

LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA MÁS DE UNA DÉCADA DESPUÉS DE LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE LISBOA: ENTRE LA PANDEMIA Y LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

*The European Foreign Policy over a decade since the entry into force
of the Treaty of Lisbon: between the pandemic and the Conference
on the Future of Europe*

Victoria Rodríguez Prieto*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. PRINCIPALES AVANCES EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA EN EL MARCO DEL TRATADO DE LISBOA: ESTABLECIMIENTO Y DESARROLLO DE LA DIPLOMACIA COMÚN EUROPEA. 2.1. La nueva figura del alto representante. 2.2. El Servicio Europeo de Acción Exterior. 2.3. Delegaciones de la Unión Europea. 3. ESTRATEGIA GLOBAL PARA LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA. 3.1. Rasgos fundamentales. 3.2. Inicial puesta en marcha de las principales innovaciones. 4. LA UE ANTE LA COVID-19: RESPUESTA SINGULAR EN LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA. 4.1. El novedoso planteamiento *Team Europe*. 4.2. Otras medidas más recientes. 5. LA IMPORTANCIA DE LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA EN EL IMPULSO DEL PAPEL INTERNACIONAL DE LA UE. 5.1. Génesis y conceptualización. 5.2. La Política Exterior europea en el debate con la ciudadanía: posibles avances. 6. CONCLUSIONES.

RESUMEN: Más de una década después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Política Exterior europea presenta cambios notables que han permitido la consecución de ciertos logros en la gobernanza internacional. En ello destaca el establecimiento de una verdadera diplomacia común europea que surge con la puesta en marcha de los avances en torno a la renovada figura del alto representante, el establecimiento del SEAE y las Delegaciones de la Unión. Asimismo, la Estrategia para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión (junio de 2016) avanza hacia una mayor autonomía estratégica con medidas tales como el establecimiento del denominado PESCO o el programa CARD. Mientras que en la actualidad destaca el papel de la UE en la gestión de la pandemia a través del novedoso enfoque *Team Europe*, así como la puesta en marcha de otras medidas tales como los últimos pasos dados en torno a la Brújula Estratégica. No obstante, el balance final es dispar ya que, si bien se han conseguido resultados relevantes en ciertas áreas y países, aún se observan déficits que impiden a la UE alcanzar un mayor liderazgo

* Profesora (ayudante doctora) de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid.

Profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Antonio de Nebrija en las fechas de impartición de la ponencia en los Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2021, celebrados del 13 al 16 de julio de 2021.

en la política Mundial. Es por ello que la Conferencia sobre el futuro de Europa y, en concreto, los debates entre la ciudadanía e instituciones sobre el papel de la UE en el mundo constituye un primer y determinante paso hacia la consecución de dicho liderazgo.

Palabras clave: Política Exterior Europea, Tratado de Lisboa, Estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad COVID-19 y Conferencia sobre el futuro de Europa.

ABSTRACT: After the entry into force of Treaty of Lisbon over a decade ago, European Foreign Policy shows important changes which let EU promote a more ambitious action on the international stage. In this respect, the establishment of a common European diplomacy that emerged with the renewed figure of the High Representative, establishment of the EEAS and the Union's Delegations are noteworthy. Likewise, the EU's Strategy for Foreign and Security Policy in June 2016 moves towards greater strategic autonomy through measures such as PESCO and the CARD programme. While the EU's role in managing the pandemic through the perspective known as Team Europe is now being highlighted. And also another initiative like Strategic Compass.

Nevertheless, the final balance is mixed. While it is true that EU has achieved certain goals in international governance, there are still shortcomings that prevent EU from achieving a greater leadership in global order. Hence why the Conference on the Future of Europe, and in particular debates between citizens and institutions on the EU's role in the world, is a first and decisive step towards this goal.

Key words: European Foreign Affairs Treaty of Lisbon, Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, COVID-19 and Conference on the future of Europe.

1. INTRODUCCIÓN

Hace más de una década que el Tratado de Lisboa entró en vigor y, desde entonces, se han dado pasos significativos en materia de Política Exterior europea los cuales han permitido a la UE promover una actuación más ambiciosa en el contexto internacional. Así cabría señalar, en primer término, las innovaciones que nacen en los primeros años tras la entrada en vigor del tratado (diciembre, 2009) entre las que destacan la renovada figura del alto representante; el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) así como las delegaciones de la Unión Europea (UE)¹. Estas últimas han permitido avanzar hacia una verdadera diplomacia común europea que dota de mayor continuidad, coherencia y eficacia².

También la Estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (elaborada por la entonces alta representante, F. Mogherni en junio de 2016)³

¹ SMITH, M.; KEUKELEIRE, S. AND VANHOONACKER, S. (eds.) *The Diplomatic System of the European Union. Evolution, Change and Challenges*. Routledge, London and New York, 2016.

² ALDECOA LUZÁRRAGA, F., CORNAGO PRIETO, N. Y RODRÍGUEZ PRIETO, V. *Teoría y práctica de la Diplomacia común europea*, Colección Escuela Diplomática, núm. 24, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2021.

³ *Una visión común, una estrategia conjunta: Una Europa más fuerte. Estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*, 2016, em <https://eeas>.

ha tenido un impacto positivo en la consolidación de la actual Política Exterior europea. Primordialmente, en el impulso de la noción de autonomía estratégica implícita en el documento a través de la cual se ha puesto en marcha iniciativas de gran importancia como la Cooperación Estructurada Permanente (comúnmente conocida bajo sus siglas en inglés, PESCO).

En la actualidad el papel internacional de la UE, a su vez, ha de entenderse en el marco de la gestión de la pandemia a través del novedoso planteamiento “Team Europe”. Que ha permitido a la UE dar una respuesta singular, conforme al principio de solidaridad e impulso de la colaboración multilateral, a la hora de hacer frente a la COVID-19⁴.

Por otro lado, destacan otras medidas más actuales que precisamente surgen en el actual contexto internacional tales como los primeros pasos hacia el establecimiento de la brújula estratégica (*Strategic Compass*) o el nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (junio, 2021)⁵.

Sin ninguna duda, estos avances han permitido a la UE promover una actuación exterior más ambiciosa con logros significativos que difieren en cuanto a ámbitos o países tales como la promoción de una mayor protección medioambiental o el impulso normativo en ciertos Estados partícipes en la Política de Ampliación e incluso Vecindad (fundamentalmente Georgia, Moldavia y, en menor medida, Ucrania)⁶. No obstante, consideramos que aún la UE no ha conseguido alcanzar el deseado liderazgo en la política Mundial y, por lo tanto, se necesitan mayores progresos. Es por ello que el debate con la ciudadanía en el seno de la Conferencia sobre el futuro de Europa respecto al papel de la UE en el mundo resulte imprescindible.

Por nuestra parte nos proponemos analizar la Política Exterior europea desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (diciembre de 2009) hasta los actuales debates sobre la materia en el seno de la Conferencia sobre el futuro de Europa.

europea.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf

⁴ Dicho marco queda definido en la siguiente comunicación conjunta: COMISIÓN EUROPEA Y ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones “Comunicación sobre la respuesta de la UE a escala mundial a la Covid-19”*, Bruselas, 8.4. 2020, (JOIN (2020) 11 Final).

⁵ *Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de junio de 2021 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global, por el que se modifica y deroga la Decisión n.o 466/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan el Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE, Euratom) n.o 480/2009 del Consejo, DOUE, L 209, 14.6.2021, p.1*

⁶ RODRÍGUEZ PRIETO, V., “La Asociación Oriental en su décimo aniversario: asimetrías en el impacto normativo de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 64, septiembre/diciembre 2019, pp. 899- 925.

Con ello pretendemos entender “de dónde partimos” tomando como referencia la entrada en vigor del tratado y, por ende, la inicial implementación de las innovaciones ya mencionadas, así como el posterior desarrollo que promueve la Estrategia global, especialmente en el ámbito de la Seguridad y Defensa. Para posteriormente analizar “dónde estamos” con especial atención al papel de la UE en la gestión de la pandemia. Y, finalmente, profundizar en futuros cambios, es decir, “hacia dónde vamos” en el marco de la reflexión y el debate entre la ciudadanía e instituciones en el seno de la Conferencia sobre el futuro de Europa

Con este objetivo el presente artículo abordará primero el establecimiento de la diplomacia común europea y la importancia de la misma en la acción exterior europea. A continuación, tendremos en cuenta los avances que promueve la Estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE. También estudiaremos la respuesta de la UE ante la COVID-19 así como el impulso de otras iniciativas que surgen en el actual contexto internacional. Y, finalmente, nos centraremos en la Conferencia sobre el futuro de Europa pues constituye un primer avance hacia el necesario refuerzo del papel internacional de la Unión.

2. PRINCIPALES AVANCES EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA EN EL MARCO DEL TRATADO DE LISBOA: ESTABLECIMIENTO Y DESARROLLO DE LA DIPLOMACIA COMÚN EUROPEA

El Tratado de Lisboa se caracteriza por recoger, a través de la denominada estrategia del velo los ambiciosos avances del fallido proyecto constitucional tras los referendos negativos celebrados en Francia y Holanda (junio de 2005)⁷. Dicha estra-

⁷ Dichos avances, a su vez, habían sido acordados en el seno de la Convención Europea, la cual quedó establecida en la Declaración de Laeken (diciembre de 2001). Con la Convención se impulsó un proceso ambicioso a través del cual las instituciones europeas trataban de solventar las carencias de las Conferencias Intergubernamentales en la revisión de los tratados. La Convención Europea se caracterizó por abarcar no solo el ámbito gubernamental, sino que, por el contrario, implicó al conjunto de las instituciones europeas e incluso representantes de la sociedad civil permitiendo una reflexión más democrática y eficaz sobre el proyecto europeo. Asimismo, se contó con la presencia de los entonces Estados candidatos. El resultado fue la redacción del proyecto de *Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa* (julio, 2003) y que, tras escasas modificaciones, dio lugar a la *Constitución para Europa*. Sin embargo, los referendos negativos de Francia y Holanda no permitieron su aprobación y no fue hasta 2007, bajo presidencia alemana, cuando se llevó a cabo el rescate sustancial del texto constitucional. El nuevo tratado de reforma fue aprobado ya bajo presidencia portuguesa en Lisboa en diciembre de 2007 (de ahí la denominación de Tratado de Lisboa) y dos años más tarde entró en vigor siendo en la actualidad el tratado que sigue vigente. Véase: ALDECOA LUZÁRRAGA, F Y GUINEA LLORENTE, M. *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons, 2010.

tegia permitió incluir los elementos más relevantes del texto constitucional, pero eliminó aquellos aspectos más visibles. Entre estos últimos cabría señalar la explicitación de la doble legitimidad de la UE o el lenguaje y la simbología constitucional. De manera que, si a priori parecía que los avances eran menos ambiciosos, por el contrario, tras “ese velo” se incluyeron los cambios más relevantes en el nuevo tratado. Un tratado que, tras más de diez años de su entrada en vigor (diciembre, 2009), ha configurado una nueva realidad europea tanto en su dimensión interna como externa fruto de la puesta en marcha de sus principales innovaciones.

Respecto a la dimensión externa, el tratado ha promovido cambios significativos. Resulta de gran relevancia la incorporación del marco conceptual del conjunto de la acción exterior europea⁸ el cual queda establecido en el artículo 3.5 TUE⁹. Y, con mayor desarrollo, en el art. 21 TUE en donde se señala que:

“1. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.

La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.

2. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

- a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;*
- b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional*
- c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;*
- d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;*

⁸ *Ididem*, pp. 209-2013.

⁹ En concreto, el art. 3.5 TUE incluye que “En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.”, Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, DOUE, 7.6.2016, C202, p.1.

- e) *fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;*
- f) *contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;*
- g) *ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y*
- h) *promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.*

3.La Unión respetará los principios y perseguirá los objetivos mencionados en los apartados 1 y 2 al formular y llevar a cabo su acción exterior en los distintos ámbitos cubiertos por el presente título y por la quinta parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como los aspectos exteriores de sus demás políticas.

