

**LA INCIDENCIA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL:
LA CREACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE UN
SERVICIO DIPLOMÁTICO DE LA UNIÓN EUROPEA**

Belén SÁNCHEZ RAMOS
Profesora Contratada Doctora (acreditada Titular)
Derecho Internacional Público
Universidad de Vigo

CONTENIDOS: INTRODUCCIÓN. I. LA PERSONALIDAD JURÍDICA-INTERNACIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA. II. LA REPRESENTACIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA. III. DERECHO DE LEGACIÓN PASIVO DE LA UNIÓN EUROPEA. 3.1. Base Jurídica. 3.2. Procedimiento de acreditación. 3.3. Funciones y estatuto jurídico IV. EL DERECHO DE LEGACIÓN ACTIVO: LAS DELEGACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA. 4.1 Base jurídica. 4.2. Procedimiento de acreditación. 4.3 Funciones. V. LA CREACIÓN EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR: PRINCIPALES CONSECUENCIAS PARA LAS DELEGACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA. VI. CONCLUSIONES ANEXO: REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) es una organización internacional (OI) de integración con una clara vocación exterior reflejada en su capacidad para concluir tratados internacionales –lo que la ha llevado a relacionarse con prácticamente todos los Estados no miembros-, participar en relaciones de responsabilidad internacional, en procedimientos de solución de diferencias internacionales así como en las relaciones diplomáticas. Pues bien, nosotros, a lo largo de este artículo, analizaremos su capacidad para participar en las relaciones diplomáticas mediante el ejercicio, principalmente, del derecho de legación activo y pasivo sin olvidar que también participa en la diplomacia *ad hoc*, mediante el envío, por ejemplo, de Representantes Especiales, en el marco de la Política Exterior y Seguridad Común.

La participación de la UE en las relaciones diplomáticas plantea un conjunto de problemas de muy diversa índole, como consecuencia, básicamente, de las características de este sujeto de Derecho Internacional, dado su carácter de OI de integración a la que sus Estados miembros han transferido el ejercicio de un conjunto de competencias, siendo su implantación la que ha llevado y lleva¹ a la Unión Europea a desarrollar una práctica que, hasta el momento, estaba prácticamente reservada a los Estados, como es el envío de delegaciones, con carácter permanente, a terceros países no miembros bajo la fórmula de “Delegaciones de la Comisión” convertidas en “Delegaciones de la Unión Europea” tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Ésta

práctica ha permitido también diferenciar a la UE del resto de Organizaciones internacionales², las cuales, generalmente, sólo envían delegaciones a Estados no miembros con carácter “*ad hoc*” –por lo que desaparecen una vez que han cumplido sus funciones- y también ha puesto de relieve las debilidades del Derecho Internacional para acoger en su seno una Organización de integración con este grado de desarrollo. Pero el ejercicio del derecho de legación, sobre todo en su manifestación activa, también ha planteado muchos problemas dentro de la entonces Comunidad Económica Europea y, posteriormente, Comunidad Europea, como consecuencia de la indefinición del derecho comunitario en aspectos esenciales relativos a este derecho tales como a quién le corresponde su ejercicio, qué criterios deben seguirse para la apertura de una delegación en el exterior, sus funciones... lo que pretende paliarse con la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior.

El examen de las Delegaciones nos llevará también a otros ámbitos íntimamente interconectados como, por ejemplo, la representación exterior de la Unión. Y veremos como el hecho de que ésta se atribuya a diferentes instituciones dependiendo del ámbito material y pilar en el que nos encontremos –aunque, formalmente, con el Tratado de Lisboa desaparece este sistema de pilares-, plantea importantes problemas relativos a la unidad y coherencia de la Unión hacia el exterior.

Pero, además, no debemos perder de vista que el proceso de integración comunitario es

¹ Simplemente como ejemplo, en la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la ampliación del Servicio Exterior: apertura de la una Delegación en Islandia y de una Oficina en Libia*, se apuntaba la necesidad de apertura por razones competenciales: en el caso de Islandia, la Comisión proponía la apertura de una Delegación en Reykjavik como consecuencia de su solicitud de adhesión a la UE en julio de 2009 –proceso que, como es sabido, se ha paralizado a petición de Islandia-. COM (2009) 550 final, Bruselas, 14.10.2009.

² En esta línea, FRID destaca que “*in practice, the use of the active right of legation by International organizations is quite rare, while the right of passive legation is generally applied*”, FRID, R: *The relations between the EC and International Organizations*, The Netherlands, 1995, p. 38. Asimismo, BRUTER establece que “*the network of external representation of the Commission is extensive and comparable in that sense to those of the most countries. This situation is in contrast to that of international organizations which only maintain external offices in selected places*”, BRUTER, M: “Diplomacy without a State: the external delegations of the European Commission”, *Journal of European Public Policy*, junio, 1999, p. 185.

eminentemente dinámico y evolutivo, lo que viene manifestando tanto en la progresiva ampliación de su ámbito competencial³ como en el número de Estados miembros.⁴ Actualmente, estamos ante un proceso evolutivo, de cambio, como consecuencia de la adopción y entrada en vigor del Tratado de Lisboa⁵, cuyo artículo 1.2 del TUE establece que: “*el presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de la Unión*”. Este Tratado aporta importantes novedades para nuestro objeto de estudio: en primer lugar, se dota a la UE de personalidad jurídica, por lo que ahora ya, sin lugar a dudas, la UE es un sujeto de Derecho Internacional que, además, viene a sustituir a la Comunidad Europea; en segundo lugar, se han diseñado nuevas figuras encargadas de la representación exterior de la UE como son el Representante Permanente del Consejo Europeo y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que junto con el Presidente de la Comisión, deben dotar de coherencia y eficacia a la acción exterior; en tercer lugar, las *Delegaciones de la Comisión* pasarán a denominarse Delegaciones

de la Unión Europea⁶ y, consecuentemente, asumirán con carácter general la representación ante los terceros países en los que estén acreditadas y, en cuarto lugar, se crea el Servicio Europeo de Acción Exterior con la finalidad de que contribuya: “*a consolidar a la UE en la escena mundial, a darle una mayor presencia y permitirle proyectar sus intereses y valores de forma más eficaz*”⁷ y donde se integrarán las Delegaciones de la Unión.

A pesar de la importancia de algunas de las modificaciones que introduce el Tratado de Lisboa en relación a las Delegaciones de la Unión, hay que destacar, sin embargo, que el Parlamento Europeo⁸ ya había apuntado, en el año 2000, la necesidad de abordar algunos cambios en relación a la clarificación y desarrollo del estatuto jurídico de las Delegaciones de la Comisión Europea, su papel y su relación con las instituciones comunitarias –proponiendo, por ejemplo, la transformación de las Delegaciones de la Comisión en Delegaciones de la Comunidad Europea⁹–; sobre la formación de los funcionarios comunitarios destinados a ocuparse de la actividad exterior –proponiendo la creación de una Escuela Diplomática Comunitaria– y la contribución de los servicios diplomáticos de los Estados miembros y la coordinación entre las Delegaciones y los servicios exteriores de los Estados miembros¹⁰, si bien ha habido que

³ Por ejemplo, el Tratado de Maastricht, como es sabido, supuso la introducción de un conjunto de nuevas competencias tales como educación, cultura...

⁴ Si las Comunidades Europeas vieron la luz con seis Estados miembros, tras la última ampliación en 2013, la UE está formada por 28 Estados miembros. Sin embargo, el proceso de ampliación no está cerrado. De hecho, la UE ha calificado como Estados *candidatos* a Albania, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Serbia y Turquía y como *potenciales candidatos* a Bosnia-Herzegovina y Kosovo. Véase https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status_en.

⁵ El Tratado de Lisboa ha sido adoptado el 13 de diciembre de 2007, entrando en vigor el 1 de diciembre de 2009, una vez superados los problemas de ratificación por parte de algunos Estados miembros. Para un análisis de las principales “novedades” o aportaciones del Tratado de Lisboa puede consultarse SOBRINO HEREDIA, J.M. “El Tratado de Lisboa o la capacidad de Europa para reinventarse constantemente” en *Revista General de Derecho Europeo*, n° 19, 2009, www.iustel.com; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J (Coord): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008; MANGAS MARTÍN, A; LIÑAN NOGUERAS, D: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2016.

⁶ Todas las Delegaciones han realizado ese cambio de denominación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Véase https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en

⁷ Propuesta de la Alta Representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Consejo de la Unión relativa al *Proyecto de Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior*, Consejo de la Unión Europea, doc. 8029/10, Bruselas, 25 de marzo de 2010.

⁸ *Resolución del Parlamento Europeo sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea*. A5-0210/2000. DOCE C135, pp. 69-72.

⁹ Junto a esa propuesta cabe señalar también la de regular las relaciones de las delegaciones con el Alto Representante para la PESC. Parlamento Europeo (A5-0210/2000).

¹⁰ Con medidas como la redacción de informes comunes en los que las Embajadas de los Estados miembros y la delegación expresasen de manera

esperar diez años para algunas de esas propuestas viesen finalmente la luz.

I. LA PERSONALIDAD JURÍDICA-INTERNACIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

El proceso de integración comunitario, como ya hemos destacado, se encuentra en un proceso evolutivo como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Si bien hasta entonces la vida de la UE se regía, básicamente, por dos Tratados: el Tratado de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea, sin embargo, ahora, por una parte, dejamos de hablar de Comunidad Europea, puesto que, la UE, viene a sustituir¹¹ y suceder a aquella y, además, se sustenta en dos Tratados: el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.¹²

Como es sabido, para que una OI pueda participar en la vida internacional es necesario que esté dotada de capacidad para hacerlo, es decir, que disfrute de personalidad jurídica internacional, lo que nos obliga a acercarnos en primer lugar, a la capacidad de

conjunta sus puntos de vista o la representación coordinada en organismos internacionales, Parlamento Europeo (A5-0210/2000).

¹¹ Como ha puesto de manifiesto SOBRINO HEREDIA “la sucesión implica, por un lado, que la nueva UE sucede a aquellas Organizaciones en todos los Derechos y obligaciones internacionales vigentes, asegurándose de este modo la continuidad jurídica y precisándose, por tanto, creo, el consentimiento-al menos tácito- del tercero implicado. Y, por otro lado, la nueva UE pasará a participar autónomamente en las relaciones internacionales, pudiendo relacionarse con otros sujetos internacionales, atribuyéndosele nuevos derechos y deberes internacionales así como la facultad para hacer valer internacionalmente dichos derechos y responder también internacionalmente en caso de violación de estas obligaciones”, SOBRINO HEREDIA: “La personalidad...”, en MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES: *op. cit.*, p. 346. En el mismo sentido, LIÑAN NOGUERAS y MANGAS MARTIN establecen que “no se extingue el Tratado de la CE o de Roma, sino que se modifica por el Tratado de Lisboa. Lo que se elimina o desaparece es la Comunidad Europea como organización internacional separada si bien sus atribuciones, instituciones y procedimientos se asignan a la Unión Europea misma”, LIÑAN NOGUERAS; MANGAS MARTIN: *Op. cit.*, p. 49.

