

La acción exterior de la Unión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior

European External Action and European External Action Service

Consuelo Dávila Pérez*
Ana Luisa Trujillo Juárez**

Resumen

En el artículo se señala cuáles son los documentos, instrumentos, instituciones y operaciones que intervienen en la acción exterior de la Unión Europea, destacando al Servicio Europeo de Acción Exterior. Asimismo, se hace una revisión del funcionamiento y problemática del mismo a fin de ofrecer un panorama general de su situación y perspectivas a futuro.

Palabras clave: Unión Europea, política exterior, Servicio Europeo de Acción Exterior y seguridad, relaciones internacionales.

Abstract

The article explains which documents, instruments, institutions and operations are involved in the European Union's external action, highlighting the European External Action Service. It also reviews the operation and problems of the project in order to provide an overview of its situation and future prospects.

Key words: European Union, foreign policy, European External Action Service and security, international relations.

A manera de introducción: el Tratado de Lisboa

En el fallido tratado por el que se establecía una Constitución se habló de retomar el proceso de profundización y el fortalecimiento de la posición de la Unión Europea (UE) a nivel internacional, sobre todo después de los ataques terroristas a las Torres

* Maestra en Relaciones Internacionales. Profesora de tiempo completo adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM. Correo electrónico: consuelo_davila@yahoo.com

** Maestra en Relaciones Internacionales. Profesora de asignatura adscrita al Centro de Relaciones Internacionales, FCPYS-UNAM. Correo electrónico: trujillo670@hotmail.com

Gemelas del 11 de septiembre de 2001. Sin embargo, el proceso de aprobación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa fue rechazado y nunca pudo entrar en vigor.¹ Así pues, tras un largo debate sobre el relanzamiento del proyecto de integración europeo, el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007, comenzó a funcionar el 1º de diciembre de 2009. Dicho tratado considera, entre otras cuestiones, dotar a la UE de los instrumentos necesarios para fortalecer su posición internacional y enfrentar así los nuevos retos a la seguridad, los cuales pueden centrarse en tres puntos:

- a) extender la zona de seguridad en la periferia de la UE; por medio de la creación de un “anillo de amigos” alrededor de Europa del Este y el Mediterráneo; b) apoyar a la configuración de un orden internacional estable y equitativo, particularmente por medio de un sistema multilateral efectivo; y c) buscar medidas y estrategias oportunas para hacer frente a las viejas y nuevas amenazas.²

En el marco del Tratado de Lisboa, la UE manifiesta que las acciones que tome al exterior se basarán en la defensa de los valores e intereses de la Unión; es decir, mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, siempre conservando la coherencia en las decisiones. La ahora Política de Seguridad y Defensa Común (PSDC), sustituye a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), respondiendo así a la necesidad de contar con una política de defensa común diseñada por el Consejo Europeo de manera unánime, lo que permitirá a la UE tener capacidades militares que ayuden al mantenimiento de la paz, prevención de conflictos y el reforzamiento de la seguridad internacional.

Dentro del Tratado de Lisboa se propone que la toma de decisiones recaiga sobre el Consejo y la Comisión Europea, apoyados por el alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, quien era vicepresidente de la Comisión. Con ello, se fusionan el alto representante de Asuntos Exteriores y el comisario para Asuntos Exteriores y Política de Buena Vecindad.

La estructura institucional en la que se apoya la política exterior europea es, sin duda, única en su tipo por varios motivos, el primero es que trata de agrupar y delinear el interés nacional de 27 naciones de forma tal que la UE tenga una sola voz

¹ El proceso de ratificación del Tratado de Constitución para Europa fue detenido después de que Francia vetara por medio de un referéndum celebrado el 30 de mayo de 2005. Véase, Alexandre Pouchard, “El tratado que cambió a Europa/ I” en *Milenio*, 2 de diciembre de 2014, disponible en http://www.milenio.com/internacional/Tratado_de_Lisboa-tratado_Europa_0_419958003.html consultado el 2 de febrero de 2017.

² Alejandro Chanona Burguete, “La Unión Europea a 50 años de los Tratados de Roma: balance y perspectivas de una integración exitosa” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 100, enero-abril, Centro de Relaciones Internacionales-FCPYS-UNAM, México, 2008, p. 106.

y una acción común a nivel internacional, pues para muchos analistas ésta es una de las grandes tareas pendientes del proceso de integración. En segundo término, hay que señalar que el peso y las capacidades que tienen las instituciones en el ámbito exterior se basa en un procedimiento intergubernamental, donde los Estados son quienes definen las políticas, de manera que la Comisión Europea tiene muy poca participación.

Todo este andamiaje institucional creado a partir de Lisboa está enfocado a fortalecer la presencia de la Unión fuera de sus fronteras, a promover sus intereses y a contribuir a la seguridad internacional, todos ellos elementos indispensables para la supervivencia del proyecto europeo, sobre todo ahora que la credibilidad y confianza en el bloque han sido mermadas a causa de los efectos de la crisis económica que ha deteriorado el bienestar de la gente, ha favorecido el surgimiento de grupos nacionalistas y grupos de ultraderecha; al tiempo que la guerra en Siria ha provocado una crisis de refugiados sin precedente.

El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) está llamado a ser una piedra angular en el proceso de reconstrucción de la imagen de la UE, pues a través de éste se buscará generar mayor consenso y acciones coordinadas frente a gobiernos como el de Rusia o el de Estados Unidos bajo la administración de Donald Trump. Para ello, es necesario que se diseñe una estructura integral que supere la simple consulta sobre temas de coyuntura y se consolide como un elemento a través del cual la Unión ejerza verdadera presencia a nivel internacional.³

Como se verá a lo largo de este artículo, el camino no es sencillo, puesto que representa un plan ambicioso que busca el establecimiento de planes y acciones comunes, que a la larga consoliden intereses y valores compartidos en el ámbito de la política exterior. Por lo anterior, en este artículo se tiene como objetivo exponer las bases, instrumentos y figuras de la acción exterior de la UE, resaltando la naturaleza y funciones del SEAE de manera que comprendamos los alcances de su política exterior.

