

La implicación del Reino de España en la creación y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior

Alexandre Guirao i Almendros

Memoria del Master en Estudios Internacionales
Curso 2019-2020
Trabajo dirigido por: Laura Huici Sancho

Agradecimientos:

A la Dra. Huici por sus recomendaciones y la dirección de este trabajo, en este año tan complicado.

Al Sr. Sergio R. Carranza Förster y al Sr. Pablo Rupérez Pascualena, por sus informaciones y, sobre todo, su generosidad al atenderme.

A todas las personas que este fatídico año 2020 nos dejaron, mi recuerdo más sincero.

Resumen

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior como un servicio diplomático europeo supuso un antes y un después con relación a la política exterior de la Unión Europea, pues ésta buscaba una mayor cohesión y coherencia en relación con el conjunto de intereses de los Estados miembros. En esta Memoria abordará cuál fue y es la implicación del Reino de España en el Servicio Europeo de Acción Exterior. Analizando aportaciones técnicas españolas a la creación del organismo, el contexto político y la Presidencia española del Consejo en 2010 así como un análisis cuantitativo y cualitativo del peso del personal español en el organismo entre otros elementos, podemos determinar que el contexto político y la Presidencia española del Consejo fueron determinantes para una implicación fuerte de España en el servicio, así como que España está bien representada dentro del organismo europeo, en consonancia con sus intereses en política exterior.

Índice

1. Introducción	1
2. El Servicio Europeo de Acción Exterior	4
2.1 Motivos para su creación	4
2.2 Puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior	8
3. La implicación del Reino de España en la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior	14
3.1 Informes realizados por españoles en la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior	15
3.2 Posiciones políticas en las Cortes Generales	18
3.3 Presidencia del Consejo de la Unión Europea del Reino de España en 2010	21
3.3.1 Rotación de la presidencia del Consejo de la Unión Europea	22
3.3.2 Perspectivas de la Presidencia española respecto al Servicio Europeo de Acción Exterior.....	24
3.3.3 Negociación del Servicio Europeo de Acción Exterior durante la Presidencia española.....	26
4. La implicación del Reino de España en el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior en la actualidad.....	30
4.1 Josep Borrell como Alto representante de la Unión Europea.....	30
4.1.1 El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad	31
4.2.2 Examen del Parlamento Europeo a Josep Borrell como Alto Representante	32
4.2 Personal del Ministerio de Asuntos Exteriores que ha trabajado en el Servicio Europeo de Acción Exterior.....	35
4.2.1 Análisis cuantitativo de la participación española en el Servicio Europeo de Acción Exterior	36
4.2.2 Análisis cualitativo de la participación española en el Servicio Europeo de Acción Exterior	40

4.3 Cambios y propuestas de mejora dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación derivadas de la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior	43
4.3.1 Reestructuración del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en el año 2010	43
4.3.2 Propuestas de reestructuración en las misiones diplomáticas del Reino de España y su personal diplomático	46
5. Conclusiones	50
6. Bibliografía.....	56
7. Anexo 1.....	61

1. Introducción

La Unión Europea (UE) en las últimas décadas ha ganado peso político, pero también institucional. Una mayor profundización del conocimiento de las instituciones europeas es un factor fundamental para poder conocer cuáles son las estructuras institucionales que desarrollan las políticas que afectan a todos los ciudadanos. La alta cantidad de legislación que nos rodea y que proviene, de manera directa o indirecta, de las instituciones europeas merece una mayor atención y un conocimiento de mayor calidad de cuáles son sus instituciones y también sus políticas. Con las modificaciones hechas al Tratado de la UE en vigor desde el año 2009, aparece un nuevo organismo que es el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), un servicio diplomático europeo que tiene como principal función ayudar al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (Alto Representante) a desarrollar sus tareas.

El SEAE desde el momento de su creación ha estado siempre en el centro del debate político e institucional dentro de la UE. Asimismo, muchos actores políticos defendían la necesidad de una diplomacia europea, que pudiera representar los intereses de la Unión Europea a terceros estados y pudiera de vínculo de unión de los diferentes Estados miembros en determinados países. Sin embargo, el rol que tendrían estos en los momentos iniciales del proceso nunca estuvo claro, y muchos Estados miembros, a la hora de participar en su creación, tuvieron ciertas reticencias.

Con el reciente nombramiento de Josep Borrell como Alto Representante de la UE, y, por lo tanto, como máximo responsable del SEAE, consideré oportuno analizar el papel que tuvo el Reino de España y sigue teniendo tanto en la creación como en el funcionamiento del SEAE en la actualidad. Que una persona que había ocupado recientemente el cargo de Ministro de Asuntos Exteriores en la actualidad desempeñe un cargo de tanta importancia dentro de la UE fue una buena oportunidad para poder analizar cuál ha sido y cuál es el papel que ha tenido España en todo este proceso.

Cabe destacar al respecto que, a lo largo de la realización de este trabajo de investigación, se ha podido observar que otros trabajos académicos que abordan

esta cuestión, en la mayoría de ellos no se centran en dicha cuestión, y solo mencionan en algunas posturas que en el seno de las negociaciones se produjeron, pero sin hacer un análisis en profundidad acerca de elementos que pudiesen permitirnos ver una posición política completa acerca del SEAE.

Ante esta falta de análisis de estos elementos, consideré necesario realizar el trabajo donde se pudieran vislumbrar algunos elementos para entender mejor como un Estado defiende sus posturas y el grado de implicación que tiene políticamente al respecto. Considerando que este es un trabajo vinculado al Máster de Estudios Internacionales, donde nos hemos centrado en las organizaciones internacionales y la cooperación, un trabajo de investigación dentro del ámbito de la política institucional no podía ceñirse a una simple descripción de qué defendía y defiende España en un momento determinada, ya que no aportaba nada científicamente interesante si no se relacionaba con el contexto político, las aportaciones técnicas o la representación de personal español dentro del SEAE.

Este trabajo ha sido realizado principal y mayoritariamente consultando fuentes primarias, de ámbito europeo, como pueden ser Tratados de la UE, Decisiones, Recomendaciones de diferentes órganos europeos, informes realizados por expertos para las instituciones europeas, legislación española, actas de las Cortes Generales, informes del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), así como páginas web de la institución con una información de gran calidad y muy adecuadas para esta memoria.

Las fuentes consultadas han sido mayoritariamente por vía telemática, a través de portales oficiales como puede ser el Boletín Oficial del Estado o portales oficiales de la UE, como consultas a través de la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona a través de su contenido web como en algún caso en formato físico, y también documentos en formato en línea disponibles en otras bibliotecas universitarias u otras instituciones especializadas en política internacional o relaciones europeas.

A lo largo de la realización de este trabajo han aparecido diferentes problemas que han tenido que ser solventados para una correcta realización de esta memoria. Muchas de las informaciones que en un primer momento consideré

importantes, no eran informaciones ni disponibles ni públicas, ni solicitándolas al MAEC, y, por lo tanto, se han buscado alternativas para que el trabajo gozara de la misma calidad, buscando otros indicadores e informaciones que tuvieran la misma consistencia. Asimismo, el efecto de los confinamientos y las restricciones sanitarias han complicado la obtención de determinadas informaciones o determinados tramites posibles, produciendo retrasos y provocando que dichas informaciones no pudiesen estar incluidas en esta memoria.

El trabajo está estructurado de la siguiente forma. En el primer capítulo abordaremos para contextualizar este trabajo la figura del SEAE, analizando porque se creó y cómo se puso en marcha.

En el segundo capítulo, analizaremos la implicación de España en la creación del SEAE, analizando aportaciones técnicas al organismo europeo por parte de españoles, la posición en las Cortes Generales y analizaremos también la presidencia española del Consejo en el año 2010, coincidiendo con el tramo final de las negociaciones del SEAE.

En el tercer capítulo, analizaremos la figura del Alto Representante y de cómo fue la elección de Josep Borrell. Analizaremos también de forma cuantitativa como de forma cualitativa el papel del personal español durante el funcionamiento del SEAE. También se analizará la reforma del MAEC en 2010 así como algunas reformas planteadas derivadas de la creación del SEAE.

Finalmente, en el último apartado, extraeremos algunas conclusiones acerca de las informaciones presentadas en este trabajo.

2. El Servicio Europeo de Acción Exterior

Antes de empezar a desarrollar cual fue el papel de España en la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y de qué forma se ha visto afectada por la propia creación, es necesario abordar, aunque sea de forma breve, que significó la aparición de este organismo europeo.

Los Estados por tendencia natural son reacios a la cesión de soberanía. El caso de la UE es muy significativo pues es la Organización Internacional de Integración con más recorrido. Las enormes y complejas maquinarias de creación de derecho, sobre todo con una motivación de equiparar una misma regulación en todos los Estados miembros de aspectos con carácter técnico, fue siempre muy bien considerada, pero si hablamos de ceder soberanía en otros aspectos como la política exterior, es aquí cuando surgen las discrepancias. Una diplomacia común para entonces los 28 Estados¹ era algo impensable, pero sí un organismo que pudiese gestionar algunos aspectos comunes.

Por estos motivos y para facilitar al lector saber que es el SEAE y cómo funciona, este primer capítulo de este Trabajo Final de Máster tratará sobre la motivación de la UE en la creación de este organismo y como se puso en marcha a principios de la década en la que nos encontramos, para tener un contexto claro cuando en los siguientes capítulos analicemos que supuso y supone para el Reino de España el funcionamiento de este organismo europeo.

2.1 Motivos para su creación

El SEAE podemos afirmar que es un órgano de reciente creación. En los diferentes tratados europeos que han existido desde los inicios de la integración europea a partir de la década de los cincuenta, en ningún caso había existido un órgano con la voluntad de unificar posturas con relación a la política exterior. El SEAE no aparece tal y como lo conocemos en la actualidad hasta las reformas

¹ En ese momento el Reino Unido formaba parte de la Unión Europea.

del Tratado de la Unión Europea (TUE) del año 2007², dónde en el artículo 27.3 del TUE aparece como un organismo dedicado al apoyo al Alto Representante³:

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.

Sin embargo, la aparición de este organismo, en las formas en las que aparece en el artículo mencionado anteriormente, no es fruto sino de una evolución, en este caso, de las modificaciones del TUE del año 1999⁴ y de la Convención Constitucional para el futuro de la Unión en 2002.

Hay que recordar que, en esos momentos, la Unión Europea estaba poniendo rumbo hacia el proyecto más ambicioso y difícil con el que se había encontrado, que era el proyecto de la Constitución para Europa⁵, proyecto que después y como es bien sabido, fracasó.

Pues bien, en ese contexto encontramos gran parte de los argumentos por los que se decidió crear el SEAE. En un momento donde la UE iba a dar un gran paso a cuanto integración se refiere, la política exterior fue objeto de análisis por parte de determinados expertos, que consideraron que había ciertos elementos de la política exterior de la UE que merecían ser modificados.

En primer lugar, se apunta como a una de las necesidades más importantes estrechar la coherencia y cohesión. Tal y como apuntan algunos autores, “la

² La modificación del Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea fue firmado el 13 de diciembre de 2007 Lisboa, Portugal y está en vigor desde el 1 de diciembre de 2009.

³ En la actualidad este cargo lo ostenta Josep Borrell, que es un político español del Partido Socialista. Anteriormente ocupó el cargo de ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional en España y presidente del Parlamento Europeo entre los años 2004 y 2007. Este cargo tiene un mandato de 5 años que finaliza el 1 de noviembre de 2024.

⁴ El Tratado de Ámsterdam, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos se firmó el 2 de octubre de 1997 en Ámsterdam y entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

⁵ El Tratado con el que se establece una Constitución para Europa se firmó el 24 de octubre de 2004 en la ciudad de Roma.

coordinación es necesaria para que se pueda mantener la coherencia entre los asuntos económicos (...) y los políticos (...); y que resulta un elemento esencial para garantizar la visibilidad y eficacia de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)⁶ (Galeote, 2000: 6). Para una UE con una integración más profunda y con una política exterior más fuerte, todos los elementos que giraban entorno de las decisiones europeas y de la PESC merecían ir en la misma dirección.

En segundo lugar, se debía transformar la dirección de la política exterior de la UE. En el *Final report of Working Group VII donde External Action*, aparece una recomendación que tiene un papel muy importante para entender los cambios que se querían aportar a la futura Constitución para Europa. Esta recomendación fue la de instaurar un Ministro Europeo de asuntos exteriores. Tal y como apuntan algunos académicos, "La Propuesta procede de la insatisfacción percibida respecto al funcionamiento, coherencia, eficiencia y visibilidad de la política exterior y la Necesidad de reconsiderar las figuras existentes del comisario de Relaciones Exteriores y del alto representante para la política exterior y de seguridad común" (Fernández, 2008: 7). Por este motivo, en la Convención Constitucional se plantearon diversas opciones (Convención Constitucional, 2002: 19-22):

1. *"To further strengthen the role of the HR and to enhance the synergy between the functions of the HR and the role of the Commission in external relations, while keeping their functions separate".*
2. *"The full merger of the functions of the HR into the Commission".*
3. *"The exercise of both offices (HR and Relex Commissioner) by one person, who could carry the title of "European External Representative"".*
4. *"The creation of the post of "EU Minister of Foreign Affairs", who would be placed under the direct authority of the President of the European Council and who would combine the functions of HR and Relex Commissioner".*

⁶ La política exterior y de seguridad común (PESC) es una de las dos plataformas o medios de actuación en que se estructura la acción exterior (AE) de la Unión Europea.

La opción elegida para poder solventar el problema fue la tercera. Fue una fórmula llamada "doble sombrero" por algunos expertos y académicos como la misma autora a la que hacíamos referencia, ya que esta fórmula, a diferencia de la segunda propuesta, mantiene las funciones y procedimientos diferenciados, pero reunidos en una sola persona.

En tercer lugar, se consideró en ese momento que era importante una transformación de delegaciones de la Comisión Europea (Comisión) a Delegaciones de la UE. Uno de los elementos que en ese momento se debatieron más fueron las funciones de las delegaciones de la Comisión, y si transformándolas a delegaciones de un servicio diplomático europeo sería posible. Hay que recordar que las delegaciones de la Comisión en ese momento eran básicamente comerciales, y no tenían ningún tipo de función política o diplomática. En el *Final report of Working Group VII of External Action*, se puede apreciar este planteamiento: "The Group proposed that current Commission Delegation should be turned into EU Delegation (...) These EU Delegation / Embassies could also be tasked with servicing Member States not represented in a particular country" (Convención Constitucional, 2002: 33). Aunque de forma clara se plantea que estas embajadas no sean substitutorias, sí que se da la opción que, si Estados miembros no tienen representación en un determinado país, puedan en esta Embajada de la UE tener una representación.

Finalmente, saber cuál debía de ser el papel de los Estados miembros era fundamental. Para la puesta en funcionamiento del servicio diplomático comunitario era vital que se aprovecharan las estructuras y mecanismos de funcionamiento para que se pusiera en marcha de manera más rápida y efectiva. De hecho, desde la Convención Constitucional, se apuesta por hacerlo de esta forma por el siguiente motivo:

"The national resources that Member States could use internationally - both financial and human - were faro larger. It was therefore underlined that policy making at the European level should aim at mobilising the whole range of available resources in a coherent manner "(Convención Constitucional, 2002: 13).

