

LA REPRESENTACIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: ASPECTOS JURÍDICO-INSTITUCIONALES*

EVA DÍEZ PERALTA**

- I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.
- II. LAS MODALIDADES DE REPRESENTACIÓN EXTERIOR EUROPEA: REPRESENTACIÓN DE LA UNIÓN VS. REPRESENTACIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.
- III. EL DISEÑO DE LA REPRESENTACIÓN EXTERIOR EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL.
 - 1. IDEAS GENERALES: VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA CONFIGURACIÓN DE LA FUTURA ACCIÓN EXTERIOR.
 - 2. EL PRESIDENTE DEL CONSEJO EUROPEO.
 - 3. EL MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES.
 - 4. EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR.
- IV. CONSIDERACIONES DE FUTURO: LOS POSIBLES ESCENARIOS ANTE LA CRISIS CONSTITUCIONAL.
- V. REFLEXIONES FINALES.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La acción exterior es generalmente presentada como la principal deficiencia del proceso de construcción europea. El origen de las deficiencias

* Este estudio se enmarca en el proyecto de investigación SEJ2005-09091/JUR sobre «Las consecuencias jurídicas de la globalización en el proceso de integración europea», financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia.

** Doctora en Derecho, Profesora Asociada de Derecho Internacional Público, Universidad de Almería. emdiez@ual.es.

que asedian la política exterior europea reside, en buena medida, en la configuración que los Tratados fundacionales, en su versión actual, llevan a cabo del conjunto de las relaciones exteriores de la Unión¹. Los efectos de esta situación no dejan de ser preocupantes. Lo cierto es que la infortunada y desfasada construcción del modelo de acción exterior que aquéllos han ido erigiendo, aparte de condicionar *ad intra* cualquier avance en la consolidación del proyecto político europeo, también amenaza con provocar *ad extra* un serio debilitamiento de la imagen y el buen nombre de la Unión, puesto que impide que los Estados miembros ejerzan en común su influencia en los asuntos mundiales.

Con carácter general, desde que el Tratado de Maastricht segmentara «formalmente» en pilares el proceso de construcción europea, las dimensiones económica y política de su acción exterior han permanecido teóricamente ancladas en estructuras jurídicas presididas por lógicas y procedimientos diferentes, una de carácter integrador y otra de naturaleza intergubernamental. Pero el tiempo, y sobre todo la práctica, han puesto de relieve lo difícil que resulta mantener esta disociación radical entre las relaciones exteriores comunitarias (preferentemente económicas) y los restantes ámbitos de la política exterior, ya pertenezcan al segundo o al tercer pilar de la Unión Europea². Puede servir de ejemplo el ingente

¹ Véase, por todos, ROLDÁN BARBERO, J., «Les relations extérieures de l'Union Européenne: quelques faiblesses et incertitudes juridiques», en *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, vol. II, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 2003, pp. 173-185. Particularmente, por lo que se refiere a la PESC, pueden verse las interesantes reflexiones de LIÑÁN NOGUERAS, D.J., «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea: la subordinación permanente», *Studi sull'integrazione europea*, n.º 2, 2006, pp. 211-224. Aprovecho para agradecer al autor que me haya adelantado una versión originaria del trabajo. Por otra parte, algunos expertos se inclinan más por reseñar los logros y realizaciones de una incipiente política exterior europea. Véase, a este respecto, ALDECOA LUZÁRRAGA, F., «Avances de la política exterior de la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 2, 2002, pp. 199-223, en p. 216. En general, entre la literatura más actualizada en la materia destacaríamos la segunda edición de la obra colectiva dirigida por LOUIS, J.-V., y DONY, M., «Relations extérieures», *Commentaire J. Megret. Le droit de la CE et de l'Union Européenne*. Vol. 12, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2005. Asimismo, puede verse EECKHOUT, P., *External Relations of European Union. Legal and constitutional foundations*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