La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto".¹⁰

De esta manera se observa que la acción exterior de la UE se define y articula conforme a la promoción de principios como la paz, la democracia, el Estado de derecho, el respeto y defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales o la solidaridad, y que, precisamente, son los mismos que vertebran su dimensión interna (especialmente el art. 2 TUE). Pues, en definitiva, la promoción normativa que lleva a cabo la UE en sus relaciones con terceros Estados, así como en organismos internacionales es reflejo de su identidad y naturaleza únicas, las cuales le predisponen a actuar conforme a dichos principios. Es por ello que la acción exterior de la UE ha de ser entendida no por lo que hace o dice sino por lo que es (*not what it does or what it says, but what it is*) al ser su rasgo diferenciador en la escena internacional de ahí que la UE ha llegado a ser calificada de potencia normativa¹¹. Una potencia que aspira a cambiar el *statu quo* del actual orden internacional conforme a un ambicioso modelo de gobernanza mundial –reflejo de su modelo interno– a través del cual se logre “enmarcar éticamente la globalización”¹².

Con el fin de promover el ambicioso modelo de gobernanza mundial de la UE, el tratado incluye avances de gran relevancia en aras a incrementar su impacto en el exterior entre los que destaca el establecimiento de una verdadera diplomacia

¹⁰ *Idem.*

¹¹ MANNERS, I., “Normative Power Europe: A contradiction in terms?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, 2002, núm. 2, pp. 235-258.

¹² La idea de “enmarcar éticamente la globalización” se incluyó en la Declaración de Laeken. *Declaración de Laeken*, Diciembre 2001, en <http://european-convention.europa.eu/pdf/LKNES.pdf>

común europea¹³. Esta, autónoma y distinta pero a su vez compatible con la de los Estados miembros, queda liderada bajo la renovada figura del alto representante que, a su vez, cuenta con el SEAE, y las delegaciones de la Unión. Con ello se establece un “ministro de Asuntos Exteriores de la Unión”, un “ministerio” y una red de “embajadas”¹⁴ siendo un avance definitivo en el impulso de la acción exterior de la Unión.

También debemos mencionar otras innovaciones que incluye el tratado tales como la personalidad jurídica que le otorga en su art. 47 TUE. Además, resulta de gran relevancia aquellos avances relativos al ámbito de la Seguridad y Defensa. Principalmente, el artículo 42 TUE a través del cual se profundiza hacia la deseada autonomía estratégica. No obstante, a diferencia de los aspectos señalados anteriormente, los principales progresos que recoge el artículo 42 TUE se llevarán a cabo con posterioridad. Concretamente tras la publicación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE de junio de 2016 que abordaremos en profundidad más adelante.

A continuación, analizaremos la configuración y posterior desarrollo de la diplomacia común europea. Para ello, estudiaremos la renovada figura del alto representante; posteriormente abordaremos el Servicio Europeo de Acción Exterior y, en último lugar, las delegaciones de la Unión Europea.

2.1. La nueva figura del alto representante

Una de las innovaciones más relevantes que incluye el Tratado de Lisboa en materia de Política Exterior europea responde a las nuevas competencias que le otorga a la figura del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Estas últimas avanza hacia una verdadera “mente única”, aunque ciertamente su designación no refleje dicho avance como resultado de la estrategia del velo ya explicada anteriormente. Por tanto, si bien se pierde la denominación de ministro de Asuntos Exteriores de la Unión que aparecía en el texto constitucional y que tenía gran visibilidad para la ciudadanía, por el contrario, sus atribuciones se mantienen en el tratado¹⁵. En este sentido, cabría mencionar, principalmente, el artículo 18 TUE¹⁶:

¹³ ALDECOA, LUZÁRRAGA F., CORNAGO PRIETO, N., y RODRÍGUEZ PRIETO, V., *op. cit.*, nota 3.

¹⁴ ALDECOA, F. Y CARNERO, C. “La diplomacia europea como diplomacia común”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F., *La diplomacia común europea. El Servicio Europeo de Acción Exterior*, 2011, Madrid, Marcial Pons, pp. 19-41.

¹⁵ VEROLA, N, “The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon”, BINDI, F., y ANGELESCU, I. *The Foreign Policy of the European Union, Assessing Europe’s Role in the World*, Washington, Brookings Institutions Press, 2012, pp. 40-50.

¹⁶ *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, op.cit., nota 10.*

“1. El Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.

2.El Alto Representante estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa.

3.El Alto Representante presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores.

4. El Alto Representante será uno de los Vicepresidentes de la Comisión. Velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. En el ejercicio de estas responsabilidades dentro de la Comisión, y exclusivamente por lo que respecta a las mismas, el Alto Representante estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión en la medida en que ello sea compatible con los apartados 2 y 3.”

A la luz de dicho artículo podemos observar que el alto representante pasa a liderar PESC y PCSD y, a su vez, diseña e implementa las propuestas. De esta manera, se pretende que guíe y promueva los avances en la materia con el fin de impulsar una acción exterior más coherente, con mayor continuidad y también más eficaz.

Asimismo, el alto representante preside el Consejo en su formación de Asuntos Exteriores (que ya deja de estar en manos del Estado miembro que ostenta la presidencia rotatoria del Consejo) y además marca la agenda. Y, al mismo tiempo, se convierte en uno de los vicepresidentes de la Comisión Europea. Por consiguiente, con el nuevo tratado se supera la situación anterior en donde había dos figuras distintas, el anterior alto representante para la PESC (conocido como Mr. PESC y cuyo cargo había sido ostentado por el español Javier Solana) y el comisario de Asuntos Exteriores lo que incidía negativamente en el liderazgo, coherencia y continuidad de la acción exterior europea¹⁷. Por el contrario, el actual alto representante ya abarca ambas dimensiones: intergubernamental y comunitaria en una misma figura siendo un gran cambio con respecto a la situación anterior¹⁸.

En relación a este último aspecto, cabe subrayar que en un principio se dio la metáfora conocida como *double hat* (doble sombrero) en la medida en la que el nuevo alto representante tenía un sombrero intergubernamental al presidir el Consejo de Asuntos Exteriores y también un segundo sombrero comunitario como vicepresidente de la Comisión Europea lo que, a su vez, este último le exi-

¹⁷ VANHOONACKER, S., MAURER, H. AND POMORSKA, K., “The Presidency in EU External Relation: Who is at the Helm?”, *Politique Européenne*, núm. 35, pp. 139-164.

¹⁸ VEROLA, N, *op.cit.*, nota 16, p.44.

gía una mayor vinculación y rendición de cuentas ante la Eurocámara¹⁹. En todo caso, el alto representante debía asumir el enfoque y las dinámicas propias de los dos ámbitos. Sin embargo, tras más de una década de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, consideramos que se han dado pasos sustanciales respecto a esta situación inicial y que, por ende, el actual alto representante avanza hacia una “mente única” en Política Exterior europea. Pues, posee una naturaleza híbrida como consecuencia de la asimilación bajo una única figura de las funciones al frente del Consejo de Asuntos Exteriores y en el seno de la Comisión que, pese a todo, alcanzará una mayor profundización en los años sucesivos.

Desde la entrada en vigor del tratado, el cargo de alto representante ha sido ostentado por personalidades con perfiles y liderazgos muy distintos que junto a otros aspectos tales como, por ejemplo, un contexto mediático más favorable²⁰ han incidido en su mandato y, por consiguiente, en el balance del mismo. Que, no obstante, en todos los casos el mandato al frente de la Política Exterior europea ha sido complejo debido a los retos que han tenido que gestionar, entre los que cabría destacar el estallido de las denominadas primaveras árabes a partir de diciembre de 2010 y los posteriores conflictos en países de nuestro vecindario meridional como Siria; la disputa armada en Ucrania (2014), el Brexit (2016) o la gestión de la COVID-19 (2020)²¹.

En primer término, destaca la baronesa británica Catherine Asthon (vinculada al partido laborista británico) que fue la primera alta representante elegida tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009-2014). Su experiencia en el ámbito europeo, sobre todo, había sido al frente de la cartera de Comercio durante un breve periodo de tiempo en la primera Comisión Europea liderada por José Manuel Barroso.

A pesar de haber sido comisaria y al frente de una de las carteras más relevantes, Asthon solía prestar una mayor atención al ámbito intergubernamental en detrimento de lo comunitario²². En cuanto a su perfil, este fue bajo²³ y, más aún, en comparación con los sucesivos altos representantes (Mogherini y Borrell). Pues, entre otros aspectos, los primeros años no contaba con el apoyo del

¹⁹ HOCKING, B. AND SMITH, M., “The Diplomatic system of the EU: concepts and analysis”, en SMITH, M., KEUKELEIRE, S., AND VANHOONACKER, S., *op.cit.*, nota 2, pp. 11-28.

²⁰ AGGESTAM, L., AND HEDLING, E., “Leaderisation in foreign policy: performing the role of EU High Representative”, *European Security*, vol. 29, núm., 3, 2020, pp. 301-319.

²¹ GIULIA, M., VICERÉA, A., TERCOVICH, G. AND CARTA C., “The post-Lisbon high representatives: an introduction”, *European Security*, vol. 29, núm., 3, 2020, pp. 269-274.

²² VANHOONACKER, S., and POMORSKA, K., “EU diplomacy post-Lisbon. The legacy of the Asthon era”, en SMITH, M., KEUKELEIRE, S., AND VANHOONACKER, S., *op.cit.*, nota 2, pp. 11-28.

²³ KEUKELEIRE, S., AND DELREUX, T., *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke, New York, Palgrave MacMillan, 2014, pp. 80-81.

SEAE que tuvo que poner en marcha a partir de la decisión del Consejo de julio de 2010²⁴. Precisamente, fue el establecimiento e inicial desarrollo del SEAE el mayor logro alcanzado durante su mandato. Verdaderamente fue una ardua y compleja tarea²⁵ que llevó a cabo con gran éxito y que culminaría en mandatos posteriores alcanzando ya una mayor madurez.

Otro logro fue la negociación y consecución del Acuerdo entre Serbia y Kosovo (2013) el cual permitió un mayor acercamiento entre estos dos países que forman parte de la Política de Ampliación.

A partir de 2014, la italiana Federica Mogherini ocupó el puesto de alta representante en el que permaneció hasta finales de 2019. A diferencia del caso anterior, Mogherini tenía un mayor conocimiento sobre el ámbito diplomático ya que había sido ministra de Asuntos Exteriores de Italia y, por consiguiente, también conocía las dinámicas del Consejo en su formación de Asuntos Exteriores a cuyas citas había acudido como titular de Exteriores de su país.

Mogherini, en un primer momento, se apoyó más en la dimensión comunitaria que en el ámbito intergubernamental con acciones tales como el cambio de despacho de las oficinas centrales del SEAE en Rond Point Schuman al edificio Berlaymont de la Comisión en Bruselas. Además, a propuesta del entonces presidente de la Comisión Jean Claude Juncker, Mogherini lideró la coordinación de las carteras de la Comisión vinculadas a dimensión exterior europea como, por ejemplo, Vecindad y Ampliación. Ya que todas estas pasaron a formar parte de un mismo grupo de trabajo al frente del cual estaba la propia alta representante²⁶. Este último aspecto, sin ninguna duda, fue un cambio sustancial con respecto al mandato de Asthón en donde los comisarios que ostentaban dichas carteras no atendían a sus directrices, con un impacto negativo en el desarrollo de la actuación exterior europea.

El mayor logro alcanzado por Mogherini fue la elaboración de la Estrategia global de política exterior y seguridad de la Unión Europea (2016). En un principio, su publicación a finales de junio fue criticada por algunos sectores ya que días antes había tenido lugar el referéndum británico a favor del Brexit²⁷. Sin embargo, por nuestra parte, sostenemos que fue un acierto con mayor constatación a

²⁴ *Decisión del Consejo del 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior*, DOUE, 3.8. 2010, L 201, p.30.

²⁵ KEUKELEIRE, S., AND DELREUX, T., *op.cit.*, nota 24, pp. 84-85.

²⁶ JUNCKER, J. C., *Mission Letter to Federica Mogherini, High Representative of the Union for Foreign Policy and Security Policy / Vice-President of the European Commission*, Bruselas, 1 de noviembre de 2014, en http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/mogherini_en.pdf.

²⁷ Véase a modo de ejemplo: ARTEAGA, F., “La Estrategia Global de la UE?... Déjela ahí”, *Real Instituto El Cano*, 29.6.2016, <https://blog.realinstitutoelcano.org/la-estrategia-global-de-la-ue-dejela-ahi/>

medio plazo. Ya que, la estrategia facilitó el impulso de la acción exterior europea en el contexto pos-Brexit y, por consiguiente, avanzó hacia la deseada autonomía estratégica de la Unión con la puesta en marcha de medidas tales como PESCO.