Bases de la acción exterior de la Unión Europea

La política exterior de la UE se establece en el Tratado de Maastricht, firmado en 1992, en donde se proponen tres instrumentos de acción: posición común, estrategia común y acción común; sin embargo, los alcances y la utilidad de las mismas han sido modificadas y adecuadas a lo largo de estos años y a través de los tratados subsecuentes. Cabe señalar que si bien Maastricht es el eje de partida, no hay detalles que delineen concretamente la acción exterior ni hay definiciones de amenaza para la seguridad europea.

³ Federlinga Bindi, *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Brookings Institution Press, Estados Unidos, 2010, p. 37.

Por ello, para hablar de las bases de la acción exterior de la UE es preciso hacer referencia a la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, también conocida como el Documento Solana (*Solana Strategy Paper*) “Una Europa más segura”,⁴ donde se planteaba una visión europea de la seguridad y el rol pretendido para la UE a nivel internacional a través de esbozar una identidad europea en política exterior.

Dicho documento es importante porque trató de crear identidades compartidas y valores comunes de los Estados miembro a fin de desarrollar un sentimiento europeo que generara sinergias respecto a los temas de la agenda internacional y que coordinara los intereses particulares de los miembros de la UE, en un momento en que la seguridad y el terrorismo se convirtieron en el tema principal de la agenda internacional.

Con base en este contexto se establecieron tres valores, a saber: defensa y promoción de la paz, democracia y derechos humanos, todos ellos comunes a los Estados miembros y coincidentes con lo que se espera de la UE en el mundo. Para Francisco Aldecoa es preciso agregar cuatro valores más para construir la identidad europea en el mundo: 1) la búsqueda de una sociedad internacional democrática y de derecho; 2) la cooperación como modo de actuación y gestión de los problemas internacionales; 3) la promoción del modelo económico y social europeo y 4) la utilización de su potencia como factor de atracción y estabilidad.⁵

Tras una revisión en 2008 a la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad⁶ y ante los cambios derivados de la crisis económica del mismo año, resultaba necesario replantearse con seriedad la acción y capacidad fuera de las fronteras, sobre todo a la luz de una posible salida de Reino Unido, lo que hoy es una realidad. Después de varias reuniones y grupos de reflexión sobre el futuro, se publicó la *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Una visión compartida, acción común: una Europa fuerte*, publicada el 26 de junio de 2016, que conjunta una estrategia de seguridad con los lineamientos de acción exterior de la UE, los cuales no están precisamente definidos en el documento de 2003. En este nuevo documento los valores que van a regir las acciones de la Unión fuera de las fronteras son los siguientes:⁷

a) promover la paz y garantizar la seguridad de los ciudadanos;

⁴ Consejo Europeo, *Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 2003, p. 1, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf> consultado el 10 de febrero de 2017.

⁵ Francisco Aldecoa Luzárraga, *Una Europa*, Biblioteca Nueva, España, 2003, pp. 215-216.

⁶ Véase Consejo Europeo, *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, 11 de noviembre de 2008, disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/reports/104637.pdf consultado el 12 de abril de 2017, p. 3.

⁷ Véase Comisión Europea, *Una visión compartida, acción común: una Europa fuerte. Una estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, Bruselas, 26 de junio de 2016, pp. 3-4,

- b) mejorar la prosperidad del pueblo;
- c) fomentar la democracia y los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de derecho, y
- d) promover el orden mundial multilateral, basado en el derecho internacional.

Es importante analizar los principios de la Estrategia, pues aunque la promoción de la democracia, los derechos humanos, promover la paz y el multilateralismo son valores que se repiten en la estrategia anterior, hay dos nuevos: garantizar la seguridad de los ciudadanos y mejorar la prosperidad del pueblo. Ambos son elementos que no aparecen en la versión anterior y que dan cuenta del momento histórico que se vive en la UE, en donde el terrorismo y la crisis económica han provocado dificultades severas en el funcionamiento y en la confianza en el proyecto de integración. Ahora más que nunca se requiere una acción exterior que se vincule con la seguridad interior y el bienestar de la población en general.

Así pues, el nuevo documento expresa una necesidad impostergable de retomar la acción exterior como un elemento que beneficie el desarrollo de la población, pero sobre todo en que se convierta en un factor de seguridad. Por ello, más allá de promover la figura de actor global de peso, la intención es ser un actor clave en los temas que han puesto en riesgo y que han dificultado el funcionamiento de la UE como tal. De ahí que las prioridades dentro de la acción exterior sean las siguientes:⁸

- a) seguridad: se propone aumentar el esfuerzo en defensa, cibernética, lucha contra el terrorismo, energía y comunicaciones estratégicas, así como el compromiso con la seguridad colectiva, por lo que la cooperación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) será clave. Todo ello para proteger a los ciudadanos y su nivel de vida del terrorismo, las amenazas híbridas, la volatilidad económica, el cambio climático y la inseguridad energética;
- b) resiliencia de los Estados y las sociedades del Este y el Sur: aquí se plantea favorecer los mecanismos de resistencia y readaptación de sociedades tocadas por la fragilidad gubernamental, económica, social y climática o energética. Se busca promover Estados prósperos e incluyentes, políticas migratorias justas, por lo que la Política Europea de Vecindad y la Política Común de Seguridad y Defensa serán clave;

disponible en http://www.ceas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf consultado el 30 de abril de 2017.

⁸ *Ibidem.*, pp. 5-7.

