



---

## DOCUMENTO DE OPINIÓN DEL IEEE 19/2010

### LA ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN EUROPEA: LA PRIMERA MINISTRA INTEGRAL DE ACCIÓN EXTERIOR

(ALICIA CEBADA ROMERO. NOVIEMBRE 2010)

---

#### 1. INTRODUCCIÓN

En una reunión informal, que tuvo lugar el 19 de noviembre de 2009, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, los jefes de estado y de gobierno, de acuerdo con el presidente de la Comisión, decidieron nombrar a la baronesa Catherine Ashton como Alta Representante de asuntos exteriores y de la política de seguridad de la Unión Europea. La figura del Alto Representante se renueva completamente con el Tratado de Lisboa. Y aunque luego se entrará en el análisis detallado de todos los cambios, se puede subrayar que deja de ser secretario general del Consejo y pasa a ser vicepresidente de la Comisión Europea, en un cambio transcendental en su naturaleza (1). Hay una cifra que anticipa ya el calado de los cambios que se introducen en el régimen jurídico del AR/VP. Se trata de la que cuantifica la cantidad de disposiciones de los tratados constitutivos en que encontramos referencias a esta figura. Son veinte artículos del Tratado de la Unión Europea (TUE) (2) y trece del Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (3), en contraste con las tres disposiciones del TUE (4) y el único precepto del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) (5) que se referían a la figura del AR/SG en el Tratado de Niza. La abundante presencia del AR/VP en los Tratados deriva de la asunción por parte del mismo no sólo de las funciones que venían siendo desempeñadas por Javier Solana, como AR/SG, sino también de las que hasta el Tratado de Lisboa se habían encomendado al comisario de relaciones exteriores (hasta el momento en que entró en vigor el Tratado de Lisboa Benita Ferrero era la comisaria), así como de la asunción de muchas de las tareas desempeñadas con anterioridad por la presidencia rotatoria. En realidad se puede decir que la presidencia rotatoria ha cedido prácticamente todo el terreno en el área de la acción exterior a la Alta representante.

La conjunción de todos estos poderes y funciones en la órbita de la Alta Representante configuran una agenda imposible. Desde luego lo ha sido en sus primeros meses de

---

<sup>1</sup> A partir de este momento se utilizarán las siglas AR/SG en referencia al Alto Representante en la configuración pre-Lisboa y las siglas AR/VP cuando la referencia sea a la figura del Alto Representante actual, tal y como queda configurada en el Tratado de Lisboa.

<sup>2</sup> Artículos 15, 17, 18, 21, 22, 24, 26, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 38, 41, 42, 43, 44, 46.

<sup>3</sup> Artículos 215, 218, 220, 221, 222, 234, 238, 243, 246, 328, 329, 331 y 354.

<sup>4</sup> Artículos 18, 26 y 27D.

<sup>5</sup> Artículo 207.

actividad, en los que se ha criticado frecuentemente a la Alta Representante por sus ausencias. Sin embargo, a medida que se vaya construyendo la estructura institucional que le dará apoyo, en la que una pieza fundamental es el Servicio europeo de acción exterior (SEAE), la Alta Representante estará en mejores condiciones para responder a los compromisos que tiene por delante. Creo, por tanto, que la decisión de la baronesa de dar prioridad a la creación del SEAE es una decisión acertada. En espera de la entrada en funcionamiento del SEAE, la AR/VP se ha visto forzada a tratar de formalizar de manera más sistemática su relación con los gobiernos nacionales, para delegar en los ministros algunos de sus compromisos. No obstante, lo cierto es que la delegación en los ministros nacionales ha generado algunas críticas (6). Ya la hiperactividad de Solana parecía sobrehumana, así que en todo caso el cumplir con la cantidad de compromisos que se marcan en la agenda de trabajo de la Alta Representante requerirá engrasar la maquinaria de cooperación con los gobiernos nacionales sin que ello vaya en detrimento de la coherencia de la acción exterior de la Unión y probablemente esa maquinaria tendrá que seguir funcionando incluso una vez que el SEAE esté a pleno rendimiento.

En este trabajo se pretende analizar la figura de la AR/VP, su naturaleza, sus funciones y la práctica desarrollada hasta el momento. Las disposiciones que en el Tratado de Lisboa se refieren a la Alta Representante disparan las expectativas con relación al papel y al protagonismo que ésta debería asumir. Un examen del marco jurídico en que deberá actuar y de los primeros pasos de Catherine Ashton, así como de sus primeros resultados nos servirá para determinar si Lisboa ha inaugurado una situación lampedusiana o, por el contrario, se están produciendo cambios reales en la acción exterior de la UE. De cualquier modo debemos todos ser conscientes, al cumplirse el primer aniversario de su nombramiento, de que probablemente será necesario esperar un poco más para sacar conclusiones definitivas.

## 2. LOS PODERES Y LAS COMPETENCIAS DE LA AR/VP

Tal y como se ha adelantado en la introducción hay numerosas disposiciones en los tratados constitutivos en las que se va desgranando el marco jurídico en el que la AR/VP tendrá que desarrollar su labor. Antes de analizar cuáles son los poderes y competencias que se le han atribuido me voy a referir a las condiciones de su nombramiento y cese.

El nombramiento de la Alta Representante se decidió en el Consejo Europeo informal que tuvo lugar el 19 de noviembre de 2009. El procedimiento viene regulado en el artículo 18.1

---

<sup>6</sup> Especialmente criticada fue su ausencia en el Consejo informal de ministros de defensa, convocada en Mallorca durante la Presidencia española: EU Business, 25 de febrero de 2010: <http://www.eubusiness.com/news-eu/defence-france.2vp>. Sobre el bajo perfil mantenido en el caso de Haití, véase: El Tiempo.com, Sección Internacional, 30 de enero de 2010: [http://www.eltiempo.com/mundo/europa/ARTICULO-WEB-PLANTILLA\\_NOTA\\_INTERIOR-7078627.html](http://www.eltiempo.com/mundo/europa/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-7078627.html) (visitada última vez el 11 de noviembre de 2010. A partir de este momento cuando no se especifique la última fecha de visita se entenderá que ésta es el 11 de noviembre de 2010).