¹² Art. 1 TUE.

actuación de la que cabe denominar ya “antigua CE”, en la medida en que la UE es deudora de aquella y la sustituye tanto en la esfera interna¹³ como en la internacional.¹⁴

El antiguo art. 281 TCE establecía que “la Comunidad tendrá personalidad jurídica”, en referencia, indudablemente, a la personalidad jurídica internacional en la medida en que el art. 282 desarrollaba la personalidad jurídica interna.¹⁵ Si bien dicha personalidad jurídica habilitaba a la CE para establecer relaciones con otros sujetos de Derecho Internacional autónoma e independientemente de sus Estados miembros, lo cierto es que para esta Organización pudiese actuar en la escena internacional era imprescindible que los Tratados le atribuyesen competencias para cuyo ejercicio fuese necesario desplegar sus funciones en el ámbito externo, es decir, en último término debía dotarse de “contenido” a ese art. 281 TCE, dado que la CE era una OI de integración, y, al igual que el resto de Organizaciones Internacionales¹⁶ se caracterizaba por ser un sujeto de carácter derivado y funcional, por lo que sólo podía actuar en el marco de sus competencias. En este sentido, si dirigimos nuestra mirada hacia el ámbito competencial atribuido a la CE no podemos más que afirmar que ésta disfrutaba de un conjunto de competencias con una clara vocación exterior tales como el medio

¹³ Asume el sistema institucional, aunque incorpora, como veremos, algunas novedades, asume competencias, procedimientos, etc.

¹⁴ Ahora la UE es el sujeto internacional, el que va a participar en la escena internacional en sustitución de la CE.

¹⁵ Art. 282 TCE “la Comunidad gozará en cada uno de los Estados miembros de la más amplia capacidad jurídica que las legislaciones nacionales reconocen a las personas jurídicas; podrá, en particular, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles y comparecer en juicio. A tal fin, estará representada por la Comisión”.

¹⁶ Como ha puesto de manifiesto el Tribunal Internacional de Justicia en su Dictamen de 11 de abril de 1949 sobre Reparación de daños, si bien las OI son sujetos de Derecho Internacional “esto no equivale a decir que la Organización sea un Estado, lo que ciertamente no es, o que su personalidad jurídica, sus derechos o deberes sean los mismos que los de un Estado, cualquiera que sea el sentido de esta expresión”, TIJ, Dictamen de 11 de abril de 1949, relativo a la Reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, Recueil, 1949.

ambiente, la pesca, la política comercial, la educación, etc. y que la llevaron a relacionarse con otros sujetos internacionales, ya sean terceros Estados u otras OI. Por tanto, a la luz del derecho originario así como de la actividad desplegada por la CE en el exterior, no cabe más que afirmar, tal y como ha puesto de manifiesto Fernández Sola “*el carácter indiscutible de la personalidad jurídica internacional de las CEE*”¹⁷, lo que le permitió ser titular de derechos y obligaciones internacionales, siempre dentro del marco de sus competencias. ¿Y cuáles eran esas competencias? Dado que, como establece el art. 6 de la Convención de Viena de 1986 sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre Organizaciones internacionales “*la capacidad de una organización internacional para celebrar Tratados se rige por las reglas de esa organización*” debemos acudir tanto a su Tratado Constitutivo como al Tribunal de Justicia de la Unión Europea dado que, gracias a su interpretación jurisprudencia, ha ido ampliando el ámbito competencial exterior de la Comunidad, dando cabida, a la teoría de las competencias implícitas¹⁸ y a la teoría *in foro interno/in foro externo*.¹⁹

A pesar de la importantísima presencia internacional de la CE, el desarrollo de sus competencias en el exterior era muy complejo evidenciándose, además, muchas tensiones: por una parte, la CE es una OI si bien su capacidad de acción exterior la “singulariza” respecto el resto de OI; por otra parte, muchas veces, el grado de desarrollo actual del Derecho Internacional no le

permite a la CE desplegar todas sus potencialidades exteriores —pensamos, por ejemplo en las dificultades para participar como miembro de otra OI, o, incluso, en el ejercicio del derecho de legación activo- y, en último lugar, tampoco debemos olvidar que los Estados miembros de la CE solían mostrarse muy reticentes a desaparecer de la escena internacional y generalmente veían con cierta desconfianza el protagonismo de ésta, lo que obligó, por ejemplo, a la Comisión a afirmar, en relación al ejercicio del derecho de legación que:

“las Delegaciones no se han establecido para competir con las Embajadas de los Estados miembros; las funciones y las responsabilidades respectivas suelen estar bien definidas pero a veces no se comprenden bien”.²⁰

¿Y qué nos ofrece el Tratado de Lisboa? El Tratado de Lisboa, con la finalidad de superar algunas de las debilidades y dificultades de la articulación de la dimensión exterior trae consigo un conjunto de novedades que buscan un objetivo final: que su acción exterior gane en eficacia y coherencia, siguiendo así los dictados del art. 21.3 TUE que establece que “*la Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas*”. Con esta finalidad se han adoptado un conjunto de reformas, que podrían resumirse en cinco puntos esenciales:

1. Desaparece la distinción UE/CE, dado que, como ya hemos apuntado, la Unión Europea sucede a la antigua Comunidad Europea.

2. Se atribuye personalidad jurídica internacional²¹ a la Unión Europea,

¹⁷ FERNANDEZ SOLA, N: “La subjetividad internacional de la Unión Europea”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 11, enero/abril 2002, p. 93.

¹⁸ Sentencia de 31.3.1971, asunto 22/70, Comisión c. Consejo, AETR, Rec. 1971; Sentencia de 14 de julio de 1976, asuntos acumulados 3, 4, y 6/7 KRAMER, Rec. 1976; Dictamen 1/76 de 26 de abril de 1977, sobre el Proyecto de acuerdo para el establecimiento de un Fondo europeo de inmovilización de la navegación interior, Rec. 1977, por ejemplo, el Dictamen 2/91 de 19 de marzo de 1993, sobre el Convenio núm. 170 de la OIT, Rec. 1993.

¹⁹ Dictamen 1/76, Rec. 1977.

²⁰ *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa al Desarrollo del Servicio Exterior* (COM 2001) 381 final, Bruselas, 3.7.2001, p. 3.

²¹ Art. 47 TUE “*la Unión tendrá personalidad jurídica*”. En este sentido puede consultarse, entre otros, SOBRINO HEREDIA, J.M: “La personalidad jurídica internacional de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa” en SÁNCHEZ RAMOS, B: *La Unión Europea como actor global*. Algunas cuestiones analizadas tras el Tratado de Lisboa, Tirant lo Blanch,

convirtiéndose así en el sujeto llamado a participar en la escena internacional, eso sí, una vez más, dentro de su marco competencial.

3. Por primera vez desde la creación de las Comunidades Europeas, la acción exterior de la UE aparece regulada, de forma individualizada²² en el Derecho Originario presentándonos, además, un catálogo de competencias exteriores expresas²³ - evitándonos, así, tener que bucear por los distintos Títulos y Capítulos de los Tratados. Además, el art. 21.1 TUE establece los principios generales que deben “inspirar” la acción exterior de la UE:

“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 el Derecho Internacional”.²⁴

4. Se “rediseña” la representación exterior con la creación de dos nuevas figuras como son el Presidente del Consejo Europeo²⁵ y el Alto Representante para Asuntos Exteriores y de Seguridad.²⁶

5. Se crea un Servicio Europeo de Acción Exterior²⁷, donde se integrarán las

Valencia, 2013, pp. 17-45.

²² Quinta Parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

²³ El TFUE atribuye a la UE, en su Quinta Parte, competencias exteriores expresas en los siguientes ámbitos: conclusión de Tratados internacionales (arts. 216-219 TFUE); política comercial común (arts. 206 y 207 TFUE), la cooperación al desarrollo (art. 208-211 TFUE); la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países (art. 212-231 TFUE), la ayuda humanitaria (art. 214 TFUE); relaciones de la Unión con las Organizaciones Internacionales y con terceros países y Delegaciones de la Unión. (arts. 220-221 TFUE).

²⁴ Véase también art. 21.2 y 3 TUE.

²⁵ Art. 15 TFUE.

²⁶ Arts. 27 y siguientes TUE.

²⁷ En relación al SEAE, el art. 27.3 TUE establece que “en el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará

Delegaciones de la Comisión Europea que pasan a denominarse Delegaciones de la Unión Europea.

II. LA REPRESENTACIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

Abordar la representación exterior de la Unión nos lleva, de nuevo, a tener que hablar del pasado (TUE/TCE) y del presente (Tratado de Lisboa), si bien, en ambos casos, se persigue el mismo fin: que la UE sea capaz de hablar con una única voz hacia el exterior. Hay que destacar que la cuestión de la representación exterior de la Unión siempre ha sido una cuestión muy “sensible” tanto por la propia complejidad de los Tratados – dependiendo del ámbito competencial y del pilar, la representación varía²⁸ - como por las propias reticencias de los Estados a desaparecer o, al menos, perder protagonismo en la escena internacional. Consecuentemente, la representación exterior de la Comunidad Europea era de carácter bicéfalo, participando la Comisión y el

en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por el personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión”. Asimismo, siguiendo dicha disposición, por Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 (2010/427/UE) se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (DOUE L201, 3.8.2010, p. 30 y ss).

²⁸ La complejidad de la representación exterior, derivada de la propia complejidad de la Unión Europea ha sido puesta de manifiesto por FERNANDEZ SOLA “la representación internacional de la UE bajo el Derecho originario vigente y la práctica hasta ahora desarrollada tanto por la Unión como por la Comunidad Europea en fiel reflejo de la complejidad institucional y de la integración parcial y por sectores y etapas, sufrida desde su creación. En la actualidad, dicha representación puede ser triple, desarrollada por parte de la Comisión, del Consejo y de los Estados miembros y dentro del segundo grupo por dos instancias diferentes: el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (Mr. PESC) y la Presidencia”, FERNANDEZ SOLA, N: “El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea”, Documento de Trabajo n°46/2008, Real Instituto Elcano, accesible en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

Consejo, reflejando así en el exterior la dualidad orgánica²⁹ existente en el interior y ello porque, como ha puesto de manifiesto SOBRINO HEREDIA, “ninguna de las instituciones de la CE goza de un *ius omnimoda representationis*”.³⁰ Nos encontrábamos así ante un entramado de relaciones que, simplemente a primera vista se antojaba muy complejo dado que, al lado de esa representación exterior compartida entre Comisión y Consejo, nos encontrábamos también con las misiones diplomáticas de los Estados miembros de la Unión –misiones que, además, pueden llegar a convertirse en “instituciones u órganos” a través de los cuales se articulaba la PESC, por lo que, en un determinado momento podían estar, simultáneamente, representando a su Estado en ese tercer país, pero también a la UE-. Todo ello nos situaba ante un escenario con demasiados actores, donde, además, se corría el riesgo de ofrecer una imagen muy alejada de la deseable “coherencia del conjunto de la acción exterior” expresada en el art. 3 TUE (1992).³¹

Dada esa dualidad orgánica de la representación comunitaria cabe preguntarse cómo se determinaba a qué institución le correspondía ejercer la representación exterior de la Unión. Y sólo podemos ofrecer una respuesta si nos adentramos en la arquitectura comunitaria, es decir, en el

sistema de pilares diseñado por el TUE (1992) y ello porque, a pesar de la existencia de un marco institucional único, lo cierto es que en función del pilar en el que nos encontrásemos –intergubernamental o comunitario- cada una de las instituciones implicadas directamente en la representación exterior desempeñaba un papel prácticamente opuesto. Si nos centramos en el pilar comunitario, a la Comisión le correspondía ejercer la representación de la CE en aquellos casos en que nos encontrásemos ante una proyección internacional de las competencias comunitarias exclusivas. Sin embargo, en el caso de competencias de carácter mixto, compartía protagonismo con el Consejo, institución que, a través de su Presidencia rotatoria, representaba no a la Comunidad, sino a sus Estados miembros. Lo cierto es que, en el pilar comunitario era la Comisión europea la que disfruta de un papel preponderante, convirtiéndose, dentro de su marco competencial en el único interlocutor comunitario ante otros sujetos internacionales.³² Para poder cumplir esa función de representación exterior la Comisión disfrutaba de una estructura tanto interna y también externa. En el ámbito interno de las Relaciones Exteriores se ocupan la siguientes Direcciones generales: DG Relex, DG Desarrollo, DG Comercio, DG Ampliación, la Oficina de Ayuda Humanitaria (ECHO) y la Oficina de Cooperación Europa Aid. En el ámbito externo, dicha función de representación le correspondía, obviamente, al Presidente de la Comisión, y también a la red de Delegaciones y oficinas exteriores, que analizaremos posteriormente.