El interés de una vinculación estrecha entre los Estados miembros no sólo provenía de las instituciones europeas, sino de los mismos Estados que consideraban de vital importancia el posicionamiento en la escena internacional por los mismos intereses nacionales: "it was recognized that acting collectively on the world stage depended to a large extent on political will and solidarity among member states. This was particularly true for foreign policy, which was considered by many to be a central issue of national sovereignty" (Convención Constitucional, 2002: 12). Es por ello por lo que se decidió apostar por la hipótesis que "representation in international fora should be in conformity with internal arrangements" (Convención Constitucional, 2002: 31-32). Este fue una opción propuesta para buscar un equilibrio que se puede ver en multitud de ocasiones, una confrontación entre los intereses de la UE y los intereses de los Estados miembros. Con el planteamiento de procedimientos de estas características, no sólo supondría una vinculación entre las instituciones europeas y el resto de los Estados miembros, sino que también existiría una vinculación entre los servicios diplomáticos europeos y la posición de los diferentes Estados miembros. Con todas estas consideraciones planteadas, el SEAE fue construido.

2.2 Puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior

La puesta en marcha del SEAE tuvo dos partes que claramente podemos diferenciar, la propuesta del Alto Representante y la puesta en marcha del organismo.

La propuesta de la Alto Representante⁷ la podemos encontrar en el documento *Council Decision, establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, de día 25 de marzo de 2010, que es una decisión del Consejo que tomó para poner en marcha el SEAE, respondiendo al artículo 27.3 del TUE, donde se expresa así de la necesidad de un documento de estas características en la creación del SEAE: "la Organización y el Funcionamiento del Servicio europeo de acción exterior se establece mediante decisiones del

⁷ En ese momento la figura del Alto Representante la ocupaba la británica Catherine Ashton, del Partido Socialista Europeo, proveniente de los *labour* del Reino Unido. Ejerció el cargo desde el día 1 de diciembre de 2009 al 31 de octubre de 2014.

Consejo, que se pronunciará a Propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión".

En este documento hay algunos elementos a destacar. En primer lugar, encontramos en el artículo 2.1 de la Decisión define que sus funciones son ayudar al Alto Representante a cumplir el mandato de la PESC y asegurar la coherencia de la acción exterior; en su función de Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores y en las funciones relacionadas con la vicepresidencia de la Comisión.

En segundo lugar, era importante ver como trabajarían las oficinas. Las Delegaciones de la Unión tendrían una dirección clara respecto a las políticas que debían ejecutarse, tal como se puede ver el artículo 5.3: "The Head of Delegation shall receive instructions from the High Representative and the EEAS, and shall be responsible for their execution". A pesar de este hecho, la dirección, tal como se apunta en el artículo 5.5, la ejecución de las políticas siempre estaría auditadas: "The operation of each delegation shall be periodically evaluated by the Secretary General of the EEAS; evaluation shall include financial and administrative audits. The Secretary General of the EEAS may request to be assisted for this purpose by the relevant Commission Departments". El control, centrado en auditorías sobre todo a nivel financiero y administrativo, sería constante para que el SEAE pudiera tener un control real de todas y cada una de sus oficinas.

En tercer lugar, quien trabajaría en esas oficinas para este organismo era fundamental. Sobre el personal que debería componer estas Delegaciones, el artículo 6.1 dice claramente que el SEAE estará compuesto por "officials and other servants of the European Union, including personnel from the diplomático services of the Member States appointed as temporary agentes; if necessary, and on a temporary bases, specialised seconded national experts (SNES)". El personal que vaya a trabajar de forma temporal en el SEAE se le reserva un trato igual que a los trabajadores vinculados a la UE, con los mismos derechos y deberes, según el artículo 6.7. De la misma forma, a estos trabajadores se les aplicará un grado "suficiente" de movilidad: "The High Representative shall lay down the rules donde mobility sonido as to ensure that the members of the staff of the EEAS are subject to a sufficient degree of mobility (..) in principle, ajo EEAS

staff shall periodically serve in Union Delegation ". La movilidad se considera un principio que se debe garantizar de forma básica, ya que favorece un enriquecimiento del personal, y de forma indirecta de la institución.

Finalmente, un elemento siempre a considerar en la creación de un organismo es el elemento de la financiación. En el párrafo 8 de la Decisión ya remarca la necesidad de adaptar las regulaciones financieras para el SEAE: "In order to ensure the budgetary autonomy necessary for the smooth operation of the EEAS, the Financial Regulation should be amended in order to treat the EEAS as an "institution" within the meaning of the Financial Regulation, with a specific section in the Union budget". Por lo tanto, se tenía que adaptar la regulación financiera para que pudiera ser contactado el SEAE como una institución europea más. Respecto al presupuesto, según el artículo 7.1 de la Decisión, el Alto Representante como jefe del SEAE sería la máxima autoridad en la gestión del presupuesto, siempre atendiendo a las normas de regulación financieras, recogidas en el artículo 319 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y los artículos 145 a 147 de Regulación Financiera.

Una vez la Decisión fue aprobada, el 1 de enero de 2011 se ponía en marcha el SEAE. Para hacer un breve análisis que nos servirá para vincularlo con los elementos que se analizarán en capítulos posteriores, citaremos brevemente algunos aspectos administrativos, de personal y finalmente las Delegaciones de la UE.

El artículo 4.2 al *Council Decision, establishing the organisation and functioning of the European External Action Service* explicita que el Secretario General tendrá dos secretarios adjuntos. Como se puede apreciar en la parte del organigrama ampliado del SEAE que se encuentra en la imagen siguiente, el Secretario General cuenta con tres y no dos Secretarios Generales adjuntos: el Secretario General Adjunto para temas económicos y globales, el Secretario General Adjunto para asuntos políticos, director político y el Secretario General Adjunto para la PCSD y respuesta en caso de crisis. Esta no fue la organización interna creada en un primer momento. En un primer momento, había "un Secretario General ejecutivo y la denominación Chief Operating Officer, especie de subsecretario, así como dos Secretarios Generales adjuntos, constituyendo todos ellos, bajo la dirección del Alto Representante, el Órgano directivo del

SEAE (Corporate board)" (González, 2013: 367). Los secretarios generales Adjuntos quedaban divididos uno por asuntos de carácter político y otro para asuntos administrativos y de gestión de los SEAE.

Dentro de las Secretarías Generales existen las Direcciones Generales. Aunque los equipos de trabajo de dentro las Direcciones Generales responden a criterios geográficos, hay equipos de trabajo que tienen unas funciones diferentes. En todas las Direcciones Generales hay un equipo de trabajo que se dedica a todos los temas que son de carácter regional y que no pueden ser derivados a uno de los equipos, ya que es posible que afecten a más de uno.

Otro caso donde existen equipos diferentes del resto son todas aquellas zonas donde la UE tiene una frontera natural para garantizar que existan buenas relaciones bilaterales entre la UE y los países con los que hace frontera, y para que se aplique correctamente la PEV⁸ y no haya tensiones o inestabilidad política en países cercanos a la UE. Finalmente encontramos equipos que se encuentran en territorios donde hay o bien una gran inestabilidad dentro del país, como podría ser el caso de Somalia en el cuerno de África o el caso de Israel y los territorios ocupados de Palestina. Por lo tanto, estamos ante Direcciones Generales muy adaptables a los problemas de cada región y a las circunstancias, y que en el caso concreto de la Dirección General de PCSD⁹ y respuesta en caso de crisis, fue modificada para poder ser más eficiente.

Si nos referimos al apartado de personal, la composición del SEAE podemos decir que está formada por "funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, así como por personal de los Cuerpos diplomáticos nacionales" (Gutiérrez, 2010: 77). Por lo tanto, el personal tendría ya una marcada y profunda experiencia dentro de las instituciones europeas. Hay que recordar, como apuntan otros autores que en las instituciones mencionadas cabe destacar que también estaría compuesto por "el

⁸ La Política Europea de Vecindad es un instrumento de relaciones exteriores de la Unión Europea (UE) que busca vincular los países del este y del sur del territorio europeo en la Unión Europea. Estos países, principalmente países en desarrollo, incluyen a algunos que quieren convertirse un día en un estado miembro de la Unión Europea o más integrados con la Unión Europea.

⁹ La Política Común de Seguridad y Defensa es la actuación planificada en el seno del Consejo, así como su diseño estratégico, que la Unión Europea despliega de manera autónoma en el ámbito militar y de la defensa.

menos un tercio del personal de nivel AD" (González, 2013: 365). A través de un mecanismo de elección de personal, un tribunal para cargos de menor responsabilidad o el Alto Representante para cargos de mayor responsabilidad, son los encargados de elegir a los candidatos propuestos por parte de los Estados miembros.

Finalmente, el elemento más distintivo y característico del SEAE son sus Delegaciones en el mundo. Con sede en Bruselas, el SEAE cuenta con más de 140 sedes en el mundo (SEAE, 2019). Las clasifica en siete grandes áreas:

- África, 47 delegaciones.
- América del Norte, 3 delegaciones.
- América Latina y Caribe, 24 delegaciones.
- Asia, 22 delegaciones.
- Europa y Asia Central, 28 delegaciones
- Oriente Medio y Norte de África, 15 delegaciones.
- Región del Pacífico, 4 delegaciones.

Cabe decir que, en cada región, el SEAE tiene diferentes líneas de trabajo y diferentes objetivos, con la voluntad de adaptarse a cada región y tener la UE un papel útil en cada zona. Por ejemplo, en la región de Asia Central el SEAE considera lo siguiente:

"Building a common area of shared democracy, Prosperity, stability and increased cooperation with in its neighbourhood is a top priority for the EU. (...) Cooperative relations with Russia, the EU 's largest neighbour and a key regional and global player, are also critical for the EU. " (EEAS Europe and Central Asia, 2019).

Por lo tanto, tener unas relaciones fronterizas más fuertes y sobre todo con el país más potente del este que es Rusia. Mientras en esta zona la voluntad del SEAE es mantener buenas relaciones con adversarios geopolíticos como es Rusia, en regiones como Asia el SEAE quiere centrarse en los desequilibrios económicos y sociales. De hecho, el mismo SEAE describe con la siguiente frase la situación que está viviendo la región: "Asia comprises high-income industrialised partners and dynamic Emerging Economies but is also home to

two Thirds of the world 's poor" (EEAS Asia, 2019). Reconoce que, a pesar de ser países industrializados, la mayoría de sus ciudadanos viven en condiciones de pobreza.

El SEAE pues, se mueve entorno a las necesidades regionales, pero también a los intereses de los organismos europeos y, sobre todo, de los Estados miembros de la UE. Por este motivo, en los siguientes capítulos se analizará la relación de un Estado miembro, en este caso el Reino de España, con el SEAE, y el peso que tuvo y tiene dentro del organismo europeo.

3. La implicación del Reino de España en la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior

En una Organización Internacional como es la UE, cuando un organismo de nueva creación aparece, es siempre muy interesante la forma en la cual este es creado. Todos los actores, en este caso los Estados miembros, tendrán un interés particular para que dicho organismo esté creado a su imagen y semejanza, con el objetivo de dar respuesta a sus propios intereses. Estos, pueden adquirir múltiples formas, desde querer aprovechar de las estructuras del organismo, queriendo obtener unas determinadas informaciones para su propio uso o simplemente, que esta creación no le afecte de ninguna forma.

La elección del Reino de España no ha sido baladí. En todo el proceso de creación del SEAE, España ha tenido un papel importante. Las aportaciones de políticos y juristas fueron importantes en la fase inicial de creación de este organismo europeo, dando voz y, sobre todo, aportando propuestas para crear las estructuras básicas de lo que después sería el SEAE. Pero esta influencia no cesó aquí. A causa de la rotación semestral de la presidencia del Consejo de la UE (Consejo), le tocó a España presidir el Consejo durante la parte final de la negociación del SEAE y justo antes de su aprobación, siendo uno de los elementos más importantes y característicos de dicha presidencia. Finalmente, que, en 2019 Josep Borrell, exministro de Asuntos Exteriores español, asumiera el mando del SEAE siendo el Alto Representante de la Unión, uno de los motivos por el cual, como se menciona en la introducción, motiva este trabajo, tiene una relevancia que merece ser mencionada y analizada.

Por estos motivos, en este capítulo trataremos estas cuestiones. En el primer apartado mostraremos las aportaciones más significativas a nivel jurídico y técnico que españoles han realizado en la confección del SEAE. En segundo lugar, analizaremos las posiciones políticas en las Cortes Generales españolas respecto a la creación del SEAE. Finalmente, en el tercer apartado analizaremos la presidencia del Consejo del Reino de España en 2010 y la importancia que tuvo para la presidencia la creación del SEAE.

3.1 Informes realizados por españoles en la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior

Como se irá desgranando en este capítulo, la importancia que ha tenido el Reino de España a lo largo del proceso de creación, puesta en marcha y funcionamiento del SEAE siempre ha sido importante. Sin embargo, debemos destacar dos informes que tuvieron un impacto muy importante a la hora de crear el SEAE, y que sirvieron para dibujar unas determinadas estructuras con unas determinadas características, cuando la diplomacia europea a principios de siglo parecía algo más utópico que otra cosa. Estos dos informes son *Informe sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Unión Europea*, de Gerardo Galeote Quecedo¹⁰ y el informe *Towards the establishment of a common European diplomacy*, de Íñigo Méndez de Vigo¹¹.

En el primer documento del sr. Galeote plantea en el año 2000 diferentes cuestiones muy interesantes acerca la política exterior, que en ese momento eran pensadas para ser añadidas a la frustrada Constitución Europea¹², y que después fueron trasladadas a las modificaciones del TUE en 2007. En primer lugar, plantea la necesidad de más coherencia y cohesión dentro de la ejecución de la acción exterior de la UE era algo imprescindible. De hecho, lo justificaba de la siguiente forma: "desde los años cincuenta Hasta Nuestros días la actividad exterior de la Comunidad no ha dejado de crecer, superando progresivamente sume carácter estrictamente económico para abarcar cada vez más lo político y el diplomático," (Galeote, 2000: 5). Esta conjunción de intereses que van ligados, tal como dice el mismo autor, "la coordinación se necesaria para que se puedo mantener la coherencia entre los Asuntos Económicos (...) y los políticos (...); y que resulta un elemento esencial para garantizando la visibilidad y eficacia de la

¹⁰ El *Informe sobre el Establecimiento de una diplomacia común para la Unión Europea*. Lo elaboró el señor Gerardo Galeote Quecedo, abogado y político, eurodiputado entre los años 1994 y 2009. Este informe fue remitido a la Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa.

¹¹ El informe *Towards the establishment of a common European diplomacy*, del delegado del Parlamento Europeo en la Convención, el exministro español Íñigo Méndez de Vigo, basado en el informe de Gerardo Galeote Quecedo, con algunas aportaciones interesantes, remitido al presidente del *Working Group VII* sobre acción exterior, el vicepresidente de la Convención el señor Jean-Luc Dehaene.

¹² El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa fue un tratado internacional no ratificado destinado a crear una constitución consolidada para la Unión Europea en 2004.

PESC " (Galeote, 2000: 6). La conjunción de todos estos elementos tenía que ir vinculada necesariamente en una estructura institucional donde todos estos elementos fueran de la mano.

Estas estructuras institucionales para conseguir mejorar la política exterior de la UE se debían concretar en una transformación de las delegaciones de la Comisión hacia Delegaciones de la UE (Galeote, 2000: 6):

“considerando que la transformación de las delegaciones de la Comisión en delegaciones de la Comunidad no precisa un nuevo traspaso de competencias, ya que en el ámbito de la PESC las delegaciones de la Comunidad actuarían sólo en la medida dispuesta por el Tratado, respetando las competencias de la Presidencia y del Alto Representante de la PESC”

Estos intereses se verían canalizados hacia una estructura planteada muy parecida a la que tenemos en la actualidad, pero siendo defendidos los intereses totales de la UE y no solo los que disponía la Comisión, que generalmente pertenecían a asuntos de carácter económico.