- c) perspectiva interior de conflictos y crisis: se busca trabajar a nivel local, nacional, regional y mundial en acciones de todo tipo, desde las preventivas hasta la resolución de conflictos. La idea es que éstos y sus derivados impacten menos en la UE. No es posible resolver en solitario ningún conflicto: la paz sostenible sólo se consigue a través de acuerdos globales sustentados en asociaciones regionales e internacionales. En este sentido, destacamos la decisión de realizar acciones preventivas, aunque no es novedad pues en la estrategia anterior también se esboza la idea de realizar acciones preventivas, como por ejemplo la promoción de Estados democráticos, ordenados, cuyo Estado de derecho sea sólido y propicie sociedades igualitarias. El gran tema quizá sigue siendo cómo, sobre todo en tiempo de austeridad, la cual ha desdibujado en gran medida la presencia de la UE al exterior;
- d) cooperación con organizaciones regionales: en este apartado se habla de la importancia de las organizaciones regionales. Para la UE la apuesta continúa siendo sobre organismos regionales, pues las amenazas de hoy rebasan a los Estados en muchos de los casos; por tanto, los mecanismos regionales siguen siendo la opción. Por ello se reforzará la cooperación con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), con la OTAN, la zona del Magreb, la Unión Africana, Turquía y otros países como Canadá, China, Japón, Corea del Sur e Indonesia (cabe señalar que México no es mencionado a pesar de haber sido denominado en años anteriores socio estratégico), y
- e) gobernanza global para el siglo XXI: se propone impulsar un orden global basado en el derecho internacional y los principios establecidos en la Carta de Naciones Unidas de manera que se transforme el sistema internacional y sus instituciones, pues hay un reconocimiento de que se requieren ajustes que beneficien a más personas.

De lo anterior se puede deducir que la nueva estrategia señala como amenazas principales a la seguridad al terrorismo, las amenazas híbridas⁹ y al crimen organizado. Ahora bien, ¿cuáles son las maneras de combatirlas? Como en la estrategia anterior se pone en primer término a la diplomacia, un tanto por la vocación pacifista de los europeos y otro tanto por la falta de recursos militares y su alta dependencia hacia la OTAN. Derivado de lo anterior, es muy importante el papel que pueden jugar el SEAE

⁹ Para revisar la definición de amenazas híbridas véase Ministerio de Defensa, *El enfoque multidisciplinar de los conflictos híbridos*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, España, 2012, disponible en http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerías/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/051_EL_ENFOQUE_MULTIDISCIPLINAR_EN_LOS_CONFLICTOS_HIBRIDOS.pdf consultado el 30 de abril de 2017.

y de la Política Común de Seguridad y Defensa,¹⁰ y es precisamente aquí donde percibimos diferencias respecto a la estrategia anterior, en la cual el catálogo de amenazas era mucho más amplio. En la nueva estrategia encontramos sólo tres amenazas plenamente identificadas cuyas formas de combatir ya están definidas en la acción de la UE, en su acción exterior pero también interior, como lo señala la Estrategia Europea de Seguridad Interior.

Figuras relacionadas con la acción exterior de la Unión Europea

Con objeto de clarificar las funciones de las instituciones vinculadas con la acción exterior y situar correctamente al SEAE dentro de la estructura de la UE, a continuación ofrecemos una breve descripción de las instituciones vinculadas con la política exterior.

Instituciones y figuras relacionadas con la acción exterior de la Unión Europea

<i>Institución</i>	<i>Surgimiento</i>	<i>Funciones</i>
Consejo de la UE	1957, Tratado de Roma	Integrado por los ministros del exterior de los Estados miembro, pone en práctica la política exterior y de seguridad con base en las disposiciones del Consejo Europeo. Además celebra tratados y acuerdos internacionales en nombre de la Unión.
Consejo Europeo	1974, Cumbre de París	Define las estrategias y orientaciones generales en temas que no pueden ser tratados a nivel ministerial. Es el órgano más importante en la toma de decisiones en el ámbito de la política exterior. El Consejo Europeo puede delegar al Consejo de la Unión la aprobación de decisiones por mayoría cualificada.
Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad	1997, Tratado de Ámsterdam	Preside las reuniones del Consejo de la UE en materia de asuntos exteriores. Posee el derecho de iniciativa y de ejecución. Representa uno de los cinco vicepresidentes de la Comisión Europea, al tiempo que dirige el Consejo de Asuntos Exteriores. Es elegido por un periodo de cinco años por parte del Consejo Europeo por mayoría cualificada. Encabeza el Servicio Exterior Europeo y se apoya en este para realizar sus actividades.

¹⁰ Javier de Carlos Izquierdo, *La nueva estrategia de seguridad europea*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, España, 30 de septiembre de 2016, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM16-2016_EstrategiaSeguridad_DeCarlos.pdf consultado el 1 de febrero de 2017.

Comité Político y Social	1999, Consejo Europeo de Helsinki	Está compuesto por un embajador de cada Estado miembro y tiene como funciones principales monitorear el progreso del ambiente internacional en lo que respecta a la política exterior y de seguridad común; apoya en el diseño de las políticas y supervisa la realización de las decisiones adoptadas. El Consejo funciona como controlador político y dirige misiones estratégicas en temas de gestión de crisis. Las gestiones del Comité están apoyadas por grupos de trabajo político-militar a saber: Comité Militar y el Estado Mayor.
Servicio Exterior Europeo	2007, Tratado de Lisboa.	Bajo la autoridad del alto representante, apoya a éste y al presidente de la Unión en su labor ayudando a garantizar la coordinación de las acciones políticas de la Unión en el exterior, para lo cual es preciso mantener comunicación con la Comisión Europea y con las embajadas de los Estados miembros. El cometido principal consiste en ayudar a fortalecer la presencia de la UE en la escena internacional dándole mayor perfil y la capacidad de proyectar sus intereses y valores de manera mucho más efectiva y eficiente. Para ello, prepara las propuestas y pone en acción disposiciones que previamente han sido aprobadas por el Consejo. Está integrado por personal militar y civil.

Fuente: Elaboración propia con base en información de Comisión Europea, *Glosario de la Unión Europea*, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/ consultado el 12 de julio de 2017; Comisión Europea, *Síntesis de la legislación*, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/ consultado el 12 de julio de 2017 Consejo de la Unión Europea, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/councilplang=es> consultado el 12 de julio de 2017.