<sup>7</sup>Véase la nota de prensa sobre lo decidido en la reunión informal de Jefes de Estado y de Gobierno, de 19 de noviembre de 2009, cuando se decidió nombrar a Catherine Ashton como Alta Representante: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/111343.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111343.pdf) (última visita: 11 de noviembre de 2010).

del TUE: “El Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento”. Así pues, sobre la base del Tratado, en el Consejo Europeo no es necesaria la unanimidad, ni el consenso, para nombrar a la Alta Representante, ni tampoco para cesarla. No obstante, en la práctica, la designación de C. Ashton se produjo por consenso. Se puede dejar apuntada la cuestión de si en un futuro no sería recomendable incluir también la aprobación del Consejo como condición necesaria para nombrar a la AR/VP. No parece descabellado, de hecho hay propuestas más audaces como la que sugiere fusionar los cargos de presidente de la Comisión y presidente del Consejo (8). Es muy importante insistir de nuevo en que la Alta Representante es también vicepresidenta de la Comisión Europea, lo que brinda espacio al Parlamento Europeo (PE) para participar en su proceso de nombramiento (9). No hay que olvidar que la Comisión en bloque se somete a la aceptación de la institución parlamentaria. Para obtener su apoyo, cada miembro de la Comisión comparece individualmente ante los europarlamentarios para explicar su programa. No se puede descartar, por tanto, que por desaprobar la idoneidad de la persona elegida como Alto Representante se llegara a denegar el preceptivo consentimiento parlamentario. Y conviene destacar que la fuerza del PE ha quedado demostrada ya. En la última renovación de la Comisión Europea, fue precisamente su rechazo el que obligó a remplazar a la comisaria búlgara que había sido propuesta en primera instancia por Barroso (10).

La duración del mandato de la AR se liga a la duración del mandato de la Comisión. Es, por tanto, de cinco años. No obstante, el Consejo europeo puede cesarla, por mayoría cualificada, y siempre contando con la aprobación del presidente de la Comisión. Otra posibilidad es la que viene especificada en el artículo 17.6 TUE, según el cual la Alta Representante presentará su dimisión, con arreglo al procedimiento especificado en el 18.1 (11), si se lo pide el presidente de la Comisión. Se presupone que la decisión de cese o la solicitud de dimisión deberán estar convenientemente motivadas.

También cabe la posibilidad de una moción de censura por parte del PE, que supondría la destitución fulminante – sin participación del Consejo Europeo – de la Alta Representante en lo que se refiere a las funciones que ejerce en el marco de la Comisión Europea (artículo 17.8 del TUE). Como no parece que las funciones del AR como Vicepresidente de la Comisión se puedan disociar fácilmente de sus responsabilidades como mandatario del Consejo, lo más razonable es pensar que una moción de censura del PE forzaría una decisión de cese en el

---

<sup>8</sup> EUObserver, 15 de abril de 2010, <http://blogs.euobserver.com/mahony/2010/04/15/a-van-barroso/>, visitada el: 18 de octubre de 2010.

<sup>9</sup> Es, en concreto, Vicepresidenta primera de la Comisión. La comisaria Viviane Reding también ejerce de Vicepresidenta primera.

<sup>10</sup> Parlamento europeo, artículo, 25 de enero de 2010:

[http://www.europarl.europa.eu/news/public/story\\_page/008-67382-018-01-04-901-20100115STO67368-2010-18-01-2010/default\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/008-67382-018-01-04-901-20100115STO67368-2010-18-01-2010/default_es.htm) El consentimiento se produjo finalmente en la sesión del 9 de febrero de 2010, tras aceptar Barroso sustituir a la comisaria búlgara para cooperación internacional, ayuda humanitaria y respuesta a crisis, propuesta en primera instancia por otra candidata de la misma nacionalidad, Kristalina Georgieva, que sí obtuvo la aprobación de los europarlamentarios.

<sup>11</sup> Será necesario que la petición del Presidente de la Comisión venga apoyada por una mayoría cualificada en el Consejo Europeo.

Consejo europeo. En esta situación, la aprobación de la moción de censura sería suficiente para justificar la decisión de cese.

Puesto que, como ha quedado acreditado, el PE puede acabar jugando un papel importante en el nombramiento y en el cese de la AR en su condición de vicepresidenta de la Comisión, es importante que lady Ashton se tome en serio su compromiso de informar adecuadamente al PE sobre las distintas políticas que le tocará implementar y de recoger adecuadamente las peticiones que desde la institución parlamentaria se le puedan dirigir.

En lo que atañe a las competencias, conviene destacar nuevamente que la AR/VP es mucho más que una ministra europea de asuntos exteriores, pues no sólo se ocupa de éstos, sino también de las políticas de seguridad y defensa que tradicionalmente son asumidas por otros ministerios en los gobiernos nacionales. Y también tiene competencias en lo que se refiere a los aspectos externos del espacio de libertad, seguridad y justicia. En este sentido, es una estructura de gobernanza absolutamente novedosa, que respondería a un enfoque integral en materia de acción exterior.

Esta institución, que conlleva una concentración sin precedentes de funciones y competencias en una sola persona, no sólo no funcionará adecuadamente, sino que será claramente disfuncional, si no se ponen al servicio de la AR/VP las capacidades y los espacios necesarios para que pueda realizar sus funciones, que no se limitan a la coordinación, sino que pasan por la formulación de propuestas y el ejercicio de poderes ejecutivos.