Si nos acercamos a uno de los pilares intergubernamentales con clara vocación exterior, como es la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la pieza clave en torno a la cual giraba la representación

²⁹ Como ha destacado VILARIÑO PINTOS “una de las peculiaridades de las CE era la duplicidad o el carácter bicéfalo de su representación exterior como consecuencia de la atribución de competencias exterior tanto al Consejo como a la Comisión”, VILARIÑO PINTOS, E: “Representación exterior y cooperación diplomática y consular en el Tratado de la Unión Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 22, 1995, p. 421.

³⁰ SOBRINO HEREDIA: “La actividad diplomática de las delegaciones de la Comisión en el exterior de la Comunidad Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, n° 2, 1993, p. 490.

³¹ El antiguo art. 3 TUE establecía que “la Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y cooperarán a tal fin. Asegurarán cada cual conforme a sus competencias la realización de tales políticas”. Con la referencia TUE (1992) hacemos referencia los a dicha Tratado antes de la versión de Lisboa.

³² GALEOTE QUECEDO, G; BECERRIL ATIENZA, B: “Towards a common European Diplomacy? Analysis of the European Parliament Resolution on establishing a common diplomacy”, Documento de trabajo n° 3, 2001, *Instituto de Estudios Europeos*, Universidad San Pablo-CEU.

exterior era el Consejo de la UE, a través de su Presidencia³³, asistida tanto por el Alto Representante para la Política Exterior (Mr. PESC), como por la Presidencia siguiente, mientras que la Comisión estaba asociada a esa función de representación³⁴, formando lo que se ha denominado, desde el Tratado de Ámsterdam³⁵, la “nueva troika”. Aún así, debe destacarse que, de los tres actores que participaban en la representación exterior de la PESC, la Comisión, a través de sus Delegaciones exteriores, era la única institución con representación permanente en terceros países dado que la Presidencia rotaba cada seis meses y el Alto Representante tenía su sede en Bruselas, por lo que, en la práctica:

“la Comisión tiene que desempeñar un papel particularmente importante para asegurar la continuidad y la coherencia con el proceso político de Bruselas, en estrecha relación con el Alto Representante y Secretario General del Consejo para la PESC y con el personal de su departamento”.³⁶

Lo cierto es que el carácter bicéfalo de la representación exterior no consiguió alcanzar algunos de los objetivos que marcaba el propio TUE (1992) como el proyectar una imagen de coherencia y unidad hacia el exterior.³⁷

³³ Art. 18.1 TUE (1992) “en materia de política exterior y de seguridad común, la Presidencia asumirá la representación de la Unión”

³⁴ Art. 18.4 TUE (1992) “la comisión estará plenamente asociada a las funciones mencionadas en los apartados 1 y 2”.

³⁵ Este concepto de “nueva troika” fue introducido por el Tratado de Ámsterdam, puesto que, hasta ese momento, el Presidente del Consejo, para estas funciones de representación estaba asistido por la Presidencia precedente y por la siguiente, en plena asociación con la Comisión. En este sentido, BOIXAREU CARRERA, A; CARPI BADIA, J: *El Tratado de Ámsterdam. Génesis, análisis y contenido*. Bosch, Barcelona, 2000, p. 372.

³⁶ *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la evolución del Servicio Exterior*, COM (2000) 456 final, p. 6.

³⁷ A este respecto puede consultarse la *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de junio de 2006 Europa en el mundo-Propuestas concretas para reforzar la coherencia, la eficacia y la visibilidad*, COM (2006)278final, Bruselas, 8.6.2006

Con la finalidad de superar las dificultades de esa representación bicéfala, el Tratado de Lisboa articula un nuevo diseño de representación exterior con el que busca un objetivo esencial, que es dotar de unidad y coherencia a la acción exterior.³⁸ Este sistema se asienta en tres figuras:

- i) el Presidente del Consejo Europeo;
- ii) el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política Exterior (en adelante, AR);
- iii) el Presidente de la Comisión Europea.

El Presidente del Consejo Europeo es una de las figuras introducidas en el Tratado de Lisboa³⁹ que, tal y como establece el art. 15.6 tiene atribuidas las siguientes funciones:

- a) presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo;
- b) velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales;
- c) se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo;
- d) al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo.

El Presidente el Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad”.

Por lo tanto, de acuerdo con el último párrafo del art. 15.6 TUE el Presidente del

³⁸ En este sentido el Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2007 que puso en marcha, de conformidad con el art. 48 TUE (1992) el proceso de revisión de los Tratados, en su mandato establecía la necesidad de “aumentar la eficacia y legitimidad democrática de la Unión ampliada y la coherencia de su acción exterior”.

³⁹ El art. 15 TUE establece que “el Consejo Europeo elegirá a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez”. El primer Presidente del Consejo Europeo, HERMAN VAN ROMPUY, ha sido nombrado, siguiendo el procedimiento establecido en la citada disposición, en una reunión especial del Consejo Europeo de 18 de noviembre de 2009.

Consejo le corresponden funciones de representación exterior, con las que se busca superar la falta de visibilidad de la UE en el ámbito PESC como consecuencia de las Presidencias rotatorias, si bien cabe destacar la imprecisión de esta disposición en cuanto a la distribución de “competencias” entre la Presidencia y el AR y es que, como ponen de manifiesto Mangas Martín y Liñán Nogueras “*el rango y condición no parecen criterios de fácil objetivación y no será extraño que aparezcan algunas disfunciones*”⁴⁰. Una vez más, será esencial, por tanto, la buena voluntad y el acuerdo de ambos actores para asegurar el traslado, hacia el exterior, de una imagen coherente y unida.

Otra de las figuras que introduce el Tratado de Lisboa es el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad⁴¹ configurado como una pieza clave y fundamental en la representación exterior y en la búsqueda de esa ansiada unidad y coherencia⁴², lo que se deriva del amplio abanico de funciones que asume. El AR, que, conforme al art. 18 TUE será nombrado por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente la Comisión⁴³:

⁴⁰ MANGAS MARTÍN; LIÑÁN NOGUERAS: *Instituciones...*, *op. cit.*, pp. 191-192.

⁴¹ El Alto Representante es una figura deudora del Ministro de Asuntos Exteriores diseñado por el Proyecto de Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa. De hecho, prácticamente la única diferencia que encontramos es el cambio de denominación como consecuencia de la reticencia que mostraron algunos Estados miembros respecto al término “Ministro”. Para un análisis sobre esta figura: SOBRINO HEREDIA, J.M: “Article I-28-Le Ministre des Affaires étrangères de l’Union”, en BURGORGUE-LARSEN, I; LEVADE, A; PICOD, F: *Traité établissant une Constitution pour l’Europe. Parties I et IV “Architecture constitutionnelle” Commentaire article par article*, Tome 1, Bruylant, Bruselas, 2007. DIEZ PERALTA, E: “La representación exterior de la Unión Europea: aspectos jurídicos-institucionales”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 25, septiembre-diciembre 2006, pp. 841-886.

⁴² En este sentido, ANDRES SAENZ DE SANTAMARIA, P: “El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio”, en MARTÍN Y PEREZ DE NANCLARES: *op. cit.*, pp. 204-225.

⁴³ De acuerdo con el art. 18 TUE será nombrada por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, con la

- i) dirige la Política Exterior y de Seguridad Común y de Seguridad y Defensa de la Unión Europea⁴⁴;
- ii) es uno de los Vicepresidentes de la Comisión⁴⁵;
- iii) preside el Consejo de Asuntos Exteriores⁴⁶;
- iv) disfruta de importantísimas funciones con dimensión exterior, dado que, como establece el artículo 27 TUE: a) “representará a la Unión en las materias concernientes a la Política Exterior y Seguridad común; b) “dirigirá el diálogo político con terceros en nombre de la Unión” y c) “expresará la posición de la Unión en OI y Conferencias Internacionales”⁴⁷. El AR se convierte así en una pieza clave para el desarrollo de la Política exterior y de Seguridad⁴⁸, y en ese marco, disfruta, por tanto, de un papel esencial en la representación exterior, ya directamente, ya coordinando la acción de los Estados miembros y de las Delegaciones de la Unión Europea en los diferentes foros internacionales;
- v) para poder desarrollar todo este potencial con dimensión exterior, el art. 27 TUE establece que se “apoyará en un Servicio Europeo de Acción Exterior” disponiendo también cuáles serán las líneas maestras de su actuación⁴⁹ si bien, la organización y el

aprobación del Presidente de la Comisión. Siguiendo el procedimiento establecido en dicha disposición el 19 de noviembre de 2009 Ms. Catherine Ashton fue nombrada AR.

⁴⁴ Art. 18.2 TUE “*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*”

⁴⁵ Art. 18.4 TUE “*el Alto Representante será uno de los Vicepresidentes de la Comisión. Velará por la coherencia de la acción exterior de 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 (...)*”.

⁴⁶ Art. 18.3 TUE

⁴⁷ Art. 27 TUE.

⁴⁸ A pesar de que, formalmente, con el Tratado de Lisboa desaparece el sistema de pilares, lo cierto es que la Política de Seguridad sigue configurándose con un carácter “particular” lo que se deriva tanto del hecho de que se regule en el TUE como de que está dotada de instrumentos jurídicos particulares.

⁴⁹ Art. 27.3: (...) “*este servicio trabajará en colaboración con*

funcionamiento se establecerá mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del AR, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión, Decisión que se adoptó, como veremos, el 26 de julio de 2010⁵⁰;

vi) es la responsable de lo que podemos denominar la “Diplomacia Europea”, dado que, como establece el art. 221.2 TFUE “*las delegaciones de la Unión estarán bajo la autoridad del AR*”, siendo también responsable, tal y como establece el art. 33 TUE de la Diplomacia *ad hoc*, es decir, del envío de representantes especiales con carácter temporal.⁵¹

vii) la suma de esas funciones en el marco PESC con las que se le atribuyen en el seno de la Comisión y Consejo la sitúan frente a la tarea, nada fácil, de “*velar por la coherencia de la acción exterior de la Unión*”⁵², es decir, coherencia de las acciones PESC con el resto de acciones comunitarias y también búsqueda de coherencia y unidad en los ámbitos de competencias compartidas.