Tras F. Mogherini²⁸ es elegido Josep Borrell como nuevo alto representante y a priori ostentará dicho cargo hasta 2024. Este último posee un gran conocimiento sobre el ámbito europeo (entre otros cargos ha sido presidente de la Eurocámara) y, además, fue ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España por lo que conoce las dinámicas propias del ámbito diplomático. Todo ello sin olvidar que presenta un perfil más político que, por ejemplo, Catherine Ashton.

A mitad de su mandato, Josep Borrell presenta ciertos progresos. Especialmente, cabría subrayar su liderazgo en la gestión de la pandemia por la COVID-19 que irrumpió tan sólo unos meses después de acceder al puesto de alto representante. Por su parte, el español ha liderado la respuesta europea desde el novedoso planteamiento *Team Europe* que establece un marco de actuación único conforme a la defensa del multilateralismo y el principio de solidaridad (especialmente con los países más vulnerables) a la hora de gestionar la pandemia²⁹.

Asimismo, destaca la celebración de la Conferencia sobre el futuro de Europa cuya sesión plenaria sobre el papel de la UE en el mundo se celebrará en los primeros meses de 2022 y a cuya cita acudirán el alto representante. Allí, los ciudadanos debatirán con las instituciones europeas las principales cuestiones en materia de Política Exterior europea, lo cual constituye un paso sustancial, tal y como ha señalado el propio Borrell³⁰. Como alto representante entendemos que deberá mantener una postura abierta y dialogante para prestar atención a las demandas de los europeos en dicho ámbito.

Finalmente cabe señalar que, a nuestro entender, con el actual alto representante se constatan pasos respecto al proceso que se inició tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a finales de 2009 hacia una “mente única”. Esta, asentada en los ámbitos intergubernamental y comunitario y también con una estrecha vinculación con el Parlamento Europeo, podría promover una actuación más efi-

²⁸ Tras dejar su puesto como alta representante, F. Mogherini pasó a convertirse en la rectora de la prestigiosa institución del Colegio de Europa.

²⁹ COMISIÓN EUROPEA Y ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones “Comunicación sobre la respuesta de la UE a escala mundial a la Covid-19”*, op.cit., nota 5.

³⁰ BORRELL, J., “The Conference on the future of Europe: what do citizens want for Europe’s global role”, *A Window on the World, Blog by HR/VP Josep Borrell*, 15.10.2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/105683/conference-future-europe-what-do-citizens-want-europe%E2%80%99s-global-role_en

caz y coherente en la escena internacional. En el caso de J. Borrell, este proceso aún no ha culminado. Sin embargo, se observan avances que permiten constatar la superación de la primera idea del doble sombrero ya explicada anteriormente.

2.2. El Servicio Europeo de Acción Exterior

Otro gran avance que incluye el Tratado de Lisboa es el establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Se define como el brazo ejecutor del alto representante en la medida en la que ha de asistirle en el desarrollo de sus funciones, tal y como recoge en el art. 27.3 TUE:

“En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión³¹”.

Si bien el tratado promueve esta importante innovación, su configuración, establecimiento y posterior desarrollo se llevaron a cabo en el marco de la *Decisión del 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior* del Consejo³². En dicha decisión se concretaron los aspectos más relevantes del SEAE entre los que destaca su naturaleza y ámbito de aplicación (artículo 1) como organismo autónomo que, bajo la autoridad del alto representante, consta de una administración central, así como de las delegaciones de la Unión en terceros países y organizaciones internacionales.

Además, en el artículo 2, se incluyen sus cometidos los cuales se orientan a apoyar al alto representante en los siguientes supuestos:

- *en la ejecución de su mandato de dirigir la política exterior y de seguridad común («PESC») de la Unión Europea, incluida la Política Común de Seguridad y Defensa («PCSD»), para contribuir con sus propuestas al desarrollo de dicha política, que se llevará a cabo con arreglo al mandato del Consejo, y garantizar la coherencia de la actuación exterior de la Unión,*
- *en su calidad de Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, sin perjuicio de los cometidos normales de la Secretaría General del Consejo,*
- *en su calidad de Vicepresidente de la Comisión, en el desempeño, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a esta en el ámbito de las relaciones*

³¹ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, op.cit., nota 10.

³² Decisión del Consejo del 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, op.cit, nota 25.

*exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión, sin perjuicio de los cometidos normales de los servicios de la Comisión*³³.

En dichos cometidos contará con su propio personal que, tal y como se recoge en distintos apartados de dicha decisión, en un primer momento procedió de la secretaría general del Consejo, también de la Comisión y, finalmente, de los servicios diplomáticos de los Estados miembros³⁴. Hasta 2013, cuando el SEAE ya empezó a convocar sus propios procesos de contratación.

En este sentido, cabe mencionar que al principio fue complejo incluir bajo el SEAE a funcionarios de distintas instituciones europeas y Estados miembros cuyas dinámicas son dispares. Sin embargo, los procesos de socialización bajo un mismo marco común incidieron positivamente en la apropiación de prácticas comunes. Un cambio que se vería reforzado a partir de 2013 cuando ya se convocan los primeros procesos de contratación propiamente del SEAE³⁵. De hecho, en la actualidad, el SEAE cuenta con más de 4.500 funcionarios de los cuales el 49.24% trabaja en la sede central en Bruselas mientras que el resto, alrededor de 2.350 personas trabajan en las Delegaciones de la UE³⁶.

En último lugar, debemos hacer referencia al diseño y configuración de la administración central del SEAE que incluye el Consejo en su decisión de julio de 2010 y que, precisamente, es muy similar a la que presentan los propios países en sus respectivos ministerios de Asuntos Exteriores³⁷, tal y como explicaremos a continuación. Es por ello que distintos autores han llegado a denominar al SEAE como el “ministerio” de Asuntos Exteriores de la Unión³⁸.

Así, la administración central del SEAE, cuya sede se encuentra en la emblemática plaza de Schuman (Bruselas) desde 2012, presenta una estructura compleja con rasgos y prácticas propias³⁹ como queda reflejado en el siguiente organigrama:

³³ *Idem.*

³⁴ *Idem.*

³⁵ DUKE, S., *The practices of post-Lisbon diplomacy*, SMITH, M.; KEUKELEIRE, S. AND VAN-HOONACKER, S. (eds.) *op. cit.*, nota: 2, pp. 64-76.

³⁶ EEAS, EEAS Annual Activity Report 2020, Bruselas, 23 de junio de 2021, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/final_2020_eeas_aar_for_web.pdf

³⁷ KEUKELEIRE, S., AND DELREUX, T., *op.cit.*, nota 24, p. 84.

³⁸ ALDECOA LUZÁRRGA, F. (coord.), *La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior*, Madrid, Marcial Pons, 2011.

³⁹ LEQUESNE, CH, “EU Foreign Policy through the lens of practice theory: A different approach to European External Action Service”, *Cooperation and Conflict*, vol. 50, núm. pp. 351-367.



En concreto, en el organigrama del SEAE se observa que, bajo el liderazgo del alto representante, este cuenta con un secretario general (cargo que actualmente ostenta S. Sanino). Y, este a su vez está asistido por varios secretarios generales adjuntos que, a día de hoy, son H. Koning, responsable de las cuestiones de carácter económico y global, E. Mora, quien se encarga de los asuntos de carácter político, así como C. Fries, el cual dirige los aspectos relativos a la PCSD⁴⁰.

De estos últimos dependen distintas direcciones generales que específicamente son cinco conforme a criterios geográficos (África, Américas, Asia-Pacífico, Europa, Europa Oriental y Asia Central y Oriente Medio y norte de África). También de carácter temático destacan la dirección relativa a los derechos humanos y cuestiones globales y multilaterales (liderada por B. Martínez Carbonell), la dirección sobre cuestiones administrativas y financieras (G. Di Vita) así como la dirección relativa a la Política Exterior y de Seguridad Común y respuesta a las crisis (P. Herczynski). En relación al ámbito de la Seguridad y Defensa, este presenta un notable desarrollo a través del Comité Militar de la UE que depende directamente del alto representante. Asimismo, destaca el Centro de Inteligencia y situación de la UE o la dirección general relativa al personal militar de la UE⁴¹.

En último término, se encuentran los representantes especiales de la UE y enviados especiales los cuales están bajo la autoridad del alto representante, aunque su vinculación con el SEAE no está bien definida. Y también organismos tales como el Colegio de Defensa y Seguridad Europa al frente del cual está D. Dubois o el Centro de Satélites de la UE⁴².

De manera que el SEAE presenta una compleja estructura institucional y autónoma que, bajo el liderazgo del alto representante, formula y ejecuta la Política Exterior europea siendo un paso significativo en dicho ámbito.

2.3. Delegaciones de la Unión Europea

En el marco de la diplomacia común europea también cabría destacar la importancia de las delegaciones que, bajo la autoridad del alto representante constituyen una verdadera red de “embajadas”⁴³, las cuales extienden y consolidan la presencia europea en la escena internacional. Estas delegaciones, que sustituyen a las antiguas oficinas de la Comisión Europea en el exterior así como las embajadas del Estado miembro que lideraban el semestre europeo al frente del Consejo

⁴⁰ EEAS, HQ Organisation Chart, 21 September 2021, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2021_-_01_-_09_-_eeas_orgchart_0.pdf

⁴¹ *Idem*.

⁴² *Idem*.

⁴³ ALDECOA, F, *op.cit.*, nota: 3, p. 141.

y que se encargaban de la representación exterior de la PESCE, asumen el conjunto de la representación exterior de la UE de conformidad con el art. 221 TFUE⁴⁴.

Por otro lado, también se establece en el tratado que las delegaciones han de cooperar con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros con el fin de garantizar las decisiones sobre posiciones o acciones de la Unión. Igualmente, estas tienen que colaborar en el intercambio de información y procedimientos. Y, en último lugar, han de contribuir en la aplicación del derecho de los ciudadanos respecto a la protección en el territorio de un tercer Estado (art. 35 TUE).

En la actualidad ya hay más de 140 delegaciones en terceros países y ante organizaciones internacionales, lo que representa un número elevado incluso en comparación con las propias embajadas de algunos de los Estados miembros⁴⁵. Estas están lideradas por un jefe de delegación quien ejecuta las instrucciones del alto representante y el SEAE⁴⁶.

El papel de las delegaciones es determinante en el refuerzo de la gobernanza internacional de la UE que lidera y promueve el alto representante. Su impacto se observa, entre otros ejemplos, en la promoción de vínculos más estrechos con terceros Estados desde un enfoque claramente diplomático y, por lo tanto, alejado del tecnicismo propio de las anteriores oficinas de la Comisión Europea, lo que ha tenido un impacto notable en las relaciones con distintos países de regiones tales como Europa Oriental⁴⁷.

3. ESTRATEGIA GLOBAL PARA LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

En 2015 la entonces alta representante, F. Mogherini, presentó a petición del Consejo Europeo un primer informe sobre los cambios más recientes acontecidos

⁴⁴ En particular, en el artículo 221 TFUE se indica lo siguiente: 1. *Las delegaciones de la Unión en terceros países y ante organizaciones internacionales asumirán la representación de la Unión.* 2. *Las delegaciones de la Unión estarán bajo la autoridad del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Actuarán en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros. Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, DOUE, C 202, 7.6.2016, p.147.*

⁴⁵ KEUKELEIRE, S. "European Foreign Policy beyond Lisbon. The Quest for Relevance", en GOVAERE, I. and HANF, D. (eds.), *Scrutinizing Internal and External Dimensions of European Law. Vol. II: Les dimensions internes et externes du droit européen à l'épreuve*, Liber Amicorum Paul Demaret, Bruselas, Peter Lang, 2013, pp. 831-840.

⁴⁶ *Decisión del Consejo del 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior*, op.cit.

⁴⁷ RODRÍGUEZ PRIETO, V., op.cit., nota 7.

en el escenario internacional titulado “The European Union in a changing global environment A more connected, contested and complex world”. En dicho informe se evidenciaba la necesidad de una nueva Estrategia que permitiese a la UE orientar su acción exterior hacia unas prioridades, objetivos y conforme a unos medios más ambiciosos⁴⁸ como consecuencia de la creciente inestabilidad e incertidumbre de la entonces escena internacional.