El último aspecto en el que se centra el autor en el informe es en valorar el papel que los Estados miembros de la UE tendrían con esta diplomacia europea. La opción de substituir a los Estados miembros en la representación exterior era impensable, y por lo tanto debía haber una coordinación entre ellos: “resulta imprescindible vincular a los diplomáticos de los Estados miembros al naciente servicio diplomático comunitario, permitiendo así que la Unión se beneficie de su rica y larga experiencia” (Galeote, 2000: 6). El autor, propone para hacer una aportación en beneficio de los Estados que en algunos lugares no tienen representación: “los Estados miembros que lo decidan puedan utilizar en los países terceros en los que no dispongan de representación diplomática, las actuales delegaciones de la Comisión para afectar allí a alguno de sus diplomáticos” (Galeote, 2000: 9). Con un planteamiento de estas características se respetaban los intereses de los Estados miembros y se plantea como una forma de optimizar recursos y de dar importancia a este servicio de la UE que los Estados puedan ver sus intereses representados aun no teniendo representación propia en un determinado Estado.

En el caso del informe *Towards the establishment of a common European diplomacy*, de Íñigo Méndez de Vigo, plantea algunas cuestiones al respecto del

informe del sr. Galeote muy interesantes a comentar. En primer lugar, sigue una línea muy parecida a la que se planteaba en el informe anterior, y opinaba que esta cohesión que debe regir el futuro de la política exterior de la UE debe estar con la coordinación de todos los actores, en este caso UE y Estados miembros: "Proposals for a more coherent and effective EU's external action and foreign policy should bear in mind that the diplomatic services of the Member States and the network of Delegations of the European Commission's" (Méndez de Vigo, 2002: 3). Esta conexión plantearía un contacto permanente entre los diferentes cuerpos diplomáticos, trabajando para los intereses comunitarios y los nacionales.

En segundo lugar, destaca un aspecto jurídico relevante, pues hay que tener en cuenta que, para la transformación de Delegaciones de la Comisión en Delegaciones de la UE, es la personalidad jurídica que tienen las delegaciones de la CE que se vería alterada. Como indica el sr. Méndez de Vigo, para poder representar de manera completa los intereses de la UE, se debería hacer lo siguiente (Méndez de Vigo, 2002: 4):

"The EU should be endowed with international legal personality in order to guarantee a coherent and effective role for the EU to be played in the international sphere. In this context, the current network of EC Delegation should thus become EU Delegation while Remaining under the EC s Staffing plan and structures"

Este hecho sería necesario para completar el proceso de transformación de las delegaciones de la Comisión en delegaciones de la UE, y poder así funcionar de forma óptima.

Finalmente, apunta un aspecto muy relevante no siempre tratado. La convivencia de diferentes diplomáticos en una misma estructura plantearía una mezcla y convivencia de tradiciones y formas de trabajar muy distintas entre ellas y que fuera consciente del poco conocimiento que los diplomáticos de los Estados miembros tenían acerca de los asuntos europeos. Para solventar dicha dificultad, que se consideraba muy preocupante para el ejercicio de las diferentes responsabilidades que adquiriera el nuevo cuerpo diplomático, algunos miembros destacados de las instituciones europeas defendían que era necesario que "common foundation diplomático programme ("programme commun de base") should be developed in order to ACHIEVE a basic level of Harmonization

around some Minimum required European contents" (Méndez de Vigo, 2002: 7). Por lo tanto, esta Escuela Diplomática Europea debería responder a las necesidades de la misma UE respecto a su política exterior y el desarrollo de las relaciones internacionales. Hay que decir por eso, que Esta Escuela Diplomática Europea nunca se puso en funcionamiento, y aunque haya programas por los cuales se estudian los asuntos europeos, son los Estados miembros quien decide el contenido de estudio de la carrera diplomática de sus propios funcionarios.

3.2 Posiciones políticas en las Cortes Generales

Como ya hemos comentado anteriormente, todos los Estados, por su propia naturaleza, tienen en alta consideración su capacidad para relacionarse con otros actores de su mismo estatus, en este caso, otros Estados. En el debate político, el asunto de la política exterior siempre ha tenido un peso muy grande, y sin duda, el debate acerca la creación del SEAE por parte de la UE fue objeto de debate en las Cortes Generales, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, sobre todo entre los años 2006 y 2010.

Algunos elementos de la política exterior española habían sido desde hacía años deseo de ser reformada para su actualización. En un pleno en el Senado en el año 2006, el sr. Castro Rabadán¹³, del Grupo Parlamentario Socialista, recordaba que “el Gobierno Popular ya anunció la reforma en 1996, la cual no sé si se pudo llevar a cabo por diferentes motivos, y en 1986 se llegó a hacer un libro blanco para la reforma” (Pleno Senado, 2006). Ante esta necesidad planteada desde ya hacía tiempo, el político plantea de forma tajante que “la reforma es hoy una necesidad inaplazable, más aún cuando la UE ya ha anunciado la necesidad de generar un servicio europeo de acción exterior para toda Europa” (Pleno Senado, 2006). La reforma se veía necesaria para poder adaptarse a lo que sería el futuro SEAE.

¹³ El sr. José Castro Rabadán fue senador entre los años 1989 y 2008 ocupando diversos cargos, entre ellos, portavoz de la Comisión de Exteriores en el Senado y vocal de la Comisión Mixta para la Unión Europea.

Sin duda alguna, la ratificación al Tratado de Lisboa de España supuso poner blanco sobre negro al respecto la futura diplomacia europea. En la Comisión General de Comunidades Autónomas, el Secretario de Estado para la Unión Europea, el sr. López Garrido¹⁴, se refería a los nuevos elementos impulsados en la reforma del TUE de 2007 a nivel de política exterior como “estos instrumentos llevan de forma natural al desarrollo de una auténtica política exterior de la Unión, es decir, a que la Unión Europea tenga una única voz en política exterior en el mundo” (Comisión CCAA Senado, 2009). Sin embargo, con previsión a la nueva realidad respecto a los nuevos elementos de política exterior, el Secretario de Estado plantea que estos elementos deberán también visibilizarse en el erario, y lo contemplaba de la siguiente forma: “El Tratado de Lisboa es una inyección de energía a la política exterior. La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior tendrá que trasladarse a los presupuestos porque es otro gran debate presupuestario” (Comisión CCAA Senado, 2009). Los elementos políticos y presupuestarios de reforma en ese momento parecían estar también en la agenda política, aunque en 2009 respecto la política exterior de la UE, el foco en España estaba puesto en otro elemento.

Como en el subapartado siguiente se podrá analizar, durante el año 2010 España asumía la presidencia del Consejo, y coincidía con la finalización de las negociaciones para la creación del SEAE. Ya durante 2009 comparecía el Ministro de Asuntos Exteriores, el sr. Moratinos¹⁵, donde ya apuntaba lo siguiente: “y vamos a lograr que todas estas personalidades, estas instituciones, confluyan en ese impulso nuevo, en esa ambición nueva que queremos otorgar a la Unión Europea (...) y, en particular la puesta en marcha de ese servicio europeo de acción exterior del que la Presidencia española tenemos el mandato de que entre ya en vigor a partir del mes de abril” (Pleno Senado, 2009). Al mismo

¹⁴ El sr. Diego López Garrido Diputado desde 1993, fue portavoz del grupo parlamentario socialista en el Congreso entre 2006 y 2008, y fue Secretario de Estado para la Unión Europea de España entre abril de 2008 y diciembre de 2011. Es catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Castilla-La Mancha (en excedencia) y miembro de la Convención elaboradora del Tratado de Lisboa.

¹⁵ El sr. Miguel Ángel Moratinos Formó parte del primer Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero al frente de la cartera del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España desde 2004 hasta el 21 de octubre de 2010. Previamente fue representante de la Unión Europea para el proceso de paz árabe-israelí entre 1996 y 2003.

respecto, el presidente del Gobierno, el sr. Rodríguez Zapatero¹⁶, reiteraba la importancia de la Presidencia española: “Para España resulta muy relevante que se hayan fijado unos plazos vinculantes (la normativa necesaria para la puesta en marcha del SEAE) para la aprobación de estas normas durante nuestra Presidencia” (Pleno Congreso, 2009). También el líder del Ejecutivo respondía a preguntas de carácter más material sobre el SEAE y el impacto que tendría España, en este caso planteada por el sr. Duran i Lleida¹⁷: “Este grupo parlamentario está muy interesado en qué papel piensa jugar el Gobierno de España en la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y qué papel piensa que debe tener nuestro cuerpo diplomático en dicha creación” (Pleno Congreso, 2009). En respuesta a esta pregunta, el presidente Zapatero respondía que “se va a poner en marcha inicialmente con 300 diplomáticos y agentes del servicio exterior. En ese primer bloque habrá unos 30 españoles (...) y nuestra participación la situamos en torno a un 10 por ciento de diplomáticos y altos funcionarios” (Pleno Congreso, 2009). Los criterios tangibles de lo que sería el SEAE entraban en el debate político.

Ya en el año 2010, el debate acerca la diplomacia europea adquiría dimensiones más profundas, pues estaba en proceso la negociación juntamente con la presidencia española del Consejo que más adelante comentaremos. La postura en estas fechas para el ministro Moratinos era la siguiente: “España desea un Servicio Europeo de Acción Exterior fuerte (...) para ello defendemos un servicio autónomo, separado del Consejo y de la Comisión, con capacidad propia para administrar sus fondos y su persona” (Comisión Asuntos Exteriores Senado, 2010). Sin embargo, a medida que pasaron las semanas y las negociaciones continuaron, y el pesimismo por parte de la oposición respecto en lo que estaba quedando del SEAE fue aumentando. En estos términos, el expresidente Rajoy¹⁸, en ese momento líder de la oposición, opinaba al respecto o siguiente: “Otro objetivo era la rápida y plena aplicación del Tratado del Lisboa y, en concreto, poner en marcha el SEAE. El objetivo, como es sabido, no se ha

¹⁶ El sr. José Luís Rodríguez Zapatero fue presidente del Gobierno de España durante los años 2004 y 2011 y miembro del partido Socialista Obrero Español.

¹⁷ El sr. Josep Antoni Duran i Lleida fue diputado de Convergència i Unió durante los años 1982 y 1993 y entre 2004 y 2016.

¹⁸ El sr. Mariano Rajoy Brey fue miembro del Partido Popular y presidente del Gobierno de España entre los años 2011 y 2018.

logrado. Ha habido un acuerdo político de última hora en el que los participantes se han comprometido a procurar el apoyo de sus respectivas instituciones cuanto antes para proponer una decisión al Consejo” (Pleno Congreso 2010). Las concreciones respecto cual era el estado del SEAE en el debate político en esas fechas y su implicación española ya era para los partidos que no formaban parte del Gobierno una cuestión recurrente.

Sin embargo, miembros del Gobierno recurrentemente negaban la mayor, publicitando la importancia que tendría España cuando empezase a funcionar el SEAE y destacando cambios por realizar en el MAEC. De esta forma se expresaba el entonces Secretario de Estado de Asuntos Exteriores e Iberoamericanos, el sr. Laiglesia y González de Peredo¹⁹: “Como pueden comprender, era necesario esperar a que culminara nuestra Presidencia y a que comenzara a ponerse en marcha el nuevo servicio europeo de acción exterior (...) que responden a la maduración de una reflexión de largo alcance acerca de cuál es la mejor estructura para servir a la proyección de España” (Comisión Asuntos Exteriores Congreso, 2010). La valoración positiva del papel que había tenido el Reino de España en todo el conjunto de aportaciones en la creación del SEAE, sobre todo durante la presidencia rotatoria del Consejo, estuvo presente en las fechas posteriores a la finalización de esta. En el siguiente apartado de este Trabajo Final de Máster podremos analizar algunos de los aspectos más significativos de esta presidencia española y algunas de sus aportaciones más notables en la creación de la futura diplomacia europea.

3.3 Presidencia del Consejo de la Unión Europea del Reino de España en 2010

La creación del SEAE nunca se consideró fácil. El gran número de actores e intereses auguraba un sinfín de dificultades. El Tratado de Lisboa dispone en el artículo 27.3 del TUE el procedimiento de creación del SEAE: “La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán

¹⁹ Juan Pablo de Laiglesia y González de Peredo es un diplomático español que durante 2009 y 2010 fue Secretario de Estado de Asuntos Exteriores e Iberoamericanos y entre 2019 y 2020 fue Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe.

mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión”. Todas las grandes instituciones comunitarias debían implicarse para llegar a un pacto. El primer semestre de 2010 ponía a España en una situación fantástica, ya que tener la presidencia del Consejo pues le permitía estar en un puesto clave en un momento clave. En este apartado procederemos a analizar la importancia de la presidencia del Consejo de la UE, las expectativas que tenía la presidencia española y como fueron las negociaciones durante ese periodo para poder crear el SEAE.

3.3.1 Rotación de la presidencia del Consejo de la Unión Europea

Como decíamos anteriormente, la coincidencia de la presidencia española del Consejo de la Unión Europea fue algo que se produjo en el primer semestre de 2010. Pero este hecho no puede calificarse de una simple coincidencia en el tiempo, pues como veremos a continuación, la rotación del Consejo tiene unos objetivos y unas potestades muy interesantes de analizar.

En primer lugar, cabe decir que la presidencia del Consejo rotatoria tiene como responsabilidad principal de organizar y presidir todas las reuniones del Consejo²⁰, a parte del Consejo de Asuntos Exteriores, presidido por el Alto Representante. Así, por ejemplo, el ministro de Agricultura del Estado que ocupa la presidencia preside el consejo de Agricultura. Este papel incluye la elaboración de compromisos capaces de resolver determinadas dificultades. Tal y como dice en el artículo 16 del TUE, “los representantes de los Estados miembros en el Consejo, que no sean los de Asuntos Exteriores, ocuparán la configuración de la Presidencia del Consejo, sobre la base de una rotación igualitaria”. Estas condiciones de igualdad y de cambio para presidir el Consejo buscan la integración y compromiso de todos los Estados miembros, a la vez que poder tener la opción de poder liderar el desarrollo de determinadas políticas y su correspondiente visibilidad.

²⁰ Hasta el 31 de diciembre de 2020, la presidencia rotatoria del Consejo recae en la República Federal de Alemania.

Sin embargo, para mejorar que en esta rotación se puedan cumplir los objetivos que presentaremos a continuación, desde el año 2007 se produce lo que se llama como "trío de presidencias", donde el Estado miembro que actúa de presidente del Consejo, el anterior y el posterior trabajan juntos durante un período de 18 meses para cumplir una agenda común del actual presidente. Con arreglo a este programa, cada uno de los tres países elabora su programa semestral con mayor detalle (Consejo, 2020). Esto garantiza una mayor coherencia en comparación con una presidencia habitual de seis meses y cada tres incluye un nuevo estado miembro. Esto permite a los nuevos Estados miembros ocupar la presidencia antes y ayuda a los antiguos Estados miembros a transmitir su experiencia a los nuevos miembros.

Las funciones principales de la Presidencia del Consejo las podríamos resumir en tres grandes categorías:

- poderes de fijación de la agenda: en su programa de 6 meses, decide el orden de debate de las proposiciones, después de que la Comisión las haya presentado en los poderes de monopolio de la agenda.
- intermediación del compromiso interinstitucional: se realizan reuniones formales entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo para llegar a un consenso precoz en el procedimiento legislativo de codecisión; la Presidencia participa en el comité de conciliación entre el Parlamento y el Consejo en la tercera etapa del procedimiento legislativo de codecisión.
- coordinación de políticas nacionales e intermediación de compromisos entre los Estados miembros en el Consejo.
- gestión y administración del Consejo, representación externa e interna.

Con todas estas potestades, el Reino de España se encontró que, bajo su presidencia, debía tomar entre muchas decisiones, la creación del SEAE, y disponía de herramientas para poder tener capacidad de decisión, como podremos observar en las páginas siguientes.