Y, por último, no debemos olvidar que también el Presidente de la Comisión tiene atribuidas competencias de representación exterior, dado que, tal y como se establece en el art. 17 TUE:

“con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos en los Tratados,

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”

⁵⁰Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (2010/427/UE), DOUE L201, 3.8.2010, pp. 30 y ss. Sobre el papel del SEAE en el ámbito PESC, puede consultarse, entre otros: GONZÁLEZ ALONSO, L.N: “*La service européen pour l’action extérieure à l’heure de son épreuve: une contribution renforcée de l’UE au maintien de la paix?*”, *Revue Paix et Sécurité Internationales*, num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 11-30.

⁵¹ Art. 33 TUE “*a propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el Consejo podrá designar un representante especial provisto de un mandato en relación con cuestiones políticas concretas. El representante especial ejercerá su mandato bajo la autoridad del Alto Representante*”.

⁵² Art. 18.2 TUE.

asumirá la representación exterior de la Unión Europea”.

Lo cierto es que, si bien con el Tratado de Lisboa la acción exterior de la Unión Europea ha ganado en visibilidad, y el AR, en virtud de las funciones que acumula, puede dotar de coherencia al conjunto de acción exterior, sin embargo, las dudas surgen en el ámbito de la representación exterior dado que si ya el Tratado Lisboa nos ofrece disposiciones muy difusas en relación a quién corresponde la representación, además, éstas, en muchas ocasiones, serán difícilmente trasladables a la vida internacional, dado que los ámbitos de política exterior y seguridad – cuya representación exterior corresponde al AR y al Presidente del Consejo Europeo- y comunitarios –cuya representación corresponde al Presidente de la Comisión-, generalmente funcionan como auténticos círculos concéntricos. En esta línea de necesaria coordinación de las tres figuras implicadas en la representación exterior hay que destacar el art. 2.2 de la Decisión del Consejo por la que se crea el SEAE, dado que establece que este organismo “*asistirá al Presidente del Consejo Europeo, al Presidente de la Comisión y la Comisión en el ejercicio de sus respectivas funciones en el ámbito de las relaciones exteriores*”, lo que, entendemos, puede contribuir muy positivamente en el diseño de una acción exterior más coherente y eficaz.

III. DERECHO DE LEGACIÓN PASIVO DE LA UNIÓN EUROPEA

Las Comunidades Europeas ejercieron el derecho de delegación pasivo, recibiendo misiones diplomáticas tanto de terceros Estados como de otras OI prácticamente desde su creación.⁵³ Si bien es práctica generalmente aceptada que las OI reciban misiones diplomáticas de Estados miembros como de Estados no miembros, en cuyo caso estaríamos ante misiones de observación, lo cierto es que la UE se ha “*separado*” de las reglas que para el ejercicio de este derecho se

⁵³ Gran Bretaña fue el primer país que acreditó una Delegación ante la Alta Autoridad de la CECA en 1952.

establecen en la *Convención de Viena de 1975 sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones internacionales de carácter universal*,⁵⁴ reglas, que, podrían aplicársele por analogía si bien, por el contrario, ha asumido y adaptado, como veremos, las reglas de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 (CVRD 1961).⁵⁵

En la actualidad son más de 160 los sujetos de Derecho Internacional que han acreditado una delegación ante la UE, lo que, a nuestro entender, no es más que un reflejo del reconocimiento de ésta por parte de aquellos, su interés por mantener un contacto permanente dada la importancia de la actividad internacional de la UE, y sobre todo, en relación a los efectos que el desarrollo de las políticas comunitarias puedan producir en estos sujetos.

3.1. Base jurídica

Cabe destacar que el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea no contenía ninguna referencia relativa al ejercicio del derecho de legación pasiva. De hecho, la única mención la encontramos en el *Protocolo sobre Privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas*, cuyo art. 17 disponía que:

“el Estado miembro en cuyo territorio esté situada la sede de las Comunidades concederá a las misiones de terceros Estados acreditadas ante las Comunidades las inmunidades y privilegios diplomáticos habituales”.

Mención que también recoge el Tratado

⁵⁴ Convención que todavía no ha entrado en vigor debido, básicamente a las reticencias de los Estados de sede, puestas ya de manifiesto en el momento en que fue adoptada y que se reflejaron en los votos en contra de Bélgica y las abstenciones de los principales Estados de sede como Estados Unidos, Suiza, Austria, Canadá o Francia, entre otros.

⁵⁵ “Esta laguna existente en el Derecho Comunitario en relación al derecho de legación pasivo se ha superado a través de una doble vía: por una parte, en el ámbito comunitario, a través de un diálogo interinstitucional, y mediante la adaptación de las normas propias del derecho diplomático a las necesidades comunitarias” SÁNCHEZ RAMOS, B: *Op. cit.*, p. 67.

Lisboa (*Protocolo nº 7 sobre los Privilegios y las Inmunidades de la Unión Europea*⁵⁶). Obviamente, esta disposición no regula este derecho, sino que su aplicación se circunscribe a un ámbito concreto como es el estatuto jurídico del que disfrutarán esas delegaciones. Este vacío jurídico se ha superado por una doble vía: en el marco comunitario, gracias al diálogo interinstitucional y mediante la adaptación, como ya hemos avanzado, de las normas del Derecho Diplomático, básicamente las de la CVRD 1961 a la práctica comunitaria.

3.2. Procedimiento de acreditación

Si un Estado no miembro o una OI desean acreditar una misión diplomática ante la Unión Europea, en Bruselas, debe seguir un procedimiento muy similar al de la CVRD 1961 que –como ya hemos destacado– ha sido adaptado a las peculiaridades del proceso de integración comunitario⁵⁷. Ese procedimiento de acreditación va a reflejar el esquema típico de distribución de poderes en la práctica comunitaria ya que la Comisión es la que va a proponer la recepción de una misión de un tercer Estado y es el Consejo de la UE el que finalmente adoptará la decisión por unanimidad⁵⁸. Tras la obtención del consentimiento, el tercer Estado también debe obtener el *placet* para la persona que

⁵⁶ El art. 16 establece que “El Estado miembro en cuyo territorio esté situada la sede de la Unión concederá a las misiones de terceros Estados acreditadas ante la Unión las inmunidades y privilegios diplomáticos habituales”, reescribiendo, fielmente, el art. 17.

⁵⁷ Lo que evidencia, como ha manifestado BLUMAN “la *spécificité des Communautés Européennes au sein des organisations internationales, en même temps que leur rapprochement avec le statut étatique, en particulier sur le plan diplomatique*”, BLUMAN, C: “Etablissement et rupture des relations diplomatiques” en *Aspects récents du droit des relations diplomatiques*, SFDI, Colloque de Tours, Pedone, París, 1989, p. 14.

⁵⁸ Esta regla de la unanimidad implica que cualquier Estado puede bloquear el establecimiento de una misión. Así, por ejemplo Francia, en el año 1964 se opuso al establecimiento con China e igualmente demoró unos meses el otorgamiento del *placet* al representante de las Islas Fidji, porque este diplomático había condenado, en calidad de portavoz de su país ante Naciones Unidas, las pruebas atómicas francesas en el Pacífico.

pretende acreditar como Jefe de misión, siguiendo así, fielmente, las disposiciones de la CVRD 1961.⁵⁹ Asimismo, la Comisión ha destacado la posibilidad, conforme al art. 9 de la CVRD 1961, de la retirada del *placet* a los miembros de la misión, declarándolos *persona non grata*.

El grupo de países ACP, en virtud del Acuerdo de Cotonú, no deben seguir el procedimiento que hemos descrito, es más, no deben someterse a ningún procedimiento de acreditación. Por tanto, si un país del grupo ACP desea establecer una misión diplomática ante la UE, simplemente debe notificar a la Comisión y al Consejo dicha decisión así como el nombre de la persona que va a ser nombrada como Jefe de Delegación, quien tampoco tiene que recibir el *placet*.

3.3. Funciones y estatuto jurídico

Estas misiones tienen encomendadas funciones típicamente diplomáticas, es decir, representación, información y negociación, si bien esta última función puede verse acentuada por las competencias que le han sido transferidas a la UE, en la medida en que su implementación puede producir efectos inmediatos en sus relaciones con terceros Estados no miembros. Sin embargo, estas funciones deben desplegarse desde el “exterior” de la UE, dado que, a diferencia de las misiones de terceros Estados establecidas ante otras OI, éstas tienen vedada su participación en los órganos e instituciones comunitarias, por ello dichas misiones se asemejan más a las misiones diplomáticas tradicionales, acreditadas entre Estados.⁶⁰

En cuanto al estatuto jurídico, éstas disfrutan, de acuerdo con lo establecido en el *Protocolo nº 7 sobre los Privilegios y las Inmunidades de la Unión Europea y el antiguo art. 17 del Protocolo sobre Privilegios e Inmunidades de las CCEE*, de los privilegios e inmunidades habituales derivados de la CVRD 1961.

⁵⁹ Art. 9 CVRD 1961.

⁶⁰ FRID: *op. cit.*, p. 32.

IV. EL DERECHO DE LEGACIÓN ACTIVO: LAS DELEGACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Como ya hemos señalado, estamos ante una OI de integración con un grado de desarrollo que no encuentra parangón en ninguna otra OI.

Sin embargo, a pesar de ello, no debemos perder de vista su carácter de OI⁶¹ lo que implica que estamos ante un sujeto de Derecho Internacional, de carácter limitado y funcional, y que sólo puede actuar dentro del marco de sus competencias, ya sean éstas expresas o implícitas, características que encuentran un claro reflejo en el ejercicio del Derecho de legación.

La UE está representada hoy en día ante 139 Estados no miembros⁶² así como ante otras OI⁶³ participando también, por tanto, en la Diplomacia multilateral. El camino que ha recorrido hasta tejer esa importantísima red de Delegaciones Exteriores no ha sido fácil dada la indefinición o, mejor dicho, la ausencia de regulación de dicho derecho en los Tratados Originarios. Así veremos cómo

⁶¹ DÍEZ DE VELASCO, M (edición preparada por el Prof. Sobrino Heredia): *Las organizaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2016.

⁶² Véase la siguiente web : https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/82/about-the-european-external-action-service-eeas_en (última consulta 7-2-2017).

