



**CONSEJO DE
LA UNIÓN EUROPEA**

**Bruselas, 9 de junio de 2005 (14.06)
(OR. en)**

9956/05

**CAB 24
RELEX 304**

INFORME DE SITUACIÓN

al: Consejo Europeo

Asunto: Servicio Europeo de Acción Exterior

Adjunto se remite, a la atención de las delegaciones, un informe de situación del Secretario General y Alto Representante y de la Comisión sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior.

SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

**INFORME DE SITUACIÓN CONJUNTO DIRIGIDO AL CONSEJO EUROPEO
POR EL SECRETARIO GENERAL Y ALTO REPRESENTANTE
Y LA COMISIÓN**

1. En su sesión de los días 16 y 17 de diciembre de 2004, el Consejo Europeo invitó al Secretario General y Alto Representante y a la Comisión a que preparasen un informe de situación conjunto sobre los preparativos sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior para su sesión de junio de 2005 a más tardar.

INTRODUCCIÓN

2. A raíz de la firma del Tratado Constitucional en octubre de 2004, el Secretario General y Alto Representante y la Comisión, así como los Estados miembros iniciaron sus trabajos sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). El Alto Representante y el Presidente de la Comisión difundieron un documento temático conjunto, cuya copia se adjunta al presente informe, que sirvió de base para la primera ronda de deliberaciones con los Estados miembros en el COREPER, que tuvo lugar del 10 de marzo de 2005.
3. Así, entre el 27 y el 29 de abril, la Presidencia, conjuntamente con la Secretaría del Consejo y la Comisión, celebró reuniones bilaterales con todos los Estados miembros y ulteriormente también con Rumanía y Bulgaria, procediéndose a un balance general de dichas reuniones bilaterales en el COREPER del 12 de mayo. El presente informe ha sido elaborado a partir tanto del documento temático conjunto como de las citadas deliberaciones.
4. Paralelamente, los Estados miembros han iniciado conversaciones sobre una serie de cuestiones de orden técnico como el estatuto jurídico del SEAE, su personal, cuestiones presupuestarias, funciones administrativas y gestión de las delegaciones de la Unión. Se han celebrado seis reuniones de trabajo sobre una serie de documentos elaborados por el Servicio Jurídico del Consejo y los servicios de la Comisión, que han permitido ya definir algunas orientaciones preliminares, tal como se pone en evidencia en los apartados 14 y 15.
5. También el Parlamento Europeo debatió sobre el SEAE su sesión plenaria del 11 de mayo, una vez concluidos los trabajos preparatorios en las comisiones correspondientes, adoptando posteriormente una resolución sobre este asunto el 26 de mayo.

ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL SEAE

6. El documento temático conjunto del Alto Representante y del Presidente de la Comisión señalaba que el SEAE debía ser un servicio de carácter *sui generis*. Existe un amplio acuerdo entre los Estados miembros a favor de este planteamiento, lo que significaría que el SEAE no sería una nueva "institución" sino un servicio dependiente de la autoridad del Ministro de Asuntos Exteriores, estrechamente vinculado tanto al Consejo como a la Comisión. En opinión de la inmensa mayoría de los Estados miembros, el SEAE podría utilizar funciones de apoyo desarrolladas por la Secretaría General del Consejo o la Comisión, lo que para algunos constituye, por supuesto, un factor relevante para evitar al máximo las duplicaciones y reducir costes.
7. Todos los Estados miembros destacaron que el objetivo del servicio era asistir al Ministro en sus diversas funciones, incluida la de Vicepresidente de la Comisión, ya que debe disponer de medios suficientes para elaborar el orden del día, formular propuestas y velar por la coherencia y unidad globales, en el marco de las disposiciones pertinentes del Tratado. Al mismo tiempo, debe estar en condiciones de dirigir la PESC y la PESD y de cumplir su función representativa.
8. En cuanto a la organización del SEAE, el documento temático conjunto insistía en la necesidad de garantizar que el Ministro, con su doble titularidad, disponga de los medios necesarios para cumplir efectivamente con todas sus responsabilidades, sugiriendo que incluya los servicios que trabajan actualmente en el ámbito de la PESC (incluida la PESD), junto con unidades geográficas que cubran todos los países y regiones del mundo y unidades temáticas especializadas en temas tales como derechos humanos, lucha antiterrorista, no proliferación o relaciones con la ONU. Un grupo reducido de Estados miembros estima que el SEAE debería limitarse a los ámbitos cubiertos por la PESC y la PESD, mientras que otros preferirían en cambio que su mandato fuese más amplio e incluyese ámbitos tales como la ampliación o las políticas de vecindad y desarrollo (existe, sin embargo, un consenso en que no debería incluirse la política comercial). La opinión mayoritaria de los Estados miembros se situaría en un punto intermedio entre esas dos posiciones, llegando, como resultado, a la conclusión de que el SEAE debería incluir al menos los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo (DGE y Unidad Política) y de la Comisión (DG Relaciones Exteriores). Aunque la opinión mayoritaria apuntaba en la dirección de incluir en el servicio al personal militar, existían también dudas al respecto. También existían discrepancias sobre si debía incluirse el Centro de Situación de la Secretaría General del Consejo.