3.3.2 Perspectivas de la Presidencia española respecto al Servicio Europeo de Acción Exterior

Como venimos anunciando desde hace unas páginas, el hecho que coincidiera el periodo final de negociación de la organización del SEAE con la presidencia española, otorgaba a España un papel clave en un momento clave. Parecía que las anteriores presidencias²¹ habían ido dibujando las líneas maestras de la diplomacia comunitaria, pero aún quedaban muchos aspectos a ser negociados y España era plenamente consciente de ello.

Por estos motivos, el programa de la presidencia española que diseñó el Ministerio de Asuntos Exteriores ya planteaba como eje principal de su presidencia el establecimiento del SEAE: “Corresponderá a la Presidencia española colaborar con la Alta Representante y con el Parlamento europeo para promover la aprobación de las normas jurídicas necesarias para el establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior y asegurar su rápida puesta en marcha” (Ministerio Asuntos Exteriores, 2010: 6). El límite temporal era claramente un condicionante fuerte. En 2010 debía quedar establecido el SEAE para en 2011 se pusiera en funcionamiento. La presidencia de seis meses limitaba el marco temporal por el cual los países debían acabar de negociar todos los aspectos que faltaban por terminar, y España era muy consciente de todos estos cambios, que serían de forma progresiva conjuntamente con las diplomacias de los Estados miembros: “La Presidencia española asegurará la transición a este nuevo diseño apoyando la labor de la Alta Representante con toda su red diplomática hasta que se determine, en cada caso, el despliegue del nuevo Servicio Europeo” (Ministerio Asuntos Exteriores, 2010: 6). La aparición de un organismo europeo era considerada un reto, y como cualquier reto, tenía su complejidad.

Por este motivo, el MAEC tenía también claro que era imprescindible un buen entendimiento y una fluida relación con otras instituciones europeas (Ministerio Asuntos Exteriores, 2010: 17):

²¹ La presidencia a la que nos referimos fue la sueca, entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2009.

“la Presidencia española colaborará con la Alta Representante para lograr el objetivo fijado por el Consejo Europeo de aprobar las normas jurídicas necesarias para el establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, antes de finales de abril de 2010, y asegurar su rápida puesta en marcha. La realización de dicho objetivo requerirá, también, mantener una estrecha cooperación con la Comisión y con el Parlamento Europeo, que España promoverá decididamente”

Con todas estas previsiones, el Gobierno de España se preparaba para poder aportar los máximos avances posibles para la culminación del SEAE durante su presidencia del Consejo.

Sin embargo, la importancia de esta presidencia para el SEAE no solamente la tenía incorporada el Gobierno de España, sino que algunos académicos destacaron esta importancia durante el mismo periodo. La sra. Becerril²² apostaba por el aumento de la coherencia en el nuevo organismo comunitario y del que España podría tener un papel decisor: “Se trata sin duda de una gran oportunidad de dotar a la Unión de una voz más coherente y de un momento clave –durante la Presidencia española– para hacer aportaciones al nuevo modelo.” (Real Instituto Elcano, 2009: 153). El cambio de modelo se intuía por parte de muchos, y las negociaciones finales serían fundamentales para ver si al final estas previsiones se cumplían. En la misma línea apuntaba el sr. Egea de Haro ²³ quién cría que “la definición de una estrategia de política exterior y la conformación de un SEAE constituyen así dos tareas inaplazables que se han de impulsar desde la Presidencia española” (Real Instituto Elcano, 2009: 161). Por lo tanto, estos elementos debían conjugarse para al fin llegar a un resultado que mantuviera un equilibrio entre todos ellos. Quién lo define mejor es la Sra. Sorroza²⁴ y el Sr. Molina²⁵ quienes afirman lo siguiente (Real Instituto Elcano, 2009: 173):

“la segunda gran prioridad sustantiva del semestre español es contribuir a que de verdad Europa sea un actor global que habla con una sola voz. Resulta trascendental en ese objetivo ayudar a la Alta Representante Catherine Ashton a que ponga en marcha el

²² En esas fechas, Belén Becerril era Subdirectora del Instituto de Estudios Europeos y profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad CEU San Pablo.

²³ El sr. Alfonso Egea de Haro fue Coordinador del Panel Unión Europea, Observatorio de Política Exterior Española (OPEX) de la Fundación Alternativas.

²⁴ La sra. Alicia Sorroza Blanco en ese momento era investigadora, Política Exterior y Seguridad en Europa, Real Instituto Elcano.

²⁵ Ignacio Molina en esas fechas era investigador principal del Real Instituto Elcano.

servicio diplomático común para la UE y evitar así la sensación de que, por culpa de la fragmentación diplomática en veintisiete piezas”.

Este equilibrio, aunque difícil, no parecía imposible. En el próximo apartado de esta memoria se pasará a explicar algunos de los resultados más destacables de la presidencia española respecto al SEAE.

3.3.3 Negociación del Servicio Europeo de Acción Exterior durante la Presidencia española

Durante la presidencia española del Consejo, ocurrieron determinadas reuniones que tuvieron una transcendencia notable a la hora de llegar a un acuerdo. Como hemos analizado con anterioridad, diferentes actores con posturas encontradas se encontraban en una situación donde debían llegar a un acuerdo. En verano de 2010 el SEAE debía quedar finalizado y listo para su puesta en marcha en 2011. Por lo tanto, la primavera de 2010 fue altamente fructífera y la presidencia española del Consejo como ahora veremos tuvo un papel relevante.

Hay que decir en primer lugar que, en todos estos meses de presidencia española, aunque la reunión final donde se produce el gran acuerdo por el que se alcanza un pacto, habían existido contactos sobre todos los actores implicados de forma muy habitual, destacando que esta reunión ha sido precedida por una serie de contactos con el Parlamento Europeo, en particular los días 14 de abril, 27 de abril, 10 de mayo, 27 de mayo y 8 de junio de 2010. Este conjunto de instituciones, que tenían como objetivo principal ponerse de acuerdo para la creación del SEAE, era llamado el Cuadrílogo²⁶.

Que hubiese un número tan grande de contactos formales y que fueran tan ajustados en el tiempo ya denota que el acuerdo podía ser difícil. Tal y como apuntaron algunos expertos, de las muchas razones donde los actores que participaban tenían ciertas discrepancias, una de ellas era el papel que tendría el Parlamento Europeo una vez el SEAE funcionara: “Mientras que el Consejo

²⁶ Los representantes que se reunieron el 21 de junio de 2010 en Madrid fueron en nombre de la Presidencia del Consejo de la UE el Ministro de Asuntos Exteriores Miguel Moratinos y el Secretario de Estado López Garrido; la Alta Representante Catherine Ashton, en nombre de la Comisión Maroš Šefčovič y los representantes del Parlamento Europeo, los Eurodiputados Brok, Verhofstadt y Gualtieri

Europeo se ratificaba en la idea del primer informe de Solana de crear un servicio autónomo del resto de las instituciones, el Parlamento insistía en que debía insertarse en la Comisión, a fin de garantizarse para sí control político sobre este nuevo organismo” (Guinea, 2010: 768). Siempre que existe un equilibrio institucional y este se puede romper, provoca fricciones entre el conjunto de actores implicados, y la rendición política de cuentas tenía como objetivo básicamente buscar una fórmula donde todos los asuntos de política exterior se mantuvieran bajo sus manos, como pasaba ya con la Comisión.

Otro aspecto que provocó la división de criterio dentro de las instituciones europeas fue un elemento que dentro de las negociaciones políticas respecto a una institución u organismo hay que tener muy presente, sus recursos económicos y la forma que tienen para utilizar ese dinero. En eso tampoco se ponían de acuerdo, pues “las posiciones encontradas entre el Consejo y la Comisión se debían fundamentalmente a la autonomía del Servicio y a la gestión de los fondos de la política exterior. La Comisión y el Parlamento Europeo inicialmente sostenían que el SEAE debía integrarse en la Comisión y depender presupuestariamente de ésta” (Guinea, 2010: 771). La rendición de cuentas volvía a estar encima de la mesa, en este campo no en un aspecto político, pero si financiero. Si era el Parlamento Europeo que quería que el SEAE se insertara en la Comisión para tener el control político, en los aspectos financieros también se le sumaba la propia Comisión, que veía que tenía una oportunidad de oro, con el apoyo del Parlamento, de atar al SEAE en el aspecto económico. Esto chocaba claramente con la voluntad del Consejo de tener un SEAE independiente económica y institucionalmente.

Ante estas posturas que se presentaban lejanas en un primer momento, el papel que tenía la presidencia española del Consejo pues era fundamental, sobre todo en los ámbitos de negociación y mediación (Guinea, 2010: 769):

“En la conducción de los debates en el seno del Consejo de Asuntos Generales y el COREPER le resultaría de gran utilidad la ayuda y complicidad de la Presidencia española, competente para arbitrar la negociación en tanto que responsable de presidir el Consejo de Asuntos Generales”

El Reino de España tenía una oportunidad histórica de influir en este conflicto. Como ya hemos comentado con anterioridad, fueron muchas las expresiones del

Gobierno de España como de la mayoría de los grupos políticos a favor de un SEAE fuerte, coherente en materia de política exterior e independiente. Estas características que España nunca se había encargado de esconder, podían seguir defendiéndolas, a la vez como jugaban como papel de árbitro. Y los resultados de la negociación son prueba de ello.

El pacto el 21 de junio de 2010 se alcanzó y los resultados fueron los siguientes. En primer lugar, España frenó la voluntad de control político del SEAE por parte del Parlamento Europeo (Guinea, 2010: 770):

“En el proceso de ir acercando posiciones resultó fundamental el papel de la Presidencia española en la asistencia a Lady Ashton en las labores de mediación para encontrar un consenso entre las posiciones enfrentadas. Finalmente (...) la Presidencia española lograba convencer a los representantes del Parlamento Europeo de que no podían ejercer más poderes de los que pedían respecto al SEAE”

La voluntad de tener un SEAE independiente por parte del Consejo y de España mismo ganaba en esta pugna. Sin embargo y como es lógico, la renuncia por parte del Parlamento Europeo no fue en vano, y a cambio hubo algunas cesiones: “Ashton se ha comprometido a tener una "constante, regular y minuciosa" presencia en la Eurocámara para informar de sus actividades y a delegar en un responsable político cuando ella no pueda acudir personalmente a rendir cuentas al Parlamento. También ha dado su palabra para que los jefes de las delegaciones de la Comisión Europea en el exterior se presenten con regularidad ante los eurodiputados y a informar de la política de defensa” (Europa Press, 2009). Estos compromisos se pueden visualizar también en el punto 1 de la declaración después de la reunión de Madrid en junio de 2010: “1. The parties reached today political agreement on the proposal for a Council Decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service. In addition to the Decision, parties reached agreement on the text of two Declarations by the High Representative: on political accountability and on the basic structure of the central administration” (Cuadrílogo, 2010). La rendición de cuentas política era un compromiso de la Alta Representante de la UE a sus instituciones y dejaba claro que los elementos de más transcendencia siempre pasarían por el Parlamento Europeo, a cambio que las propias instituciones apoyaran la creación final del SEAE.

Si hablamos de la rendición de cuentas económica y su independencia, podemos afirmar que el Consejo y la postura española también salió beneficiada. El SEAE no acabaría incrustada dentro de alguna institución y gozaría de cierta independencia: “Finalmente se logró su autonomía y que tenga el rango de cuasi-institución, lo que permite, entre otras cosas, que pueda asistir también al presidente del Consejo Europeo” (Guinea, 2010: 771). Esta independencia económica era un pacto al que se alcanzaba después de largas negociaciones. Sin embargo, hubo asuntos como las cuestiones financieras o de personal que se decidieron dejar para más adelante y así no bloquear el pacto de creación del SEAE en Madrid en junio de 2010, tal y como se puede ver en el punto tercero de la declaración de la reunión: “3. In addition, the participants agreed that they have now to work constructively for the solution of the remaining questions in particular the adoption of the Financial Regulation and the Staff Regulations” (Cuadrilogo, 2010). Aunque estas cuestiones son de enorme calado, era importante llegar a un consenso en esa fecha, y, como en toda negociación, el Parlamento y la Comisión en estos asuntos en un futuro tendrían mucho que decir.

La presidencia española rotatoria del Consejo fue absolutamente fundamental para que el SEAE adquiriera los tonos que España llevaba años defendiendo, así como algunos otros Estados miembros. La tarea de desempeñar una mediación entre instituciones y sus posturas enfrentadas ponían a España en una situación que podía haber sido delicada, pero se alcanzó el pacto que se buscaba y en líneas generales, se creó el SEAE con muchos elementos que España defendía para la futura diplomacia europea.

4. La implicación del Reino de España en el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior en la actualidad

Una vez el SEAE se ha puesto en marcha, son muchos los elementos que España ha visto cambiar derivados del funcionamiento del servicio diplomático europeo. Cuando un organismo de nueva creación aparece, en un primer momento son muchos los interrogantes que se abren, pero también son muchos los cambios que se producen. No es ninguna novedad que personal diplomático español trabaje en instituciones europeas desde hace ya muchos años. Sin embargo, que ahora puedan actuar como diplomáticos, pero defendiendo los intereses comunitarios, cuando hasta el momento solo habían defendido los intereses españoles, pues es una gran novedad en ese aspecto, y más cuando a la vez, como está pasando en la actualidad, la dirección de la política exterior europea es llevada por un ex Ministro de Asuntos Exteriores.

Por estos motivos, en este capítulo trataremos estos aspectos. En primer lugar, analizaremos las funciones que le son atribuidas al Alto Representante y como fue el proceso de selección de Josep Borrell como vicepresidente de la Comisión. En segundo lugar, haremos un análisis tanto cuantitativo como de elementos cualitativos respecto el personal español que ha trabajado en el SEAE. Finalmente, trataremos la reforma que hubo en el año 2010 en el MAEC, así como reformas que se han propuesto para el personal diplomático español, a consecuencia del funcionamiento del SEAE.

4.1 Josep Borrell como Alto representante de la Unión Europea

Una de las principales razones por las cuáles esta memoria ha sido realizada es por elección de Josep Borrell como Alto Representante y, por lo tanto, responsable del SEAE.

Pero no es ninguna sorpresa que en el año 2019 pudiera acceder a este cargo por su trayectoria biográfica profesional. A nivel nacional, fue Secretario de Estado entre los años 1982 y 1991, y Ministro de Obras públicas de 1991 a 1996. Finalmente, fue Ministro de Asuntos Exteriores de 2018 a 2019. A nivel europeo,

fue Eurodiputado entre los años 2004 y 2009 y Presidente del Parlamento Europeo entre los años 2004 y 2007. Finalmente, asistió como miembro del Parlamento español en la Convención Europea encargado de elaborar el proyecto de Constitución Europea, colaborando en asuntos de política exterior y defensa, entre otros.

Ostentando el cargo que en la actualidad tiene, en este apartado describiremos brevemente cuales son las funciones del Alto Representante de la UE y también hablaremos del procedimiento de elección que Josep Borrell tuvo que superar para obtener dicho cargo.

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

La figura jurídica del Alto Representante la regula el artículo 26.3 del TUE: "La política exterior y de seguridad común será ejecutada por el Alto Representante y miedo los Estados Miembros, utilizando los medios nacionales y los de la Unión". La parte ejecutiva de la acción exterior encarnado en la figura del Alto Representante supuso una personificación de la acción exterior dentro de la UE.

Como hemos descrito anteriormente, la UE tenía muchos intereses a principios de este siglo para transformarse en muchos aspectos, y en especial en materia de política exterior. Quería tener una presencia global mucho más grande, y para eso, necesitaba mostrarse al mundo como un único actor, capaz de tomar decisiones importantes dentro del sistema político mundial. Es por ello por lo que con "el Objetivo de contar con una mayor presencia en el mundo se tratará de lograr con nuevos Instrumentos como el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad -el antiguo Ministro de Asuntos Exteriores, que Solo cambia de número -, un Servicio diplomática europea o la personalidad jurídica para la Unión Europea" (Aldecoa, Guinea, 2010: 29-30). Dentro de las funciones del Alto Representante, tiene adquirido un cargo inherente que es el de la vicepresidencia de la Comisión, con el fin de aportar cierta coherencia y unidad a las decisiones de política exterior de la UE y que no se puedan ver afectadas por los intereses de diferentes Estados o, incluso, por intereses contrapuestos de instituciones europeas diferentes.