⁶³ En la actualidad, la Unión Europea cuenta con seis Delegaciones ante otras Organizaciones internacionales: en París, ante la OCDE y la UNESCO; en Ginebra, ante las Naciones Unidas y el conjunto de Organizaciones allí establecidas; en Nueva York, ante la ONU y la Organización para el Desarrollo Energético de la Península de Corea (KEDO); en Viena, ante diversos organismos de la familia de las Naciones Unidas; en Roma, ante la FAO y otras organizaciones relacionadas con la agricultura y la alimentación y en Nairobi, ante el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos -Habitat-. Sobre el Derecho de legación activa ante otras OI, puede consultarse, entre otros: PÉREZ BERNÁRDEZ, C: *Las relaciones de la Unión Europea con organizaciones internacionales: Análisis jurídico de la práctica institucional*, Dirección General de Universidades, Madrid, 2003; SÁNCHEZ RAMOS: *op. cit.*, pp. 235 y ss.

ha sido la Comunidad Económica Europea (CEE), a través de una de sus instituciones, la Comisión, la que ha empezado a ejercer ese Derecho desde prácticamente su creación a pesar del vacío jurídico. Situación que, además, ha permanecido prácticamente invariable -a pesar de las distintas reformas que han ido sufriendo los Tratados Originarios⁶⁴-, hasta la adopción del Tratado de Lisboa, donde, el establecimiento de un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) va a traer consigo, por primera vez, una regulación del Derecho de legación activo.

En este apartado analizaremos, en primer lugar, el funcionamiento de las Delegaciones con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, analizando, posteriormente, en el epígrafe V las novedades aportadas por Lisboa.

4.1. Base jurídica

Las Comunidades Europeas han ejercido el derecho de legación activo prácticamente desde su creación. En este sentido debemos destacar que la Comunidad Económica del Carbón y Acero⁶⁵, sólo dos años después de su creación, en 1954 y a pesar del silencio de su Tratado originario, estableció una delegación ante el Reino Unido, en virtud de un intercambio de notas entre el Presidente de la Alta Autoridad y el representante del Reino Unido ante la CECA, iniciando así el camino hacia el establecimiento de relaciones bilaterales permanentes de corte diplomática con otros sujetos de Derecho Internacional.

Lo cierto es que desde esa fecha, la Comisión no ha dejado de enviar delegaciones al exterior, encontrándonos ahora con una importantísima red que le lleva a estar representada ante más de 130 países. Ante esta realidad, cabe preguntarse qué base jurídica se ha utilizado

⁶⁴ Acta Única Europea, Tratado de la Unión Europea, Tratado de Amsterdam, Tratado de Niza. Por el camino se ha quedado el Proyecto por el que se establecía una Constitución para Europa.

⁶⁵ El Tratado por el que se creaba la Comunidad Europea del Carbón y el Acero fue firmado por los seis Estados miembros originarios el 18 de abril de 1951 en París y entró en vigor el 23 de julio de 1952.

para desplegar esta red exterior. Como ya hemos apuntado, a pesar de que las primeras delegaciones se enviaron prácticamente tras la creación de las Comunidades, sin embargo, los Tratados originarios no contenían ninguna disposición relativa a este derecho teniendo que esperar a la primera reforma del Derecho originario, el Acta Única Europea, para encontrar, como veremos, una mención aunque no regulación de este Derecho. Y es que el fundamento para su ejercicio debe deducirse implícitamente de las distintas competencias -ya sean de carácter exclusivo o compartido- y objetivos que le han sido atribuidos a las Comunidades en los Tratados originarios⁶⁶ en virtud de las cuales la CE ha ido estableciendo un entramado de relaciones, ya sea mediante la celebración de acuerdos, programas de ayuda...-tanto con Estados terceros como con otras OI que han derivado en la necesidad de establecer una representación permanente.⁶⁷

Si bien hablamos de la ausencia de regulación de este derecho en los Tratados Originarios, sin embargo, tres de las sucesivas reformas que han ido sufriendo han incidido, en mayor o menor medida, en este derecho. En ese sentido, tenemos que mencionar, en primer lugar, el Acta Única Europea⁶⁸ puesto que, en

⁶⁶ En esta línea DEMBINSK ha destacado que “...an international organization can send a mission to another subject of International law when that is necessary for it to fulfil its task”, DEMBINSK, L: *The modern law of Diplomacy. External missions of states and international organizations*, The Netherlands, 1988, p. 33.

⁶⁷ En este sentido, la propia Comisión Europea ha señalado que “las delegaciones ejercen las facultades conferidas por el Tratado de la CE en terceros países. Esto significa promover los intereses de Europa incorporados en las políticas comunes, principalmente la política comercial común, pero también en otras políticas, como las de agricultura, pesca, medio ambiente y salud y seguridad. Significa asimismo actuar en áreas como las de Justicia y Asuntos de Interior, en las que la CE no tiene poderes exclusivos”, COM (2001) 381final, Bruselas, 3.7.2001, p. 2.

⁶⁸ El Acta Única Europea, adoptada en 1986 es la primera reforma de los Tratados que llega a ver la luz. Por el camino se quedó, sin embargo, el Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea, de 14 de febrero de 1984, cuyo artículo 89, paradójicamente, sí ofrecería una regulación del derecho de legación activo en los siguientes términos: “La Comisión puede, con el acuerdo del Consejo de la Unión, establecer representaciones en los terceros

su art. 30.9⁶⁹, introdujo una referencia a este Derecho debiendo destacarse, sin embargo, dos características esenciales de dicha disposición: en primer lugar, la referencia a las delegaciones de la Comisión se circunscribe a un ámbito muy concreto, como es la cooperación política europea, y, en segundo lugar, simplemente nos ofrece una referencia a la existencia de dichas delegaciones y la labor que deben desempeñar en el marco de la cooperación política: la coordinación con los Estados miembros. En segundo lugar, debemos hacer referencia al Tratado de la Unión Europea⁷⁰, dado que, en el marco del Título V, relativo a la Política Exterior y de Seguridad Común, plasma, en su art. 20⁷¹, la existencia de Delegaciones de la Comisión en el exterior y perfila el papel que debe desarrollar en este marco. En contraposición a esta situación el Tratado Lisboa⁷² sí se acerca, desde diferentes

ángulos, al Derecho de legación activa: se establece que las Delegaciones de la Unión estarán bajo la responsabilidad directa del AR⁷³, que una de sus funciones es representar a la Unión así como la necesidad de establecer una estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros⁷⁴. Por su parte, en el marco de la PESC, el art. 35 TUE reproduce el antiguo art. 20 TUE al establecer que:

problemas para su ratificación por diferentes Estados miembros, no ha llegado a entrar en vigor. Son varias las novedades que nos ofrecía este proyecto de Tratado en relación a nuestro objeto de estudio: en primer lugar, la atribución de personalidad jurídica internacional a la Unión Europea; en segundo lugar, el art. 230 que establecía que “*las delegaciones de la Unión Europea en terceros países y ante organizaciones internacionales asumirán la representación de la Unión. La delegaciones de la Unión actuarán bajo la autoridad del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas de los Estados miembros*” y, en tercer lugar, la Declaración sobre la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior en la que se establecía que “*para asistir al futuro Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, previsto en el art. 1-27 de la Constitución, en el ejercicio de sus funciones, la Convención reconoce la necesidad de que el Consejo de Ministros y la Comisión, sin perjuicio de los derechos del Parlamento Europeo, convengan en establecer bajo la autoridad del Ministro un servicio común (Servicio de Acción Exterior) compuesto por funcionarios procedentes de los servicios competentes de las Secretarías Generales del Consejo de Ministro y de la Comisión y por personal de los servicios diplomáticos nacionales en comisión de servicios. El personal de las delegaciones de la Unión, que se define en el art. III-230, procederá de este servicio común*”. A la luz de estas disposiciones, cabe concluir en primer lugar, un inevitable cambio de denominación de las delegaciones, que pasarían a denominarse “delegaciones de la Unión”; en segundo lugar, se perfilaba una de las funciones que debían asumir que era, por otra parte, una función típicamente diplomática, la representación, en tercer lugar, se establecía de quién o de qué institución dependerían funcionalmente las delegaciones: el Ministro de Asuntos Exteriores y, por último, destacaba la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior del que procedería el personal de las Delegaciones. Un análisis detallado sobre la representación diplomática en la Constitución Europea se encuentra en SOBRINO HEREDIA, J.M: “La cuestión de la representación diplomática de la Unión Europea en los trabajos de la Convención y en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” en VIDAL-BENEYTO (dir): *El reto constitucional de Europa*, Dikyson, Madrid, 2005, pp. 380-402.

⁷³ Art. 221.2 TFUE.

⁷⁴ Art. 221.1 y 2 TFUE.

Estados y ante las Organizaciones internacionales. 2. Estas representaciones están encargadas de representar a la Unión en todos aquellos asuntos que se refieran a una acción común. Puede también, en colaboración con el agente diplomático del Estado miembro que asume la Presidencia del Consejo Europeo coordinar la actividad diplomática de los Estados miembros en las materias que corresponden a la cooperación. 3. En los terceros Estados y ante las Organizaciones internacionales en las que no haya representación de la Unión, estará representada por el agente diplomático del Estado miembro que asume la presidencia del Consejo o en su defecto, por el agente diplomático de cualquier otro Estado miembro”.

⁶⁹ Art. 30.9 AUE: “*las Altas Partes contratantes y la Comisión, gracias a una asistencia y una información mutuas, intensificarán la cooperación entre sus representaciones acreditadas ante terceros países y ante las Organizaciones internacionales*”.

⁷⁰ El Tratado de la Unión Europea, también conocido como Tratado de Maastricht, es la segunda reforma de los tratados originarios, adoptada el 7 de febrero de 1992 y en vigor desde el 1 de noviembre de 1993.

⁷¹ Art. 20 TUE “*las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión en los terceros países y en las Conferencias Internacionales, así como sus representaciones ante las Organizaciones internacionales, cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones comunes y las acciones comunes adoptadas por el Consejo. Intensificarán su cooperación intercambiando información, procediendo a valoraciones comunes y contribuyendo a la ejecución de las disposiciones contempladas en el art. 20 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*”.

⁷² En gran medida, el Tratado de Lisboa es deudor, en este marco, como en muchos otros, del Proyecto de Tratado por el que se establecía una Constitución para Europea y que, finalmente, como consecuencia de los

“las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Unión en los terceros países y en las conferencias internacionales, así como sus representaciones ante las Organizaciones internacionales, cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las decisiones que establezcan posiciones o acciones de la Unión adoptadas en virtud el presente capítulo”.

