iraq – to help its people "win the peace". We have worked with the Iraqi government to support national reconciliation. Since 2017, our Advisory Mission in Iraq has been assisting with security sector reform – to support the country's police and criminal justice system, to fight terrorism, organised crime, but also to protect cultural heritage.

## EU RESPONSE TO THE SYRIAN CONFLICT



**€6.2 billion**

amount pledged for humanitarian aid for 2019, at the third Brussels Conference on Syria

### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"Conflicts such as those in Syria and Libya have local, national, regional and global dimensions which must be addressed. Sustainable peace can only be achieved through comprehensive agreements."

### WHAT WE HAVE DONE:

The EU is the strongest supporter of the UN-led political process to end the war, as well as the leading aid donor. We have assisted neighbouring countries hosting refugees, and we work with Syrian civil society both inside and outside the country. We were at the forefront in destroying Syrian chemical weapons, and provided non-military support for the Global Coalition against Daesh. EU sanctions continue to target the regime.

## SYRIA CRISIS: WHAT IS THE EU DOING?



**Supporting the UN-led intra-Syrian negotiations** towards a genuine political transition



**Saving lives** by addressing the humanitarian needs of the most vulnerable Syrians across the country and in the region



**Strengthening Syrian civil society organisations** to promote democracy, human rights and freedom of expression



**Promoting accountability** with a view to facilitating a national reconciliation process and transitional justice, justice for detainees, missing persons and their families



**Supporting the resilience of the Syrian population and society,** as well as of refugees and the communities that host them in neighbouring countries

### EU support inside Syria



**7 MILLION** health care services were provided



**5 MILLION** Syrians received food assistance



**170,000** refugees benefited from protection services



**125,000** Lebanese and Syrian children had access to education



**163,000** refugee children had access to education



**660,000** refugees have received monthly transfers to cover their basic needs



**5 MILLION** Syrians received food assistance



**1.5 MILLION** refugees have received monthly transfers to meet their basic needs

### EU support in Jordan

### EU support in Turkey

data collected in February 2019

## 4. Cooperative Regional Orders

### THE EASTERN PARTNERSHIP'S 20 DELIVERABLES



**125,000**

loans provided to SMEs to support growth in the region

#### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"We will think creatively about deepening tailor-made partnerships further to our East. Societal links will be strengthened through enhanced mobility, cultural and educational exchanges, research cooperation, civil society platforms."

#### WHAT WE HAVE DONE:

The work with our Eastern Partners has focused on delivering on our citizens' needs. In 2017, we agreed on "20 deliverables for 2020": since then, trade with all six countries has increased. Access to Erasmus+ and Horizon2020, as well as to broadband internet, has been improved. We strengthened our common energy security, and started visa free regimes for Georgia, Ukraine and Moldova.



\*EU4Business is an umbrella initiative that covers all EU activities supporting SMEs in the Eastern Partnership, and includes 43 projects. The portfolio of ongoing projects amounts to €320 million (the figures above include also concluded projects). Since 2016, almost 5,000 SMEs in the Eastern Partnership have benefited from EU financial assistance.

## A PARTNERSHIP OF EQUALS WITH AFRICA



# 750,000

young Africans who will receive vocational training by 2020, thanks to the Africa-Europe Alliance for Sustainable Investment and Jobs

### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"We will intensify cooperation with and support for the African Union. We must enhance our efforts to stimulate growth and jobs in Africa."

### WHAT WE HAVE DONE:

The 2017 Abidjan summit between the EU and the African Union (AU) has reshaped our relationship with Africa as a partnership of equals. We always support African solutions to African problems – in close cooperation with the AU and sub-regional organisations. We remain the strongest political and financial backer of African-led peace operations. We support the decision to set up an African Continental Free Trade Area.

## REGIONAL COOPERATION IN THE MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA



# 2 million

Palestinians in Gaza who will benefit from a new desalination plant. The initiative is promoted by EU and UfM

### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"The EU will intensify its cooperation with regional organisations in the Middle East, as well as functional cooperative formats in the region. We will back practical cooperation, including through the Union for the Mediterranean."

### WHAT WE HAVE DONE:

In difficult times for the Mediterranean region, we have invested in regional cooperation at all levels. In 2019 we held the first-ever summit between the EU and the League of Arab States. We resumed the Union for the Mediterranean's (UfM) regular ministerial meetings. We hosted three Syria Conferences, created the Quartet for Libya and continued to invest in the Middle East Peace Process.

## A STRATEGIC APPROACH TO ASIA



**400**

EU-financed scholarships  
within ASEAN's student  
exchange programme

### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"We will pursue a coherent approach to China's connectivity drives westwards. We will also develop a more politically rounded approach to Asia."