Si nos referimos al procedimiento para elegir a los miembros de la Comisión, dice lo siguiente: "El Presidente, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y los demás Miembros de la Comisión se sumó colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Sobre la base de dicha aprobación, la Comisión será nombrada por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada ". Ante la importancia de los miembros de la Comisión para el conjunto de la UE, todas las instituciones querían tener algo que decir al respecto. Para evidenciar estos equilibrios institucionales que se tuvieron que realizar, uno de los casos más conocidos es el que se apunta a continuación (Fernández, Sorroza, 2010: 2):

"El Presidente del Consejo Europeo Asume el máximo rango en la representación exterior de la Unión en Asuntos PESC, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante, y además se despojó a la Presidencia rotatoria de la dirección del Consejo de Relaciones Exteriores. Se trata de una Pérdida muy notable por el relieve político y los protagonismos mediáticos que conllevaba el representar a la UE frente al mundo"

Con este contexto explicado acerca las funciones principales del Alto Representante y la forma en la que es elegido, vamos a explicar el caso concreto de la elección de Josep Borrell como vicepresidente de la Comisión y, por lo tanto, Alto Representante.

4.2.2 Examen del Parlamento Europeo a Josep Borrell como Alto Representante

Como hemos mencionado anteriormente, debido al equilibrio institucional al que la elección del Alto Representante estaba sometida, el Parlamento Europeo aporta una característica al proceso que en muy pocas ocasiones sucede, y es el hecho de examinar a un candidato designado para ocupar un puesto, en este caso, miembro de la Comisión. Y esto es lo que debió superar Josep Borrell para tener la aprobación de dicha institución europea el lunes 7 de octubre de 2019.

En un discurso inicial nombrado "A stronger Europe in the world", el candidato a Alto Representante mostró cuales eran sus voluntades futuras como dirigente de la política exterior europea. En primer lugar, advierte de los retos que tiene la UE

como luchar contra el calentamiento global o las desigualdades económicas, y para hacerlo considera que “We should pool our national sovereignties together to multiply the power of individual Member States, and I am convinced that if we don’t act together, Europe will become irrelevant in the new coming world” (Committee Foreign Affairs, 2019: 5). Esta importancia que debe tener el nuevo gobierno de la UE tiene que estar basado en ser mucho más influyentes geopolíticamente, usando los instrumentos que la unión tiene a su disposición y mostrando su potencial, en lo que Borrell resume “the European Union has to learn to use the language of power” (Committee Foreign Affairs, 2019: 6).

El segundo eje en que basa su discurso es en el multilateralismo. En un conflicto abierto entre EUA y China, la UE tiene que mostrar y apostar por su propia posición: “We have to back rules-based multilateralism and promote our own approach, avoiding being squeezed between the two of them” (Committee Foreign Affairs, 2019: 6). Por lo tanto, los esfuerzos diplomáticos tenían que girar en torno a esa premisa y buscar estrategias para poder soportar los efectos derivados de la guerra comercial entre Estados Unidos y el gigante asiático.

Finalmente, en su discurso de apertura, quiso mencionar otro aspecto social al que Borrell considera que es un gran reto para la UE: la migración. Acerca de este asunto, Borrell considera que “migration is a structural issue. It requires border control for sure, but mainly it requires a true partnership with origin and transit countries, mainly from Africa” (Committee Foreign Affairs, 2019: 7). Sin embargo, aunque el control de fronteras sea un elemento clave, considera que la situación mejorará de manera notable “if we are able to set up a comprehensive strategy that integrates trade, investment, security, education, mainly education, women’s empowerment – there will not be a solution without women’s empowerment in Africa – mobility, all together” (Committee Foreign Affairs, 2019: 7). Estrategias complejas y completas para África son la apuesta en ese momento del candidato a vicepresidente de la Comisión.

Después, tocó el turno de responder las preguntas de los Eurodiputados. Aunque se hicieron decenas de preguntas, vamos a destacar algunas de ellas por su importancia y contenido vinculado al SEAE. En primer lugar, hay que destacar la escasa presencia de cuestiones en las diferentes lenguas en las que se realizaron las preguntas por parte de los Eurodiputados.

En primer lugar, la Eurodiputada Salima Yenbou (Verts/ALE), le formulaba esta pregunta respecto al SEAE y a la igualdad de género: “Vous engagez-vous à introduire des objectifs contraignants dans la stratégie pour l'égalité des chances du SEAE en ce qui concerne la présence des femmes à tous les niveaux de la direction, y compris l'objectif de 50 % de femmes chefs de délégation d'ici 2024, comme l'a voté le Parlement européen? ” (Committee Foreign Affairs, 2019: 23).

En su respuesta, Borrell destacó la igualdad de género como uno de los asuntos trascendentales por los que la Comisión trabajará en los próximos años. Respecto a los plazos que la propia Eurodiputada planteaba, el propio Borrell se sinceraba y respondía: “To be frank, I think that it is going to be impossible to reach 50% within the time period you have proposed. I can say yes, but I would prefer to be frank and say that a good target, the one we have to fight for, is about 40%. Remember that one third of the External Action Service posts are provided by the national diplomatic corps, and they also have to fulfil requirements on the number of women” (Committee Foreign Affairs, 2019: 24). Situaba pues el problema de la igualdad de género no como un asunto en el que la UE debía combatir solamente, sino los propios Estados miembros que aportaban personal al propio organismo, y, aunque la mujer ocuparía un papel más destacado, no se correspondería con el 50% de diplomáticas en el SEAE en 2024.

La otra pregunta a la que el aspirante a vicepresidente de la Comisión de debió enfrentar respecto al SEAE fue la siguiente: “Do you recognise European Parliament ambitions to ensure that commitments undertaken by the VP/HR continue to be implemented and have a role in overseeing the future development of the EEAS together with the implementation of EU external action instruments?” (Committee Foreign Affairs, 2019: 10). La supervisión por parte del Parlamento Europeo de los compromisos adquiridos por parte del Alto Representante tal y como se había acordado en anterioridad era un tema importante para Tonino Picula (S&D). El equilibrio de poder institucional aquí volvía a aparecer entorno al desarrollo del SEAE y de las herramientas de política exterior de la UE.

En la respuesta, Josep Borrell destacó su tarea de crear vínculos entre la acción exterior y el Parlamento Europeo, así como también “de llamar a los Parlamentos nacionales para que tengan conferencias conjuntas con el Parlamento Europeo. Eso se inició en mi época de presidente, y creo que es una iniciativa que ha dado

sus frutos, como también que el presidente de esta comisión asista a los Consejos informales de Asuntos Exteriores” (Committee Foreign Affairs, 2019: 10).

Como hemos podido observar, la candidatura de Josep Borrell como vicepresidente de la Comisión y Alto Representante, que superó sin ninguna dificultad, pone de manifiesto los propósitos acerca de mejorar la política exterior de la UE, haciéndola mucho más fuerte y que tenga mucha más capacidad de influencia. Sin embargo, el SEAE no apareció en ningún momento por parte del candidato ni los Eurodiputados consideraron que la gestión y dirección del SEAE fuera un tema substancial para ellos.

4.2 Personal del Ministerio de Asuntos Exteriores que ha trabajado en el Servicio Europeo de Acción Exterior

Uno de los elementos más interesantes acerca de la participación del Reino de España en el SEAE es sin duda la aportación en forma de personal que España ha realizado en todos estos años que funciona este organismo europeo. En la organización diplomática europea, sus trabajadores provienen en gran parte de la diplomacia de los Estados miembros. Por lo tanto, tener una cantidad de personal dentro de la institución que procede de un sistema diplomático determinado puede ser una forma de poder defender desde dentro de la institución unas determinadas posiciones, y, a la vez, ser un buen escaparate para promocionar en el resto del mundo estas personas. La importancia de tener miembros de un país, en este caso de España, en el SEAE pues, es vital.

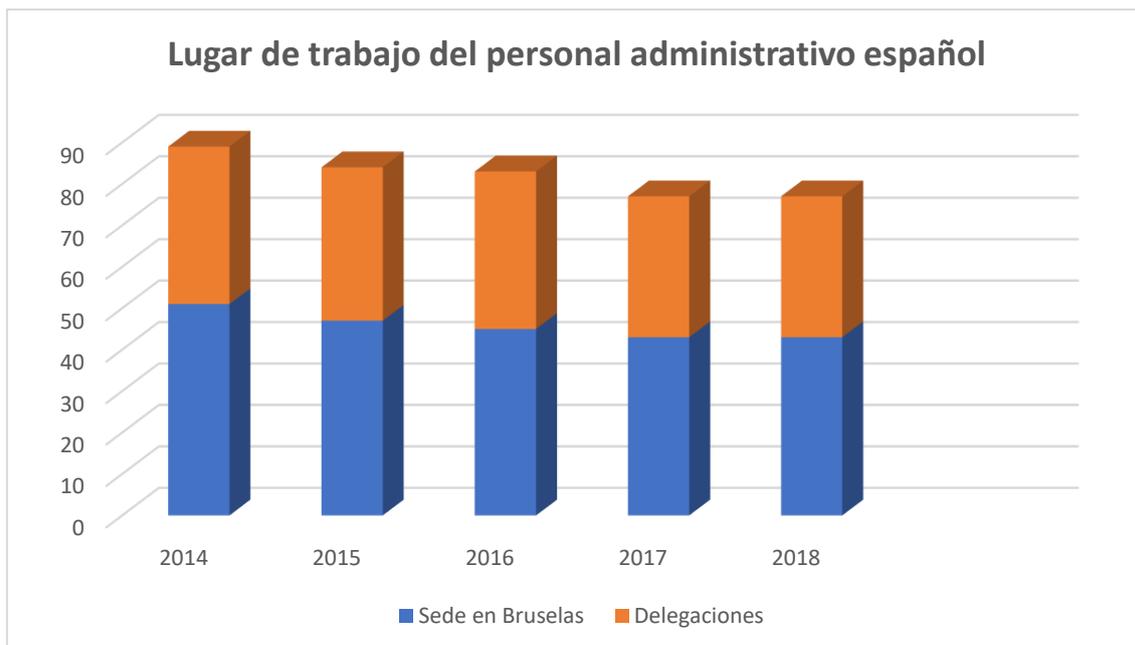
Por este motivo, en este apartado analizaremos en primer lugar de forma cuantitativa la cantidad de personal español que ha tenido el SEAE en los datos que hay publicados a través de los *Human Resources Reports* que cada año realiza el SEAE desde 2014 a 2019. Y, en segundo lugar, analizaremos aspectos cualitativos del personal español en el SEAE, como la importancia de los cargos que se ocupan o las destinaciones habituales, gracias a la información proporcionada por Sergio R. Carranza Förster, consejero Cultural en la Embajada de España en Chile y Pablo Rupérez Pascualena, consejero y

Coordinador COREPER I (Mertens) en la Representación Permanente de España ante la UE, que se puede ver en el anexo 1 de esta memoria.

4.2.1 Análisis cuantitativo de la participación española en el Servicio Europeo de Acción Exterior

En el aspecto cuantitativo, los datos más acurados acerca la cantidad de personal español que ha trabajado en el SEAE lo podemos encontrar en los *Human Resources Reports* que cada año realiza el SEAE desde 2014 a 2019, donde podemos encontrar información desglosada sobre el personal proveniente de España cada año. En concreto, de todos los datos publicados, vamos a fijarnos en la posición de España respecto a otros países, los miembros de personal administrativo, la cantidad de personal diplomático y si se cumple las cuotas marcadas respecto a la población de cada país.

En el año 2014, España era uno de los 5 países con más representación dentro del personal del SEAE. Si nos referimos al personal administrativo, España contó con 89 miembros en total, 51 de ellos en la sede del SEAE y los demás en las distintas delegaciones (Human resources, 2014: 55). Para tener una referencia más clara acerca la cantidad de trabajadores administrativos españoles, por su población, a España según las cuotas pactadas le tocaría un 9,1% del personal, y estas 89 personas suponían el 9,4%, por lo tanto, ligeramente sobredimensionado en comparación a otros países (Human resources, 2014: 56). De estos miembros, 27 eran diplomáticos españoles, siendo según el mismo informe, uno de los países que más representación dentro del organismo había ganado desde 2011 (Human resources, 2014: 58).

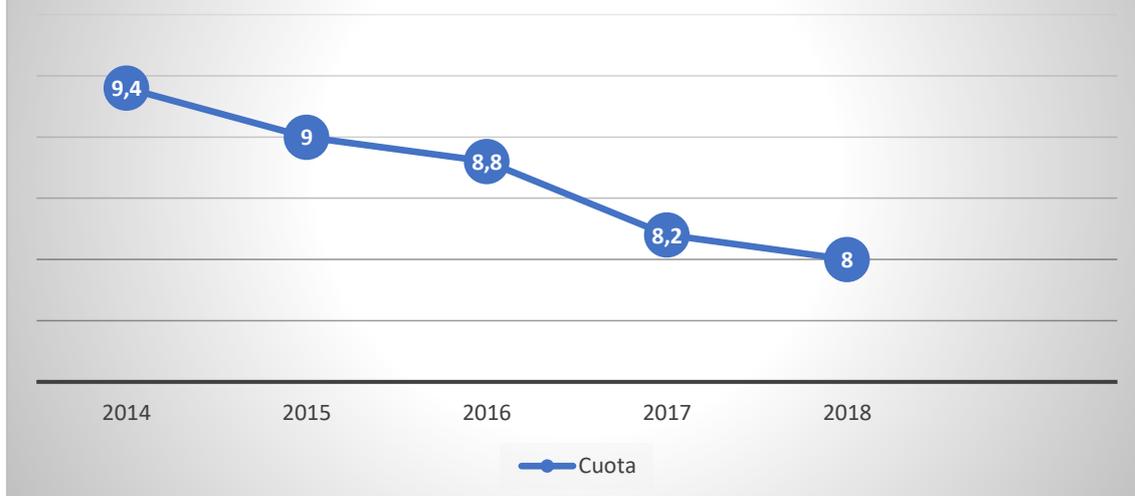


Fuente: Elaboración propia.

En el año 2015, según el informe anual del SEAE, España mantenía la tendencia del año anterior, siendo el cuarto país que más personal aportaba de todos los Estados miembros. El personal administrativo seguía en la misma dinámica, 84 miembros, estando 47 en la sede y 37 en las delegaciones (Human resources, 2015: 69). Si hacemos la comparación con respecto a los otros países, España está representada de acuerdo con las cuotas, siendo la de ese año un 9%. El personal diplomático español ese año era de 22 personas, 5 menos que el año anterior (Human resources, 2015: 71), volviendo a los niveles de 2013.