Propuesta y ejecución de políticas: En el terreno de la política exterior, incluyendo las políticas de seguridad y defensa, la Alta Representante será la cabeza visible, con poder de iniciativa y capacidad para ejecutar las políticas sobre la base del mandato del Consejo (artículo 27.1 del TUE). Es conveniente destacar que el poder de iniciativa de la AR se circunscribe a la PESC, pues en las demás áreas de la acción exterior se otorga la capacidad para presentar propuestas a la Comisión. No obstante, cabe la posibilidad de que tanto la AR como la Comisión presenten propuestas conjuntas en cualquiera de las áreas. Es más, si nos atenemos al tenor literal del artículo 22.2 del TUE parecería que las propuestas deben elaborarse, en todo caso, conjuntamente, aunque se presenten, bien por la AR, bien por la Comisión, dependiendo del ámbito de la acción exterior al que se refieran. Así, por ejemplo, el artículo 22.2 del TUE establece que:

*“El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, y la Comisión, en los demás ámbitos de la acción exterior, podrán presentar propuestas conjuntas al Consejo”.*

No obstante, en el artículo 30.1 del TUE se especifica que el poder de iniciativa, en el ámbito de la PESC, recae en los Estados miembros y en el Alto Representante. Éste, de acuerdo con este precepto, podría actuar en solitario o en conjunto con la Comisión Europea.

De la lectura de estas disposiciones se deduce que en el ámbito de la PESC, la AR podrá presentar propuestas, haya o no actuado conjuntamente con la Comisión a la hora de elaborarlas. En el caso de las propuestas de la Comisión es más difícil pensar en iniciativas

que no hayan sido elaboradas conjuntamente con la AR, en su condición de Vicepresidenta de la Comisión, pues esta última actúa como órgano colegiado. En todo caso, sería recomendable que también las propuestas presentadas por la AR hubieran sido elaboradas conjuntamente con la Comisión, es decir, que la AR no se quitase el sombrero de vicepresidenta cuando se trate de presentar propuestas en el ámbito de la PESC. Hay que especificar también que esto se puede aplicar también en el terreno particular de la política europea de seguridad y defensa (PESD), pues el artículo 42.4 del TUE establece que también aquí caben las propuestas conjuntas de la AR y de la Comisión.

En el TFUE se recogen algunos ejemplos concretos de iniciativas conjuntas. Así, se puede mencionar el artículo 215 del TFUE, en relación con las medidas restrictivas (sanciones), que se adoptan por mayoría cualificada en el Consejo, sobre la base de una propuesta conjunta de la Alta Representante y de la Comisión. Otro ejemplo, lo encontramos en el 222 TFUE en relación con las modalidades de aplicación de la cláusula de solidaridad.

Igualmente destacable es el papel que se le asigna a la Alta Representante en el artículo 31 TUE y que tiene que ver con la facilitación o impulso de la adopción de decisiones PESC en el seno del Consejo. Tratará de que sea posible que la decisión se adopte en el Consejo y que no pase al Consejo Europeo en caso de que la adopción de una decisión por mayoría cualificada se vea paralizada por un Estado mediante alegación de que la decisión afecta a motivos vitales de su política nacional. En este caso la Alta Representante deberá tratar de hallar una solución aceptable para el Estado en cuestión. En cualquier caso, si no consigue desbloquear la situación, el Consejo puede aceptar – por mayoría cualificada – que el asunto se traslade al Consejo Europeo – que decidirá por unanimidad.

En lo que se refiere a la ejecución de las políticas, la Alta Representante actuará como mandataria del Consejo y ejercerá un poder compartido con los Estados miembros (artículos 24.1 y 26.3 TUE).

La Alta Representante preside el Consejo de Asuntos Exteriores, función que venía desempeñando, hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la presidencia rotatoria. Una de las cuestiones todavía abiertas es la de si la AR acabará presidiendo también un Consejo de Defensa, como una formación adicional del Consejo de la Unión Europea, desgajada del Consejo de Asuntos Exteriores. Como bien explica Natividad Fernández Sola (12), esta había sido una iniciativa promovida por España desde la Presidencia de 2002. Se celebraban, desde entonces, reuniones informales de los ministros de defensa, en el seno del Consejo de Asuntos Exteriores, pero las decisiones eran adoptadas siempre por los ministros de asuntos exteriores. Lo que se ha conseguido, con la reciente presidencia española de 2010, es que los ministros de defensa puedan adoptar decisiones finales - como

---

<sup>12</sup> Natividad Fernández Sola, “Un balance de la política común de seguridad y defensa durante la Presidencia española en 2010”, Real Instituto Elcano, ARI 129/2010, 6 de septiembre de 2010. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano/es/zonas/es/europa/ari129-2010](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano/es/zonas/es/europa/ari129-2010)

Consejo - en las áreas de su competencia, sin que tenga que obtenerse – adicionalmente – el visto bueno de los ministros de asuntos exteriores (13).

La Alta Representante representa a la Unión en el área de la PESC. Dirige el diálogo político con terceros (14) y expresa la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales (artículo 27.2 TUE). Aquí es necesario delimitar funciones con el Presidente del Consejo Europeo (artículo 15.6 TUE). En la práctica, el Presidente del Consejo se ocupa de las relaciones con los Jefes de Estado y de Gobierno, mientras que C. Ashton está presente en el nivel ministerial.

Se encarga a la Alta Representante la coordinación de las posiciones de los Estados miembros (EEMM) en el seno de organizaciones internacionales (artículo 34.1 TUE). Cuando algunos EEMM participen en OOII en las que no están representados los demás, mantendrán informados a la Alta Representante y a los Estados no representados. Se hace una referencia expresa al Consejo de Seguridad y se llega a establecer que si los Estados han llegado a un acuerdo sobre la necesidad de defender una posición común en el Consejo de Seguridad, los Estados miembros con representantes en el Consejo pedirán que la Alta Representante sea invitada a presentar esta posición.

No obstante, modificar las condiciones de representación de la UE ante Naciones Unidas para hacerla coherente con la estructura institucional de la acción exterior establecida en el Tratado de Lisboa, se está manifestando como una tarea mucho más complicada de lo que, en un principio, se esperaba.