9. Los Estados miembros estuvieron de acuerdo en que debía evitarse en la medida de lo posible la duplicación de funciones. Así, existía un amplio acuerdo en que las unidades geográficas y temáticas del servicio no debían duplicarse ni en la Secretaría General del Consejo ni en la Comisión, aunque no se impedirá con ello a la Comisión organizar sus Direcciones Generales en otros ámbitos tales como comercio, desarrollo o ampliación de manera que puedan ejecutar sus cometidos.

ÓRGANOS PREPARATORIOS DEL CONSEJO

10. Muchos Estados miembros preferirían que los órganos preparatorios del Consejo en el ámbito de las relaciones exteriores, que se ocupan de los asuntos correspondientes al primer pilar, sigan presididos por la Presidencia de turno. En el caso de los grupos puramente PESC o de aquellos que colaboran estrechamente con la PSC, la mayoría de los Estados miembros indicó poder aceptar, o estar abiertos a hacerlo, que los presida un miembro del SEAE, en consonancia con el planteamiento presentado en el documento temático conjunto. Sobre los grupos con competencias compartidas, se estimó que convendría tomar una decisión para cada caso concreto.

DELEGACIONES

11. Existe un amplio consenso sobre la transformación de la actual red de delegaciones de la Comisión en las futuras delegaciones de la Unión, así como sobre el hecho de que, a tenor de la disposición del Tratado constitucional, que las sitúa bajo la autoridad del Ministro de Asuntos Exteriores, deberán formar parte integrante del SEAE. Se deberán respetar además las disposiciones del Tratado que tratan de las responsabilidades institucionales de la representación exterior de la Unión. Para la mayoría de los Estados miembros ello no supone necesariamente que el personal de las Delegaciones tenga que ser miembro del SEAE (el personal responsable de políticas específicas como comercio o la gestión de la asistencia financiera seguiría procediendo de los servicios de la Comisión). Numerosos Estados miembros citaron el ejemplo de sus propias embajadas o representaciones permanentes ante la UE (compuesto por personal de diferentes ministerios nacionales, aunque en su integridad colectivamente bajo la autoridad del jefe de la misión) como modelo para el futuro funcionamiento de las delegaciones de la Unión.

12. El documento temático conjunto planteaba asimismo la idea de que las delegaciones de la Unión podrían asumir cometidos adicionales tales como la protección consular y los visados. La mayoría de los Estados miembros se manifestaron a favor de esta idea, aunque reconocieron que se trataba de un asunto complejo que exigiría un análisis pormenorizado. Algunos Estados miembros sugirieron que las delegaciones de la Unión facilitasen apoyo logístico y técnico a sus visitas de alto nivel. Se propuso también que se compartiesen determinados tipos de informes de las delegaciones de la Unión con los Estados miembros.