### WHAT WE HAVE DONE:

Our new Connectivity Strategy clarifies that great infrastructure projects should be about creating fair economic opportunities, not about geopolitics. At the 2019 EU-China summit we agreed to identify common EU-Asia railways corridors, and we are working on local development in transit countries. We are more engaged than ever on Asian security – from military cooperation with ASEAN, to support to Korean de-nuclearisation.

## A MORE INTEGRATED CENTRAL ASIA



**€1.1 billion**

EU investment  
in development cooperation  
in Central Asia since 2014

### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"It is in the interests of our citizens to invest in the resilience of states and societies to the east, stretching into Central Asia."

### WHAT WE HAVE DONE:

Central Asia is increasingly reaching out to the EU and showing interest in our approach based on mutual interests – not on spheres of influence. We have backed regional cooperation in Central Asia – in particular on trade, counter-terrorism and on the Afghan peace process. We have invested in resilience and prosperity, supporting democratic reforms, clean energy and higher education. These goals are now part of our new Central Asia Strategy.

## INVESTING IN OUR FRIENDSHIP WITH LATIN AMERICA



# 27 out of 33

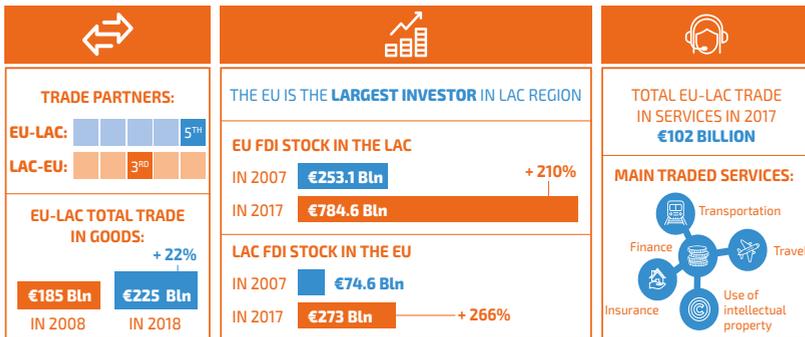
Latin American and Caribbean countries with association, trade or political and cooperation agreements with the EU

### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"We will pursue a free trade agreement with Mercosur, build on the Political Dialogue and Cooperation Agreement with Cuba, and invest in deeper socio-economic connections with Latin American and Caribbean (LAC) countries."

### WHAT WE HAVE DONE:

Our continents are much closer than a decade ago. Our 2019 Strategy for the region puts stronger focus on socio-economic cooperation and reforms, from fighting inequalities to good governance. We have accompanied the Colombia peace process, opened a new phase with Cuba and created the International Contact Group for Venezuela. We are about to conclude political and trade agreements of a new generation with Mexico, Chile and Mercosur.



**€3.6 billion** →

For 2014-2020, the EU is the largest provider of development cooperation to Latin America and the Caribbean (LAC)



# 5. Global Governance for the 21<sup>st</sup> Century

## EU SUPPORT TO THE UNITED NATIONS



**> €1 billion**

EU funding to UNRWA in the last three years, covering half of the Agency's budget

### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"The EU will strive for a strong UN as the bedrock of the multilateral rules-based order, and develop globally coordinated responses with international and regional organisations, states and non-state actors."

### WHAT WE HAVE DONE:

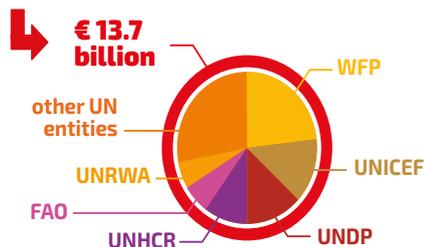
In times when the UN system has been questioned, we have stepped up our commitment to the UN. We have been the largest contributor to UN peacekeeping missions, and saved UNRWA from a funding crisis. We have supported UN-led peace talks, from Syria to Libya. We have set up innovative initiatives, such as the trilateral partnership between the EU, UN and African Union, or the Spotlight initiative to fight violence against women.

### Major contributor

Collectively, the EU and its Member States are the single largest financial contributor to the UN system. The level of the **contributions of the 28 EU Member States amounts to almost 30% of the regular UN budget and more than 31% of the UN peacekeeping budget**. In addition, the EU and its Member States also provide about a quarter of all the voluntary contributions to UN funds and programmes. The European Commission alone contributed €2.92 billion to support UN external assistance programmes and projects in 2018.