Acción exterior de la Unión Europea

Dentro de la acción exterior la UE se propone que, además de los acuerdos comerciales, existan mecanismos que incluyan apoyos a reformas económicas, de salud, educación, programas de infraestructura e incluso, dependiendo del socio en cuestión, programas de investigación y desarrollo de tecnología o bien de cooperación medioambiental. Del mismo modo, se ofrecen mecanismos de diálogo en donde se busca debatir cuestiones relacionadas con la democracia y el respeto a los derechos humanos. Recientemente, en los acuerdos se han incluido cláusulas que están enfocadas a que los países signatarios se comprometan a respetar la no proliferación de armas nucleares.

Para la UE es mejor y mucho más provechoso disuadir y negociar antes que actuar coercitivamente. Los conflictos suscitados en los años noventa generaron un gasto de 200 mil millones de euros en despliegues militares y misiones de reconstrucción, dichos recursos podrían haberse dedicado a la prevención a través de mecanismos pacíficos o diplomáticos, como son: asistencia técnica y financiera, respaldo a la consolidación institucional, la buena gobernanza en los países en desarrollo, ayuda humanitaria, diálogo político y mediación.¹¹

No es casualidad que a nivel internacional 60 por ciento de la ayuda al desarrollo provenga de países de la UE. Este es uno de los instrumentos a través de los cuales se trata de modificar el entorno internacional y ayudar a mitigar la pobreza y la desigualdad, sobre todo en la región contigua a las fronteras europeas. Aunque este no es el único elemento que debe ser considerado para aminorar la pobreza (pues la UE considera también la inversión extranjera y el comercio), ni tampoco el más eficaz; si es un instrumento de coerción bastante sutil y uno de los elementos clave dentro de los parámetros de cooperación internacional manejados por la UE.

El tema de la cooperación para el desarrollo tiene varias vertientes, las cuales están enfocadas a cubrir cada una de las esferas de la seguridad humana, pues dentro de dicha cooperación se encuentran acciones enfocadas a paliar las carencias en terceros países en temas que van desde el acceso a la alimentación, el acceso al agua potable, la salud, el derecho a la educación, el derecho al empleo y acciones para mejorar las condiciones medio ambientales. Como podemos ver, todo esto está enfocado a mejorar las condiciones de vida del individuo.

Asimismo, la UE también opera a través de la cooperación directa bilateral a través del desarrollo de los denominados *Country strategy paper*, los cuales se definen como programas por país en donde se detallan todas las acciones prioritarias, temas a tratar y proyectos que se desarrollarán de manera conjunta. Tienen una duración aproximada de seis años y un presupuesto asignado para tal periodo. La cooperación también puede darse a través del desarrollo de proyectos específicos con organizaciones no gubernamentales, acciones de prevención de crisis y apoyo a la sociedad civil. Cabe señalar que dependiendo de la región, el tema y la cercanía de los países con las fronteras de la Unión se determinará el monto de la ayuda o bien los recursos que se destinen a todos los proyectos que antes se han señalado.

El tipo de acciones que desempeña la UE al exterior se caracteriza por darle gran peso al multilateralismo y a las organizaciones internacionales, en este sentido es muy importante atender los mandatos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la OTAN y la OSCE.

¹¹ *Ibidem*, p. 11.

También vale la pena destacar el peso que se le da al diálogo, a las reuniones bilaterales y birregionales, al intercambio de ideas y la promoción de temas prioritarios así como a la participación en grupos de negociación con países que pueden representar algún tipo de amenaza, como es el caso de las reuniones con Irán o bien el grupo de negociación para resolver el conflicto de Medio Oriente. A manera de colofón y para cerrar el tema, a continuación se presenta una lista de acciones concretas que realiza la UE en el exterior:¹²

Acciones de la Unión Europea en el exterior

<i>Ámbito de seguridad</i>	<i>Acciones</i>
Militar	La UE despliega misiones para la prevención de conflictos y mantenimiento de la paz, humanitarias, de rescate y de desarme, cabe precisar que la vocación de la UE es pacifista, realiza misiones para detener conflictos, no para abatir enemigos. Desde hace 14 años se han desplegado 30 operaciones civiles y militares, entre las que destacan las de Mali, República Centroafricana, Somalia y el Cuerno de África. ¹³
Política	Para la Unión es muy importante colaborar de cerca con Naciones Unidas pues además del peso que se le da multilateralismo, se cree que las instituciones son de gran apoyo para generar un ambiente de respeto al derecho internacional, lo cual ayudaría a limitar el poder de los Estados haciendo del ámbito internacional un espacio más pacífico.
Política militar	La UE es parte del grupo de los cuatro que está orientado a resolver el conflicto de Medio Oriente a través de reconocer dos Estados independientes y democráticos.
Política social	La Unión está comprometida con la defensa y respeto de los derechos humanos a nivel mundial. Este es uno de los puntos centrales de muchos de los acuerdos y de la acción al exterior. En gran parte del diálogo político, asistencia e incluso para la firma de acuerdos comerciales se establece como condición la llamada “cláusula democrática”.

¹² Unión Europea, *Acción exterior de la Unión Europea*, disponible en http://ceas.europa.eu/what_we_do/index_en.htm consultado el 14 de mayo de 2017.

¹³ Comisión Europea, *Temas de la Unión Europea*, “Política exterior y de seguridad”, disponible en https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_eshttps://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_es consultado el 26 de mayo de 2017.