Por su parte, el Consejo Europeo apoyó la iniciativa⁴⁹ y la alta representante redactó “Una visión común, una acción conjunta: Una Europa más fuerte. Estrategia global de política exterior y seguridad de la Unión Europea”. La publicación del nuevo documento tuvo lugar en junio de 2016, tras un intenso periodo de consultas con los distintos Estados miembros e instituciones europeas⁵⁰ inclusive la Eurocámara⁵¹. De este modo, la alta representante respetaba la fecha señalada por el Consejo Europeo, pese a coincidir con el referéndum a favor del Brexit celebrado días antes⁵².

3.1. Rasgos fundamentales

La Estrategia global de política exterior y seguridad de la Unión Europea se caracteriza por establecer un marco de acción global y no exclusivamente de seguridad⁵³ a través del cual se promueve una actuación europea más ambiciosa y, por lo tanto, más afín a los retos presentes el orden internacional. Esta establece

⁴⁸ *The European Union in a changing global environment A more connected, contested and complex world*, 2015, http://eeas.europa.eu/archives/docs/docs/strategic_review/eu-strategic-review_executive_summary_en.pdf.

⁴⁹ CONSEJO EUROPEO, *Reunión del Consejo Europeo (25 y 26 de junio de 2015) “Conclusiones”*, Bruselas, 26 de junio de 2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/es/pdf>

⁵⁰ TOCCI, N., “The making of the EU Global Strategy”, *Contemporary Security Policy*, vol. 37, 2016, núm. 3, pp. 461-472.

⁵¹ PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de abril de 2016, sobre la Unión en un entorno mundial en mutación: un mundo más conectado, disputado y complejo*, miércoles 13 de abril de 2016, Estrasburgo, (P8_TA [2016] 0120), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0120+0+DOC+XML+V0//ES>

⁵² La coincidencia con el Brexit no frenó la implementación de la Estrategia sino que, por el contrario, la aceleró sobre todo aquellos avances vinculados al área de Seguridad y Defensa al ser, entre otros aspectos, un ámbito en donde Reino Unido tradicionalmente había vetado cualquier progreso. No obstante, hay autores que señalan la necesidad de que Reino Unido participe activamente en estas iniciativas al ser determinante para alcanzar el éxito deseado. Véase: WHITMAN, R. “Three Years On: EU Global Strategy trumps Brexit”, *The UK in a Changing Europe*, 2019, <https://ukandeu.ac.uk/three-years-on-eu-global-strategy-trumps-brexite/>

⁵³ *Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte. Estrategia global de política exterior y seguridad de la Unión Europea*, op. cit., nota: 4, p. 12

distintas innovaciones entre las que destacan la identificación de intereses como valores, el impulso del principio del pragmatismo pero con una clara aspiración idealista o el concepto de resiliencia estatal y también social. Todo ello sin olvidar el impulso hacia una mayor autonomía estratégica que, aunque las principales innovaciones del art. 42 TUE ya recogía, será a partir de la Estrategia cuando se desarrollen de forma indiscutible⁵⁴.

Respecto a la primera cuestión, el documento se aleja de los enfoques más realistas y, por el contrario, toma aquella orientación reflectivista que incide en la dificultad de separar intereses y valores⁵⁵. Este último aspecto se constata en el apartado “intereses y principios compartidos” posteriormente desarrollado en los epígrafes “una estrategia global para promover los intereses de los ciudadanos” y “principios rectores de nuestra acción exterior”⁵⁶ en donde se identifica como intereses: paz y seguridad; prosperidad; democracia (inclusive la promoción y respeto de los derechos humanos, libertades fundamentales y Estado de derecho) así como orden mundial basado en normas (a través del multilateralismo en el seno de organizaciones sobre todo Naciones Unidas). Mientras que los principios incluidos son pragmatismo, unidad, interacción, responsabilidad y asociación⁵⁷. Por consiguiente, en el apartado relativo a los principios no hace referencia a la dimensión normativa, tan sólo inciden en un enfoque estratégico, es decir, en el “cómo”. Ello se debe a que previamente los intereses han sido identificados como valores, lo que pone de manifiesto la indivisibilidad de los mismos y, en último término, la aspiración de la UE a incurrir en la escena internacional a través de una ambiciosa exportación normativa. Esta última visualiza su propia naturaleza interna ya que son los mismos valores sobre los que se asienta el proyecto europeo, es decir, paz, democracia, derechos humanos y libertades fundamentales o el Estado de derecho (art. 2 TUE) los que determinan su acción exterior (artículo 3.5 y 21 TUE). En definitiva, constata la condición de la UE como potencia normativa⁵⁸ ya mencionada anteriormente.

⁵⁴ ALDECOA LUZÁRRAGA, F., “La política de defensa de la Unión Europea en el marco de la aplicación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad”, en LÓPEZ GARRIDO, D. (dir.), *VI Informe sobre El Estado de la Unión Europea: Relanzar Europa*, Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017, pp. 74-82, en <http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/e3f1cb45c21e4eb19b419a481a46131f.pdf>

⁵⁵ Cox, R. “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”, *Millenium*, *Journal of International Studies*, vol. 10., 1981, núm. 2, pp. 126-155. Y, en el ámbito europeo, véase también: MANNERS, I., “A response to Thomas Diez”, *Millenium*, vol. 35, 2006, núm. 1, pp. 167-180.

⁵⁶ *Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte. Estrategia global de política exterior y seguridad de la Unión Europea*, op.cit., pp. 5-14.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 10-18.

⁵⁸ MANNERS, I., “Normative Power Europe: A contradiction in terms?”, op.cit., nota 12.

En relación al principio del pragmatismo, el documento lo define como un elemento fundamental a la hora de orientar la Política Exterior europea. A priori, podría parecer que refuerza una visión más propia de la *Realpolitik*, sin embargo, el pragmatismo que promueve la UE se asienta en una clara aspiración idealista⁵⁹ al tomar como referente los valores señalados anteriormente. De manera que va a permitir un análisis más próximo respecto a las realidades de terceros Estados conforme a dichos valores lo que facilitará una actuación más eficaz.

En cuanto al concepto de resiliencia, destaca por ser la tercera prioridad de la acción exterior europea y pasa a ser definida como “la capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, aguantando así los desastres, y para recuperarse de las crisis internas y externas”⁶⁰. De esta manera, se incluyen las dimensiones estatal y social ya que ambas son indispensables a la hora de promover los cambios deseados. Asimismo, el concepto toma un carácter multidimensional al incluir desde desastres medioambientales, asistencia humanitaria, energía, cultura e incluso el respeto y defensa de los derechos humanos. Así se busca gestionar la incertidumbre centrándose en las principales fragilidades que presenten terceros Estados con un enfoque que incluye novedosas áreas de actuación. Estas últimas responden, precisamente, al modelo normativo europeo en donde la UE puede ofrecer una diferencia cualitativa.

En último lugar, cabe subrayar el impulso y determinación de la Estrategia en cuanto a un mayor desarrollo en el ámbito de la Seguridad y Defensa. Este último es indispensable para avanzar hacia una mayor autonomía estratégica que ofrezca mayores garantías de seguridad tanto dentro como fuera de nuestras fronteras.

3.2. Inicial puesta en marcha de las innovaciones

La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea ha introducido cambios notables. Fundamentalmente, en el ámbito de la Seguridad y la Defensa el cual presenta un desarrollo indiscutible y sin precedentes. En este sentido, debemos aclarar que, aunque el Tratado de Lisboa recogía importantes progresos en la materia; ha sido la actual Estrategia la que ha facilitado el establecimiento de los mismos. En particular destaca la creación de la Cooperación Estructurada Permanente, comúnmente conocida bajo sus siglas en inglés PESCO. Definida como *the sleeping beauty of EU defence* (la bella durmiente de la

⁵⁹ Tocci, N., “From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: explaining the journey”, *International Politics*, vol. 54, 2017, núm. 4, pp. 487-502.

⁶⁰ Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte. Estrategia global de política exterior y seguridad de la Unión Europea, op. cit., p. 18.

defensa europea⁶¹) por su largo y esperado letargo (recuérdese que la medida ya estaba implícita en el art. 42. 6 TUE), ha sido en el marco de la Estrategia cuando se ha producido su esperado “despertar”, en concreto en diciembre de 2017⁶².

PESCO se caracteriza por facilitar una mayor coordinación y cooperación en la materia entre los Estados partícipes que, hasta la fecha, son un total de 25⁶³. De manera que con ello se facilita el desarrollo conjunto de capacidades de defensa, inversión en proyectos compartidos, así como mejora en la contribución y la disponibilidad operativa de sus fuerzas armadas.

Desde su establecimiento, PESCO ha tenido un impacto paulatino pero positivo en la medida en la que ha facilitado el establecimiento de distintas iniciativas y, por ende, una mayor colaboración entre los países partícipes⁶⁴. De hecho, recientemente el Consejo ha aprobado la denominada cuarta ola de los proyectos PESCO, en donde se han incluido nuevas iniciativas de colaboración principalmente orientados al ámbito aéreo espacial tales como el Transporte Aéreo Estratégico para Carga Sobredimensionada⁶⁵.

La cooperación en PESCO tiene una gran importancia ya que impulsa una mayor integración entre los Estados miembros en cuanto al ámbito de la Seguridad y Defensa, en donde tradicionalmente ha sido muy escasa, lo cual constituye un paso sustancial⁶⁶. Pero, además PESCO también permite cooperar con terceros países aunque este último supuesto se lleva a cabo de forma excepcional⁶⁷. Este

⁶¹ FIOOT, D, Missorili, A. and Tardy, T. “Permanent Structured Cooperation: What’s in a Name?, *Challiot Paper ISS*, 2017, núm. 142, 2017 <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_142_ONLINE.pdf

⁶² *Council Decision (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States*, JOUE, L 331, 14.12.2017, p. 37.

⁶³ Los Estados miembros que no forman parte de la iniciativa son Dinamarca y Malta.

⁶⁴ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. Y PÉREZ CAVA, P., “La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO): un nuevo compromiso de los Estados miembros en materia de Seguridad y Defensa europea. Análisis de las implicaciones para España y posibles aportaciones relevantes”, *Documento de Trabajo OPEX*, 2018, núm. 94, en https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/4754f2339dc6900b-db0e896560f3d99b.pdf.

⁶⁵ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Cooperación de la UE en defensa: el Consejo inicia la cuarta ola de nuevos proyectos de la CEP”, 16 de noviembre de 2021, Comunicado de Prensa, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/11/16/eu-defence-cooperation-council-launches-the-4th-wave-of-new-pesco-projects/>

⁶⁶ BLOCKMANS, S., AND CROSSON, D. M., “PESCO: A Force for Positive Integration in EU Defence”, *European Foreign Affairs Review*, Núm. 26 Vol. especial, 2021, pp. 87-110.

⁶⁷ *Decisión PESC 2020/1639 del Consejo por la que se establecen las condiciones generales en las que se podrá invitar excepcionalmente a terceros Estados a participar en proyectos individuales de la Cooperación Estructurada Permanente*, DOUE, 6.11.2020, L.371, p.3

caso se ha dado, por primera vez, con EE.UU., Canadá y Noruega quienes a raíz de su solicitud han sido invitados por el Consejo a participar en el proyecto de movilidad de PESCO coordinado por Holanda⁶⁸.

Es importante también mencionar otros avances tales como el programa CARD que consiste en la evaluación anual coordinada en el ámbito de la defensa con el fin de identificar posibles áreas de cooperación⁶⁹. Para ello, se lleva a cabo un análisis de las actividades en el ámbito de la Defensa por los Estados miembros que permite conocer en su conjunto la situación que presenta la defensa europea. Especialmente, en el desarrollo de capacidades, esfuerzos en I+D, la dimensión de apoyo a la industria de la defensa y los aspectos operativos. Ahora bien, una vez llevado a cabo dicho análisis, entonces se promueven distintas oportunidades de cooperación multinacional en el área de Defensa.