In the 6-year period from 2013 to 2018, the EU committed € 13.7 billion to UN agencies– out of which **20.55%** went to the WFP, **13.46%** went to UNICEF, **13.52%** to UNDP, **12.10%** to UNHCR, **6.50%** to FAO and **5.66%** to UNRWA. As compared to 2013, the annual European Commission funding of the UN increased in 2018 by **53%**.

### FUNDING COMMITMENTS WITH THE UN



## A NEW GENERATION OF TRADE AND POLITICAL AGREEMENTS

### EU-CANADA AGREEMENT (CETA)

**+7%**

increase in EU exports to Canada in the first year of the agreement



Thanks to CETA, **143** European trademark products are now recognised and protected in Canada

### UPCOMING DEALS

#### ABOUT TO ENTER INTO FORCE:

 SINGAPORE

 VIETNAM

#### FINAL STAGES OF NEGOTIATION:

MERCOSUR:  ARGENTINA

 BRAZIL

 PARAGUAY

 URUGUAY

 MEXICO

 CHILE

### EU-JAPAN AGREEMENT

**1 billion**

euros saved by European firms every year on customs duties



This is the first-ever trade deal built upon the Paris agreement on climate change

#### NEW NEGOTIATIONS LAUNCHED:

 AUSTRALIA

 TUNISIA

 NEW ZEALAND



#### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"New generation trade agreements which include services, the digital economy, energy and raw materials can reduce legal fragmentation and barriers, and regulate access to natural resources."

#### WHAT WE HAVE DONE:

We have finalised a new generation of trade and political agreements, for example with Canada, Japan, Vietnam and Singapore, and we are negotiating with Mexico, Mercosur, Chile and others. These "free and fair" trade agreements raise the bar of international standards, protecting workers' rights, the environment and our traditional products; political cooperation agreements help us advance human rights and good governance.

**72**

countries with free trade agreements with the EU

## IRAN DEAL, SUPPORT TO NON-PROLIFERATION & SECURITY



### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"The EU will strongly support the expanding membership, universalisation, full implementation and enforcement of multilateral disarmament, non-proliferation and arms control treaties and regimes."

### WHAT WE HAVE DONE:

As coordinator of the Joint Commission of the Joint Comprehensive Plan of Action, the EU has played a key role in achieving and preserving the nuclear deal with Iran. The deal is crucial for the security of Europe, of the Middle East and beyond: it ensures that Iran does not produce or acquire material to develop a nuclear weapon. The deal is delivering on its goals and has prevented a nuclear arms race. It is a key pillar of the global non-proliferation regime.

15

reports by the International Atomic Energy Agency confirming Iran's compliance with JCPOA



The final round of negotiations leading to the nuclear deal with Iran, in Vienna in July 2015. The agreement was later endorsed by a United Nations' Security Council Resolution. Since then, the EU has worked for the full implementation of the deal and to preserve it after the US' withdrawal.

## LEADING ON THE PARIS AGREEMENT & 2030 AGENDA



### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"The EU will lead by example by implementing its commitments on sustainable development and climate change."

### WHAT WE HAVE DONE:

The EU has led on the implementation of the Paris Agreement, and we have supported our partners to follow suit – financing the green economy and energy transition all across the world. We are also leading on the implementation of the Sustainable Development Goals, as reflected in our New European Consensus on Development: initiatives such as the External Investment Plan have the SDGs at their core.

**25%**

of the proposed EU budget for 2021-2027 to be spent on climate-related actions

## DIGITAL DIPLOMACY - GLOBAL TECH PANEL



### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"We will engage in cyber diplomacy and capacity building with our partners, and seek agreements on responsible state behaviour in cyberspace based on existing international law. We will support multilateral digital governance."

### WHAT WE HAVE DONE:

The Global Tech Panel was created in 2018 by the High Representative to bring together leaders from the tech industry, governments and civil society, to address challenges and threats linked to technology. It has already produced suggestions on how to regulate the use of artificial intelligence in weapon systems, and a project on tech education in Tunisia. It is an innovative contribution to multilateral digital governance.

**250**

Tunisian tech entrepreneurs to be coached in 2019 by leading Silicon Valley mentors as part of a Global Tech Panel pilot initiative

## 6. The Way We Work

### ADDRESSING THE INTERNAL/EXTERNAL NEXUS ON MIGRATION



#### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"We must become more joined-up across internal and external policies. The migration phenomenon requires a balanced and human rights compliant policy mix addressing the management of the flows and the structural causes."

#### WHAT WE HAVE DONE:

In 2014 migration was only tackled as an issue for Interior Ministers. In these years, we strengthened bilateral cooperation with countries of origin and transit but also with international organisations, addressing the root causes of irregular migration and forced displacement, improving border management, supporting voluntary returns and human mobility. We saved thousands of lives at sea and land, and countered human smuggling.