Desde el 1 de diciembre de 2009, la delegación de la Comisión Europea ante Naciones Unidas se convirtió en delegación de la UE, que comparte en la actualidad la representación de la Unión ante Naciones Unidas con la Misión Permanente del país que ocupa la presidencia rotatoria del Consejo (Bélgica en la actualidad). La UE ha solicitado, en septiembre de 2010, en la última reunión anual de la Asamblea General, que se permita a la AR/VP representar a los Estados miembros en la Asamblea General de Naciones Unidas, a nivel interministerial. Hasta ahora la UE goza únicamente del estatus de observador, lo que no le da derecho a sus representantes a tomar la palabra. La solicitud se ha encontrado con la oposición de algunos países, principalmente africanos, sudamericanos y caribeños, que consideran que tal reconocimiento debería hacerse también a favor de otras organizaciones como la Unión Africana o el CARICOM (15). La propuesta de la UE no fue aprobada y lo único que se ha conseguido es el compromiso de seguir discutiéndola. En muchos medios, se ha presentado como un auténtico fracaso diplomático de la Unión, pues habrá que esperar hasta la próxima reunión de la Asamblea General para ver si se acepta que Catherine Ashton

---

<sup>13</sup> El 24 y 25 de febrero de 2010, durante la Presidencia española, se celebró el primer Consejo informal de ministros de defensa, en Palma de Mallorca. A pesar de ser una decisión apoyada por la Alta Representante, ésta finalmente no pudo acudir a la cita por lo que este primer Consejo informal tuvo que ser presidido por la ministra española de defensa.

<sup>14</sup> En el Consejo de Asuntos Exteriores, de 25 de octubre de 2010, se le acaba de encargar que explore las posibilidades de mejorar la relación con Cuba.

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/117367.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/117367.pdf)

<sup>15</sup> <http://www.caricom.org/> (Caribbean Community)

o el propio Van Rompuy puedan tomar la palabra, en nombre de la UE, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas (16). En el Consejo de asuntos exteriores del 25 de octubre la Alta Representante ha informado a los Estados sobre la situación en relación con el tema del estatus de la UE en la Asamblea General de Naciones Unidas (17). Lo cierto es que, en el momento actual, lo único que puede hacer la Alta Representante es comunicarse informalmente con el Secretario General de Naciones Unidas para hacerle llegar la posición de la UE y para quejarse de que todavía no se le haya reconocido el derecho a hablar ante la Asamblea General (18).

De acuerdo con lo establecido en el artículo 21.3, segundo párrafo, del TUE: “La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto”. Es decir, la responsabilidad de mantener la coherencia recae sobre Consejo y Comisión, como instituciones, correspondiendo a la Alta Representante la función de asistirlas. Solana tenía que coordinarse con la comisaria de relaciones exteriores y política de vecindad, además de con los otros comisarios. La necesidad de coordinarse con otros actores de la acción exterior no ha desaparecido completamente pues, además del Presidente del Consejo y de la Presidencia rotatoria, en algunas áreas, sigue habiendo también comisarios que tienen competencias importantes en el área de la acción exterior (19).

En realidad, si todo va bien, el incremento de la coherencia derivará de la propia estructura institucional sobre la que pasa a descansar la acción exterior de la UE. La propia AR/VP debe internalizar e integrar la lógica supranacional y la de cooperación intergubernamental y el Servicio europeo de acción exterior será el marco en el que se fundan unidades que venían trabajando en temas idénticos pero desde cada una de estas lógicas diferenciadas.

Ya hay ejemplos, en la práctica, de los cambios que en la representación exterior de la UE supone la integración del modelo supranacional y de cooperación intergubernamental. Por ejemplo, en Afganistán desde abril de 2010, el cargo de Jefe de la Delegación de la UE y el del Representante Especial de la UE para Afganistán se han fusionado en uno solo (20).

---

<sup>16</sup> Véanse por ejemplo, las siguientes notas de prensa: EurActive, 15 de septiembre de 2010, <http://www.euractiv.com/en/future-eu/ashtons-speaking-rights-un-face-delay-news-497787> ; Toby Vogel “UN General Assembly postpones vote on special status for the EU”, en: EuropeanVoice, 14 de septiembre de 2010, disponible en:

<http://www.europeanvoice.com/article/2010/09/un-postpones-vote-on-special-status-for-eu/68858.aspx>;  
Speronews, 22 de septiembre de 2010:

<http://www.speroforum.com/a/40232/Hand-To-Mouth>

<sup>17</sup> Oficina de prensa del Consejo de Asuntos Exteriores, 22 de octubre de 2010, p. 4:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/117270.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/117270.pdf) .

<sup>18</sup> Declaración de la AR/VP después de llamada realizada a Ban –Ki-moon, sobre Pakistán:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/380&type=HTML>.

<sup>19</sup> Por ejemplo, el comisario para el desarrollo – Andris Piebelgs- representó a la UE en la Conferencia de Estambul sobre Somalia (21-23 de mayo de 2010 – EU SEcurity and Defence News, issue 12, 28 May 2010).

<sup>20</sup> Informe de la Alta Representante al PE sobre PESC 2009 – Consejo de la UE 10659/10, de 8 de junio de 2010, p. 17

### 3. LA ALTA REPRESENTANTE Y LA VISIÓN ESTRATÉGICA DE LA UNIÓN EUROPEA: LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD, LAS ASOCIACIONES ESTRATÉGICAS Y LA SEGURIDAD GLOBAL

La estrategia europea de seguridad y el informe sobre su implementación, de diciembre de 2008, son dos piezas clave en torno a las que se articula la política de seguridad y defensa europea. Hasta 2003 la PESD había avanzado a golpe de Consejo Europeo, sobre la base del precario consenso escenificado en Saint-Malo, pero sin una visión estratégica. La EES trataba de llenar este vacío, aunque sólo lo logró en parte.

La PCSD se encuadra en un enfoque claramente multilateralista, pues se reconoce que la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales recae en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, aunque también se subraya que hay una necesidad urgente de reformas esta institución. Multilateralismo, Prevención y Enfoque Integral son principios que estructuran la EES.