Desde su puesta en marcha, ya se ha publicado un primer informe ejecutivo CARD en donde se incluyen importantes recomendaciones en la materia. En concreto, estas últimas han sido: 1) superar la fragmentación del panorama de la defensa europea mediante esfuerzos coordinados y continuos entre los Estados miembros de la UE. Principalmente, en los siguientes ámbitos: gasto, planificación y cooperación en materia de defensa; 2) aprovechar mejor las iniciativas de defensa de la UE y beneficiarse de una mayor cooperación; 3) informar sobre el desarrollo de la Brújula Estratégica, a través de la cual el Consejo proporcionará orientaciones políticas; metas y objetivos específicos (inclusive la cuestión de capacidades). Además, se recomienda llevar a cabo un análisis de las amenazas y desafíos y contribuir a promover la cultura europea común de seguridad y defensa así como abordar las diferentes percepciones de las amenazas; 4) profundizar sobre las principales carencias (mediante la aplicación de los Objetivos de Capacidad de Alto Impacto y entregar adecuadamente el conjunto de capacidades declaradas a la UE para cumplir el nivel de ambición militar de la PCSD; 5) incrementar gradualmente la disponibilidad de fuerzas para el compromiso operativo; 6) centrar los esfuerzos de desarrollo de capacidades en las capacidades de próxima generación, incluso a nivel de sistema; 7) orientar los esfuerzos de desarrollo en las capacidades de próxima generación, incluso a nivel de sistemas y subsistemas, de forma abierta e inclusiva, y preparar el futuro juntos en las principales áreas de interés: Carro de combate principal, sistemas de soldados, buque de superficie de clase de patrulla europeo, Contra-UAS – Anti-Acceso/Denegación de Área, Defensa en el Espacio, Movilidad Militar Mejorada; y finalmente ; 8) perseguir

⁶⁸ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Outcome of the Council Meeting 3791st Council meeting Foreign Affairs "Defence Issues"*, Brussels, 6 May 2021, <https://www.consilium.europa.eu/media/49484/st08527-en21.pdf>

⁶⁹ *The European Union's Global Strategy. Three Years on, Looking forward*, 2019, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_2019.pdf

las siguientes áreas prioritarias para las oportunidades de colaboración operativa: protección y proyección de energía, capacidades de combate no cinéticas y protección de la fuerza⁷⁰.

Teniendo en cuenta estas recomendaciones se pueden conocer los próximos avances en el seno de CARD a través de los cuales se incidirá en una mayor profundización en este ámbito.

Otra medida responde a *Civil CSDP Compact* cuyo establecimiento surge a partir de la decisión el Consejo de noviembre de 2018⁷¹. Este último dota de mayor inversión y apoyo a las misiones civiles de la UE en el exterior las cuales, hasta la fecha, habían tenido un menor protagonismo⁷² y que con la medida adquieren un mayor relevancia.

Por otro lado, en materia de financiación se han dado pasos decisivos que han culminado en la reciente creación del Fondo Europeo de Defensa (junio, 2021). Este último se centra en la industria de la defensa en aras a incrementar su competitividad, capacidad de innovación de la misma en el ámbito europeo, así como contribuir a la autonomía estratégica de la UE. En su primer año este novedoso instrumento cuenta con 1.200 millones de euros para co-financiar distintos proyectos⁷³.

Más allá de los cambios mencionados en el ámbito de la seguridad y defensa, el impacto de la Estrategia se observa también en la implementación del principio del pragmatismo que ya presenta unos incipientes resultados en marcos de cooperación tales como la vecindad oriental a través de un análisis más próximo a las realidades de estos países conforme a los principios mencionados con anterioridad, lo que ha permitido medidas más afines⁷⁴. De igual modo la introducción de la noción de resiliencia también se observa a través de la puesta en marcha

⁷⁰ EUROPEAN DEFENCE AGENCY, *2020 CARD Report Executive Summary*, Brussels, <https://eda.europa.eu/docs/default-source/reports/card-2020-executive-summary-report.pdf>

⁷¹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, "on the establishment of a Civilian CSDP Compact"*, Brussels, 19 November 2018, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14305-2018-INIT/en/pdf>

⁷² PIROZZI, N., "The Civilian CSDP Compact A success story for the EU's crisis management Cinderella?", *EUISS Brief Issue*, núm. 9, Octubre 2018, pp., 1-8, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%209__Civilian%20CSDP.pdf.

⁷³ COMISIÓN EUROPEA, "Industria de Defensa: la Comisión pone em marcha el Fondo Europeo de Defensa con una dotación de 1.200 millones de euros y concede más de 158 millones de euros a 26 nuevos proyectos de cooperación industrial", *Comunicado de Prensa*, 30 de junio de 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_3325

⁷⁴ RODRÍGUEZ PRIETO, V., *op.cit.*, nota 7.

de distintas iniciativas con terceros Estados que permite un primer avance, con mayor atención a la dimensión social.

4. LA UE ANTE LA COVID-19: RESPUESTA SINGULAR EN LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA

China notificó a la Organización Mundial de la Salud un número importante de casos de neumonía en la ciudad de Wuhan, provincia de Hubei, a finales de 2019. Más tarde, se confirmó que fueron causados por un nuevo coronavirus el cual se expandiría al conjunto del planeta llegando a convertirse en pandemia⁷⁵.

Por nuestra parte, consideramos que la COVID-19 es claramente un reto de carácter global debido a su rápida expansión, así como el número tan elevado de fallecidos. Por tanto, su gestión exige un enfoque cosmopolita de conformidad con una estrecha cooperación entre distintos actores y a escala global para así avanzar hacia una solución eficaz y definitiva. Sin embargo, las posturas y acciones impulsadas por parte de los principales actores se han alejado de dicho enfoque al tomar posiciones unilaterales y aislacionistas con una mayor visualización en los primeros meses de la pandemia y, sobre todo, en el seno de la Organización Mundial de la Salud. Y que, sin ninguna duda, ha incidido negativamente en la gestión de la misma.

A pesar de esta tendencia que, en cierta medida, refleja el avance generalizado de lo multipolar en detrimento de la cooperación multilateral en el marco de la actual política Mundial, la UE ha ofrecido una respuesta distinta y que, a nuestro juicio, resulta más adecuada a la complejidad del reto. Pues sólo a través del multilateralismo se podrán abordar las principales amenazas y desafíos presentes en la actual escena internacional la cual, caracterizada por el fenómeno de la globalización, demanda medidas y acciones que los Estados por sí solos y con sus instrumentos tradicionales no pueden gestionar de forma exitosa⁷⁶.

En particular la acción que ha liderado la UE se ha caracterizado por promover una clara defensa del orden de normas internacionales, la colaboración multilateral y, sobre todo, el principio de solidaridad. Tal y como expresó el propio Josep Borrell en la celebración del día del multilateralismo durante los primeros meses

⁷⁵ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, en <https://www.who.int/es/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19>

⁷⁶ BECK, U. ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización, Barcelona, Paidós, 1998; BECK, U. *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI, 2002.

de confinamiento (abril de 2020)⁷⁷. De esta manera la UE ha liderado una actuación distinta que ha permitido ciertos avances pese a la complejidad que presenta este reto a través del enfoque *Team Europe*.

No obstante, antes de abordar este último es importante tener en cuenta que la respuesta internacional de la Unión en la gestión de la COVID-19 no sólo se ha centrado en terceros Estados y organismos internacionales. Sino que también la acción exterior europea ha puesto en marcha iniciativas orientadas hacia los propios ciudadanos europeos que, por entonces, se encontraban en otros países a través de acciones de apoyo consular y de repatriación en los primeros meses cuando se aprobaron las restricciones de movilidad. Estas labores permitieron, entre otros aspectos, repatriar a más de un millón de europeos lo que ha llevado a la actual defensora del pueblo a otorgar el premio *Award for Good Administration honours* al SEAE y Comisión (DG ECHO) por dicha labor⁷⁸

4.1. El novedoso planteamiento *Team Europe*

La respuesta de la UE respecto a la pandemia ha de entenderse en el marco del novedoso planteamiento denominado *Team Europe* definido en la comunicación conjunta de la Comisión Europea y el alto representante del 8 de abril de 2020 titulada *la respuesta de la UE a escala mundial a la COVID-19*⁷⁹. En esta última se expresa con claridad la necesidad de una respuesta global liderada por la propia UE que refleje el principio de solidaridad (especialmente con los países más vulnerables) y desde un enfoque multilateral. Pues, en definitiva, las instituciones europeas sostienen que es la manera más adecuada para abordar la pandemia.

En aras a alcanzar este objetivo el marco común *Team Europe* ofrece, en primer lugar, un importante apoyo financiero desde recursos de propios de la UE, sus Estados miembros e instituciones financieras (sobre todo el Banco Europeo de Inversión y el Banco Europeo de Reconstrucción y el Desarrollo) que ha logra-

⁷⁷ “As we tackle the biggest global health crisis of our generation, the European Union reaffirms its longstanding commitment to international cooperation and to the rules-based international order, with the United Nations at its core. The coronavirus pandemic reminds us how interconnected we are and how crucial multilateral cooperation is”. BORRELL, J. , en https://eeas.europa.eu/topics/multilateral-relations/77866/multilateralism-day-cooperation-only-path-and-common-responsibility_en

⁷⁸ EUROPEAN OMBUDSMAN, “Award for Good Administration honours efforts to bring EU citizens home during COVID-19 pandemic”, 24 June 2021, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/143409>

⁷⁹ COMISIÓN EUROPEA Y ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones “Comunicación sobre la respuesta de la UE a escala mundial a la Covid-19”*, op.cit., nota 5.

do movilizar 40.000 millones de euros y cuyos principales destinatarios son países con situaciones críticas por el virus.

A los países beneficiarios se les ofrece, por un lado, apoyo a corto plazo orientado a la actual crisis sanitaria o al refuerzo para la investigación y los sistemas sanitarios e hídricos que evite la propagación del virus. En un primer momento, la movilización de los fondos se ha canalizado a través de programas ya existentes, lo que ha evitado crear una estructura y burocracia paralelas y, por ende, ha tenido un impacto más inmediato en estos países. Este aspecto se puede observar en el caso de Turquía que al principio percibió 90 millones de euros a través del Mecanismo de Refugiados creado años antes, lo que facilitó al país adquirir infraestructuras y equipos sanitarios de forma más rápida⁸⁰.

Por otro lado, la UE ofrece a través de *Team Europe* apoyo financiero a medio-largo plazo en aras a avanzar hacia la recuperación económica y social de los países afectados. Es por ello que la UE ha establecido medidas más ambiciosas tales como la movilización del Instrumento de Ayuda Macrofinanciera para los Balcanes Occidentales y los países de la Vecindad en coordinación con el Fondo Monetario Internacional.

Además, la respuesta coordinada de la UE ha incluido la celebración de una conferencia de donantes en el mes de mayo de 2020 bajo el eslogan *Coronavirus Global Response*, con una recaudación de cerca de 16 billones de euros de los cuales la Comisión aportó 1,6 billones⁸¹. Esta financiación se ha destinado a la realización de diagnósticos, tratamientos, vacunas contra el coronavirus o equipos de protección para el personal sanitario.

Y, desde la aprobación de las vacunas, se ha promovido también la distribución de las mismas a países necesitados conforme al principio de solidaridad ya mencionado. Es por ello que la UE es en la actualidad el primer donante en el mecanismo internacional COVAX con más de 3 millones de dosis a través del mecanismo *Team Europe* el cual canaliza y coordina la donación de vacunas. Sin embargo, cabe mencionar que, a pesar de este esfuerzo en la distribución de las vacunas, es insuficiente. Tal y como se ha constatado con la variante ómicron que ha vuelto a visibilizar la necesidad de ofrecer un mayor apoyo a los países africanos para incrementar el número de vacunados.

La noción de *Team Europe* se caracteriza también por el avance hacia una mayor coordinación global ante el COVID – 19 en organizaciones internacionales que van más allá de la Organización Mundial de la Salud al abarcar foros como el G7 y G20. A este respecto, cabe señalar que la presidencia de Italia al frente del G-20 ha incidido

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 4-5.

⁸¹ EUROPEAN COMMISSION, “*Coronavirus Global Response*”, https://global-response.europa.eu/index_es

positivamente en el impulso del enfoque *Team Europe* a través de distintas iniciativas tales como la celebración de la Cumbre de la Salud en Roma (mayo, 2021). Allí, uno de los anuncios más destacados fue el de la presidenta de la Comisión Europea, Úrsula von Der Leyen, quién informó sobre una nueva donación a través de este marco común de mil millones de euros orientada a África para la fabricación y el acceso a vacunas, medicamentos y tecnologías sanitarias⁸² pues es de las regiones del mundo con menor porcentaje de habitantes vacunados.

4.2. Otras medidas más recientes

En los últimos meses se han establecido importantes iniciativas en materia de Política Exterior que, más allá de la gestión de la pandemia, buscan dar una respuesta afín al actual contexto internacional. Este último presenta tendencias que ciertamente no son nuevas, pero la COVID-19 ha intensificado de forma notable⁸³ y, por lo tanto, exige a la UE una actuación más ambiciosa⁸⁴.