**551**  
vessels removed  
from criminal organisations by  
Operation Sophia

### EU TRUST FUND FOR AFRICA



**4.1 bln**  
euros pledged



**167,760**  
number of jobs  
created



**5.5 mln**  
number of people  
receiving basic  
social services



**103,183**  
number of migrants  
in transit  
and forcibly  
displaced  
people  
assisted



**163,141**  
number of people  
participating  
in conflict  
prevention and  
peace building  
activities

SELECTED TARGETS REACHED BY THE TRUST FUND

## STRATEGIC COMMUNICATIONS IN FOREIGN POLICY



# 26 million

people reached in the EU, Middle East and North Africa with our campaigns on the Brussels' Conferences on Syria

### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"The EU will enhance its strategic communications, investing in and joining-up public diplomacy across different fields, in order to connect EU foreign policy with citizens and better communicate it to our partners."

### WHAT WE HAVE DONE:

Campaign-based communications on foreign policy priorities has expanded. The "Europeans making a difference" campaign highlighted shared values of the EU and the Western Balkans, reaching 11 million people. A number of other campaigns, including on Eastern Partnership, human rights, climate change were launched. With the Action Plan against Disinformation, we have put in place measures to tackle disinformation and protect elections.

## STRENGTHENING OUR ACTION ON COUNTER-TERRORISM



# 20

countries with which the EU holds regular Counter-terrorism Political Dialogues

### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"We must become more joined up across our external policies, between Member States and EU institutions, and between the internal and external dimensions of our policies. This is particularly relevant to counter-terrorism."

### WHAT WE HAVE DONE:

We set up dedicated counter-terrorism structures across EU institutions. Our network of counter-terrorism experts in EU Delegations is growing, and our funding for countering and preventing violent extremism in non-EU countries has doubled since 2015. We have stepped up our efforts to counter the financing of terrorism, prevent radicalisation, and assist third countries to handle and prosecute foreign terrorist fighters.

## ECONOMIC & CULTURAL DIPLOMACY



### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"We will develop more creative approaches to diplomacy. This entails having more systematic recourse to cultural, inter-faith, scientific and economic diplomacy in conflict settings."

### WHAT WE HAVE DONE:

The 2016 Strategy on Culture in External Action puts cultural diplomacy at the core of our foreign policy. In these years, we invested in the restoration of cultural heritage in Mali, we highlighted the Western Balkans' central place in European culture, and our mission to Iraq is engaged in the fight against the trafficking of cultural goods. We have developed more than 100 country action plans for Economic Diplomacy.

**174**

"Creative Europe" grants awarded in 2017 to cultural organisations from third countries



In 2015 the terrorists of Daesh destroyed the ancient city of Nimrud, in Iraq. The EU supported the "Rising from destruction" campaign for the reconstruction of the "human-headed bull" and other monuments, together with the UNESCO #United4Heritage campaign.

## A SMARTER BUDGET FOR EU FOREIGN POLICY



**More funding**  
for EU external action



**Simplification:**  
fewer instruments, and  
European Development  
Fund inside the budget



**Flexibility**  
on multi-annual basis,  
to respond to changing  
circumstances



**Increased**  
transparency and  
democratic scrutiny



- NDICI: Neighbourhood:  
**€22 billion**
- NDICI: Sub-Saharan Africa:  
**€32 billion**
- NDICI: Asia and the Pacific:  
**€10 billion**
- NDICI: Americas and the Caribbean:  
**€4 billion**
- Cooperation with Overseas Countries  
and Territories, incl. Greenland:  
**€500 million**
- Instrument for Pre-Accession  
Assistance:  
**€14.5 billion**



**+30%**

proposed increase  
to the external action budget  
in the next seven-year cycle

### WHAT THE GLOBAL STRATEGY PROPOSED:

"The time has come to consider reducing the number of financial instruments to enhance our coherence and flexibility, while raising the overall amount dedicated to development."

### WHAT WE HAVE DONE:

The European Commission has proposed to merge most foreign policy funding instruments into one instrument: the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI). The Commission has proposed to increase the overall external action budget to €123 billion for the period 2021-2027. The proposal is being examined by the European Parliament and the Council.



#EUGlobalStrategy



**More information:**  
[eeas.europa.eu](https://eeas.europa.eu)  
[europa.eu/globalstrategy](https://europa.eu/globalstrategy)







GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA  
Y COOPERACIÓN

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA  
GENERAL TÉCNICA

ESCUELA  
DIPLOMÁTICA  
ESPAÑA 