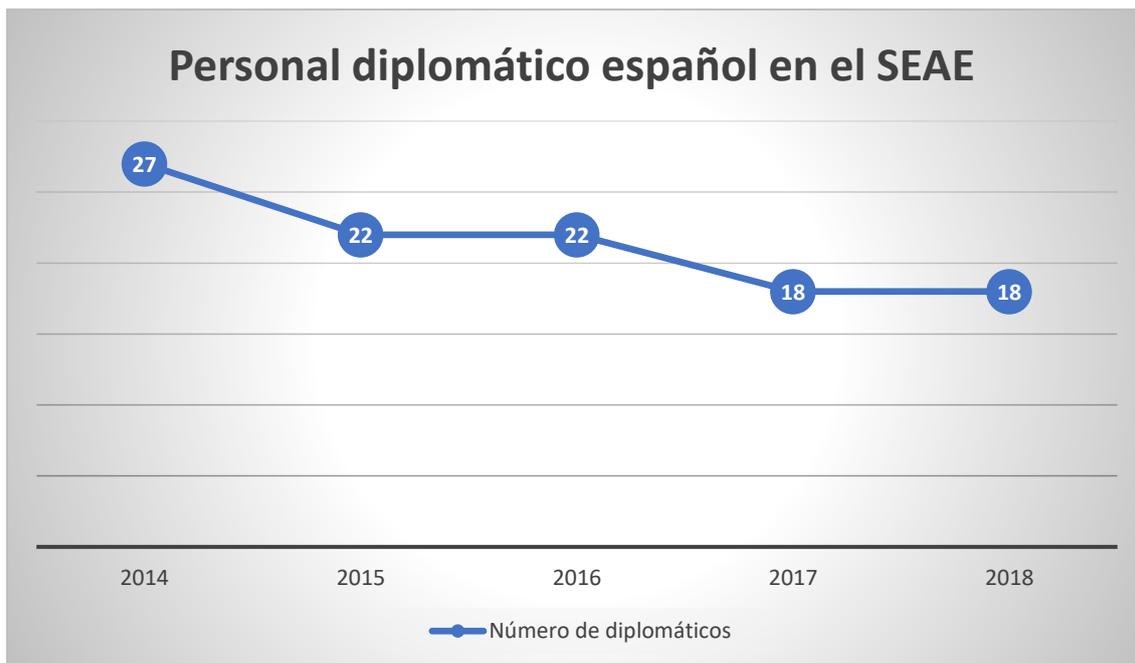
Si analizamos el año siguiente, 2016 fue un año que se mantuvieron las tendencias generales de la participación española de los otros años, siendo el país con más miembros detrás de Italia, Francia y Bélgica. Con respecto al personal administrativo, contó ese año con 83 miembros, estando 45 en la sede y 38 en las delegaciones (Human resources, 2016: 50). Si hacemos la comparación con respecto a los otros países, España está representada de acuerdo con las cuotas, siendo la de ese año un 8,8%, muy cercana al 9% esperado. El personal diplomático español ese año era de 22 personas, el mismo número que el año anterior (Human resources, 2016: 52), estancándose en número con relación a otros años.

Representación según la cuota fijada para España (9.1%)



Fuente: Elaboración propia.

El análisis del año 2017, según el informe anual del SEAE, España mantenía la tendencia del año anterior, siendo el cuarto país que más personal aportaba de todos los Estados miembros. El personal administrativo seguía en la misma dinámica, 77 miembros, estando 43 en la sede y 34 en las delegaciones (Human resources, 2017: 48), observando una ligera caída en relación al año anterior. Si hacemos la comparación con respecto a los otros países, España está representada de acuerdo con las cuotas, siendo la de ese año un 8,2%, manteniendo la tendencia a la baja del año 2016. El personal diplomático español ese año era de 18 personas (Human resources, 2017: 50).



Fuente: Elaboración propia.

El siguiente año, el 2018, podemos apreciar como España, que en todos los años anteriores estaba en la cuarta posición en cantidad de personal dentro del SEAE, ahora tiene que compartir esta posición con Alemania (Human resources, 2018: 47). El personal administrativo seguía en la misma dinámica, 77 miembros, estando 43 en la sede y 34 en las delegaciones (Human resources, 2017: 48), observando una ligera caída en relación al año anterior. Si hacemos la comparación con respecto a los otros países, España está representada de acuerdo con las cuotas, teniendo la representación de un 8%. El personal diplomático español ese año era de 18 miembros, como el año 2017 (Human resources, 2017: 51).

Finalmente, el último año del que tenemos constancia, el año 2019, mantiene la tendencia del año anterior compartiendo la cuarta posición del cómputo total de personal en el SEAE con Alemania. No tenemos datos acerca la distribución en número absoluto de personal español en el SEAE, aunque según el informe, el 5,3% eran miembros diplomáticos españoles (Human resources, 2017: 43). Aún esa falta de datos concretos para este año, tal y como podemos observar en el Anexo 1, el sr. Rupérez informa de unas 200 personas aproximadamente

trabajando para el SEAE, 140 de ellas en la sede de Bruselas (incluyendo personal de todas las categorías, no solo las analizadas anteriormente).

A la luz que arrojan estos datos, podemos observar como en todos los años del funcionamiento del SEAE, el personal español ha tenido una gran importancia en comparación a los otros países, estando siempre entre los que más personal aportan al organismo. Si bien es cierto que España se ha mantenido dentro de las cuotas marcadas, en los primeros años de funcionamiento del SEAE el peso del personal español fue más alto, y a partir del año 2016 podemos ver como las tendencias son de estancamiento, e incluso una leve disminución del personal dentro del SEAE.

4.2.2 Análisis cualitativo de la participación española en el Servicio Europeo de Acción Exterior

Este apartado tiene como objetivo valorar otros aspectos no cuantitativos acerca de la participación española en el SEAE. Para valorar algunos de estos aspectos, se ha podido contar con las informaciones proporcionadas de Sergio R. Carranza Förster, consejero Cultural en la Embajada de España en Chile y Pablo Rupérez Pascualena, consejero y Coordinador COREPER I (Mertens) en la Representación Permanente de España ante la UE, cuestionario el cual podemos encontrar en el Anexo 1, donde a las preguntas propuestas, se le pidió que respondiera a las preguntas tanto con informaciones de las que dispusiera así como consideraciones o aproximaciones que él considerara oportunas.

En primer lugar, aunque el análisis previo cuantitativo muestra realmente unas tendencias acerca la participación española en el SEAE, es interesante saber también que posiciones han ocupado dichas personas, pues, aunque toda representación en el SEAE siempre es bienvenida, España ha tenido cargos de responsabilidad importantes.

Aparte del nombramiento como responsable del SEAE de Josep Borrell, hay algunos cargos que merece la pena comentar. Los casos más interesantes que destacar son los que plantea el sr. Rupérez en el Anexo 1: “En la estructura del SEAE desde su creación ha habido figuras españolas en los puestos de alta

dirección: Pedro Serrano de Haro²⁷ fue secretario general adjunto, Enrique Mora²⁸ lo es actualmente, y Luis Felipe Fernández²⁹ fue “Managing Director” para Europa.” En la estructura interna del SEAE, ha contado con personal español, y en algunos casos, personal muy relevante. En el último caso planteado, incluso la prensa se interesó por este nombramiento: “Bajo su responsabilidad quedarán las relaciones con los Balcanes occidentales, Rusia, Turquía o las repúblicas exsoviéticas de Asia Central” (El País, 2012). Este nombramiento, tal y como recogieron los mismos medios de comunicación, no estuvo libre de una cierta polémica, pues “El ministro de Asuntos Exteriores, José Manuel García-Margallo, defendió ante Ashton su candidatura y le trasladó su malestar por el hecho de que no hubiera ningún español entre los 18 altos cargos de la diplomacia europea, frente a varios alemanes, franceses, británicos e incluso suecos” (El País, 2012). Esta voluntad de tener cargos en la cúpula del SEAE como tenían otros países se transformó con dicho nombramiento, como nos apunta el sr. Rupérez: “La prioridad nunca ha sido maximizar en términos cuantitativos la representación en el SEAE, sino que hubiera una presencia adecuada de españoles, en toda la estructura del SEAE.”

Otras direcciones de oficina han sido importantes también, como nos señala el sr. Rupérez: “Ha habido españoles en jefaturas de delegación relevantes como Moscú, Rabat, Brasil, Nueva York (Naciones Unidas), o Brasilia”. Como podemos observar, personal español ha liderado oficinas con mucha transcendencia para la UE, aunque como nos apunta el sr. Rupérez también, “debido a la fecha de creación del SEAE (2010) y el ritmo habitual de rotaciones en delegaciones (4 años aproximadamente) aún no ha habido ocasión para que se repitiera en numerosas ocasiones la presencia de españoles en un puesto determinado.” Por lo tanto, no podemos afirmar que dichos nombramientos sean

²⁷ Pedro Serrano de Haro es el actual jefe de Gabinete del SEAE, que hasta hace poco era secretario general adjunto del SEAE para Seguridad y Defensa.

²⁸ Enrique Mora Benavente es un diplomático español, que actualmente es el nuevo director político del SEAE que hasta ahora era director general de Política Exterior en el Ministerio de Asuntos Exteriores.

²⁹ Luis Felipe Fernández es un diplomático español, que desde julio de 2011 es embajador de España en Rusia y fue embajador de España en Eslovenia entre 2002 hasta 2011.

una tónica constante por parte del SEAE, sino más bien estas direcciones hasta la fecha han tenido un carácter excepcional.

Otro elemento que es interesante a destacar son las destinaciones que han tenido los miembros españoles del SEAE a lo largo de sus años de funcionamiento. Para tener una referencia clara, el sr. Rupérez apunta que “aproximadamente la mitad del personal español en delegaciones estaría destinada en América Latina. El resto estaría distribuido en otras regiones (Asia, África, América del Norte, etc.), con especial presencia en la región MENA.” Esta tendencia podemos decir que ha sido constante. España ha tenido una gran influencia en América Latina, llegando a la mitad del personal trabajando en esa zona. La otra zona de gran influencia es la región MENA (Middle East and Northern Africa), que además es frontera natural para España, separándolas solo el mar Mediterráneo.

Ante estos hechos, es interesante aquí conocer si estas son destinaciones que han sido otorgadas al azar o si el MAEC tiene interés para que el personal español esté en estas regiones. Primero de todo, hay que decir que, para justificar esta situación, los expertos consultados consideran que “la notable presencia en América Latina y la región MENA coincidiría con la tradicional atención que se ha dado a dichas regiones en la política exterior de España, y con los vínculos de todo tipo con ambas zonas.” Por lo tanto, estas destinaciones van en consonancia con los intereses mostrados por parte del MAEC.

Estas destinaciones, por supuesto, no son las únicas a las que el personal español del SEAE ha sido destinado, y de hecho según apunta el sr. Rupérez, “en el caso de los destinos en el exterior, se suele considerar de especial interés que haya personal español en las delegaciones en los lugares donde no hay presencia diplomática bilateral española”. En este caso, el espíritu principal que tuvo en su creación el SEAE se cumple, y países que no tienen presencia propia, en este caso española, estarían interesados en poder tener cargos allí para tener una representación y presencia en un determinado país. Finalmente, hay que destacar que no solo tienen que ser objeto de análisis los destinos existentes y los intereses principales del ministerio, sino también existe interés en otras posiciones dentro del organismo europeo, como bien nos apunta el sr. Rupérez: “Personalmente creo que se ha prestado mucha atención a la labor de las

Delegaciones, pero no se debe olvidar que el trabajo en servicios centrales, en especial en departamentos de coordinación horizontal, es también de gran importancia”. En los servicios centrales, en su sede en Bruselas, hay una infinidad de decisiones a tomar, y que exista una presencia importante del personal español dentro del SEAE como la que actualmente existe es importante para España, pues, aunque no sean cargos que tienen una trascendencia para la galería, es un personal que está dentro de la institución y que puede ser una fuente de conocimiento e información, así como tener una gran influencia en la toma de determinadas decisiones.

4.3 Cambios y propuestas de mejora dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación derivadas de la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior

En este subapartado trataremos de analizar algunos de los cambios y propuestas de cambio para el MAEC y su personal diplomático, derivado de la entrada en funcionamiento del SEAE. Cuando aparece un organismo nuevo, en este caso con carácter supranacional, es posible existan afectaciones en los sistemas nacionales, pues es necesario adaptarse institucionalmente a las nuevas necesidades y a la nueva realidad. Por ese motivo, trataremos la reforma que hubo en el MAEC el año 2010 así como algunas posibles reformas del personal diplomático que se han planteado a raíz de la aparición del SEAE hechas por académicos y con el aval del Gobierno de España.

4.3.1 Reestructuración del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en el año 2010

En el año 2010, España estaba sumida en una grave crisis económica y financiera. El contexto político era muy complicado, y la segunda legislatura de José Luís Rodríguez Zapatero estaba siendo muy complicada, y con la obligación de imponer grandes recortes en el presupuesto. En este contexto, se producen remodelaciones en el MAEC y en el Ministerio de Industria. Si este

caso es digno de ser brevemente analizado es porque, a diferencia de otros reajustes ministeriales que se han producido a lo largo de los años, esta remodelación se produce dentro de una misma legislatura, sin cambio en la dirección del Consejo de Ministros, y sucede en el año de la aprobación del SEAE y de la Presidencia española del Consejo. Además, con la obligación de aplicar dichos recortes, podemos apreciar de una forma diáfana cuales eran las prioridades para ese gobierno y en que querían centrar sus recursos.

En primer lugar, el Gobierno de España justificó esta reforma de la siguiente manera: “El Consejo de Ministros aprobó el pasado 30 de abril un Acuerdo sobre racionalización de estructuras en la Administración General del Estado, reducción de altos cargos y reordenación del sector público empresarial” (La Moncloa, 2010). Esta remodelación iba en consonancia con las normas aplicadas a todo el Sector Público, así como a otros ministerios. Sin embargo, la aplicación de estas normas se aplicó a todos los ministerios menos al MAEC, por la siguiente razón: “Del mencionado proceso de reducción se excluyó al MAEC y de Cooperación para mantener su plena capacidad de actuación en el ejercicio de la Presidencia Española de la UE. Finalizada ésta, se acomete la reducción orgánica prevista, refundiendo en una dos Secretarías de Estado: Asuntos Exteriores e Iberoamérica” (La Moncloa, 2010). La Presidencia Española del Consejo era un motivo de suficiente relevancia como para que existiese esta excepción. Como vemos, durante la Presidencia se desdobra la Secretaría de Estado para Asuntos Exteriores e Iberoamérica, y juntan dos secretarías que tradicionalmente tan importantes, sobre todo la referente a América Latina, donde España en materia diplomática siempre ha tenido unos intereses muy destacables. Sin embargo, hay que destacar que estos no fueron los únicos cambios que se aplicaron, sino que fueron muchos los cargos que quedaron suprimidos, y sus funciones derivadas en otros órganos del ministerio. Por este motivo y para reflejar la cantidad de órganos que desaparecieron, destacamos la Disposición adicional primera de *Real Decreto 1748/2010, de 23 de diciembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*, acerca la supresión de órganos (BOE, 2010):

“Quedan suprimidos los siguientes órganos del Departamento:

a) El Gabinete de Análisis y Previsión de Política Exterior.

- b) *La Subdirección General de Política Exterior y de Seguridad Común.*
- c) *La Subdirección General de Europa Oriental y otros Países Europeos No Comunitarios.*
- d) *La Oficina de Asuntos de Gibraltar.*
- e) *La Subdirección General de Asia Continental*
- f) *La Subdirección General de Relaciones Económicas Bilaterales con Europa y Países OCDE.*
- g) *La Subdirección General de Relaciones Económicas Bilaterales con Países en Desarrollo.*
- h) *La Subdirección General de Relaciones Económicas Multilaterales y de Cooperación Aérea, Marítima y Terrestre.*
- i) *La Subdirección General de Países Candidatos y de Políticas de Vecindad.*
- j) *El Gabinete Técnico de la Secretaría General para la Unión Europea.*
- k) *La Subdirección General de Asuntos Institucionales de la Unión Europea.*
- l) *La Subdirección General de Coordinación de Asuntos Legales Comunitarios.*
- m) *La Subdirección General para la Comunidad Iberoamericana de Naciones.*
- n) *La Subdirección General de Organismos Multilaterales de Iberoamérica.*
- ñ) *La Subdirección General de Protección de los Españoles en el Extranjero.*
- o) *La Subdirección General de Asuntos Sociales.”*

Como se puede apreciar, la gran cantidad de supresiones hechas en el ministerio fueron muy significativas. Fue una gran reestructuración que comportó cambios significativos a la hora de organizar el ministerio, así como su funcionamiento. Estos cambios, claro está que no fueron por sin motivo. De hecho, el Gobierno de España justificó en los siguientes términos estas remodelaciones (La Moncloa, 2010):

“La reestructuración del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación obedece, entre otros, a los siguientes motivos:

- *al Tratado de Lisboa: En primer lugar, esta remodelación responde a la necesidad de adaptar el Ministerio a las nuevas pautas del Tratado de Lisboa que, entre otros aspectos, ha supuesto la creación del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior. Por ello, era conveniente ajustar la estructura del Ministerio a la nueva realidad que*

nace con el Tratado de Lisboa, es decir la creación del futuro cuerpo diplomático de la Unión Europea.