En efecto, la cooperación multilateral debería ser consustancial a una estrategia de seguridad regional o global. El llamamiento que se hace a la creación de asociaciones estratégicas que contribuyan a la consolidación de un multilateralismo eficaz aunque no es nuevo nos parece que debe ser subrayado como un elemento clave. Entre los países concretos que se mencionan como socios estratégicos están: Estados Unidos, China, Canadá, Japón, Rusia, India, Brasil, Sudáfrica, Noruega y Suiza. Posteriormente se ha añadido México a la lista (21). En el campo de las organizaciones se menciona la necesidad de reforzar la cooperación con Naciones Unidas y la OTAN (22).

En relación con las asociaciones estratégicas, aunque se pone buen cuidado en subrayar que deben servir para reforzar un multilateralismo eficaz, conviene plantearse si no suponen un cambio de paradigma, pues no se tratan ni de ejercicios multilaterales, ni interregionales – que había sido la fórmula utilizada prioritariamente hasta ahora por la UE-, sino instrumentos puramente bilaterales con socios diferentes, algunos de los cuales ni siquiera comparten el concepto europeo de multilateralismo (23). Unido a esto, hay que destacar que también en el ámbito de la seguridad se empieza a solicitar el recurso al formato G24.

En todo caso, el camino parece trazado y el Consejo de Europeo acaba de encargar a la Alta Representante que, en coordinación con la Comisión y el Consejo de asuntos exteriores, evalúe las relaciones con todos los socios estratégicos, identificando nuestros intereses y las

---

<sup>21</sup> Informe 2009 sobre la PESD, presentado por la Alta Representante/VP al PE, (Consejo de la UE 10659/10, de 8 de junio de 2010, p. 55)

<sup>22</sup> En el Consejo Europeo del 16 de septiembre de 2010 se encargó precisamente a la Alta Representante que presentase propuestas para mejorar las relaciones entre la UE y la OTAN. La cuestión urge y se pone fecha de entrega: diciembre de 2010.

<sup>23</sup> VASCONCELOS, Álvaro de, "A strategy for EU foreign policy", ISS EU Report nº 7, junio de 2010, p. 68, disponible en: [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/A\\_strategy\\_for\\_EU\\_foreign\\_policy.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/A_strategy_for_EU_foreign_policy.pdf) .

<sup>24</sup> VASCONCELOS, Álvaro de; ZABOROWSKI, M. (Eds.) "The Obama momento, European and American perspectives", p. 24. Disponible en: [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/The\\_Obama\\_Moment\\_web\\_A4.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/The_Obama_Moment_web_A4.pdf) .

oportunidades para conseguir reforzarlos en el marco de estas asociaciones. La cuestión urge, pues se da de plazo hasta diciembre de este mismo año para que la AR presente el primer informe sobre esta cuestión. El objetivo que se quiere conseguir es marcar una estrategia a medio plazo (hasta ahora venía condicionada por el ritmo que marcaba la rotación de presidencias), que defina el contenido de las agendas en las relaciones estratégicas. También se da mucha importancia a la sincronización de las agendas nacionales, por un lado, y de la propia de la UE, por otro, con el objetivo de potenciarlas mutuamente.

Uno de los objetivos más relevantes será el establecimiento de zonas de libre cambio con algunos de nuestros socios estratégicos, pero no se olvidan otros que también deben aparecer en las agendas y deben prepararse adecuadamente: cambio climático, política energética, desarrollo, cooperación en justicia e interior, inmigración, asilo y política de visado, figuran entre los asuntos imprescindibles.

En el Consejo Europeo del 16 de septiembre pasado se constataba que las Cumbres se están preparando con muy poca antelación, las orientaciones se establecen con una anticipación de semanas. Hay que mejorar, por tanto, en la precocidad con que se definen los objetivos estratégicos, los intereses y los asuntos que se ponen sobre la mesa en cada cumbre. La concentración de cumbres es muy relevante. En el último trimestre del año la UE se encontrará con China, con la República de Corea, con India, con Ucrania, con Rusia... y por si fuera poco también con EEUU, nuestro socio irremplazable. Con alcance interregional se celebrarán las cumbres Asia-Europa (ASEM), UE/África y una nueva reunión de la Unión para el Mediterráneo. Además, la UE también debe atender las reuniones de los G's. Se acaba de celebrar la cumbre del G20 en Seúl.

Pues bien, para preparar adecuadamente y para dar contenido a todas estas reuniones y cumbres, la cooperación de la Alta Representante será primordial. Y ésta sólo podrá dar una auténtica "profundidad estratégica" a las asociaciones con todos estos países y actores internacionales una vez que tenga la plena asistencia del SEAE.

#### **4. LA AR/VP Y EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR: LA SUPERMINISTRA Y SU MINISTERIO**

En el artículo 27.3 TUE se establece la referencia al SEAE, y se dice que el AR "se apoyará" en un servicio europeo de acción exterior. En la nota de prensa sobre el nombramiento de Ashton, sin embargo, se habla ya de que la AR ejercería su autoridad sobre el EEAC<sup>25</sup>, delegaciones de la UE en terceros países y organizaciones internacionales. En la propuesta, en efecto, se asigna a la AR la dirección del SEAE.

La Decisión por la que se crea el SEAE se adoptó por el Consejo de Asuntos Exteriores, el 26 de julio de 2010<sup>26</sup>. Catherine Ashton marcaba un objetivo: *"ahora podemos avanzar para*

<sup>25</sup> <http://www.eeac-net.org/> (European Environment and Sustainable Development Advisory Councils)

<sup>26</sup> Consejo de la Unión Europea, Decisión del Consejo estableciendo la organización y el funcionamiento del SEAE, 11665/1/10 REV 1, de 20 de julio de 2010, disponible en:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11665-re01.en10.pdf>

*construir un servicio moderno, eficaz y claramente europeo para el siglo 21. La razón es simple: Europa necesita ponerse en forma para defender mejor nuestros intereses y valores en un mundo de creciente complejidad y cambios fundamentales de poder"* (27). En el Consejo de Asuntos Generales del 25 de octubre se acaba de anunciar la adopción de los reglamentos financieros y de personal del SEAE (28), por lo que ahora parece garantizado que éste podrá estar funcionando en diciembre de este año.