Entre las últimas destaca, en primer lugar, el cuestionamiento del multilateralismo que ha tenido una mayor constatación en la gestión de la COVID-19. Aunque la UE ha ofrecido una respuesta solidaria y de carácter multilateral; especialmente a través del novedoso marco *Team Europe*, tal y como hemos explicado anteriormente. Por el contrario, los principales actores internacionales han gestionado la COVID-19 desde enfoques que, en la mayoría de los casos y especialmente al inicio de la pandemia, han sido claramente aislacionistas⁸⁵.

De manera que, frente a estas últimas, la UE ha liderado una respuesta distinta a la hora de hacer frente a la pandemia. Sin embargo, esta ha sido insuficiente debido a la complejidad del reto que vuelve a constatar la necesidad de un renovado y fuerte multilateralismo.

Por su parte, la UE, que considera que sólo a través del enfoque multilateral⁸⁶ se puede “contribuir mejor a encauzar la globalización”, se ha propuesto promo-

⁸² COMISIÓN EUROPEA, “Mil millones para la iniciativa Equipo Europa en la fabricación y el acceso a vacunas, medicamentos y tecnologías sanitarias en África”, 21 de mayo 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_2594

⁸³ WALT, S.M., *op.cit.*, nota 4.

⁸⁴ BORRELL, J. *European Foreign Policy in Times of COVID-19*, Luxemburg, Publication Office of the European Union, 2021.

⁸⁵ La postura unilateral que ha mantenido Estados Unidos respecto a la pandemia presenta ciertos cambios bajo la actual administración liderada por J. Biden con medidas tales como la celebración de la Cumbre Mundial sobre la COVID-19 en el mes de septiembre organizada por este país en la ciudad de Nueva York.

⁸⁶ EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, “2021 Strategic Foresight Report. The EU’s capacity and Freedom

verlo de forma determinante. Sobre todo, a raíz de la publicación de la comunicación titulada *on strengthening the EU's contribution to rules-based multilateralism* en el mes de febrero de 2021⁸⁷. Aquí se pone de manifiesto la necesidad de que la UE lidere el impulso de la colaboración multilateral a escala internacional para lo cual la Comisión y el alto representante incluyen distintas medidas en aras a reforzar la coherencia y la coordinación europea en los foros multilaterales (sobre todo en el seno de Naciones Unidas), incrementar la presencia de la UE en las instituciones multilaterales o incrementar las alianzas y cooperación regional. Pues, en definitiva, “la paz y la prosperidad de la Unión Europea y de sus ciudadanos dependen de la paz y la prosperidad del resto del mundo y de un planeta sano. Un sistema multilateral que funcione correctamente, fiable y eficiente es esencial para alcanzar estos objetivos”⁸⁸.

Otro elemento de gran relevancia en la actual escena internacional versa sobre la confrontación entre EE.UU. y China, con mayor constatación en materia de Comercio pero también en otros ámbitos tales como la Defensa⁸⁹. Una confrontación que, pese a las expectativas iniciales con la nueva administración de J. Biden, apenas ha variado e incluso se ha intensificado. Se trata de uno de los principales retos que ha de asumir la UE y que, sin ninguna duda, le exige el desempeño de una actuación distinta de conformidad con la denominada “Doctrina Sinatra” elaborada por J. Borrell. Quien defiende que la UE debe actuar a su manera (como la famosa canción de Sinatra titulada “My Way”) para así evitar quedar aprisionada en la relación conflictiva entre ambos países. Es decir, la UE tiene que promover una acción basada en la unidad de sus Estados miembros, la promoción de sus propios intereses y, sobre todo, sus valores. Todo ello conforme a sus instrumentos de poder entre los que destaca su significativo peso comercial⁹⁰.

Es preocupante también el retroceso en materia de Derechos Humanos y Democracia a nivel mundial que se ha visto agravado en el contexto de la pandemia⁹¹

to act”, Brussels, 8.9.2021, (COM (2021) 750 final).

⁸⁷ EUROPEAN COMMISSION AND HIGH REPRESENTATIVE OF THE UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY, *Joint Communication to the European Parliament and the Council, “on strengthening the EU's contribution to rules-based multilateralism”*, Brussels, 17.2.2021, (COM (2021) 3 final).

⁸⁸ EUROPEAN COMMISSION AND HIGH REPRESENTATIVE OF THE UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY, *Joint Communication to the European Parliament and the Council, “on strengthening the EU's contribution to rules-based multilateralism”*, Brussels, 17.2.2021, (COM (2021) 3 final).

⁸⁹ LI, CH. AND ROSENBACH, E., “Can the U.S. and Chinese Militaries Get Back on Speaking Terms?”, *Foreign Affairs*, October, 15, 2021.

⁹⁰ BORRELL, J. “Doctrina Sinatra”, *Política Exterior*, núm. 197, 2020.

⁹¹ EUROPEAN COMMISSION AND HIGH REPRESENTATIVE OF THE UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY, *Joint Communication to the European Parliament and*

gracias a fenómenos como la infodemia⁹² con consecuencias incluso en los propios Estados miembros. Ya que, tal y como reconocen las instituciones europeas, este fenómeno incide en la circulación de información sanitaria falsa, teorías de la conspiración sin ningún fundamento, incitación al odio u operaciones de influencia selectiva y campañas de desinformación incluso en la propia Unión promovidas por terceros Estados (especialmente Rusia y China), con un impacto muy negativo en la ciudadanía. De ahí que la UE considere urgente una actuación que permita contrarrestar dicha desinformación y adaptarse a las manipulaciones propias de este ámbito, sin renunciar a la libertad de expresión y otros derechos fundamentales⁹³.

Ante este desafío, la UE se ha centrado en distintas acciones en los ámbitos externos e internos entre las que destacan: 1. refuerzo de la comunicación estratégica dentro y fuera de la UE a través de iniciativas como el establecimiento de un sistema de alerta rápida para facilitar el intercambio de comunicación sobre el Covid-19 entre los propios Estados miembros o reforzando las comunicaciones estratégicas y las capacidades de diplomacia pública, especialmente a través de las delegaciones de la UE que permita reforzar el diálogo con los gobiernos y sociedad civil de terceros Estados. 2. Mejora de la cooperación dentro de la Unión Europea que incluye propuestas como la creación y el ensayo de mecanismos para la mejora de la coordinación e intercambio de información y prácticas liderado por la Comisión; 3. Cooperación con terceros países y organizaciones internacionales que incide una estrecha cooperación con la OMS de vigilancia y control o el refuerzo de las asociaciones existentes en la materia con organizaciones regionales tales como el Consejo de Europa, la OSCE o foros como el G-7; 4. Ampliación del papel de las plataformas en línea y apoyo a los verificadores de datos e investigadores; 5. Garantía de libertad de expresión y debate democrático plural; 6. Empoderamiento y sensibilización de la ciudadanía y finalmente 8. Protección de la salud pública y derechos de los consumidores⁹⁴.

the Council, "2021 Strategic Foresight Report. The EU'S Capacity and Freedom to Act", Brussels, 8.9.2021, (COM (2021) 750 final).

⁹² En concreto, por infodemia, la UE toma la definición de la Organización Mundial de la Salud que define este fenómeno como "la cantidad desmesurada de información sobre un problema, que dificulta la búsqueda de una solución. Puede consistir en la difusión de información errónea, desinformación y rumores durante una situación sanitaria de emergencia. Las infopandemias pueden entorpecer la respuesta eficaz de la sanidad pública y generar confusión y desconfianza". Véase: COMISIÓN EUROPEA Y ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones "La lucha contra la desinformación acerca de la COVID-19: contrastando datos"*, Bruselas, 10.6. 2020, (JOIN (2020) 8 Final).

⁹³ *Idem*.

⁹⁴ *Idem*.

De esta manera la UE busca gestionar el fenómeno de la infodemia en aras a reducir esta tendencia que cuestiona claramente sus valores fundamentales entre sus propios Estados miembros, pero también en terceros países.

Finalmente, cabe subrayar el establecimiento de otras medidas que surgen también en este contexto de pandemia tales como el establecimiento de la iniciativa *Strategic Compass* (Brújula Estratégica)⁹⁵ cuyos trabajos definitivos se prevén para marzo de 2022 cuando la Comisión adopte la brújula definitiva. Se trata de un avance sustancial en la medida en la que permitirá concretar orientaciones políticas y estratégicas claras sobre el planteamiento de la UE en materia de Seguridad y Defensa y, por lo tanto, el nivel de ambición de la Unión como *security provider*⁹⁶. Con ello se avanza hacia el refuerzo de “el papel de la UE como garante de la seguridad mundial” en un contexto geopolítico complejo.

En concreto, la brújula servirá para obtener un estudio exhaustivo de las amenazas y a partir de estas últimas ya establecer iniciativas y plazos de actuación en ámbitos tales como la Política Común de Seguridad y Defensa hasta las amenazas cibernéticas e híbridas, la desinformación, el desarrollo de capacidades y las asociaciones⁹⁷.

En último lugar resulta importante mencionar al nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (junio, 2021) que cuenta con un presupuesto de 79.500 millones de euros⁹⁸. Ciertamente aún no se pueden constatar los primeros resultados, sin embargo, a priori se observa un avance en la medida en la que bajo un mismo marco se dota de financiación a un amplio número de países y desde políticas distintas lo que favorece una mayor coherencia y eficacia en el marco de la denominada respuesta global de la UE.

⁹⁵ FIOTT, D. “The EU’s Strategic Compass for Security and Defence: What Type of Ambition is the Needle Pointing to?”, Policy Brief, Brussels School of Governance. Centre for Diplomacy, Security and Strategy, 2/2021, 9 March 2021, en https://brussels-school.be/sites/default/files/CSDS_Policy_brief_2102.pdf

⁹⁶ KOENIG, N., “The EU’s strategic compass for security and defence: Just another paper?”, *Hertie School. Jacques Delors Centre*, 10 July 2021, pp. 1-13, https://opus4.kobv.de/opus4-hsog/frontdoor/deliver/index/docId/3582/file/20200710_Strategic_Compass_Koenig.pdf

⁹⁷ CONSEJO DE ASUNTOS EXTERIORES (DEFENSA), “Principales resultados”, 16 de noviembre de 2021, <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2021/11/16/>

⁹⁸ *Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de junio de 2021 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global, por el que se modifica y deroga la Decisión n.º 466/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan el Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 del Consejo, op.cit.*

5. LA IMPORTANCIA DE LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA EN EL IMPULSO DEL PAPEL INTERNACIONAL DE LA UE

En su conjunto, los avances señalados en materia de Política Exterior europea han permitido a la UE llevar a cabo una actuación distinta en el orden internacional con logros relevantes en cuestiones tales como la promoción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (especialmente hacia una mayor protección medioambiental en el marco del Acuerdo de París de diciembre de 2015), el liderazgo en la regulación del comercio internacional⁹⁹ o la exitosa aunque aún incompleta promoción normativa en países como Georgia o Moldavia¹⁰⁰.

Sin embargo, aún la UE no ha alcanzado un liderazgo en la política Mundial cuyas dinámicas urgen de una actuación europea más ambiciosa. Es precisamente la Conferencia sobre el futuro de Europa un primer paso hacia este objetivo en la medida en la que ofrece un novedoso espacio de diálogo y debate con la ciudadanía en aras a consensuar el futuro proyecto europeo, inclusive el papel de la UE en el mundo.

5.1. Génesis y conceptualización

El 9 de mayo de 2021, coincidiendo con la conmemoración de la Declaración de Schuman, tuvo lugar la inauguración de la Conferencia sobre el futuro de Europa en la ciudad francesa de Estrasburgo, bajo presidencia portuguesa. Un acto que se esperaba un año antes. Sin embargo, la pandemia y su impacto en el conjunto de los Estados miembros, así como la posterior falta de consenso entre las instituciones sobre la presidencia y alcance de este proyecto pospusieron su establecimiento¹⁰¹. Con ello se ponía en marcha la propuesta inicial del presidente galo¹⁰², Emmanuel Macron, quien en la Universidad de la Sorbona en París (septiembre, 2017) señaló

⁹⁹ Para una mayor información sobre el impacto de la UE en el comercio internacional, véase: BRADFORD, A., *The Brussels Effect. How the European Union rules the World*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

¹⁰⁰ RODRÍGUEZ PRIETO, V., *La actuación normativa de la Unión Europea en la Asociación Oriental. Los casos de Georgia y Moldavia (2009-2018)*, II Premio AEPDIRI Antonio Truyol y Serra a la mejor tesis doctoral en Relaciones Internacionales, Madrid, Marcial Pons, 2018.