4.2. Procedimiento de acreditación

La CE fue tejiendo así una red exterior compuesta por Delegaciones, Oficinas y antenas. Las Delegaciones, que se caracterizan por estar acreditadas con carácter permanente ante un tercer Estado, al frente de la cual se encuentra un Jefe de delegación, son el cauce habitual para el establecimiento de relaciones diplomáticas con terceros Estados. Estas Delegaciones, en numerosas ocasiones, asumen responsabilidades regionales, en cuyo caso una única Delegación puede representar a la Unión Europea en un conjunto de países gracias a la utilización de la técnica de la acreditación múltiple establecida en la CVRD 1961. A su vez, en estos terceros Estados en los que la CE no podía estar presente y, por tanto, desempeñaba sus funciones desde la sede de la Delegación regional o bien, cuando la carga de trabajo o la situación política así lo aconsejaba, podía establecer una oficina o antena, las cuales dependerán administrativa y funcionalmente de la Delegación regional⁷⁵. Hoy en día, la red de Delegaciones exteriores no está todavía cerrada y no deja de crecer, aunque limitada por las restricciones presupuestarias. Si la primeras Delegaciones que se establecieron en el exterior respondían a intereses económicos, comerciales o a la puesta en marcha de la política de cooperación al desarrollo, lo que supuso que las primeras Delegaciones se estableciesen ante países industrializados y los Países ACP –beneficiarios de la Política de ayuda al desarrollo, la propia evolución competencial llevó a la Comisión a establecerse en otras

áreas geográficas como América Latina o Asia. Con la finalidad de que la ampliación de la red exterior se adaptase a las necesidades reales de representación, la Comisión diseñó en 2002 un plan de aperturas que se fundamenta en alguno de estos dos criterios: la importancia del país de acogida para la UE en términos políticos, económicos o comerciales y/o la necesidad de asegurar la gestión sobre el terreno de los programas de cooperación de la Comisión. Así, atendiendo a alguno de dichos criterios, la Unión Europea ha establecido en 2007 Delegaciones en Suiza, Timor Oriental, ante la Unión Africana, en Azerbaiyán, Montenegro, Uzbekistán, ha transformado las Delegaciones regionalizadas de Armenia o Cabo Verde en Delegaciones propiamente dichas, o ha transformado, en 2008, las Delegaciones regionalizadas de Kirguistán, Tayikistán⁷⁶, Yemen, Nepal, Togo, Yibuti y Liberia en Delegaciones.

En relación con el procedimiento de acreditación que se ha seguido para el despliegue de esta red, debemos apuntar que en el marco del derecho comunitario no existía –hablamos del momento pre-Tratado de Lisboa, como ya hemos apuntado– ninguna disposición en la que se regulen cuestiones relativas al procedimiento que ha de seguirse para acreditar una delegación de la Comisión ante un tercer Estado. El Derecho Internacional, por su parte, tampoco nos ofrece una respuesta y ello a pesar de que el Derecho Diplomático es una de sus ramas más codificadas. Esta laguna ha sido superada mediante la aplicación, por analogía, de las disposiciones de la CVRD

⁷⁵ Comunicación de la Comisión de 8 de abril de 1998 relativa al plan pluriannual de asignación de recursos del Servicio Exterior. SEC (1998), 1261 final. Bruselas, 22.07.1998.

⁷⁶ Cambio que se produce como consecuencia de la nueva asociación entre la Unión Europea y Asia. Los últimos planes de aperturas así como las razones que los fundamentan pueden consultarse en las siguientes Comunicaciones de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: *Consolidación y expansión del Servicio Exterior* COM (2005) 239 final, Bruselas, 6.6.2005; *Desarrollo y consolidación del Servicio Exterior: aplicación de las medidas previstas para 2008*, COM (2008) 879 final, Bruselas, 23.12.2008; *Ampliación del servicio exterior: apertura de una Delegación en Islandia y de una oficina en Libia* COM (2009) 550 final.

1961⁷⁷, si bien no debemos olvidar que ésta ha sido adoptada para regular las relaciones entre Estados.

El establecimiento de una Delegación de la Comisión ante un tercer Estado gravitaba en torno a la figura del consentimiento –al igual que en las relaciones entre Estados- en el sentido en que éste debe obtenerse tanto para el establecimiento de una Delegación como para el nombramiento del jefe de delegación, número de miembros que la componen, así como el establecimiento de oficinas en un lugar diferente de aquel en el que radica la Delegación.

En cuanto al procedimiento para el nombramiento del jefe de Delegación este es esencialmente formalista. En un principio se informaba al Estado receptor, aunque de forma no oficial, tanto del nombre como del *curriculum vitae* de la persona que pretendía ser nombrada Jefe de Delegación y si, transcurrido un plazo razonable, el Estado receptor no había expresado ninguna objeción, la Comisión procedía al nombramiento oficial de esa persona como jefe de Delegación y, posteriormente éste, una vez que llegaba a su lugar de destino presentaba sus cartas credenciales remitidas por el Vice-presidente de la Comisión responsable de Relaciones Exteriores al Ministro de Asuntos Exteriores del Estado receptor. Sin embargo, a partir de 1979 la Comisión ha formalizado este procedimiento con lo que, ahora, el acuerdo sobre la persona propuesta como jefe de Delegación ha de confirmarse formalmente por el Estado receptor mediante un intercambio de notas verbales, buscando que el Estado receptor otorgue formalmente el *placet* a la persona que se propone nombrar como Jefe de Delegación. La persona designada como Jefe de Delegación, una vez que llega a su destino, debe presentar las Cartas Credenciales, que

generalmente van acompañadas de las Cartas de llamada de su predecesor. Desde 1983, dichas Cartas, que en principio eran remitidas al Ministro de Asuntos Exteriores, con lo que la delegación quedaba acreditada ante el Gobierno de dicho país, y no ante el Jefe de Estado, van a ser remitidas a este y, excepcionalmente, al Ministro de Asuntos Exteriores cuando así lo establezcan las normas internas de ese Estado.

El estatuto diplomático del que disfruta la Delegación se define bien en un acuerdo formal concluido entre la Comisión y el Estado ante el que se acredita la Delegación, denominado, generalmente, “*acuerdo de establecimiento*”, bien en virtud de un acto unilateral del Estado receptor⁷⁸. Lo usual es la conclusión de un acuerdo de establecimiento que se caracteriza por otorgar a las Delegaciones un estatuto diplomático similar al que disfrutaban las misiones diplomáticas acreditadas entre Estados. Dichos acuerdos, tras reconocer que la CE disfruta de personalidad jurídica interna en el territorio de dicho Estado -lo que le va a permitir celebrar contratos, adquirir y disponer de bienes muebles e inmuebles-, establecen el estatuto jurídico de la Delegación así como de los miembros de ésta. Así, y en base a la reciprocidad –no olvidemos que ante la UE está acreditados más de 150 sujetos de Derecho Internacional- ésta y sus miembros disfrutaban tanto de las obligaciones como de aquellos privilegios e inmunidades que se establecen en la CVRD 1961, lo que implica que tanto los locales como los archivos, documentos y correo diplomático son inviolables y que los locales, mobiliario y resto de bienes situados en ellos, así como los medios de transporte no podrán ser objeto de ningún registro, embargo o medida de ejecución. Por su parte, también los miembros de la Delegación con rango diplomático disfrutaban de los privilegios e inmunidades habituales. Todo ello evidencia, a nuestro entender, que los terceros Estados reconocían a las delegaciones de la Comisión como auténticas representaciones

⁷⁷ Véase SÁNCHEZ RAMOS, B: *Op. cit.*, pp. 136 y ss. En la misma línea, puede consultarse KERRES, P; WESSEL, R.A: “Apples and oranges? Comparing the European Union Delegations to national embassies” Centre for the law of EU External Relations, CLEER Papers 2015/2.

⁷⁸ Procedimiento seguido, por ejemplo, en Australia, Canadá, Estados Unidos o Venezuela.

diplomáticas de la CE en el exterior.

4.3. Funciones

Hemos visto como hasta el momento se ha ido estableciendo un paralelismo entre las Delegaciones de la Comisión y las misiones diplomáticas acreditadas entre Estados, en la medida en que se produce una similitud en cuanto a los procedimientos de acreditación o, por ejemplo, el estatuto jurídico de que disfrutan. Esta simetría también se va producir, en cierta medida, en las funciones llevadas a cabo por estas Delegaciones, si bien las funciones diplomáticas de las Delegaciones son una proyección exterior del ejercicio de las competencias comunitarias y, por tanto, se desarrollan siempre bajo el prisma de la existencia de una diferencia esencial y nada desdeñable en relación a la actividad diplomática desplegada por los Estados, como es el carácter funcional de la actuación comunitaria, consecuencia de su carácter de sujeto de naturaleza derivada. Así, dentro de los límites de sus competencias, las funciones diplomáticas desempeñadas por estas Delegaciones son plenamente asimilables a las ejercidas por la misión diplomática de un Estado, es decir, llevan a cabo las funciones típicamente diplomáticas: representación, información, negociación, así como otras funciones características de la CE como es la gestión de la ayuda exterior.

La función de representación es una de las principales funciones que deben desempeñar las misiones diplomáticas acreditadas entre Estados⁷⁹ tal y como se establece en la CVRD 1961. En el marco comunitario, las Delegaciones de la Comisión también llevan a cabo esa función de representación de la Comunidad en los terceros Estados ante los que está acreditada⁸⁰, si bien esa

representación disfruta de unas características especiales dado que estamos ante un sujeto de carácter derivado y funcional que sólo puede actuar dentro del marco de sus competencias, características que se reflejan en la acción exterior en general y en las Delegaciones exteriores en particular. Así, si nos movemos en el marco de las competencias comunitarias –recordemos, una vez más, que estamos analizando las Delegaciones en la etapa previa al Tratado de Lisboa-, la función de representación y, por tanto, el protagonismo va a recaer sobre la Delegación de la Comisión. Si, por el contrario, se trata de competencias comunitarias que se ejercen en el exterior junto con las competencias nacionales, será preciso buscar fórmulas de asociación entre la Delegación y las misiones diplomáticas de los Estados miembros de la UE acreditadas ante terceros países, evitando, en todo caso, transmitir una imagen de desunión ante el tercer Estado. En contraposición, en el marco de la PESC el protagonismo de la representación exterior lo asume, en los Estados terceros, la misión diplomática del Estado miembro ostenta la Presidencia del Consejo, debiendo estar las Delegaciones plenamente asociadas. Sin embargo, a pesar de ello, las Delegaciones de la Comisión juegan un papel importante, dado que, en el marco PESC, son el único interlocutor permanente ante el tercer Estado. Además, la asunción por las Delegaciones de responsabilidades en este marco ha supuesto uno de los cambios más importantes, puesto que su labor ya no se circunscribe al marco económico, sino que también debe redactar informes de carácter político sobre la situación local y regional del tercer Estado ante el que están acreditadas así como coordinar su actividad con las embajadas locales de los Estados miembros.⁸¹

⁷⁹ Sobre las funciones diplomáticas puede consultarse VILARIÑO PINTOS, E: *Curso de Derecho Diplomático y Consular. Parte General y Derecho Diplomático*. Tecnos, Madrid, 2016.

⁸⁰ Respecto a la Representación el PE ha destacado que “aunque las delegaciones dependen exclusivamente de la Comisión Europea (...) cumplen en la práctica una labor de representación más amplia, de toda la Comunidad”, Resolución del Parlamento Europeo sobre el establecimiento de una

Diplomacia común para la Comunidad Europea, DOCE C135, 7.5.2001, punto H.

⁸¹ En este sentido, el Parlamento Europeo, en una Resolución de 2000 destacaba que “con la PESC, la Unión cobra una nueva dimensión, rebasando definitivamente el ámbito económico. Las instituciones participan ahora en un nuevo ámbito, la política exterior no económica, las relaciones diplomáticas clásicas, la diplomacia”, Parlamento Europeo, Informe sobre el establecimiento de una Diplomacia común para

La información es otra de las funciones típicamente diplomáticas que desarrollan las Delegaciones comunitarias. Esta función, además, adquiere una relevancia fundamental puesto que a ellas les corresponde acercar el fenómeno comunitario a los terceros Estados ante los que están acreditadas, de ahí que sea fundamental su presencia y cooperación no sólo con los gobiernos, sino también con otras instituciones como las universidades, organizaciones no gubernamentales, etc.