El servicio europeo de acción exterior es mucho más que un cuerpo diplomático. En realidad se configurará como una auténtica administración, que servirá de soporte a lo que se puede considerar como un ministerio integral de acción exterior. Esta estructura administrativa termina de perfilar la figura del Alto Representante como el primer ministro con enfoque integral, lo que resulta muy destacable.

El servicio europeo de acción exterior está bajo la autoridad de la Alta Representante y tiene sus cuarteles generales en Bruselas. Es un organismo autónomo de la UE, separado de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo. Está compuesto por una administración central y por las delegaciones de la Unión en el extranjero. La elección del Secretario General Ejecutivo, y de los dos vicesecretarios es muy importante. Cuando estaba cerrando la redacción de este Informe, se ha anunciado que la Alta Representante ha nombrado ya al Secretario General Ejecutivo del SEAE y a los dos Vicesecretarios, el francés Pierre Vimont ha sido el elegido para ocupar el puesto de Secretario General (29) y, bajo la dirección de la AR/VP será el encargado de la gestión administrativa y financiera, así como de la coordinación entre la estructura central y las Delegaciones en el exterior.

Aunque el SEAE también debe asistir al Presidente del Consejo, al Presidente de la Comisión y la Comisión, en el ejercicio de sus respectivas funciones en el ámbito de la acción exterior, lo cierto es que su principal misión será apoyar a la AR en el cumplimiento de su mandato, lo que significa ayudarla para que pueda contribuir, con sus propuestas, al desarrollo no sólo de la PESC, sino también de la PCSD y para asegurar la coherencia de la acción exterior; para darle apoyo en su función como presidenta del Consejo de asuntos exteriores; así como en su función de Vicepresidenta de la Comisión europea.

El SEAE no trabajará aislado, sino que lo hará en estrecha colaboración con la Secretaría General del Consejo, con los servicios diplomáticos de los EEMM, así como con los servicios de la Comisión y otras instituciones y organismos, incluyendo el Parlamento europeo y agencias como la OLAF (30), a las que se hace referencia expresa en la Decisión del Consejo por la que se crea el SEAE. En esta decisión se matiza que de las consultas que el SEAE

---

<sup>27</sup> EU Security and Defence News, Issue 21, 30 de julio de 2010, disponible en:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/mailling/file901.PDF](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/mailling/file901.PDF)

<sup>28</sup> Consejo de la UE, Asuntos Generales, nota de prensa: 15349/10 Press 285 PR CO 28, de 25 de octubre de 2010, disponible en:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/genaff/117366.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/117366.pdf)

<sup>29</sup> Consejo de asuntos generales de la UE, nota de prensa, 15349/10 PRESSE 285 PR CO 28, de 25 de octubre de 2010, p. 10, disponible en:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/genaff/117366.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/117366.pdf).

<sup>30</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.html) (European Anti-Fraud Office)

deberá realizar con la Comisión se excluirán los asuntos relativos a la política común de seguridad y defensa.

Un tercio del personal del SEAE deberá provenir de los servicios diplomáticos de los EEMM y, como mínimo un 60% de los puestos deben ser cubiertos por funcionarios permanentes de la UE. Eso deja espacio (alrededor de un 6% de los puestos) para los expertos nacionales destacados, que pueden ocupar un puesto en el SEAE durante 8 años, con una posible extensión de 2 años adicionales.

Como ya se ha dicho, el SEAE descansará sobre dos pilares: la administración central y las Delegaciones de la UE. La administración central estará organizada en Direcciones generales. En algunas se integrarán los “desks” geográficos y temáticos. Habrá además una para asuntos administrativos, presupuestarios, de seguridad, comunicación y sistemas de información, encabezada por un Director General de Presupuestos y Administración; y otra Dirección general en la que se integrarán el Crisis Management and Planning Directorate, la Civilian Planning and Conduct Capability, el Estado Mayor de la UE y el Centro de Situación de la UE.

En la administración central se incluirán también un Servicio Jurídico, y los Departamentos para relaciones inter-institucionales, diplomacia pública e información, auditoría interna y protección de datos personales.

La otra pata del SEAE vendrá conformada por las Delegaciones de la UE. La decisión de crear o cerrar una Delegación se adopta por el AR, de acuerdo con el Consejo y la Comisión (31).

Hay toda una serie de departamentos de la Secretaría General del Consejo, así como de la Comisión, incluyendo las Delegaciones, que se transfieren en bloque al SEAE. Esto tendrá una consecuencia inmediata en términos de coherencia porque unidades que antes trabajaban por separado en función de su adscripción a una institución u otra, pasan a trabajar unidas y bajo la autoridad de una única persona: la AR. Así por ejemplo el personal adscrito a la Dirección General E, dentro de la Secretaría General del Consejo, y las personas que trabajaban en la dirección para Europa del Este y Asia central pasan a trabajar en la misma unidad en que lo harán también los funcionarios de la Comisión que estaban trabajando en la Dirección General para las relaciones exteriores de la Comisión que se dedicaba a la misma área geográfica. Este cambio tendrá consecuencias inmediatas y dará automáticamente mayor coherencia y solidez a la política exterior de la UE.

Un reto importante es el que se deriva del cambio de naturaleza de las Delegaciones, que ya no representan únicamente a la Comisión europea y, por tanto, a uno de los componentes de la acción exterior. Los funcionarios trabajando en las Delegaciones no se encargarán únicamente de ejecutar las políticas exteriores comunitarias, sino que también deberán de ocuparse de la PESC e incluso de la PESD. Se está en fase de reclutar a expertos en estas

---

<sup>31</sup> En la propuesta de la Sra. Ashton se diferenciaba entre la decisión de apertura y la de clausura. Mientras que para la apertura se establecía que la AR consultaría con el Consejo y la Comisión, en relación con la clausura se recogía la necesidad de actuar de acuerdo con estas dos instituciones. Véase art. 5 de la propuesta.