PLANTILLA Y CUESTIONES PRESUPUESTARIAS

13. El documento temático conjunto ponía de relieve una serie de cuestiones administrativas y organizativas que es necesario seguir examinando. En este contexto, en opinión de un reducido número de delegaciones, el tamaño global del servicio debía determinarse en función de su ámbito de actuación y de sus funciones. Dado que su personal tendrá tres procedencias distintas (Secretaría del Consejo, Comisión y Estados miembros), éstos insistieron en la importancia de que el SEAE disponga de un número suficiente de diplomáticos nacionales, a todos los niveles. La práctica totalidad estimó que el personal de los Estados miembros debía estar compuesto por agentes temporales y no por expertos nacionales en comisión de servicios, garantizando así un estatuto único y condiciones de trabajo idénticas para toda la plantilla del SEAE.
14. Se constató un amplio acuerdo sobre la necesidad de que el nombramiento del personal del SEAE se basase en los méritos, siguiendo los procedimientos de selección apropiados, en los que el Ministro desempeñaría un papel primordial, que incluiría su aprobación de las decisiones finales. La práctica totalidad de las delegaciones insistió en la importancia de garantizar un equilibrio geográfico adecuado, aunque evitando que se establezca un sistema de cuotas.
15. Las delegaciones convinieron en que era preciso seguir examinando, a partir de las deliberaciones celebradas hasta el momento, las implicaciones de la financiación del SEAE para el presupuesto de la Unión, el papel del Ministro en relación con la función de ordenador de pagos del SEAE así como su correspondiente situación administrativa, y otras cuestiones de orden administrativo y presupuestario.

DOCUMENTO TEMÁTICO SOBRE EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR**INTRODUCCIÓN**

1. El Tratado constitucional (el Tratado) introduce innovaciones institucionales importantes en materia de asuntos exteriores. Prevé la creación del cargo de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión que será al mismo tiempo Vicepresidente de la Comisión (el Ministro). El Tratado también establece la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Los Jefes de Estado o de Gobierno han decidido que, tras su firma el 29 de octubre, el Secretario General y Alto Representante, la Comisión y los Estados miembros comiencen los trabajos preparatorios sobre el SEAE. Una vez que entre en vigor la Constitución, el Ministro presentará una propuesta de Decisión Europea por la que se crea el SEAE. El Consejo decidirá sobre esta propuesta después de consultar al Parlamento Europeo y tras obtener el consentimiento de la Comisión.

2. El presente documento, presentado conjuntamente por el Alto Representante y el Presidente de la Comisión, expone determinados aspectos relacionados con las funciones y la estructura del SEAE. Se pretende que sirva de base para los primeros debates con los Estados miembros en el contexto de la preparación de un informe provisional conjunto del AR y de la Comisión para el Consejo Europeo de junio de 2005, conforme a la petición del Consejo Europeo de diciembre de 2004.

LAS FUNCIONES DEL MINISTRO

3. El artículo 28 del Tratado encarga al Ministro de varias tareas:
 - Estar al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión (PESC) y de la política europea de seguridad y defensa (PESD).
 - Presidir el Consejo de Asuntos Exteriores.
 - Velar por la coherencia de la acción exterior de la Unión.
 - Encargarse dentro de la Comisión de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores.
 - Coordinar los demás aspectos de la acción exterior de la Unión en la Comisión.

4. El Ministro tendrá así responsabilidades importantes de iniciativa y propuesta, coordinación y representación. En lo que respecta a la toma de decisiones y ejecución, el Tratado aclara que los diversos instrumentos mantienen su propia especificidad. Esto es verdad respecto de los medios nacionales -que son de hecho mucho mayores que los de la UE -, y también respecto de la PESC y otros instrumentos de la acción exterior en el plano de la UE. Es importante asegurarse de que una vez que se adopte una política, esta se vea apoyada por un uso coherente de los recursos de la UE así como por instrumentos nacionales, con arreglo a los correspondientes procesos de toma de decisiones.

5. Confiar la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores al Ministro es una innovación importante. La sustitución de la Presidencia rotativa en el ámbito exterior implica cambios fundamentales en otros aspectos de la organización. Un proyecto de decisión que figura en una declaración de la CIG referente al artículo 24 del Tratado establece que el Comité Político y de Seguridad, cuyo papel en la PESC y la PESD se define en el artículo 307 del Tratado, será presidido por un representante del Ministro. El texto del proyecto aplica la misma lógica a los grupos de trabajo que tratan asuntos destinados al Consejo de Asuntos Exteriores: *"La presidencia de los órganos preparatorios de las diversas formaciones del Consejo, con excepción de la formación de Asuntos Exteriores, corresponderá al miembro del grupo que presida la formación correspondiente ..."*

UNIDAD Y COHERENCIA DE LAS ACCIONES EXTERIORES

6. Es importante velar por la unidad entre los diversos ámbitos de la acción exterior de la UE. La creación del cargo de Ministro debería en principio contribuir a ese objetivo, según lo expuesto en el punto 3. Cabe señalar que el Consejo de Asuntos Exteriores será responsable no solamente de los asuntos de la PESC, sino que *"elaborará la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de la acción de la Unión"*, tal como se declara en el artículo 24-3. Más generalmente, de conformidad con el artículo 292-3, el Consejo y la Comisión, ayudados por el Ministro, tienen que mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de la acción exterior de la Unión y entre éstos y sus demás políticas.