Asimismo, la negociación, se perfila como otra función fundamental, sobre todo si tenemos en cuenta el importantísimo papel que juega la Comisión en la negociación de acuerdos internacionales con terceros Estados y que, dependiendo del carácter de la competencia desempeñará en solitario o en estrecha colaboración con las misiones diplomáticas de los Estados miembros.

Por último, debemos señalar que, junto a esas funciones típicamente diplomáticas, las Delegaciones Comunitarias también desplegaban sus funciones en un ámbito específico como es la gestión de la ayuda exterior –en aquellos países ante los que está acreditada y son beneficiarios de estas ayudas–, lo que es comprensible si tenemos en cuenta que la UE es uno de los principales donantes de ayuda exterior a nivel internacional (en este sentido, cabe recordar que la Comisión gestiona, por ejemplo, el Instrumento de financiación de la cooperación para el desarrollo, el Fondo Europeo de Desarrollo o el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación). Dicha gestión se basa en dos principios que son la desconcentración que supone la transferencia de la responsabilidad de la ayuda de la sede (Bruselas) a las Delegaciones y la descentralización transferencia de responsabilidad a los países beneficiarios.

V. LA CREACIÓN EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR: PRINCIPALES CONSECUENCIAS

la Unión Europea, Documento A5-0210/2000 de 18 de julio de 2000.

PARA LAS DELEGACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA

Como ya hemos avanzado, una de las importantes novedades que nos ofrece el Tratado de Lisboa –deudor, una vez más, del *Proyecto de Tratado por el que se crea una Constitución para Europa*– es la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)⁸² que debe prestar su apoyo a la AR –aunque también asistirá al Presidente de la Comisión, a la Comisión y al Presidente del Consejo Europeo⁸³–, en el que se integrarán las Delegaciones de la UE, y que, además:

*“contribuirá a consolidar a la Unión Europea en la escena mundial, a darle una mayor presencia y le permitirá proyectar sus intereses y valores de forma más eficaz.”*⁸⁴

Nosotros nos acercaremos ahora al SEAE⁸⁵

⁸² Art.27 TUE y Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (2010/427/UE), DOUE L201, 3.8.2010. Sobre esta decisión puede consultarse, entre otros, BLOCKMANS, S; HILLION, C (Eds.): *EEAS. 2.0. A legal commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organization and functioning of the European External Action Service*, CEPS, Brussels, 2013.

⁸³ Art. 2 de la Decisión 2010/427/UE establece que *“el SEAE prestará su apoyo y colaborará con los servicios diplomáticos de los Estados miembros, así como con la Secretaría General del Consejo y con los servicios de la Comisión, a fin de garantizar la coherencia entre los distintos ámbitos de la acción exterior de la Unión, así como entre estos y las demás políticas de la Unión”*.

⁸⁴ Doc. 8029/10.

⁸⁵ Para un estudio de este organismo pueden consultarse, entre otros: ALDECOA LUZÁRRAGA, F (Coord): *La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior* Marcial Pons, 2011; PEREZ BERNARDEZ, C: *“Un órgano in statu nascendi: el servicio europeo de acción exterior post-Lisboa”* en SOBRINO HEREDIA: *Innovación...*, op. cit., pp. 457-470; en la misma obra también puede consultarse DASTIS QUECEDO, A: *“La Diplomacia Europea tras el Tratado de Lisboa”* pp. 403-418; MARTINEZ CAPDEVILA, C: *“La adecuación del Servicio Europeo de Acción Exterior a los retos globales de la Unión Europea: Unas reflexiones en clave crítica”* en *Revista General de Derecho Europeo*, n° 24, 2011; SANTOS VARA, J: *“El Servicio Europeo de Acción Exterior: un nuevo instrumento para mejorar la eficacia y coherencia de la acción exterior”* en

si bien lo haremos, exclusivamente, desde el prisma de las novedades que plantea para las Delegaciones de la Unión Europea.

En cuanto a su naturaleza jurídica, el SEAE se configura como un organismo funcionalmente autónomo de la UE, con sede en Bruselas, que desempeñará sus funciones bajo la autoridad de la AR y que será independiente tanto de la Comisión como de la Secretaría General del Consejo, si bien deberá cooperar con éstos y con los servicios diplomáticos de los Estados miembros con la finalidad de garantizar la coherencia de la acción exterior.⁸⁶

Para el desarrollo de sus funciones, el SEAE consta de una administración central y de las delegaciones de la Unión en terceros países y en las OI. En la administración central la AR nombrará un Secretario General, dos Vicesecretarios Generales y los Directores Generales. El Secretario General tiene encomendada la labor de gestionar el SEAE así como de asegurar la coordinación efectiva entre todos los Departamentos⁸⁷ y las

Revista General de Derecho Europeo, n° 23, 2011; GUTIERREZ ESPADA, C: “El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿sólo una hermosa fachada para la inanidad? en *Cuadernos de Deusto*, n° 44, 2011, pp. 63-93.
⁸⁶ Véase Preámbulo de la Decisión 2010/427/UE por la que se crea el SEAE.

⁸⁷ De acuerdo con el art. 4 de la Decisión 2010/427/UE “la administración central del SEAE estará organizada en direcciones generales, las cuales incluirán: -una serie de direcciones generales que comprendan secciones geográficas que abarquen todos los países y regiones del mundo, así como secciones multilaterales y temáticas. Estos departamentos estarán coordinados en la medida de lo necesario con los correspondientes servicios de la Comisión y con la Secretaría General del Consejo; -una dirección general de asuntos administrativos, personal, presupuesto, seguridad y sistemas de comunicación e información, bajo la gestión del Secretario General Ejecutivo (...); -la Dirección de Planificación de la Gestión de crisis, la Capacidad civil y de Planeamiento y ejecución, el Estado Mayor de la UE y el Centro de Situación de la UE, que estarán sometidos a la autoridad y responsabilidad directas de la AR y que asistirán a este último en su tarea de dirigir la PESC de la Unión de conformidad con las disposiciones del Tratado respetando al mismo tiempo, con arreglo al art. 40 TUE, las demás competencias de la Unión”. Asimismo, conforme dicha disposición contará con un servicio jurídico y servicios de relaciones interinstitucionales, información y diplomacia pública, auditoría e inspecciones internas y protección de datos personales.

delegaciones de la Unión.

La puesta en marcha del SEAE trae consigo importantes novedades para la Delegaciones de la Unión, algunas simbólicas, como el obligado cambio de denominación impuesto por el Tratado de Lisboa, y otras más profundas como su propia incorporación en el SEAE. Si hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa las delegaciones exteriores dependían de la Comisión, ahora, se convierten en una pieza fundamental del SEAE⁸⁸ configurándose, además, como “una plataforma clave para la proyección internacional de los intereses europeos comunes”.⁸⁹ Por tanto, a la vista de la Decisión 2010/427/UE por la que se crea el SEAE cabe destacar las siguientes novedades para las Delegaciones de la Unión Europea:

- i) Por primera vez se establece sobre quién recae la responsabilidad de abrir o cerrar una delegación, cuestión importante, porque en último término estamos hablando de la representación de la UE ante un tercer Estado, y que correspondía exclusivamente a la Comisión condicionada, generalmente, por razones presupuestarias. A partir de ahora, de acuerdo con lo establecido en el art. 5⁹⁰ la decisión de abrir una delegación será adoptada por la AR, previa consulta al Consejo y a la Comisión, mientras que la decisión sobre el cierre será adoptada por la AR, de común acuerdo con el Consejo y la Comisión;
- ii) Las delegaciones, que, recordemos, representan a la Unión en su conjunto, están sometidas a la autoridad del AR. En esta línea, el Jefe de Delegación –encargado de la dirección de la delegación– será responsable ante la AR de la gestión global de la labor de la delegación así como de garantizar la coordinación de todas las acciones de la Unión;
- iii) El jefe de delegación asume la

⁸⁸ De hecho, como ya hemos visto, el art. 1 de la Decisión 2010/427/UE dispone que “el SEAE constará de una administración central y de las delegaciones de la Unión en terceros países y en Organizaciones Internacionales”

⁸⁹ Doc. 8029/10, p. 4.

⁹⁰ Decisión 2010/427/UE.

representación de la Unión en los terceros países ante los que esté acreditado; consolidando así una de las funciones principales que venían ya desarrollando las delegaciones de la Comisión y establecida en el CVRD 1961.

iv) El Jefe de delegación podrá recibir instrucciones tanto del AR como de la administración central del SEAE así como de la Comisión.⁹¹

v) Las Delegaciones estarán compuestas por funcionarios y agentes de la Unión Europea y por miembros de los servicios diplomáticos de los Estados miembros nombrados en calidad de agentes temporales, como consecuencia de su integración en el SEAE.⁹²

Hasta ahora, sin embargo, las Delegaciones estaban integradas bien por funcionarios o agentes comunitarios del más alto nivel, pero que carecían de la adecuada formación diplomática o por personal local.

vi) En relación con el estatuto jurídico del que disfrutaban las delegaciones acreditadas ante terceros Estados o ante OI, será la AR la encargada de tramitar los correspondientes acuerdos –entendemos que hace referencia a los actuales acuerdos de establecimiento– en los que se debe reconocer tanto a la propia delegación como al personal diplomático, los privilegios e inmunidades de la CVRD 1961⁹³, consolidando, una vez, la práctica desarrollada con el establecimiento de las

Delegaciones de la Comisión.

vii) El Jefe de Delegación sigue asumiendo responsabilidades en cuanto a la ejecución de los proyectos en aquellos países que sean beneficiarios de algún tipo de ayuda⁹⁴ –piénsese, por ejemplo, en los países beneficiarios de la Política Europea de Vecindad–.

viii) Periódicamente, el Secretario General del SEAE evaluará la labor de la Delegación.⁹⁵

ix) Se alude también a la necesaria cooperación entre las Delegaciones de la Unión y las misiones diplomáticas de los Estados miembros, e incluso se va un paso más allá estableciendo que:

*“las delegaciones de la Unión estarán capacitadas para apoyar a los Estados miembros, a petición de éstos, en sus relaciones diplomáticas y en su función de prestación de protección consular a los ciudadanos de la Unión en terceros países”.*⁹⁶

A la vista de la Decisión sobre la organización y funcionamiento del SEAE podemos concluir que ésta viene a afianzar el papel de las Delegaciones exteriores de la Unión Europea en un doble sentido: por una parte, clarifica algunas cuestiones “claves” para su funcionamiento, determinando su dependencia directa de la AR y el papel del Jefe de delegación y, por otra, incide en una serie de cuestiones que se derivan de la práctica que venían desarrollando las Delegaciones de la Comisión relativa tanto a las funciones como al estatuto jurídico del que disfrutaban la delegación, aproximándose a la práctica desarrollada por los Estados, tal y como se deriva, como ya hemos visto, de la “transposición o adaptación” a las Delegaciones de la Unión de muchas de las disposiciones de la CVRD 1961.