¹⁰¹ VON ONDARZA, N. ALANDER, M., “The Conference on the Future of Europe. Obstacles and Opportunities to a European Reform Initiative that Goes Beyond Crisis Management”, *German Institute for International and Security Affairs, SWP Comment*, núm. 19, March 2021, en https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2021C19_Conference_Future_of_Europe.pdf

¹⁰² FABBRINI, F., “The Conference on the Future of Europe. A New Model to Reform the EU?”, *Working Paper, Brexit Institute*, núm. 12, en https://www.charlemagneprizeacademy.com/Portals/karlspreisakademie/Milestone1_working%20paper_1.pdf

la necesidad de celebrar una consulta ciudadana para así avanzar hacia una “Europa unida, soberana y democrática”¹⁰³. La medida fue recogida en su carta a los europeos de marzo de 2019 en la que ya expresaba la urgencia de celebrar una conferencia sobre el futuro de Europa¹⁰⁴. No obstante, fue la alta participación ciudadana en los pasados comicios europeos (mayo, 2019) el verdadero catalizador que impulsó la iniciativa en la medida en la que constató un mayor interés por parte del conjunto de la sociedad hacia la UE. Así, en julio de 2019 Úrsula Von der Leyen propuso en su discurso de investidura ante el Parlamento Europeo la necesidad de que “los ciudadanos europeos desempeñen un papel principal y activo en la construcción del futuro de nuestra Unión, que tengan voz en una Conferencia sobre el Futuro de Europa, que comenzará en 2020 y se prolongará por dos años”¹⁰⁵. La idea fue acogida favorablemente por parte de los eurodiputados y que una vez elegida presidenta de la Comisión encargó a la vice-presidenta croata Suica; responsable de la cartera de Democracia y Demografía.

Desde entonces las principales instituciones europeas han elaborado distintos documentos en torno a dicha iniciativa¹⁰⁶. Sin embargo, ha sido en la “Declaración conjunta relativa a La Conferencia sobre el futuro de Europa. Colaborar con los ciudadanos por la democracia: construir una Europa más resiliente” (marzo, 2021) en donde han quedado establecido sus rasgos fundamentales¹⁰⁷.

En concreto, la conferencia se define como “un nuevo espacio de debate con los ciudadanos para abordar los desafíos y las prioridades de Europa. Podrán par-

¹⁰³ MACRON. E. “Iniciativa del Presidente de la República para Europa – Una Europa soberana, unida, democrática”, Universidad de Sorbona, 26 de septiembre de 2017, en <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-externa/europa/noticias/articulo/iniciativa-del-presidente-de-la-republica-para-europa-una-europa-soberana-unida>

¹⁰⁴ MACRON. E. “For European Renewal”, 4 March 2019, en <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/for-european-renewal.en>

¹⁰⁵ VON DER LEYEN, U., *Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo*. Estrasburgo, 16 de julio de 2019, en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_es.pdf

¹⁰⁶ Véase a modo de ejemplo: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre la posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, Bruselas, 15 de enero de 2020, (P9_TA(2020)0010); COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa”*, Bruselas, 22 de enero de 2020, (COM (2020) 27 FINAL) o COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Conference on the Future of Europe*, Brussels, 24 June 2020.

¹⁰⁷ PARLAMENTO EUROPEO, CONSEJO Y COMISIÓN EUROPEA, *Declaración conjunta relativa a La Conferencia sobre el futuro de Europa. Colaborar con los ciudadanos por la democracia: construir una Europa más resiliente*, marzo, 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/es_-_declaracion_conjunta_relativa_a_la_conferencia_sobre_el_futuro_de_europa.pdf

ticipar los ciudadanos europeos de cualquier extracción social y de todos los rincones de la Unión, y los jóvenes europeos desempeñarán un papel central a la hora de configurar el futuro del proyecto europeo”¹⁰⁸. Es decir, a través del denominado *bottom – up approach* y, por lo tanto, con un protagonismo indiscutible por parte de la ciudadanía (con especial atención a los jóvenes) se busca reflexionar conjuntamente sobre los principales retos y oportunidades para así avanzar en la configuración del futuro de la propia UE.

Con este ejercicio se persigue ofrecer “más oportunidades de expresarse” a los europeos lo que, sin ninguna duda, visualizará y estrechará el vínculo entre la ciudadanía e instituciones. En definitiva, la conferencia nace como expresión del principio de democracia participativa en la medida en la que facilita una mayor interacción y diálogo entre ambas partes. Pero, a su vez, refuerza el principio de democracia representativa al favorecer una mayor confianza en las instituciones y por ende reforzar su legitimidad.

La Conferencia se estructura bajo el liderazgo de una presidencia conjunta liderada por las tres principales instituciones europeas (Parlamento, Comisión y Consejo)¹⁰⁹ y conforme a los principios de equidad y también equilibrio de género en cuanto a sus miembros. Además, se establece un comité ejecutivo compuesto por una representación paritaria de la Eurocámara, el Consejo y la Comisión, con tres representantes y hasta cuatro observadores por institución. También, como observadora, participa la troika presidencial de la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Europeos y además se podrá invitar como observador al Comité de las Regiones, al Comité Económico Social y representantes de otros organismos europeos o interlocutores sociales. El comité ejecutivo, co-presidido por las tres instituciones, informa a la presidencia conjunta y también es el responsable de tomar decisiones por consenso sobre los trabajos de la conferencia, sus procesos, actos así como de supervisar a medida que avance y, de preparar las sesiones del pleno, también las aportaciones de los ciudadanos y su seguimiento¹¹⁰. Todo ello con el apoyo de una secretaría común.

Por su parte, la participación de la ciudadanía se enmarca en el pleno. En concreto, este último queda configurado de la siguiente manera: 108 representantes del Parlamento Europeo; 54 representantes del Consejo (dos por cada Estado

¹⁰⁸ *Ibidem.*, nota: 1, p. 1.

¹⁰⁹ En un primer momento la presidencia debía estar en manos de la Eurocámara y, en concreto, bajo la dirección del europarlamentario G. Verhofstadt del grupo *Renew Europe* (antiguo ALDE). Finalmente, se ha incluido también al Consejo y a la Comisión. Entre las distintas razones por las que se rechazó esta primera idea se encuentran las reticencias que suscita a la figura de este europarlamentario belga, con una clara vocación europeísta y de corte federal, entre algunos de los Estados miembros.

¹¹⁰ PARLAMENTO EUROPEO, CONSEJO Y COMISIÓN EUROPEA, *op.cit.*, nota 108, p.3.

miembro); 3 representantes de la Comisión Europea; 108 representantes de todos los parlamentos nacionales del conjunto de la Unión; 108 ciudadanos que deberán discutir sobre las propuestas surgidas en el seno de los denominados paneles ciudadanos y la plataforma digital multilingüe; 80 representantes de los ciudadanos de los paneles ciudadanos europeos (de los cuales un tercio serán menores de 25 años) y 27 de los paneles ciudadanos nacionales o de eventos de la Conferencia (uno por Estado miembro) así como el presidente del Foro Juvenil Europeo; 18 representantes del Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social; 8 representantes de entes sociales y el mismo número para la sociedad civil; el alto representante será invitado cuando se aborde el papel internacional de la UE en el mundo¹¹¹. Esta participación menor de la esperada por parte de la ciudadanía respecto a las instituciones europeas y nacionales (parlamentos de los Estados miembros) ha suscitado ciertas críticas.

Ciertamente en el marco de la conferencia se han establecido otros foros de interacción en donde la presencia de los ciudadanos es más elevada, aunque no tienen la misma relevancia que el pleno. Entre estos últimos se encuentran la denominada plataforma digital multilingüe interactiva abierta al conjunto de la ciudadanía europea¹¹²; la celebración de actos a nivel europeo, nacional, regional y transnacional o también el establecimiento de los denominados paneles de ciudadanos europeos los cuales han de formular recomendaciones que serán estudiadas en el propio pleno. Y, en el caso de los jóvenes, se han elaborado iniciativas específicas como la celebración del Evento de la Juventud Europea organizado por la Eurocámara en el mes de octubre.

En cuanto a la temática, los debates en el seno de la conferencia se articulan conforme a las principales orientaciones que guían el actual ciclo político europeo que se enmarcan en las cuatro prioridades de la Agenda Estratégica del Consejo Europeo¹¹³, las cuales la Comisión recoge y profundiza¹¹⁴. Todo ello sin olvidar

¹¹¹ “Conference on the future of Europe: make your voice heard”, Brussels, 9 May 2021, en http://Conference_on_the_Future_of_Europe__make_your_voice_heard.pdf

¹¹² La plataforma digital multilingüe está disponible desde el mes de abril y ya cuenta con numerosos comentarios y también información sobre actos, encuentros etc... Para una mayor información, acceda al siguiente enlace: <https://futureu.europa.eu/?locale=es>

¹¹³ Dichas prioridades son: 1. proteger a los ciudadanos y las libertades; 2. desarrollar una base económica sólida y dinámica; 3. construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social; 3. promover los intereses y valores europeos en la escena mundial. CONSEJO EUROPEO, *Una nueva Agenda Estratégica (2019 – 2024)*, 20 de junio de 2019, en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

¹¹⁴ Las prioridades políticas de la actual Comisión Europea son: 1. Un Pacto Verde Europeo, 2. Una economía que funcione en pro de las personas, 3. Una Europa adaptada a la era digital, 4. La protección de nuestro estilo de vida europeo, 5. Una Europa más

aquellos temas institucionales en donde el papel del ciudadano se vea reforzado como, por ejemplo, la elección del presidente de la Comisión o listas transnacionales. Y, además, como consecuencia de la gravedad e impacto de la crisis producida por la COVID-19 también se han incluido distintos aspectos sobre el ámbito sanitario que tienen un gran interés entre la propia ciudadanía.

Ahora bien, desde que se ha puesto en marcha la Conferencia sobre el futuro de Europa las cuestiones sobre Política Exterior europea se han tratado con mayor intensidad en foros como el panel de ciudadanos celebrado del 15 al 17 de octubre de 2021, en la ciudad de Estrasburgo. Sin embargo, los debates más importantes sobre la materia se llevarán a cabo en el marco de la celebración del IV Pleno, el cual contará con la presencia del alto representante, y que se prevé principios de 2022.

5.2. La Política Exterior europea en el debate con la ciudadanía: posibles avances

A pesar de todos los progresos alcanzados desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y que han sido explicados en los epígrafes anteriores, la UE presenta déficits de carácter estructural y temático que le impiden ofrecer una respuesta más ambiciosa y afín a los retos y amenazas presentes en la actual escena internacional. Es por ello que el debate con los ciudadanos sobre el papel de la UE en el mundo resulta prioritario al ser un primer paso hacia el refuerzo de la UE como actor internacional. Aunque, no obstante, el avance definitivo dependerá de la voluntad política de las instituciones europeas y los Estados miembros, tal y como ha reconocido el propio alto representante:

“By listening and engaging citizens, we can receive valuable inspiration and recommendations. And in a next phase, it will be up to the political leadership, at EU and national levels, to take up these ideas and recommendations – and act upon them”¹¹⁵.

A la hora de dialogar con los ciudadanos en torno al papel de la UE en el mundo se deberán elaborar y discutir novedosas propuestas que orienten los futuros avances hacia un mayor protagonismo de la UE en la política Mundial. A continuación, incluimos una serie de propuestas que consideramos indispensables para avanzar hacia dicho objetivo y que, por consiguiente, deberán ser objeto de discusión en el marco de la conferencia:

fuerte en el mundo y 5. Un nuevo impulso a la democracia europea URSULA VON DER LEYEN, “Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados Mi agenda para Europa. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024”, 2019, en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf

¹¹⁵ BORRELL, J., *op.cit.*, nota 26.

En primer lugar, se necesita superar la exigencia de la unanimidad en el seno del Consejo en cuestiones de Política Exterior. Esta última bloquea la posibilidad de que la UE ofrezca una postura común, sobre todo a corto plazo, respecto a los acontecimientos que surgen en el contexto exterior, lo cual genera dudas en cuanto a su capacidad y credibilidad como actor relevante. Así, por ejemplo, podríamos mencionar el caso de Bielorrusia ya que la UE tardó más de dos meses en aprobar sanciones desde las fraudulentas elecciones celebradas en agosto de 2020 y la posterior represión e intimidación ejercidas por parte del régimen de A. Lukashenko. Aquí, el bloqueo se debió principalmente al rechazo de un único Estado miembro y todo ello pese a la posición mayoritaria de los veintiséis, tal y como lamentó el propio Alto Representante, J. Borrell¹¹⁶.