Política económica social	La UE ofrece una relación privilegiada a sus vecinos a través de la Política Europea de Vecindad.
Económica	La UE actúa con una sola voz en la esfera de lo económico: en las negociaciones que se llevan a cabo en el seno de la Organización Mundial de Comercio Europa es representada por una sola delegación.
Económica social	Para apoyar el desarrollo económico y la disminución de la pobreza, la UE dona alrededor del 75 500 millones de euros en 2016, lo que representa 0.51 % del Producto Interno Bruto de la UE. ¹⁴
Económica política	Atendiendo a los cambios que surgen a nivel internacional, la UE buscará contribuir de manera importante en los debates referentes al reencausamiento de la globalización y a paliar los efectos negativos de la misma. Asimismo, participa en todo lo relacionado con las reformas al sistema financiero internacional. Por ello participa activamente en el Grupo del G20, en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.
Ambiental	La UE fue actor clave para que el 12 de diciembre de 2015 se firmara en París el nuevo acuerdo climático que sustituye al Protocolo de Kioto.

Fuente: Elaboración propia

Atendiendo a su vocación de potencia civil, la UE ha tratado de fortalecer su estructura diplomática para atender su vocación pacifista, de ahí la importancia del SEAE. A través de la PESCE, Europa promueve sus intereses y al mismo tiempo trata de impulsar los mecanismos por los cuales cree que se puede construir un mundo más seguro, libre de amenaza y en paz.

La política exterior es clave para proyectar la presencia europea y la nueva visión del poder, la cual se sostiene en la negociación, la ayuda al desarrollo, el intercambio de información, la promoción de la educación, el fortalecimiento del derecho internacional, la promoción de los derechos del hombre, la democracia, el estado de derecho y el desarrollo del potencial económico.

En esta coyuntura internacional de crisis en el modelo capitalista, de surgimiento de nacionalismos y desencanto con la globalización se requiere más que nunca una voz europea mucho más incluyente y social, sobre todo frente a los embates del nacionalismo, la xenofobia y el proteccionismo que encabeza Donald Trump y que

¹⁴ Datos de 2016 según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo. Véase Sala de prensa de la Comisión Europea, “La ayuda oficial al desarrollo de la UE alcanza su nivel más alto de la historia”, *Comisión Europea*, 11 de abril de 2017, Bélgica, disponible en europa.eu/rapid/press-release_IP-17-916_es.pdf consultado el 26 de mayo de 2017.

ha hecho eco en varias partes del mundo. En este sentido, la UE debe ser el actor que pueda mantener los beneficios de la globalización y delinear los caminos que lleven a paliar los efectos negativos que, dicho sea de paso, son muchos y han hecho mella en el bienestar de las sociedades de todas partes del mundo.

Se requiere que la acción exterior sea capaz de reconstruir la imagen de la UE como un proyecto viable y aspiracional para todas las regiones del mundo. Con ello, también se recobrarán la posibilidad de ser un interlocutor importante y con capacidad de hacer valer sus intereses en temas relacionados con su propia supervivencia y seguridad como lo son la crisis de refugiados derivada de la guerra en Siria o las acciones del Estado Islámico.

Por todo lo anterior, es de suma importancia fortalecer el entramado institucional con el que opera la política exterior. En esta tarea, el SEAE juega un papel trascendental, pues está encaminado a ser el mecanismo operativo con el que se puedan llevar a cabo las acciones planteadas en la nueva estrategia de 2016 y el aparato que permita reconstruir la imagen de la UE, pues por su naturaleza puede estar en contacto con la Comisión Europea, embajadas de los países miembros, embajadas e instituciones de gobierno de terceros países, con estudiantes de universidades y la opinión pública en general. Por ello, a continuación haremos un breve análisis de la naturaleza y estructura del SEAE de manera que podamos tener una noción de su funcionamiento y problemáticas principales.

El Servicio Europeo de Acción Exterior

El SEAE, como ya se señaló, tiene sus antecedentes en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en 2004, que nunca entró en vigor puesto que no fue ratificado en referéndum por Francia el 30 de mayo de 2005, entre otros países, por ejemplo Países Bajos.

Es con la firma del Tratado de Lisboa que se establecen algunos puntos de política exterior, entre ellos la puesta en marcha de un aparato que sirva a la política exterior, con la diferencia de que no se le llamará Ministerio de Asuntos Exteriores, sino SEAE.

El Tratado de Lisboa señala que la organización y el funcionamiento del SEAE deberán ser establecidos por una decisión del Consejo, que actuará por sugerencia del alto representante y una vez que se haya consultado al Parlamento y se haya obtenido el consentimiento de la Comisión Europea.¹⁵ El 25 de marzo de 2010 el alto

¹⁵ Véase Comisión Europea, Tratado de Lisboa, artículo 13, *EUR-Lex*, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT> consultado el 20 de febrero de 2017.

representante envió al Consejo de la UE la propuesta de creación del Servicio Europeo de Acción Exterior. Los debates fueron intensos y giraron en torno a cuáles serían las funciones del SEAE y cuál sería la participación de las instituciones de la Unión en la agencia. Emanado de dichos debates surgió el documento que fue aprobado por el Parlamento Europeo, con algunas adecuaciones, el 8 de julio de 2010 con 549 votos a favor por 78 en contra.¹⁶

Tras todo el proceso legislativo, el SEAE se instituyó oficialmente a través de la Decisión del Consejo de la UE del 26 de julio del 2010; sin embargo, entró en funciones el 1 de enero de 2011. Tiene como mandato principal apoyar las gestiones del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, cargo que es ocupado por Federica Mogherini desde el 1 de noviembre de 2014, así como la aplicación de la política exterior y de seguridad de la Unión. Entre sus objetivos más importantes se encuentran los siguientes:

- a) asistir al alto representante, que es también vicepresidente de la Comisión y presidente del Consejo de Asuntos Generales, en su mandato de dirigir la Política Exterior y de Seguridad Común y asegurar la consistencia de la acción exterior de la UE;
- b) auxiliar al presidente del Consejo Europeo, al presidente de la Comisión y a la propia Comisión en el ejercicio de sus funciones en el campo de las relaciones exteriores, y
- c) apoyar a los servicios diplomáticos de los Estados miembro de la UE, a la Secretaría General del Consejo, a la Comisión Europea y al Parlamento Europeo.¹⁷

El SEAE tiene sus oficinas centrales en Bruselas, Bélgica y cuenta con 140 delegaciones cedidas por la Comisión Europea. A nivel administrativo, se ordena a partir de un secretario general ejecutivo y un secretario general administrativo (quienes están bajo el mando del alto representante de la Política Exterior de la Unión Europea). Ellos tienen la encomienda de coordinar las gestiones entre las delegaciones y administrar el presupuesto. El secretario general ejecutivo tiene a su cargo un director general administrativo, dos secretarios generales adjuntos, directores ejecutivos, directores y

¹⁶ Comisión Europea, *Acción exterior de la Unión Europea. Orígenes del Servicio Europeo de Acción Exterior*, disponible en http://ecas.europa.eu/background/origins-of-the-european-external-action-service/index_en.htm consultado el 24 de febrero de 2017.