- *Reformar la estructura del Ministerio para adaptarla al siglo XXI: Esta reestructuración es una actualización del organigrama del Ministerio a los retos del siglo XXI. Se pretende así mejorar la eficacia del Ministerio, optimizar la gestión de recursos, disminuir el número de altos cargos y, en definitiva, racionalizar la estructura ministerial.*
- *Austeridad: Asimismo, el nuevo organigrama debe ajustarse a las exigencias de la política de austeridad del Gobierno. La acción diplomática española seguirá manteniendo un elevado estándar de calidad, a la vez que aplica una racionalización de su estructura y contribuye al necesario plan de austeridad de la economía española.”*

Aunque el motivo de la austeridad aparece, pues era el contexto político y social de la época, y que motivaba la reforma del Sector Público, añade a los condicionantes de la remodelación la adaptación del Ministerio al s. XXI actualizando el organigrama. Sin embargo, el motivo principal por el que destaca esta reestructuración es la adaptación al Tratado de Lisboa y la creación del SEAE. Algunas tareas que pasarían a ser gestionadas y realizadas por el SEAE hacían necesario una reorganización para los cometidos de la diplomacia europea.

Las circunstancias económicas estimularon que esta reorganización se produjese, sin perjuicio a que una reestructuración del ministerio hubiese sido asimismo necesaria probablemente, debido a la creación de un organismo que, en algunas cuestiones, podía producir que algunas estructuras organizativas quedaran obsoletas o sin funciones a realizar. Más adelante con el cambio de Gobierno, el MAEC se estructuró a gusto de los nuevos participantes del Consejo de Ministros, como en todos los países ocurre, aunque estas reformas derivadas de la creación del SEAE ya estuvieron contempladas justo antes que el SEAE se pusiera en funcionamiento en enero de 2011.

4.3.2 Propuestas de reestructuración en las misiones diplomáticas del Reino de España y su personal diplomático

Durante los meses previos a la creación del SEAE, se publicaron por parte de diversos académicos propuestas para adecuar el sistema diplomático español y su personal diplomático a los que sería el SEAE, para tener un sistema mucho más eficiente y adecuado a las necesidades del futuro servicio diplomático europeo. La existencia de este organismo daba una oportunidad nunca vista hasta el momento: poder defender unos determinados intereses en un tercer país sin depender de tu propia diplomacia nacional. Aunque una reforma derivada al funcionamiento del SEAE no se ha producido como tal, sí que es interesante analizar algunas de las propuestas realizadas, ya que dan una idea sobre qué aspectos podrían modificarse incluso en un futuro.

Uno de los documentos que más propuestas incluyeron, y que tuvo el respaldo en su elaboración del MAEC fue *El Servicio de Acción Exterior Europeo: Implicaciones para la Reforma del Servicio Diplomático Español*, elaborado por el Observatorio de Política Exterior española (OPEX) el año 2009. A grandes rasgos, los siguientes aspectos y propuestas realizadas fueron las siguientes (Opex, 2009: 27):

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

Como podemos observar, las líneas maestras de esta propuesta se centran en primer lugar, con una reforma del sistema actual de embajadas existentes, fomentar la movilidad temporal de funcionarios a otros ministerios que no sea el suyo, cambiar los sistemas de oposición para adecuarlo a los modelos europeos y finalmente un sistema nuevo de formación.

Si analizamos alguna propuesta más concreta, en referencia a la optimización de recursos, el documento plantea que es necesario priorizar recursos en aquellas regiones donde España tenga un interés mayor: “el mantenimiento de

la red de representación existente supondría una onerosa carga económica innecesaria, ya que el intercambio comercial y las relaciones políticas con cierto número de terceros estados no revisten una importancia fundamental y pueden ser gestionadas por una representación que no cuente necesariamente con un componente español” (Opex, 2009: 28). En este caso, plantea que sean las futuras oficinas del SEAE las que puedan representar los intereses españoles en sitios donde no tenga unos intereses comerciales o culturales tan fuertes, y para eso abre la puerta a que instituciones independientes hagan este tipo de tareas, como en el caso de la cultura está ocurriendo con el Instituto Cervantes. Asimismo, destaca que esta optimización de recursos debe no debe ser solamente de recursos materiales y humanos, sino también económicos: “independientemente del modelo de financiación por el que se opte, el gasto que ocasione la contribución al SAE debe ser inferior al del mantenimiento de las representaciones que se cierren” (Opex, 2009: 29). Estos elementos constituían el primer paso para un replanteamiento de las estructuras diplomáticas españolas.

Otro elemento que destaca que merecería ser adecuado a las nuevas necesidades es el que implica directamente al personal diplomático español. Considera que el personal que trabaje en el SEAE será un personal de gran valía, y sus conocimientos y experiencias pueden ser de gran valor para el conjunto del sistema diplomático (Opex, 2009: 30):

“La reintegración en el cuerpo diplomático español reviste una importancia fundamental por dos motivos: en primer lugar, se debe asegurar que, a su regreso, los diplomáticos destacados tengan acceso a un puesto que permita al Ministerio beneficiarse de la valiosa experiencia de los efectivos en el seno del SEAE. Por otro lado, el destacamento en el SEAE debe ser presentado como un puesto atractivo en términos de las posibilidades de promoción dentro del cuerpo nacional al término del servicio”.

La experiencia en el SEAE y como volverlos a integrar al sistema nacional puede ser sin duda un gran reto, y para que este pueda ser mejor, esta propuesta intenta poder aprovechar mucho mejor dicha situación.

Las propuestas de reforma, sin embargo, cuentan con la total y absoluta voluntad que el número de participantes en el SEAE sea el más alto posible, pues consideran que sería un bien para el propio país. Por este motivo, consideran

que “resultaría aconsejable contemplar la posibilidad de establecer un programa que permitiese incorporar funcionarios internacionales españoles al servicio diplomático español con vistas a destinarlos al SEAE” (Opex, 2009: 31). El fomento de estas actividades podría ser muy positivo pues el personal español tendría más oportunidades de participar en programas internacionales que le serían de gran ayuda para opositar para determinados cargos dentro del organismo europeo. Sin embargo, consideran que la formación, también es esencial: “conviene diseñar módulos complementarios diferentes dependiendo de la procedencia de los funcionarios (...) creando módulos sobre las Relaciones Exteriores de Unión Europea, Modulo de Habilidades de Negociación, Fomento del Twinnig” (Opex, 2009: 32-33). La idea de la escuela diplomática europea siempre ha sobrevolado las cabezas de todos los académicos y expertos en política europea, aunque no podemos afirmar que se haya fraguado nunca en nada. Dentro del sistema nacional, una formación más adecuada y que rompiera los moldes actuales del sistema de oposición para las plazas en el MAEC, alejándolas de un temario de carácter tan jurídico, supondrían una mejora para los futuros diplomáticos españoles y para España en general, equiparándoles con otros colegas de otros países europeos y pudiendo alcanzar mejor los objetivos en las instituciones comunitarias.

5. Conclusiones

A lo largo de esta memoria, hemos podido observar la gran cantidad de elementos que subyacen del SEAE, la enorme complejidad que tuvo su puesta en marcha y, sobre todo, el decisivo papel que tuvo el Reino de España en determinados momentos de su negociación. En un contexto global como en el que nos encontramos, un organismo con vocación de ser el servicio diplomático de la UE tenía, en un primer momento, muchos elementos que eran difíciles de coordinar y organizar juntamente a los Estados miembros, y, por lo tanto, la actitud que tuvieron en su creación y funcionamiento ha sido vital para entender el funcionamiento del conjunto del organismo europeo.

Por este motivo, en este trabajo se han analizado diferentes aspectos sobre la implicación que ha tenido España en la creación y funcionamiento del SEAE, y de todos los aspectos analizados que nos han servido como indicador acerca dicha implicación podemos extraer diversas conclusiones.

Primera: El contexto político español y las aportaciones técnicas españolas sentaron las bases para una implicación fuerte en la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior.

Sin ninguna duda, para que un país se implique de una forma considerable como lo hizo España en la creación del SEAE, debemos contemplar en que escenario se encontraba, pues esta implicación no surge nunca de la nada. El substrato político que vivió España en la primera década del s. XXI fue un factor determinante y proclive para su posterior implicación en las instituciones europeas.

Como se ha podido observar con anterioridad a través del análisis de las actas en las Cortes Generales, por lo tanto, incluyendo el Senado y el Congreso de los Diputados, este asunto fue objeto de preguntas y explicaciones parlamentarias, no solamente por parte de los miembros del Gobierno de España tanto en las Comisiones como en el Pleno, sino que también fue objeto de estas preguntas por parte de los partidos de la oposición. A lo largo de todos los años analizados, este fue un tema que tuvo un interés, y que, aunque en algunos momentos, parecía ser en el propio seno de la UE, un asunto que aún no se sabía cómo se

construiría, este interés acerca como se definiría la política exterior europea podemos afirmar que estuvo presente dentro del contexto político.

Asimismo, las aportaciones de carácter técnico que hemos mostrado a lo largo de este trabajo, concretamente el *Informe sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Unión Europea*, de Gerardo Galeote Quecedo y el informe *Towards the establishment of a common European diplomacy*, de Íñigo Méndez de Vigo, son textos que tuvieron un gran impacto en la conformación final de lo que fue el SEAE. Aunque no podemos determinar que dichas personas fueran elegidas por su nacionalidad, es cierto que muchos de los planteamientos que presentaron en dichos documentos tuvieron una gran trascendencia, moldeando las bases de lo que después se convertiría en la propuesta de la Alto Representante aprobada en 2010. Si bien es cierto que estas propuestas tuvieron un gran impacto, hay que recordar que son documentación de principios de la década de los 2000, y que, por lo tanto, tenían una vocación diferente a la que aquí planteamos, pues eran relativos a la frustrada Constitución para Europa del año 2004. Sin embargo, estos apuntes podemos afirmar que en línea general van en consonancia a los diferentes elementos planteados en las Cortes Generales.

Segunda: La presidencia española en 2010 del Consejo de la Unión Europea fue determinante para desencallar las negociaciones del Servicio Europeo de Acción Exterior.

Aunque tenemos que destacar que el fin de las negociaciones del SEAE coincidieran con la rotación de la presidencia del Consejo y le tocara a España dicho cargo de forma temporal, hay que destacar que situó a España en una posición muy destacable en un momento trascendental de la vida del organismo europeo. Aunque las líneas principales de cómo sería el SEAE estaban ya más o menos planteadas, quedaban por resolver los flecos.

Como hemos comentado y reiterado en multitud de ocasiones, la política exterior es una temática muy delicada para todos los Estados miembros, y por su propia naturaleza son siempre reacios a ceder soberanía al respecto. España en ese momento se encontraba en una posición donde, por su cargo, era responsable

de llegar a un acuerdo entre todos los Estados miembros, para que la propuesta de la Alto Representante fuera aprobada en verano y el SEAE funcionara desde principios de 2011. Las perspectivas de la Presidencia española el año antes ya iban en esta dirección, y a la práctica, es lo que pasó. En los flecos que quedaban por cerrar, España consiguió un acuerdo en dos ámbitos importantes. El primero fue frenar la voluntad de control político del SEAE por parte del Parlamento Europeo, aunque comprometiéndose a dar todas las debidas explicaciones a la cámara europea. En segundo lugar, el SEAE no acabó incrustado dentro de alguna institución y gozaría de cierta independencia, sobre todo, a nivel económico. En ambos acuerdos, hay que destacar que la postura española estaba en la misma línea que los pactos alcanzados.

Pero el dar libertad en contra del control político y económico que pretendían algunos Estados miembros no fue solamente los únicos méritos que podemos atribuirle a España. Tal y como opina el sr. Rupérez, “diría que en la propia creación del SEAE fue fundamental el trabajo de impulso político que España dio durante su Presidencia de 2010”. Es cierto que en la creación de un organismo, son muchísimos los elementos que debemos analizar, y que seguramente muchos pueden escapar a nuestro análisis, pero incluso trabajadores de instituciones comunitarias destacan el impulso político que tuvo España en la creación del SEAE a lo largo de su Presidencia, así como también de los años anteriores, manteniendo por parte de España una voluntad de construcción de una política exterior europea diferente a la existente hasta el momento.

Tercera: España en el Servicio Europeo de Acción Exterior está cuantitativa y cualitativamente bien representada en comparación a otros países y a sus propios intereses.

La posición en la que quedaría España en el momento de conformar el SEAE y sobre todo acerca cuál sería su peso en relación con su peso con relación a los otros Estados miembros y como le afectaría con relación a sus propios intereses. Y parece que, a este respecto, España no se puede quejar. Esta conclusión la podemos extraer cuando hablamos con personas que trabajan para el MAEC, como en este caso hemos hecho con el sr. Carranza y el sr. Rupérez. Según

ellos y la mayoría de la literatura existente al respecto, España no tiene motivos para sentirse subrepresentada dentro del organismo europeo o que se actúa en contra de sus intereses.

Pero esto lo podemos comprobar también con los datos presentados a lo largo de este Trabajo Final de Máster. España, desde la creación del SEAE en el año 2011, se ha mantenido en la cuarta posición de países europeos con más personal trabajando dentro del SEAE. Asimismo, un elemento muy importante es el respecto de las cuotas de representación pactadas en la creación del SEAE, y cabe decir que siempre España ha estado cerca de las cuotas planteadas, estando los primeros años ligeramente sobrerrepresentada y en los últimos años ligeramente infrarrepresentada. Lo que sí que hemos podido comprobar es la tendencia ligeramente a la baja de presencia de los miembros diplomáticos españoles en el SEAE, así como de la cuota prevista para España.

Otro elemento que nos preguntábamos en el inicio de esta memoria era explorar otros elementos que no fueran los datos más significativamente cuantitativos para analizar la posición del personal del SEAE, sino que aparecieran otros elementos más cualitativos, como las regiones donde España tiene más influencia y más interés. Al respecto, podemos afirmar que las destinaciones donde España tiene más representantes son las regiones de América Latina y la región MENA (Middle East and Northern Africa), las regiones prioritarias también para el MAEC. El interés no solamente que España participara con cierta fuerza, sino que también tuviera cargos de responsabilidad fue también una demanda cumplida, y jefaturas de delegación en Moscú, Rabat, Brasil, Nueva York (Naciones Unidas), o Brasilia, juntamente con Luis Felipe Fernández que fue “Managing Director” para Europa son algunos ejemplos de cargos de alta responsabilidad y con gran proyección dentro del SEAE.

Cuarta: Con Josep Borrell como Alto Representante, puede ser un buen momento para un impulso de reformas estructurales en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

En gran parte, este trabajo estaba motivado por la reciente elección de Josep Borrell como Alto Representante, y, por lo tanto, como máximo responsable del

SEAE. Como hemos visto a lo largo de este trabajo, a través de diferentes muestras de comportamiento que España ha tenido a lo largo de la creación y la puesta en marcha del SEAE, se puede observar que este no fue un tema que pasara desapercibido, y concretamente en el corto periodo de 6 meses como presidente del Consejo, España se involucró de forma substancial a la hora de concretar algunos elementos que después han sido claves para el devenir del organismo europeo. Sin embargo, el desarrollo de elementos a nivel interno para adaptarse a las nuevas necesidades europeas no parece que se haya construido con la misma rapidez.