Evidentemente, resultará complicado avanzar hacia una mayoría cualificada en el conjunto de la Política Exterior europea. Es por ello que sostenemos que, al menos, se deberá promover en ciertos casos y posteriormente avanzar de forma paulatina hacia nuevos supuestos. A este respecto la Comunicación titulada “Un actor de mayor peso en la escena mundial: un proceso decisorio más eficiente en la política exterior y de seguridad común” (publicada bajo la anterior Comisión Europea liderada por Jüncker en septiembre de 2018) ya exploraba algunas posibilidades hacia esta dirección. En concreto defendía la votación por mayoría cualificada en las posiciones de la UE en materia de Derechos Humanos en los foros multilaterales; la adopción y modificación de los regímenes de sanciones de la UE y también en las misiones civiles de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCDS)¹¹⁷. A nuestro entender son precisamente estas cuestiones las que deberán priorizarse siendo un inicial y ambicioso progreso hacia el fin de la unanimidad, con un impacto muy positivo en la acción exterior europea.

Otra cuestión de gran importancia versará sobre cómo profundizar en las innovaciones de Política Exterior europea que se establecen en los primeros años tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Especialmente, la renovada figura del alto representante, el SEAE y las delegaciones de la UE las cuales han permitido la configuración de una verdadera diplomacia común europea¹¹⁸, con un impacto muy positivo en el papel exterior de la UE, tal y como hemos explicado anteriormente.

¹¹⁶ BORRELL, J., “Belarusians courageously demand. democratic change The EU must stand by them”, *A Window on the World, Blog by HR/VP Josep Borrell* 22.9.2020, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/85548/belarusians-courageously-demand-democratic-change-eu-must-stand-them_en

¹¹⁷ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo y al Consejo*, “Un actor de mayor peso en la escena mundial: un proceso decisorio más eficiente en la política exterior y de seguridad común”, Bruselas, 12.9. 2018, (COM/2018/647 final)

¹¹⁸ ALDECOA LUZÁRRAGA, F., CORNAGO PRIETO, N. Y RODRÍGUEZ PRIETO, V.*op.cit.*, nota 3.

Por nuestra parte, consideramos que, por un lado, se tendrá que dotar al alto representante de mayores competencias que refuercen su condición de “mente única” en la materia. Así, por ejemplo, se deberán establecer nuevos instrumentos formales orientados hacia una mayor coordinación de las distintas carteras de la Comisión vinculadas a la dimensión exterior. Con ello, se incrementará la coherencia y eficacia de las distintas políticas europeas y, por consiguiente, la consecución de una actuación más exitosa.

De igual modo, el alto representante tendrá que diseñar una nueva estrategia de Política Exterior y de Seguridad que actualice los aspectos más relevantes de aquella elaborada por F. Mogherini en junio de 2016 de conformidad con las actuales tendencias del orden internacional.

Por otro lado, se tendrá que fortalecer y actualizar el organigrama del SEAE para dar una respuesta más afín a los retos de carácter internacional. Fundamentalmente, en cuanto al impulso de un renovado y más ambicioso multilateralismo que deberá liderar la propia UE y que, por ende, tendrá que quedar reflejado en dicho organigrama. Para ello, se deberá incrementar y reforzar la dirección general del SEAE que gestiona dicha cuestión y, a su vez, fortalecer la cooperación horizontal.

Además, resultaría necesario que figuras tales como los representantes especiales de la UE adquieran una mayor vinculación con el SEAE ya que, aunque están bajo la dirección del alto representante, su relación con este es difusa de ahí que el refuerzo de la misma sea necesario para optimizar el desempeño de las funciones del conjunto de los representantes especiales en la acción exterior europea.

En cuanto a las delegaciones de la UE, estas tendrán que desempeñar un papel más activo en la promoción normativa. Así, por ejemplo, deberán incrementar las acciones y programas de asesoramiento en terceros Estados en aras a facilitar una mayor aproximación normativa. Principalmente, en los países que participan en la Política de Ampliación en donde la exportación de los estándares europeos es muy exhaustiva y también, aunque en menor medida, la Política Europea de Vecindad.

Asimismo, se necesita seguir profundizando en materia de Seguridad y Defensa a través del establecimiento de nuevas iniciativas que incidan en una mayor integración en dicho ámbito.

Finalmente sería adecuado aumentar la financiación destinada a la Política Exterior europea y así contar con un mayor presupuesto para la ejecución de las distintas políticas lo que permitirá obtener mejores resultados.

6. CONCLUSIONES

En el duodécimo aniversario del Tratado de Lisboa constatamos avances significativos en materia de Política Exterior europea los cuales han permitido a la UE

la consecución de logros importantes en el impulso de su modelo de gobernanza. Entre estos últimos destaca el papel de la UE en la promoción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente en materia de protección medioambiental; la exitosa (aunque aún incompleta) promoción normativa en países del marco de la Ampliación e incluso de la Política de Vecindad en su dimensión oriental como Georgia. Y, recientemente, su actuación frente a la pandemia a través del marco *Team Europe*.

Los avances que han permitido alcanzar dichos logros son fruto, por un lado, del establecimiento y posterior desarrollo de la diplomacia común europea. Esta última es liderada por el alto representante (cargo que actualmente ostenta Josep Borrell) el cual actúa como “mente única” en Política Exterior europea lo que, sin ninguna duda, incide en una mayor coherencia, continuidad y eficacia de la misma. A su vez el SEAE, brazo ejecutor del alto representante, presenta una estructura autónoma y compleja a través de la cual formula y ejecuta la Política Exterior. Finalmente, la red de más de 140 delegaciones de la UE en terceros Estados y organismos internacionales refuerza la presencia europea en el ámbito internacional con un impacto muy positivo en su acción exterior.

Por otro lado, los pasos dados en materia de Seguridad y Defensa a raíz de la publicación de la Estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad (junio, 2016) han favorecido cierta cooperación gracias a novedosas medidas como PESCO o el programa CARD. Con ello se da una inicial pero de gran importancia integración en un ámbito donde tradicionalmente los Estados miembros apenas colaboraban. Además, la Estrategia también introduce cambios como resultado del principio del pragmatismo o el concepto de resiliencia estatal y social cuyos primeros resultados ya se constatan en distintos ámbitos de la Política Exterior europea.

Observamos también medidas más actuales como el establecimiento de *Team Europe* que ha permitido a la UE ofrecer una respuesta conjunta ante la COVID-19 caracterizada por el principio de solidaridad e impulso de la cooperación a nivel multilateral a través de un mayor apoyo financiero a los países más vulnerables, la celebración de una conferencia de donantes o la distribución de vacunas por medio del instrumento COVAX. De esta manera la UE ha liderado una actuación distinta respecto a los principales actores internacionales y también más afín a la complejidad del reto que, no obstante, aún exigirá mayores esfuerzos. Fundamentalmente en África y más aún tras la variante ómicron que ha vuelto a poner de manifiesto la necesidad de incrementar el acceso y distribución de las vacunas contra la COVID-19 en los países africanos.

Además, la UE ha puesto en marcha otras medidas que tratan de contrarrestar tendencias y dinámicas que si bien no son nuevas la COVID-19 ha intensificado de forma notable en el ámbito internacional. Es por ello que ante el cuestionamiento del multilateralismo la UE promueve una mayor cooperación entre distintos países, especialmente en el seno de Naciones Unidas. También destaca la lucha

contra el fenómeno de la infodemia que incide negativamente en los sistemas democráticos de los Estados miembros, pero también en terceros países. O el desarrollo de la denominada Doctrina Sinatra respecto al papel de la UE ante la confrontación creciente entre EE.UU. y China.

Todo ello sin olvidar los últimos avances hacia la Brújula Estratégica (*Strategic Compass*) cuyos trabajos definitivos se prevén para marzo de 2022 por parte de la Comisión Europea. Esta última servirá para que, conforme al actual contexto internacional, poder concretar las orientaciones políticas y estratégicas en materia de Seguridad y Defensa, lo que incidirá en “el refuerzo de la UE como garante de la seguridad mundial”.

O también el nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional que, con un presupuesto de 79.500 millones, permitirá una mayor coherencia y eficacia en relación con los países beneficiarios de la financiación que la UE otorga a través de este mecanismo.

Pero, a pesar de todos los avances e iniciativas señaladas, la UE no ha alcanzado el liderazgo deseado en la política Mundial ya que presenta carencias (institucionales y temáticas) que le impiden desarrollar una actuación más ambiciosa y, por ende, más afín a la complejidad del presente escenario internacional. En este sentido sostenemos que la Conferencia sobre el futuro de Europa, la cual desde el enfoque *bottom up approach* ofrece un novedoso espacio de debate y reflexión entre la ciudadanía e instituciones sobre el futuro proyecto europeo, supone un primer y determinante paso hacia este objetivo. Pues, la conferencia permitirá reflexionar en torno a ambiciosas propuestas que deberán orientar los futuros cambios en la materia.

Desde la inauguración de la Conferencia sobre el futuro de Europa, el pasado 9 de mayo de 2021 en Estrasburgo, el papel de la UE en el mundo se ha abordado con mayor énfasis en el panel de ciudadanos celebrado en el mes de octubre. Sin embargo, será en el marco del IV Pleno, el cual se prevé para principios de 2022 y que contará con la participación del alto representante, cuando se reflexione en profundidad sobre las carencias más visibles en materia de Política Exterior, así como las posibles medidas que permitirían a la UE alcanzar un mayor protagonismo en el orden internacional.

Por nuestra parte, sostenemos que los debates deberán centrarse, entre otros aspectos, en propuestas más ambiciosas tales como la superación de la unanimidad hacia la mayoría cualificada en el seno del Consejo en, al menos, la posición de la UE en materia de derechos humanos en los foros multilaterales; la adopción y modificación de los regímenes de sanciones de la UE y también en las misiones civiles de la política común de seguridad y defensa.

De igual modo será necesario reforzar las competencias del alto representante, fundamentalmente en la coordinación de las carteras de la Comisión Europea

vinculadas a la dimensión exterior. Y también una actualización en el organigrama del SEAE con mayor atención al impulso de un renovado multilateralismo que ha de liderar la UE. También se requiere una mayor vinculación entre el SEAE y los representantes especiales.

Además, las delegaciones de la UE tienen que desempeñar un papel más activo en cuestiones tales como en el refuerzo de la exportación normativa en terceros Estados y organismos internacionales que permita promover el modelo de gobernanza mundial de la UE de forma más exitosa.

También resultará relevante establecer nuevas medidas en materia de Seguridad y Defensa que incidan en una mayor colaboración entre los distintos Estados miembros. Finalmente, en los debates con la ciudadanía se tendrá que abordar la necesidad de incrementar el presupuesto en Política Exterior europea para alcanzar el éxito deseado en la acción exterior de la Unión.

En conclusión, la Política Exterior europea presenta una realidad distinta la cual se ha ido configurando de forma paulatina tras más de una década de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. No obstante, esta última no es suficiente para contrarrestar las tendencias y dinámicas de carácter global que cuestionan el modelo de gobernanza mundial europeo, especialmente en su dimensión más normativa, y que son más visibles en el contexto de la COVID-19. Es por ello que se ha de avanzar hacia cambios más ambiciosos que permitan fortalecer el papel internacional de la UE y así alcanzar el deseado liderazgo en la política Mundial. Esta es la razón por la cual la celebración de la Conferencia sobre el futuro de Europa resulta hoy en día más apremiante en la medida en la que es un primer pero determinante paso hacia el refuerzo de la Política Exterior europea.

BIONOTA

Victoria Rodríguez Prieto

Profesora (ayudante doctora) de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Y vicesecretaría general del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo.

Doctora en Ciencias Políticas, área de Relaciones Internacionales, por la Universidad Complutense de Madrid (Mención Europea y Premio Extraordinario de Doctorado). En 2017 obtuvo el Premio Antonio Truyol y Serra a la mejor tesis doctoral en Relaciones Internacionales por la AEPDIRI. Ha sido investigadora visitante en prestigiosos centros extranjeros como Brussels School of International Studies o Universiteit van Amsterdam. Es autora de distintas publicaciones siendo su principal línea de investigación la Política Exterior europea.