7. Para que el Ministro pueda cumplir su mandato, debe tener los medios de elaborar el orden del día, formular propuestas, y velar por la coherencia y la unidad globales, en el marco de las disposiciones pertinentes del Tratado. Al mismo tiempo, debe estar en condiciones de estar al frente de la PESC y de la PESD y de cumplir su función representativa en estos ámbitos, en particular el reemplazo de la troika.
8. No es tarea del Ministro gestionar toda la gama de instrumentos de la acción exterior de que dispone la Unión, sino velar por la coherencia de éstos con las orientaciones políticas de la Unión, que contribuirá a definir.

PRINCIPIOS

9. En este ámbito deben respetarse varios principios:
 - Un cumplimiento estricto de las disposiciones del Tratado, en especial la aplicación de los procedimientos y el ámbito de competencias de las instituciones establecidas por el Tratado (véase el artículo 308).
 - Evitar la duplicación de responsabilidades y establecer una división clara de tareas.
 - Coherencia y unidad de la acción exterior.

EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

10. El SEAE ayudará al Ministro a cumplir su mandato. Esto no obstará para que recurra a otros servicios de la Secretaría General del Consejo (SCG) y de la Comisión. El SEAE trabajará en cooperación con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y contará con funcionarios de los departamentos pertinentes de la SGC y de la Comisión y con personal destacado de los servicios diplomáticos nacionales de los Estados miembros. La introducción de una base jurídica específica en el Tratado confirma la voluntad política de sus autores de prever una solución *sui generis* innovadora, es decir, la creación de un nuevo servicio integrado. Se plantea la cuestión de si debe ser un servicio autónomo, exterior a la Comisión y a la SGC, o si debe estar en parte vinculado a uno de los dos o a ambos.

11. La organización del SEAE deberá velar por que el Ministro, con su doble titularidad, disponga de los medios para cumplir efectivamente todas sus responsabilidades. La primera cuestión a este respecto es la del ámbito de actuación del SEAE y la naturaleza de sus relaciones con la Comisión y los servicios de la SGC.
12. Teniendo en cuenta el papel particular del Ministro al frente de la PESC (incluida la PESD), los servicios que trabajan actualmente en esos ámbitos tanto en el Consejo como en la Comisión deberían ser parte integrante del SEAE. Dado que la PESD y la gestión de crisis forman parte de las responsabilidades fundamentales del Ministro, el Estado mayor debería integrarse en el SEAE. La Estrategia Europea de Seguridad pone de relieve que las amenazas actuales no pueden abordarse con medios puramente militares y subraya la importancia de que se combinen todos los instrumentos de la UE para la gestión de la crisis. Teniendo en cuenta las múltiples funciones del SITCEN, su ubicación requiere más amplia reflexión. En cualquier caso, el Ministro será uno de sus principales clientes y debe tener la posibilidad de pedirle directamente análisis y evaluaciones.
13. Para permitir que el Ministro desempeñe las funciones que le confiere el Tratado, el SEAE debe poder proporcionar asesoramientos e informes políticos unificados no sólo al Ministro, sino también a los otros Comisarios y al Presidente del Consejo Europeo. Esto exige que el SEAE incluya unidades geográficas que cubran todos los países y regiones del mundo. Estas unidades, que no deben duplicarse en la SGC ni en la Comisión, deberían ayudar al Ministro a formar un marco político coherente para las relaciones con un país o una región particular. Esto no impedirá que la Comisión organice sus Direcciones Generales en otros campos tales como comercio, desarrollo o ampliación a fin de que puedan desempeñar sus tareas.
14. Debería haber unidades temáticas particulares, situadas en el SEAE, para problemas tales como los derechos humanos, la lucha antiterrorista, la no proliferación y las relaciones con organizaciones internacionales tales como la ONU.
15. Será importante organizar una consulta efectiva entre el SEAE y los servicios de la Comisión con responsabilidades exteriores incluidos los que se encarguen principalmente de la gestión de políticas internas con una proyección exterior significativa. Podrían plantearse problemas similares a propósito de la conexión entre el SEAE y los servicios de la SGC.