VI. CONCLUSIONES

Como apuntábamos al inicio, con la entrada

⁹¹ Art. 5.3 “en los ámbitos en los que la Comisión ejerce las facultades que le atribuyen los Tratados, la Comisión con arreglo al art. 221 apartado 2, podrá asimismo impartir a las delegaciones instrucciones que serán ejecutadas bajo la responsabilidad global del Jefe de Delegación”.

⁹² Véase art. 5.2, párrafo tercero y art. 6. En este sentido puede consultarse MURDOCH, Z; TRONDAL, J; GÄNZLE, S: “Making the grade, Keeping the Gate”: The recruitment of Member-State Diplomats to the European External Action Service (EEAS); *DSEU Policy Paper n° 13, February 2013*, accesible en http://dseu.lboro.ac.uk/Documents/Policy_Papers/DSEU_Policy_Paper13.pdf

⁹³ Art. 5.6 “el AR tramitará los acuerdos necesarios con el país anfitrión, la organización internacional o el tercer país de que se trate. En particular, el AR tomará las medidas necesarias para garantizar que los Estados anfitriones concedan a las delegaciones de la Unión, así como a su personal y a sus bienes, privilegios e inmunidades equivalentes a los mencionados en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 18 de abril de 1961”

⁹⁴ Art. 5.4: “el jefe de Delegación ejecutará los créditos de operaciones en relación con proyectos de la Unión en el tercer país de que se trate, cuando estos hayan sido subdelegados por la Comisión de conformidad con el Reglamento financiero”

⁹⁵ Art. 5.5. Decisión 2010/47/EU.

⁹⁶ Art. 5.10. Decisión 2010/47/EU.

en vigor del Tratado de Lisboa nos encontramos ante una nueva etapa del proceso de integración comunitario en la que, por fin, los Estados miembros han decidido clarificar uno de los ámbitos claves de actuación de la UE como es la acción exterior. Y, en este sentido, destaca la creación del SEAE por los efectos que ha desplegado en uno de los instrumentos esenciales, a mi entender, para la presencia de la Unión en terceros Estados y otras Organizaciones Internacionales como son las Delegaciones Exteriores de la Unión Europea. No debemos olvidar que la Comisión Europea, sigilosamente, fue tejiendo una red de Delegaciones exteriores sorteando muchas e importantes dificultades tanto en su propia casa –no sólo debido a las lagunas del derecho originario, sino también a la reticencia de los Estados miembros– como fuera, en el Derecho Internacional, poco preparado, a veces, para permitir el pleno desarrollo de la UE en la escena internacional. Esperemos que el rediseño del conjunto de la acción exterior contribuya –a pesar de algunas de las imprecisiones todavía presentes que hemos ido apuntando– a que la UE camine y consolide la tan ansiada imagen de una representación exterior coherente, global y única.

ANEXO: REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALDECOA LUZÁRRAGA, F (Coord.): La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior” Marcial Pons, Madrid, 2011.
- ANDRES SAENZ DE SANTAMARIA, P: “El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio”, en MARTÍN Y PEREZ DE NANCLARES, J (Coord.): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008.
- BLOCKMANS, S; HILLION, C (Eds.): *EEAS. 2.0. A legal commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organization and functioning of the European External Action Service*, CEPS, Brussels, 2013.
- BLUMAN, C: “Etablissement et rupture des relations diplomatiques” en *Aspects récents du droit des relations diplomatiques*, SFDI, Colloque de Tours, Pedone, París, 1989.
- BOIXAREU CARRERA, A; CARPI BADIA, J: *El Tratado de Amsterdam. Génesis, análisis y contenido*. Bosch, Barcelona, 2000.
- BRUTER, M: “Diplomacy without a State: the external delegations of the European Commission”, *Journal of European Public Policy*, junio, 1999.
- DASTIS QUECEDO, A: “La Diplomacia Europea tras el Tratado de Lisboa” en SOBRINO HEREDIA, J.M (Dir.); ALCAIDE FERNÁNDEZ, J; PUREZA, J.M (Coords.): *Innovación y conocimiento*, IV Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales. Lisboa, 23, 24 y 25 de noviembre de 2009, Marcial Pons, 2010, pp. 403-418.
- DEMBINSKI, L: *The modern law of Diplomacy. External missions of states and international organizations*, The Netherlands, 1988.
- DIEZ PERALTA, E: “La representación exterior de la Unión Europea: aspectos jurídicos-institucionales”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 25, septiembre-diciembre 2006, pp. 841-886.
- DÍEZ DE VELASCO, M: *Las organizaciones internacionales* (edición coordinada por José Manuel Sobrino Heredia), Tecnos, Madrid, 2016.
- FERNANDEZ SOLA, N: “La subjetividad internacional de la Unión Europea”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 11, enero/abril 2002, p. 93.
- “El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea”, Documento de Trabajo n° 46/2008, *Real Instituto Elcano*. www.realinstitutoelcano.org.
- FRID, R: *The relations between the EC and International Organizations*, The Netherlands, 1995.
- GALEOTE QUECEDO, G; BECERRIL ATIENZA, B: “Towards a common European Diplomacy? Analysis of the European Parliament Resolution on establishing a common diplomacy”, Documento de trabajo n° 3, 2001, *Instituto de Estudios Europeos, Universidad San Pablo-CEU*.
- GONZÁLEZ ALONSO, L.N: “Le Service Européen pour l’Action Extérieure à l’heure de son épreuve: une contribution renforcée de l’UE au maintien de la paix?”, *Revue Paix et*

Sécurité Internationales, num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 11-30.

- GUTIERREZ ESPADA, C: “El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿sólo una hermosa fachada para la inanidad?” en *Cuadernos de Deusto*, n° 44, 2011, pp. 63-93.

- KERRES, P; WESSEL, R.A: “Apples and oranges? Comparing the European Union Delegations to national embassies” Centre for the law of EU External Relations, *CLEER Papers 2015/2*.

- MANGAS MARTÍN, A; LIÑAN NOGUERAS, D: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2016.

- MANGAS MARTIN, A: “El escoramiento intergubernamental de la Unión”, en MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES J (Coord.): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008.

- MARIÑO MENENDEZ, F: *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, Madrid, 1998.

- MARTÍN Y PEREZ DE NANCLARES, J (Coord.): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008.

- MARTINEZ CAPDEVILA, C: “La adecuación del Servicio Europeo de Acción Exterior a los retos globales de la Unión Europea: Unas reflexiones en clave crítica” en *Revista General de Derecho Europeo*, n° 24, 2011.

- MURDOCH, Z; TRONDAL, J; GÄNZLE, S: “Making the grade, Keeping the Gate”: The recruitment of Member-State Diplomats to the European External Action Service (EEAS); *DSEU Policy Paper n° 13, February 2013*, accesible en http://dseu.lboro.ac.uk/Documents/Policy_Papers/DSEU_Policy_Paper13.pdf

- PEREZ BERNANDEZ, C: *Las relaciones de la Unión Europea con Organizaciones internacionales: análisis jurídico de la práctica institucional*, Dirección General de Universidades. Consejería de Educación. Comunidad de Madrid, 2003.

- “Un órgano *in statu nascendi*: El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) Post-Lisboa” en SOBRINO HEREDIA, J.M (Dir.); ALCAIDE FERNÁNDEZ, J; PUREZA, J.M (Coords.): *Innovación y conocimiento*, IV Jornadas Iberoamericanas de

Estudios Internacionales. Lisboa, 23, 24 y 25 de noviembre de 2009, Marcial Pons, 2010, pp. 457-469.

- SANCHEZ RAMOS, B: *La Unión Europea y las Relaciones Diplomáticas*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2004.

- “La representación exterior de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa: en busca de la unidad, eficacia y coherencia”, en SOBRINO HEREDIA, J.M (Dir.); ALCAIDE FERNÁNDEZ, J; PUREZA, J.M (Coords.): *Innovación y conocimiento*, IV Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales. Lisboa, 23, 24 y 25 de noviembre de 2009, Marcial Pons, 2010, pp. 481-490.

- SANCHEZ RAMOS, B (edit.): *La Unión Europea como actor global. Algunas cuestiones analizadas desde el Tratado de Lisboa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

- SANTOS VARA, J: “El Servicio Europeo de Acción Exterior: un nuevo instrumento para mejorar la eficacia y coherencia de la acción exterior” en *Revista General de Derecho Europeo*, n° 23, 2011.

- SOBRINO HEREDIA, J.M “El Tratado de Lisboa o la capacidad de Europa para reinventarse constantemente” en *Revista General de Derecho Europeo*, n° 19, 2009, <http://www.iustel.com>.

- “La actividad diplomática de las delegaciones de la Comisión en el exterior de la Comunidad Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, n° 2.

- “Article I-28. Le Ministre des Affaires étrangères de l’Union”, en BURGORGUE-LARSEN, L; LEVADE, A; PICOD, F: *Traité établissant une Constitution pour l’Europe. Parties I et IV “Architecture constitutionnelle” Commentaire article par article*, Tome 1, Bruylant, Bruselas, 2007.

- “La personalidad...”, en MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, J (Coord.): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008.

- “La cuestión de la representación diplomática de la Unión Europea en los trabajos de la Convención y en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” en VIDAL-BENEYTO (Dir.): *El reto constitucional de Europa*, Dikyson, Madrid, 2005.

- VILARIÑO PINTOS, E: *Curso de Derecho Diplomático y Consular. Parte General y Derecho Diplomático*. Tecnos, Madrid, 2016.
- “Representación exterior y cooperación diplomática y consular en el Tratado de la Unión Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 22, 1995.

DOCUMENTOS DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

- *Comunicación de la Comisión de 8 de abril de 1998 relativa al plan plurianual de asignación de recursos del Servicio Exterior*. SEC (1998), 1261final. Bruselas, 22.07.1998.
- *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la evolución del Servicio Exterior*, COM (2000) 456 final.
- *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa al Desarrollo del Servicio Exterior* COM (2001) 381 final, Bruselas, 3.7.2001.
- *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Consolidación y expansión del Servicio Exterior* COM (2005) 239 final, Bruselas, 6.6.2005.
- *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de junio de 2006 Europa en el mundo-Propuestas concretas para reforzar la coherencia, la eficacia y la visibilidad*, COM (2006)278final, Bruselas, 8.6.2006.
- *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Desarrollo y consolidación del Servicio Exterior: aplicación de las medidas previstas para 2008*, COM (2008) 879 final, Bruselas, 23.12.2008.
- *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la ampliación del Servicio Exterior: apertura de la una Delegación en Islandia y de una Oficina en Libia*, COM (2009) 55 final, Bruselas, 14.10.2009.
- *Resolución del Parlamento Europeo sobre el establecimiento de una Diplomacia común para la Comunidad Europea*, Documento A5-0210/2000, DOCE C135, 7.5.2001.
- Parlamento Europeo, Informe Brok *sobre los aspectos institucionales relativos a la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior*, A7-0041/2009, 20.10.2009.
- Consejo de la Unión Europea: *Nota de la Presidencia al Consejo y al Consejo Europeo relativo*

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

- Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 (2010/427/UE) por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, DOUE L201, 3.8.2010.
- Propuesta de la Alta Representante al Consejo relativa al Proyecto de Decisión del Consejo por el que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción exterior, Doc. 8029/10, de 25 de marzo de 2010.