áreas para las Delegaciones y está abierta la discusión sobre si se incorporarán agregados militares a las mismas.

Los departamentos vinculados a la PESC y a la Política común de seguridad y defensa (PCSD) pasan a fusionarse con departamentos vinculados a las relaciones exteriores. Aunque la adopción de decisiones sigue en manos del Consejo, cuando hablamos de PESC y de PCSD, y los procedimientos varían en función de que estemos en un área o en otra, no se debe olvidar que la AR tiene un poder de propuesta que puede ser muy importante y que puede hacer que la creación de esta superestructura administrativa en el área de la acción exterior se pueda leer como una de las manifestaciones más contundentes de la supresión de los pilares que ha operado el Tratado de Lisboa.

Como ya he tenido ocasión de mencionar, el objetivo es que el SEAE esté funcionando en diciembre de este año. Se ha dejado, no obstante, sin regular una cuestión muy importante: la formación de los diplomáticos, omisión que ha sido reconocida por la propia AR/VP (32). La formación del personal del SEAE ha quedado como una asignatura pendiente y se establece un plazo para superarla: un año. Se dice en la Decisión por la que se establece el SEAE que a la hora de diseñar el proceso de formación se partirá de las prácticas nacionales y de las estructuras existentes tanto en el ámbito nacional como en el de la UE. Desde mi punto de vista la formación, el contenido de los planes de formación y los métodos terminarán de definir la naturaleza del SEAE (33). El PE ha propuesto la creación de una escuela diplomática europea (34). Se podría recuperar también la propuesta de crear un Instituto Europeo para la Paz. Aquí me gustaría ver a nuestro país tomando la iniciativa para hacer del SEAE un actor para la paz. No podemos perder de vista que estamos ante algo que va más allá de un servicio diplomático – como ya se ha dicho.

Otro de los problemas que tiene la configuración actual del SEAE es que, a pesar de que existe en la UE un principio de apertura a la sociedad civil (artículo 11.2 del TUE y artículo 15.1 del TFUE (35)) y de que, en particular, en el terreno diplomático hay organizaciones de la sociedad civil que están realizando una labor muy importante en el terreno de la diplomacia privada, no se ha hecho ninguna referencia a la cooperación entre el SEAE y estas organizaciones, a las que se debe dar un espacio tanto en el terreno de la acción como de la formación (36). Esta omisión no es coherente con la intención de hacer del SEAE un servicio

---

<sup>32</sup>Discurso de la AR/VP en el debate del PE sobre la acción exterior de la UE, 19 de octubre de 2010, disponible en:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/567&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>33</sup> También resaltan la importancia de este aspecto: Sophie Vanhoonacker & Natasja Reslow, “The European external action service: living forward by understanding backwards”, EFAR, 15 2010, p. 13

<sup>34</sup> (EP, Draft report on the institutional aspects of setting up the European External Action Service, Brussels, 2009b)

<sup>35</sup> Artículo 15.1 TFUE: “A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura”.

<sup>36</sup> CEBADA ROMERO, A. “Hacia la construcción descentralizada de la paz: una oportunidad para la sociedad civil, para el Derecho internacional y para la Unión Europea”, Revista de Derecho Comunitario Europeo, 2010, n. 35, pp. 1-44.

adecuado a las necesidades del siglo en que vivimos y tampoco es coherente con la importancia que desde la UE se da a la mediación en lo que a gestión y prevención de conflictos se refiere (37).

## 5. DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE

La cooperación estructurada permanente (CEP) abre la puerta a una política común de seguridad y defensa reforzada que no se aplique a todos los Estados miembros de la UE. En el protocolo 10 anejo al Tratado de Lisboa se establecen, a grandes rasgos, (artículos 1 y 2) las condiciones que deben cumplir los Estados para poder participar en una iniciativa de CEP. En el artículo 46 TUE se señala que la decisión de establecer la CEP se adopta por el Consejo, tras consultar con la Alta Representante, por mayoría cualificada. El carácter inclusivo, queda garantizado en el párrafo 3 del artículo 46. Las decisiones en el marco del CEP se adoptarán por unanimidad de los Estados participantes.

De acuerdo con el artículo 46 del TU los Estados interesados en participar en la CEP deben comunicar su intención de participar en la misma al Consejo y a la AR/VP. El primero, tras consultar con la segunda, y en un plazo de 3 meses desde que reciba dicha comunicación, decidirá – por mayoría cualificada – si se establece o no esa CEP. Una vez establecida, nuevos Estados pueden comunicar su intención de sumarse al proceso. La decisión de admitirlos se adopta por el Consejo y se requiere la mayoría cualificada de los Estados participantes. Si un Estado deja de cumplir los criterios establecidos de acuerdo con los artículos 1 y 2 del Protocolo, el Consejo puede decidir suspender su participación en la CEP. Esta decisión se adopta por mayoría cualificada de los Estados participantes. También existe la posibilidad de que alguno de éstos decida – por voluntad propia – abandonar la CEP.

Una vez que se establezca la CEP, las decisiones en el marco de la misma se adoptan y aplican por el Consejo – pero en una composición restringida, limitada a los Estados participantes. Las decisiones se adoptarán por unanimidad de éstos.

La Agencia Europea de Defensa, que está bajo la dirección de la Alta Representante, desempeñará un papel clave en el marco de la cooperación estructurada permanente, pues puede contribuir a la definición de las condiciones para la participación, adaptándolas a las características de los Estados, evaluará el cumplimiento de los compromisos por parte de los Estados participantes y tratará de identificar posibilidades de reforzar la cooperación entre los Estados participantes y las oportunidades para integrar capacidades. Los Estados tienen el poder de decisión, pero es destacable la aceptación de un órgano de control.