¹⁷ Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe especial. La instauración del Servicio Europeo de Acción Exterior*, Luxemburgo, 20 de mayo de 2017 p. 8, disponible en http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_11/SR14_11_ES.pdf consultado 31 de marzo de 2017.

jefes de división. Técnicamente, la creación del SEAE significó la transferencia de funciones que realizaba la Dirección General de Asuntos Exteriores de la Comisión Europea y la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea; por tanto, éste opera con recursos del Consejo y de la Comisión Europea. La Secretaría General del Consejo y la Comisión Europea apoyan al SEAE en el proceso de contratación, pago de salarios, exámenes médicos y servicios informáticos y administrativos. La distribución del presupuesto guarda en general la siguiente proporción: 41 por ciento del total se destina a las oficinas centrales, mientras que 59 por ciento del total se asigna a las delegaciones, el monto presupuestal adicional de éstas lo cubre la Comisión Europea. Respecto a la asignación presupuestal, la Decisión del Consejo del 26 de julio de 2010 señala que:

De conformidad con el artículo 314, apartado 1, TFUE, el SEAE elaborará un estado de previsiones de sus gastos para el ejercicio presupuestario siguiente. La Comisión reunirá dichas previsiones en un proyecto de presupuesto. Asimismo, tal como se prevé en el artículo 314, apartado 2, TFUE, la Comisión podrá modificar el proyecto de presupuesto. El SEAE estará sujeto a los procedimientos de aprobación de la gestión previstos en el artículo 319 TFUE y en los artículos 145 a 147 del Reglamento financiero.¹⁸

El cuerpo diplomático del SEAE se integra con personal de la Comisión Europea, la Secretaría General del Consejo de la UE de Asuntos Exteriores y los servicios diplomáticos de los países de la UE. La designación de los puestos se hace considerando los méritos del personal diplomático de cada uno de los Estados miembro y la búsqueda del equilibrio geográfico; sin embargo, los procedimientos de selección son diseñados por el alto representante de la UE. El SEAE cuenta con representaciones en cada una de las delegaciones en terceros países y en todas las organizaciones internacionales donde se tiene presencia. Dichas representaciones están a cargo de un jefe de delegación.

Para cumplir con las funciones que se le han encomendado se utilizan los siguientes instrumentos de ayuda exterior, siempre bajo el mando del alto representante:

- a) Instrumento de Cooperación al Desarrollo: la UE patrocina acciones relacionadas con el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, la estrategia en favor de la seguridad alimentaria, la cooperación en materia de migración y asilo que llevan a cabo los países en desarrollo que

¹⁸ Consejo de la UE, artículo 8 de la Decisión del Consejo, 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0427&from=ES> consultado el 3 de marzo de 2017.

- figuran en la lista de países beneficiarios de la ayuda del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos;¹⁹
- b) Fondo Europeo de Desarrollo: instrumento principal de la ayuda y cooperación al desarrollo que se otorga a los Estados de África, el Caribe y la región del Pacífico, así como a los territorios de ultramar;²⁰
 - c) Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos: el objetivo central de este instrumento es afirmar la democracia, el Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales en el marco de la política comunitaria de cooperación al desarrollo y de la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países, de forma coherente con la política exterior de la UE en su conjunto;²¹
 - d) Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación: dirigido a los países de la Política Europea de Vecindad, es un sistema de cofinanciación hacia los programas enfocados a promover la gobernanza, el desarrollo económico y la equidad social; así como la cooperación transfronteriza e interregional;²²
 - e) Instrumento de Cooperación con los Países Industrializados: a través de este instrumento se busca fortalecer las relaciones de la Unión con países industrializados en aras de encontrar mecanismos que ayuden a tener una economía mundial más equilibrada. Para ello se favorecerá la cooperación, las asociaciones y las empresas mixtas; así como estimular el comercio bilateral, los flujos de inversión y las asociaciones económicas;
 - f) Instrumento de Cooperación en Materia de Seguridad: a través de este instrumento es posible brindar ayuda financiera a países que busquen reforzar sus medidas de seguridad nuclear, sobre todo en centrales nucleares, seguridad del transporte, tratamiento de residuos radiactivos, prevención de accidentes y capacidad de respuesta ante los mismos,²³ y

¹⁹ Comisión Europea, Síntesis de la legislación, *Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo*, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/114173_es.htm consultado el 25 de marzo de 2017.

²⁰ Comisión Europea, Síntesis de la legislación, *Fondo Europeo de Desarrollo*, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_es.htm consultado el 30 de marzo de 2017.

²¹ Comisión Europea, Síntesis de la legislación, *Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos*, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/reasons_with_third_countries/latin_america/114172_es.htm consultado el 26 de marzo de 2017.

²² Comisión Europea, Síntesis de la legislación, *Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación*, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/reasons_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17101_es.htm consultado el 2 de abril de 2017.

²³ Comisión Europea, Síntesis de la legislación, *Instrumento de cooperación en materia de seguridad*,

- g) Instrumento de Estabilidad: a través de este instrumento enfocado a la resolución de crisis, la Unión promueve los procesos de mediación, las administraciones provisionales, el fortalecimiento del Estado de derecho, apoya los procesos de transición. Por lo general se utiliza en los casos en que la Unión no puede prestar ayuda financiera al momento en que surge la crisis.²⁴

Además de las funciones ya señaladas, el SEAE es el encargado de preparar las decisiones de la Comisión, dentro del ciclo de programación, respecto a la dotación financiera global correspondiente a cada región, documentos de estrategia por país y regionales y programas indicativos nacionales y regionales.