16. Además de estos ámbitos de la acción exterior, existen también ámbitos tales como el comercio, la política de desarrollo y la ayuda humanitaria, la gestión de los programas exteriores de ayuda financiera, y las negociaciones de ampliación. Debido a su naturaleza específica, no hay ningún motivo evidente para que se integren los servicios correspondientes en el SEAE. Sin embargo, en términos generales estos sectores serán coordinados por el Ministro dentro de la Comisión.
17. Teniendo en cuenta la importancia creciente del Parlamento Europeo en materia de relaciones exteriores, el SEAE debería contar con un servicio responsable de relaciones con el PE. Necesitará además servicios de apoyo tales como los servicios de protocolo, seguridad, prensa, y tecnologías de la información. Es aún demasiado temprano para entrar en detalles.

DELEGACIONES DE LA UNIÓN

18. Una innovación importante del Tratado es la creación de las delegaciones de la Unión en terceros países. De conformidad con el artículo 328 del Tratado, las delegaciones de la Unión estarán bajo la autoridad del Ministro. Se plantea la cuestión de si, teniendo en cuenta las diversas responsabilidades de representación exterior de la UE previstas en el Tratado (véanse especialmente los artículos 22, 26 y 296), las delegaciones deben o no formar parte del SEAE. Las normas referentes a estatutos, origen y contratación del personal y gestión financiera, deberían aplicarse en consecuencia. Al igual que las embajadas nacionales, las delegaciones de la Unión pueden incluir personal trasladado de otros servicios para temáticas tales como comercio, JAI, asuntos financieros, agricultura, transporte y otros ámbitos. Este personal debería estar bajo la autoridad del jefe de delegación, al igual que en las misiones diplomáticas nacionales. Es importante asegurarse de que todos los representantes de órganos de la UE en terceros países se integran en una única estructura, como es la delegación de la Unión.
19. Entre las cuestiones que exigen más amplia reflexión figuran la futura función de las delegaciones de la Unión en materia de protección consular y posiblemente en la expedición de visados así como la prestación de otros servicios a los Estados miembros.

20. También se plantean diversas cuestiones referidas a la relación entre el SEAE y los servicios diplomáticos nacionales, en particular:
- El intercambio de información entre el SEAE y los servicios diplomáticos nacionales en la sede y en terceros países.
 - Disposiciones prácticas para que los jefes de las delegaciones de la UE presidan todas las reuniones de los jefes de misión de los Estados miembros de UE en terceros países.

CUESTIONES ADMINISTRATIVAS

21. Es prematuro abordar las numerosas cuestiones administrativas que tendrán que considerarse en relación con el futuro del SEAE. En la actualidad, puede ser útil enumerar tan sólo algunas cuestiones generales que requieren mayor elaboración:
- Cómo podría tener el SEAE una plantilla de personal única, aun siendo su personal de tres procedencias distintas.
 - Cómo podría ser el Ministro la autoridad facultada para proceder a los nombramientos, responsable de la contratación de personal en función de los méritos, y velar a la vez por que se seleccione al personal atendiendo a un origen geográfico lo más amplio posible y recurriendo según el caso a las tres fuentes de personal (Consejo/Comisión/Estados miembros).
 - Cómo podrían reflejarse en las normas de aplicación generales de los Estatutos requisitos específicos para el SEAE, a los cuales estaría sujeto su personal.
 - Cómo afrontar los costes administrativos del SEAE incluida la retribución del personal con cargo al presupuesto de la UE manteniendo el grado necesario de autonomía en la gestión.

OBSERVACIÓN CONCLUSIVA

22. Conforme a las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2004, el Secretario General y Alto Representante y la Comisión elaborarán un informe provisional conjunto sobre los trabajos preparatorios realizados tanto por ellos como por los Estados miembros, que se presentará a más tardar en el Consejo Europeo de junio.