Por supuesto que el MAEC ha tenido reformas, pues se ha tenido que adaptar a diferentes realidades a lo largo de los años y a lo largo de los diferentes gobiernos que ha vivido. Como anteriormente en esta memoria explicábamos, la reforma de 2010 a raíz de la crisis económica que vivíamos y la reforma de contención económica del Sector Público que estábamos sufriendo tuvo su importancia dentro de los cánones del marco de la reforma del TUE en la que nos encontramos, y justificaba el Gobierno de España estas reformas internas también con voluntad de adaptarse al Tratado de la UE. Sin embargo, estos cambios que se han producido han tenido como resultado la eliminación o creación de cargos determinados, pero no podemos afirmar que haya existido una adaptación del MAEC para adaptarse completa y específicamente a las necesidades europeas. En un momento del debate político previa creación del SEAE, un diputado del Partido Socialista Obrero Español habló de una reforma en 1996, la cual no se pudo llevar a cabo por diferentes motivos, y en 1986 se llegó a hacer un libro blanco para la reforma de la política exterior española. Siendo cierto que el proceso de integración en la UE acerca su política exterior no ha avanzado más, la posición que ocupa España dentro del SEAE, teniendo en la actualidad a su máximo responsable a una persona que era la anterior responsable del MAEC, es suficientemente interesante como para poder plantear una reforma en la que las necesidades del SEAE y sus trabajadores se puedan ver beneficiadas, así como estructuras que vayan en consonancia a los otros elementos de la política exterior de la UE.

Sin embargo, hay que destacar que son muchas las preguntas que nos surgen cuando planteamos asuntos de estas características, que mayoritariamente

tienen todos un enfoque multicausal. En una UE de 27 Estados miembros, sería interesante analizar si todos los Estados miembros han colaborado en la misma línea, que intereses eran los que divergían respecto a aquellos que han podido ser aceptados dentro del SEAE o si otros actores de fuera de los Estados miembros están contentos con el actual organismo europeo. Pero, la gran pregunta a la que nos deberemos de enfrentar en el futuro es hacia donde se dirige el SEAE, cuáles serán sus principales objetivos en un mundo tan cambiante y si la UE tendrá interés en darle más importancia a la política exterior y también al SEAE. Todas estas cuestiones serán determinantes para entender hacia donde navega el proyecto europeo y cómo evoluciona en su particular proceso de integración.

6. Bibliografía

➤ Obras bibliográficas

- Aldecoa Luzárraga, F. i Guinea Llorente, M. (2010). *La Europa que viene*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, p.29-30.
- Fernández Sola, N. (2008). *El servicio de Acción Exterior de la Unión Europea*. Madrid: Real Instituto Elcano, pp.7-13.
- Fernández Sola, N. y Sorroza Blanco, A. (2010). *La UE en el mundo: actuaciones y limitaciones de la Presidencia española 2010*. Madrid: Real Instituto Elcano, p.2.
- González Sánchez, E. (2013). *El Servicio Europeo de Acción Exterior: Organización y funcionamiento*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones, pp.365-370.
- Guinea Llorente, Mercedes (2010): *El servicio europeo de acción exterior: génesis de una diplomacia europea*, p. 768-771.
- Gutiérrez Espada, C. y Cervell Hortal, M. (2010). *La adaptación al Tratado de Lisboa (2007) del sistema institucional decisorio de la Unión, su acción exterior y personalidad jurídica*. Albolote: Editorial Comares, p.85.
- Opex (2009). *El Servicio de Acción Exterior Europeo: Implicaciones para la Reforma del Servicio Diplomático Español*. Observatorio de política exterior española, p-27-33.
- Real Instituto Elcano (2009). *Presidencia española: Retos en una nueva Unión Europea*, Real Instituto Elcano, p.153-173

➤ Documentación

○ Derecho primario

- BOE (2010). *Real Decreto 1748/2010, de 23 de diciembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*, versión en línea: <<<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-696>>>

[Consultado: 4 de septiembre de 2020]

- Tratado de la Unión Europea (2009), versión en línea: <<<https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>>> [Consultado: 4 de septiembre de 2020]
- **Derecho derivado**
- Comisión Asuntos Exteriores (2010). *Sesión núm 625 de la IX Legislatura*. Versión en línea: <<http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/CO/CO_625.PDF>> [Consultado: 16 de octubre de 2020]
- Comisión CCAA Senado (2019). *Sesión núm 238 de la IX Legislatura*. Versión en línea: <<<https://www.senado.es/legis9/publicaciones/pdf/senado/ds/CS0238.PDF>>> [Consultado: 16 de octubre de 2020]
- Comisión de Asuntos Exteriores Senado (2010). *Sesión núm 318 de la IX Legislatura*. Versión en línea: <<<https://www.senado.es/legis9/publicaciones/pdf/senado/ds/CS0318.PDF>>> [Consultado: 16 de octubre de 2020]
- Convención Constitucional (2002). *Final report of Working Group VII on External Action*. Versión en línea: <<<http://www.europarl.europa.eu/meet-docs/com-mittees/deve/20030218/489393EN.pdf>>> [Consultado: 22 de septiembre de 2020]
- Galeote Quecedo, Gerardo (2000). *Informe sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Unión Europea*. Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Parlamento Europeo, p. 5-14. Versión en línea: <<<http://www.europarl.europa.eu/si-des/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONS-GML%2BRE-PORT%2BA5-2000-0210%2B0%2BDOC%2BPDF%2BV0%2F%2FES>>> >> [Consultado: 15 de septiembre de 2020]
- Méndez de Vigo, Iñigo. (2002) *Towards the establishment of a common Euro-pean diplomacy*, p. 3-7. Versión en línea:

<<<http://ec.europa.eu/dorie/file-Download.do;jsessionid=HbHNTbjVJgLYTQXIPJrZD2jwcRD23NQnW2NqTpH0cxjI616YfpTG!689158481?do-cld=281699&cardId=281699> >> >> [Consultado: 15 de septiembre de 2020]

- Ministerio Asuntos Exteriores (2010). *Programa presidencia española 2010*. Programa de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Secretaría de Estado para la Unión Europea, 2010. 50 p. Secretaría de Estado para la Unión Europea, Madrid.
- Pleno Congreso (2009). *Sesión núm 132 de la IX Legislatura*. Versión en línea:
<<http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_132.PDF>> [Consultado: 16 de octubre de 2020]
- Pleno Congreso (2010). *Sesión núm 177 de la IX Legislatura*. Versión en línea:
<<http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_177.PDF>> [Consultado: 16 de octubre de 2020]
- Pleno Senado (2006). *Sesión núm. 68 de la VIII Legislatura*. Versión en línea: <<<https://www.senado.es/legis8/publicaciones/pdf/senado/ds/PS0068.PDF>>> [Consultado: 16 de octubre de 2020]
- Pleno Senado (2009). *Sesión núm 59 de la IX Legislatura*. Versión en línea: <<
<https://www.senado.es/legis9/publicaciones/pdf/senado/ds/PS0059.PDF>
>> [Consultado: 16 de octubre de 2020]

➤ **Webgrafía**

- Committee Foreign Affairs (2019). *Hearing of Josep Borrell vice-president-designate of the European Commission High rRepresentative of the Union for foreign affairs and security policy (A stronger europe in the world)* Versión en línea <<<https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20191008RES63704/20191008RES63704.pdf>>>

- Consejo (2020). *La Presidencia del Consejo de la UE* Versión en línea <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/presidency-council-eu/> (Consejo, 2020). [Consultado: 9 de noviembre de 2020]
- EEAS Asia (2019). *Asia*. Versión en línea: <<https://eeas.europa.eu/regions/asia/334/asia_en>> [Consultado: 18 de noviembre de 2020]
- EEAS Europe and Central Asia (2019). *Europe and Central Asia*. Versión en línea: <<https://eeas.europa.eu/regions/europe-and-central-asia/340/europe-and-central-asia_en>> [Consultado: 18 de noviembre de 2020]
- El País (2012). *España logra entrar por fin en la cúpula del Servicio Europeo de Acción Exterior*. Versión en línea <<https://elpais.com/politica/2012/07/27/actualidad/1343389184_832488.html>> [Consultado: 29 de noviembre de 2020]
- Europa Press (2009). *España allana el camino del Servicio Europeo de Acción Exterior*. Versión en línea <<<https://www.europapress.es/internacional/noticia-espana-allana-camino-servicio-europeo-accion-exterior-20100621201455.html>>> [Consultado: 7 de octubre de 2020]
- Human resources (2014). *Human Resources in 2014*. Versión en línea <<https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/hr_report_2014_final_en.pdf>> [Consultado: 1 de diciembre de 2020]
- Human resources (2015). *Human Resources in 2015*. Versión en línea <<https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas_human_resources_report_2015.pdf>> [Consultado: 1 de diciembre de 2020]
- Human resources (2016). *Human Resources in 2016*. Versión en línea <<https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas_human_resources_reports_2016.pdf>> [Consultado: 1 de diciembre de 2020]
- Human resources (2017). *Human Resources in 2017*. Versión en línea <<https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2018_05_15_hr_report_2017_final.pdf>> [Consultado: 1 de diciembre de 2020]
- Human resources (2018). *Human Resources in 2018*. Versión en línea <<https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas_human_resources_report_2018.pdf>> [Consultado: 1 de diciembre de 2020]

- Human resources (2019). *Human Resources in 2019*. Versión en línea <<https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas_human_resources_report_2019.pdf>> [Consultado: 1 de diciembre de 2020]
- La Moncloa (2010). Reestructuración en los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Industria, y en la Presidencia del Gobierno. Versión en línea <><https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/paginas/enlaces/230710-enlaceministerios.aspx>>> [Consultado: 12 de diciembre de 2020]
- Quadrialogue (2010). *Statement of the European Parliament, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, the Council and the Commission on the European External Action Service*

7. Anexo 1: Entrevista a Pablo Rupérez Pascualena, consejero y Coordinador COREPER I (Mertens) en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea.

1. ¿Qué número de personal español ha trabajado para el SEAE?

No tengo conocimiento de ese dato, ni información de que en algún momento se haya elaborado ese tipo de estadísticas.

2. ¿Actualmente, qué número de personal español está trabajando para el SEAE?

Aproximadamente 200 españoles trabajarían actualmente para el SEAE, en las distintas categorías laborales y puestos.

¿Cuáles son las regiones donde el personal español habitualmente trabaja?

Aproximadamente la mitad del personal español en delegaciones estaría destinada en América Latina. El resto estaría distribuido en otras regiones (Asia, África, América del Norte, etc.), con especial presencia en la región MENA.

3. ¿Existe relación entre las prioridades del Reino de España en materia de política exterior y los destinos donde habitualmente el personal del SEAE está?

La notable presencia en América Latina y la región MENA coincidiría con la tradicional atención que se ha dado a dichas regiones en la política exterior de España, y con los vínculos de todo tipo con ambas zonas.

4. ¿Cuáles son los intereses principales que tiene el Ministerio de Asuntos Exteriores para tener el máximo número de representación dentro del SEAE?

España apoyó la creación y consolidación del SEAE desde su inicio, tanto desde un punto de vista político como cediendo a personal bajo la figura de

agentes temporales o expertos nacionales destacados. La prioridad nunca ha sido maximizar en términos cuantitativos la representación en el SEAE, sino que hubiera una presencia adecuada de españoles, en toda la estructura del SEAE.

5. ¿Cuál consideras el destino donde España dentro del SEAE podría tener más interés en tener personal español?

Personalmente creo que se ha prestado mucha atención a la labor de las Delegaciones, pero no se debe olvidar que el trabajo en servicios centrales, en especial en departamentos de coordinación horizontal, es también de gran importancia.

En el caso de los destinos en el exterior, se suele considerar de especial interés que haya personal español en las delegaciones en los lugares donde no hay presencia diplomática bilateral española.

6. ¿Aproximadamente, del personal español que trabaja en el SEAE, cuántos trabajan en la sede central en Bruselas?

La mayoría (aprox. 140) trabajarían en servicios centrales, y el resto en delegaciones.

7. ¿Respecto a las cuotas existentes, España está bien representada en el SEAE respecto a los otros Estados miembros?

Según los datos del SEAE, casi un 8% del personal del SEAE es español. Este porcentaje está algo por debajo del “índice guía” establecido de presencia de España en las instituciones, que es de un 8,9%.

España sería el quinto país por presencia en el SEAE, por detrás de Bélgica (que ocupa un gran porcentaje de los puestos administrativos en Bruselas), Francia, Italia, y Alemania (casi empatada con esta última).

Por tanto, se podría decir que la presencia es notable, aunque está algo por debajo del índice guía.

8. ¿Si hablamos de todo el conjunto de personal español, podrías desglosarme en porcentajes aproximados el tipo de trabajos que desarrollan?

La mitad serían funcionarios de las instituciones europeas. La otra mitad se dividiría a partes más o menos iguales entre agentes temporales, expertos nacionales destacados, y agentes contractuales,

9. ¿Cuáles han sido las responsabilidades más importantes que algún español ha desarrollado en el SEAE (Aparte de Josep Borrell)?

En la estructura del SEAE desde su creación ha habido figuras españolas en los puestos de alta dirección: Pedro Serrano de Haro fue secretario general adjunto, Enrique Mora lo es actualmente, y Luis Felipe Fernández fue “Managing Director” para Europa.

10. ¿En algún país en concreto España ha tenido en numerosas ocasiones la dirección del SEAE? ¿Cuántas?

Ha habido españoles en jefaturas de delegación relevantes como Moscú, Rabat, Brasil, Nueva York (Naciones Unidas), o Brasilia. Sin embargo, debido a la fecha de creación del SEAE (2010) y el ritmo habitual de rotaciones en delegaciones (4 años aproximadamente) aún no ha habido ocasión para que se repitiera en numerosas ocasiones la presencia de españoles en un puesto determinado.

11. ¿Conoces si el personal tiene facilidad en adaptarse a trabajar dentro del SEAE respecto a otras instituciones (procedimientos internos, formas de trabajar...)?

El SEAE es un organismo con características propias, diferenciado de las instituciones europeas, y en estrecha conexión con los Estados Miembros. Dicho lo cual, normalmente la adaptación de los españoles que no son funcionarios de las instituciones europeas al SEAE suele ser rápida, ya que provienen de ámbitos (diplomáticos, militares) con experiencia en cuestiones de política exterior y de seguridad, por lo que pueden aportar un valor añadido desde su incorporación.

12. ¿Existen diferencias para un trabajador español del SEAE dependiendo si proviene de una determinada institución o de otra?

En el SEAE existen diferentes orígenes: funcionarios de las instituciones europeas, agentes temporales (diplomáticos o militares), agentes contractuales, expertos nacionales destacados, etc. El régimen laboral, los plazos, los procedimientos de contratación, etc., pueden variar, pero una vez integrados en el trabajo del SEAE la dinámica laboral es similar para todos.

13. ¿Desde el inicio de funcionamiento del SEAE, conoces algún momento donde el personal español trabajando para el SEAE haya tenido un papel de gran importancia para la consecución de algún objetivo europeo o español importante?

Diría que en la propia creación del SEAE fue fundamental el trabajo de impulso político que España dio durante su Presidencia de 2010.

14. ¿Desde el inicio de funcionamiento del SEAE, conoces algún momento donde el personal español trabajando para el SEAE haya tenido un papel de gran importancia para la mediación en algún conflicto (aunque sea alguna disputa interna entre Estados miembros)?

No podría aportar un ejemplo concreto.