El 30 de junio de 2014, en conferencia de prensa celebrada en la capital de Luxemburgo, se presentó el informe especial titulado *La instauración del Servicio Europeo de Acción Exterior*, elaborado por el Tribunal de Cuentas de la UE, el cual muestra una evaluación de la instauración y funcionamiento del SEAE hasta el año 2014, al tiempo que señala algunas recomendaciones para hacer más eficiente el funcionamiento.

En palabras de Szabolcs Fazakas, miembro del Tribunal y responsable del informe, “el SEAE es un servicio exterior operativo de la UE, pero podría funcionar mejor con unas disposiciones financieras y administrativas más eficientes, y una cooperación más estrecha con el cuerpo diplomático de los Estados miembros”.²⁵

El grupo de trabajo que elaboró el informe tomó en consideración muestras de procedimientos de contratación, datos sobre el personal del servicio exterior, encuestas a los Estados miembros, delegaciones y representantes de la Secretaría General del Consejo y algunas direcciones generales de la Comisión Europea. Como se aprecia, es un informe que se enfoca más en la cuestión técnica y operativa que en la efectividad de las acciones desplegadas por el SEAE y su impacto en la imagen de la UE en el mundo.

Desde antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el proceso de integración vivía momentos de crisis no sólo económica, sino política. En ese entonces, la política exterior y la presencia de la UE en el mundo no parecía algo prioritario; sin embargo, el mandato era claro, había que poner en marcha el mecanismo más innovador del Tratado de Lisboa. Es importante señalar que la crisis económica mundial no ha sido

disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/development/sectoral_development_policies/127073_es.htm consultado el 29 de marzo de 2017.

²⁴ Comisión Europea, *Acción Exterior de la Unión Europea, Instrumento de Estabilidad*, disponible en http://ec.europa.eu/ifs/index_es.htm consultado el 30 de marzo de 2017.

²⁵ Comisión Europea. Comunicado de Prensa ECA/14/27, Luxemburgo, 30 de junio de 2014, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-14-27_es.htm consultado el 28 de mayo de 2017.

impedimento para que el presupuesto destinado al SEAE crezca, ni para destinar más personal para el área. Al contrario, desde su puesta en marcha el aumento en el presupuesto y en personal ha sido gradual, una parte es proporcionada por el presupuesto europeo y otra por las delegaciones de los países miembros.

Presupuesto y personal del SEAE (expresado en millones de euros)

<i>Año</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
<i>Rubro</i>					
Personal	3 339	3 376	3 374	3 478	4 200
Presupuesto	464.1	488.6	516.6	518.6	602.8

Fuente: Elaboración propia con datos de los reportes anuales elaborados por el SEAE, disponibles en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3625/annual-activity-reports_en consultados el 24 de mayo de 2017.

El SEAE se instituyó en 2010, y coincidió con el surgimiento de movimientos sociales en los países de Medio Oriente a los que se tuvo que responder de manera inmediata ante la cercanía y las posibles implicaciones para las fronteras de la UE. Aunado a lo anterior y dadas las condiciones de crisis económica que afectaba al bloque, fue necesario que se operara bajo el principio de neutralidad presupuestaria. Dadas las condiciones antes señaladas y la incertidumbre bajo la que se aprobó el Tratado de Lisboa, el informe publicado por el Tribunal de Cuentas determinó que la instauración del SEAE fue precipitada y descuidó algunos aspectos importantes de su funcionamiento.

En efecto, como señala el informe del Tribunal de Cuentas la estructura presenta una organización piramidal mucho más compleja que la de un Estado miembro y que la de la Comisión Europea. Además de que, no se ha cumplido con el criterio de selección del personal que conserve el equilibrio geográfico de los Estados europeos.

Además de lo anterior, es importante señalar que la estructura del SEAE posee un número mayor de puestos directivos, lo que sin duda engrosa el aparato burocrático y abona poco a mejorar los procesos y la toma de decisiones. “Puesto que la mayor parte de los puestos directivos transferidos al SEAE, ya estaban ocupados por funcionarios permanentes, el SEAE creó una estructura con una abultada cúpula, que permitió ocupar un número importante de puestos directivos por diplomáticos de los Estados miembros”.²⁶ En sí, se opera con estructuras heredadas de la Comisión Europea y la Secretaría General del Consejo Europeo; incluso éstos siguen prestando

²⁶ Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe especial. La instauración del Servicio Europeo de Acción Exterior*, *op. cit.*, p. 13.

servicios como contratación del personal, exámenes médicos, pago de salarios y apoyo administrativo.²⁷

Otra de las críticas más interesantes que reporta el informe se refiere a que el aparato administrativo no tiene capacidad de aprobar directrices que rijan los procedimientos internos ni mucho menos una estrategia europea de política exterior que guíe sus actividades y, por ende, la acción exterior de la UE. Sin embargo, ahora que ya está en vigor la *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Una visión compartida, acción común: una Europa fuerte* (publicada el 26 de junio de 2016) habrá que ver cómo se organiza el SEAE de manera que no se continúe con la costumbre de que cada servicio nacional planifique sus actividades sin vinculación con éste.

Resulta interesante destacar la posición que en esta nueva estrategia global se le da al SEAE, pues se plantea como pieza clave para que la UE armonice sus posiciones a nivel internacional y sea capaz de responder mucho más rápido a una crisis internacional. Además, la tarea se antoja mucho más sencilla de lo que era, ahora que Reino Unido saldrá de la UE, al menos porque ya no hay que lidiar con su reticencia.