En el ámbito de la CEP nada impide que no se creen líneas de acción específica – sub-proyectos – en el que no tendrían por qué participar todos y cada uno de los Estados que se han sumado a la CEP.

---

<sup>37</sup> El Consejo y la Comisión adoptaron conjuntamente un “concepto sobre reforzamiento de capacidades de mediación y de diálogo”, en noviembre de 2009.

En definitiva, la CEP supone crear un marco en el que nivel de ambición política y de compromiso por parte de los Estados participantes se eleva y se hace explícito. Los Estados que se sumen a esta iniciativa deberán tomarse en serio el compromiso con el aumento y la transformación de sus capacidades (38).

Hasta el momento no parece haber mucho interés en lanzar la CEP. Habrá que esperar y ver si alguno de los Estados grandes se anima y toma la iniciativa en este terreno.

## 6. REFLEXIONES FINALES

La AR/VP pasará a la historia de la UE como la primera ministra integral de acción exterior. Es presidenta del Consejo de asuntos exteriores, vicepresidenta de la Comisión Europea y dirige la Agencia Europea de Defensa, el Centro de Satélites de la UE, preside el Instituto de la UE para estudios de Seguridad (en París) y dirige a todo un Servicio europeo de acción exterior, entre otros cargos (39). Se puede percibir claramente que se ha convertido en una pieza esencial de la arquitectura institucional de la acción exterior europea. Tal y como se ha visto a lo largo de este documento, los poderes que se han puesto en sus manos son muy importantes y una vez que el SEAE esté en funcionamiento la AR/VP será capaz de ejercerlos de manera efectiva. Es de esperar que su adscripción a la Comisión europea facilite la apertura de todos los componentes de la acción exterior, incluyendo la política común de seguridad y defensa, a la sociedad civil.

La Alta Representante no tuvo un buen comienzo. Inició su andadura con un sonoro fracaso: la cumbre de Copenhague sobre cambio climático, del que se le atribuyó parte de la responsabilidad. A partir de ahí, y a pesar de los prejuicios y de las muchas críticas que sigue recibiendo, ha seguido caminando cada vez con paso más firme. No lo tenía fácil. El cargo en sí mismo, suponía un cambio radical en el modo en que las lógicas supranacional e intergubernamental permeaban el discurso y la acción exterior de la UE. Y acercar los órganos y las personas que actuaban guiados por una o por otra lógica, no se presentaba como una tarea sencilla. Aún así, ha conseguido impulsar con decisión el proceso de creación del SEAE, ha marcado con claridad sus prioridades, ha sabido delegar y ha impuesto su ritmo de trabajo. Justo es reconocer el papel jugado por la Presidencia española que fue de una extrema generosidad hacia la AR/VP, proporcionándole el tiempo y el apoyo necesarios para que se fuera haciendo con el cargo, sin querer restarle protagonismo aprovechándose de las lógicas vacilaciones del que se estrena en un cargo completamente nuevo.

Las prioridades de la Alta Representante son claras. En primer lugar quiere asegurar mayor estabilidad y seguridad en las regiones vecinas, promoviendo reformas económicas y

---

<sup>38</sup> Sobre la cooperación estructurada permanente véase URREA CORRES, Mariola. “Los nuevos instrumentos jurídicos de la política común de seguridad y defensa”. En: *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuaderno de Estrategia nº 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 87 y ss. [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_145\\_PESD.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_145_PESD.pdf)

<sup>39</sup> Por ejemplo, puede en situación de crisis presidir el Comité Político y de Seguridad, que de todas formas actúa bajo la responsabilidad del Consejo y de la AR ; cuenta con el asesoramiento militar que le brinda el Estado Mayor de la UE, que ahora se integra en el SEAE, etc.

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/I\\_02720010130en00010003.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/I_02720010130en00010003.pdf)

políticas; en segundo lugar, hacer frente a los actuales desafíos a la seguridad global, lo que requiere – en su opinión – estrategias integrales, organizaciones internacionales potentes y desarrollo del Estado de Derecho; y en tercer lugar, la construcción o reforzamiento de relaciones estratégicas con organizaciones y países clave en la sociedad internacional actual (40). En el marco de alguna de estas prioridades se pueden encuadrar los encargos específicos que le ha ido haciendo el Consejo Europeo.

Tanto la AR/VP, como la propia acción exterior de la UE, necesitan de una visión más a largo plazo que supere la miopía que resultaba de la rotación de presidencias. El SEAE será capaz de ofrecerle a la AR/VP esa visión, que es la que permitirá dar profundidad estratégica a la acción exterior de la UE. En las semanas que quedan hasta diciembre, la AR/VP concentrará buena parte de sus energías en la selección de los miembros del Servicio europeo. Esperemos que nuestro país juegue también un papel importante tanto en este proceso como en el diseño de los planes de formación de los miembros del SEAE. Con el SEAE a pleno rendimiento la AR/VP estará en condiciones de afrontar los ambiciosos objetivos prioritarios que ella misma se ha marcado. Por el momento la lógica de funcionamiento del SEAE se puede aplicar ya al trabajo con los servicios de la Comisión y del Consejo que se integrarán en este último. De este modo tendrá que definir cómo dar mayor contenido a las relaciones con nuestros socios estratégicos, así como elaborar propuestas concretas sobre cómo mejorar las relaciones con la OTAN, por ejemplo, dos encargos concretos que le han sido encomendados por el Consejo europeo.

La AR/VP tendrá en unos meses no sólo un conjunto nada desdeñable de poderes, sino también los instrumentos para ejercerlos de manera efectiva. No obstante, el apoyo de los Estados seguirá siendo una condición necesaria. Ellos son los sujetos insustituibles del proceso de integración europea. En cualquier caso, la creación de este cargo es una oportunidad para fortalecer el papel de la Unión Europea como un actor internacional fiel a su propio modelo de acción exterior.

*Alicia Cebada Romero*  
*Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*  
*Universidad Carlos III de Madrid*

---

<sup>40</sup><http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/82&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>