Aún cuando la UE sigue viviendo tiempos de crisis se asume el compromiso de invertir más y mejor en el personal del SEAE, pues se prevé preparar al personal en cuestiones sectoriales y en valoraciones sobre las regiones prioritarias y en lenguas locales, de manera que el personal haga valer los intereses de la UE de manera más efectiva, sobre todo en el actual contexto de crisis.

En aras de atender los elementos que el informe de 2014 había evidenciado como áreas de oportunidad, como por ejemplo la coordinación entre embajadas de los países miembro y la UE, la nueva estrategia global establece incrementar la cooperación entre las embajadas de los Estados miembros, las delegaciones de la UE, la Comisión Europea, los representantes especiales de la Unión y misiones de las PCSD, con lo que se espera tener mayor capacidad de acción frente a las crisis internacionales. Para coordinar las acciones de manera adecuada se proponen sesiones conjuntas del Consejo de la UE y grupos de reflexión entre el SEAE y la Comisión Europea.²⁸ Habrá que verificar la efectividad de estas disposiciones y de su puesta en marcha, una vez que la estrategia global fue publicada en un contexto de crisis de credibilidad derivada de la hoy inminente salida de Reino Unido, lo que para muchos analistas significa que la imagen de la UE al exterior quedará relegada en la lista de prioridades.

²⁷ *Ibidem.* p. 10.

²⁸ *Una visión compartida, acción común: una Europa fuerte. Una estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, op. cit.*, pp. 39-40.

Conclusiones

El proyecto de dotar a la UE de un servicio exterior resulta uno de los proyectos más ambiciosos del Tratado de Lisboa, al tiempo que es una señal del espíritu federalista que ha impregnado el proceso de integración en diferentes momentos a lo largo de la historia. Sin embargo, dado que el proyecto toca una de las fronteras más delicadas de la soberanía nacional resulta lógico que el proceso sea lento y de avances poco significativos para muchos, pero hay que recordar que en cuestión de política exterior casi siempre se impone lo intergubernamental y este caso no es la excepción. Al contrario, resulta delicado definir el ámbito de acción del SEAE, pues aunque está encaminado a trabajar en favor de la UE, también debe hacerlo por los Estados miembro.

Lo cierto es que aún queda mucho por hacer en cuanto a la definición de la acción exterior de la UE, sobre todo en los aspectos operativos. Por ello se asume que el área de oportunidad no se vincula directamente con el tema presupuestal, sino con definir con claridad algunos de los elementos que se enuncian a continuación:

- a) aclararan los objetivos y tareas del SEAE para con la UE y en relación con los ministerios y embajadas de los países miembros, de manera que no se dupliquen funciones;
- b) desarrollar un marco normativo interno que permita planificar y responder de manera pronta ante una crisis;
- c) mejorar el intercambio de información entre el SEAE y los ministerios de los países miembros de la UE de manera que se pueda contribuir a la seguridad interior de la UE, y
- d) establecer una mayor coordinación entre los ministerios nacionales y el Servicio Europeo de Acción Exterior para hacer valer las prerrogativas que los ciudadanos europeos tienen, adicionales a los derechos que poseen como nacionales.

Fuentes consultadas

- Aldecoa Luzárraga, Francisco, *Una Europa*, Biblioteca Nueva, España, 2003.
- Bindi, Federiga, *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Brookings Institution Press, Estados Unidos, 2010.
- Chanona Burguete, Alejandro, "La Unión Europea a 50 años de los Tratados de Roma: balance y perspectivas de una integración exitosa" en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 100, Centro de Relaciones Internacionales-FCPys-UNAM, México, enero-abril de 2008.

- De Carlos Izquierdo, Javier, *La nueva estrategia de seguridad europea*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, España, 30 de septiembre de 2016, disponible en http://www.iecee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM16-2016_EstrategiaSeguridad_DeCarlos.pdf
- Comisión Europea, *Una visión compartida, acción común: una Europa fuerte. Una estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, Bruselas, 26 de junio de 2016, disponible en http://www.eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
- Comisión Europea, Tratado de Lisboa, artículo 13, Eur-Lex, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>
- Comisión Europea, *Acción exterior de la Unión Europea*, disponible en http://eeas.europa.eu/what_we_do/index_en.htm
- Comisión Europea, *Temas de la Unión Europea*, “Política exterior y de seguridad”, disponible en https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_eshttps://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_es
- Comisión Europea, *Acción exterior de la Unión Europea. Orígenes del Servicio Europeo de Acción Exterior*, disponible en http://eeas.europa.eu/background/origins-of-the-european-external-action-service/index_en.htm
- Comisión Europea, Síntesis de la legislación, *Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo*, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/114173_es.htm
- Comisión Europea, Síntesis de la legislación, *Fondo Europeo de Desarrollo*, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_es.htm
- Comisión Europea, Síntesis de la legislación, *Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos*, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/latin_america/114172_es.htm
- Comisión Europea, Síntesis de la legislación, *Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación*, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17101_es.htm
- Comisión Europea, Síntesis de la legislación, *Instrumento de cooperación en materia de seguridad*, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/development/sectoral_development_policies/127073_es.htm
- Comisión Europea, *Acción Exterior de la Unión Europea, Instrumento de Estabilidad*, disponible en http://eeas.europa.eu/ifs/index_es.htm
- Comisión Europea. Comunicado de Prensa ECA/14/27, Luxemburgo, 30 de junio de 2014, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-14-27_es.htm

- Consejo Europeo, *Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 2003, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>
- Consejo Europeo, *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, 11 de noviembre de 2008, disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/reports/104637.pdf
- Consejo de la Unión Europea, Decisión del Consejo, 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0427&from=ES>
- Ministerio de Defensa, *El enfoque multidisciplinar de los conflictos híbridos*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, España, 2012, disponible en http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/051_EL_ENFOQUE_MULTIDISCIPLINAR_EN_LOS_CONFLICTOS_HIBRIDOS.pdf
- Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe especial. La instauración del Servicio Europeo de Acción Exterior*, Luxemburgo, 20 de mayo de 2017, p. 8, disponible en http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_11/SR14_11_ES.pdf