² Esta obligada y necesaria interconexión entre ambas dimensiones de la acción exterior europea se ha puesto de relieve con detalle en el trabajo de TERPAN, F., *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union Européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2003. Se trata, concretamente, del capítulo titulado «Vers une politisation systématique des relations extérieures communautaires», que ocupa las páginas 33 a 71 de la citada obra.

número de acuerdos internacionales celebrados conjuntamente por la Comunidad Europea y los Estados miembros con arreglo al procedimiento mixto. En las postrimerías del siglo XX, el contenido de estos acuerdos se fue extendiendo cualitativamente, llegando a abarcar facetas tan disímiles como la económica, la comercial, la financiera, la cultural, la social, la política y la de seguridad. Conviene añadir, por otra parte, que la interconexión entre pilares es, y debe ser, la tendencia en la lucha contra dos de las principales amenazas de nuestro tiempo, a saber, el terrorismo internacional³ y la proliferación de armas de destrucción masiva⁴. Sendos ámbitos de actuación precisan de un importante despliegue —¡y alarde!— de naturaleza diplomática, antes bien que la eventual imposición de medidas de carácter represivo, sean o no de naturaleza económica.

La artificial división en pilares a la que me he referido, unida a la falta de personalidad jurídica (expresa) de la Unión Europea, han provocado que la construcción europea se halla visto aquejada, en más de una ocasión, por los problemas que resultan de la falta de coherencia, factor éste clave si lo que se pretende es asegurar una gestión adecuada de la actividad exterior⁵. Esta falta de coherencia se pone de manifiesto

³ Con más detenimiento puede verse BENOIT, L., «La lutte contre le terrorisme dans le cadre du deuxième pilier: un nouveau volet des relations extérieures de l'Union Européenne», *Revue du Droit de l'Union Européenne*, n.º 2, 2002, pp. 83-313.

⁴ La diplomacia europea en Irán, a propósito de la reanudación de su programa nuclear, capitalizada en un primer momento por el triunvirato formado por Reino Unido, Francia y Alemania, y sostenida ahora por el Consejo de la Unión a través de la figura de J. Solana, Alto Representante de la PESC, cuenta en la actualidad con el respaldo de Estados Unidos, Rusia y China, aun cuando el primero de los países que conforman esta terna había mostrado, en un principio, sus reticencias a este respecto.

⁵ J. Roldán ha manifestado, a estos fines, que «[e]s este concepto, la coherencia —entre órganos, entre políticas, entre la acción de la Unión y la de los Estados miembros—, el gran reto que tiene por delante la política exterior europea». ROLDÁN BARBERO, J., «La política exterior de la Unión Europea a la luz de su Tratado constitucional», *Circunstancia. Revista del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, n.º 7, mayo 2005 (disponible en <http://www.ortegaygasset.edu/circunstancia/principal.htm>). En particular, sobre las limitaciones de los principios de coherencia y unidad institucional puede verse el trabajo de CAMPINS ERITJA, M., «La unidad institucional en el Tratado de Ámsterdam», en OLESTI RAYO, A. (coord.), *Las incertidumbres de la Unión Europea después del Tratado de Ámsterdam*, J.M. Bosh Editor, Barcelona, 2000, pp. 107-136. En la doctrina extranjera véase, ampliamente, GAUTTIER, P., «Horizontal coherence and the external competences of the European Union», *European Law Journal*, n.º 1, 2004, pp. 23-41.

no sólo en la formulación y aplicación de las decisiones que inciden en la acción internacional de la Unión; acaso también en el grado y reparto de las responsabilidades que incumben a la pluralidad de actores que intervienen en las distintas esferas de la acción exterior. A esto hay que sumar un modelo de representación externa complejo, bicéfalo, que provoca tensiones en el plano interno y genera desconcierto y desconfianza en Estados no pertenecientes a la Unión Europea. Se advierte, además, una falta de coherencia vertical, esto es, de simetría entre la acción comunitaria y las actitudes individuales sostenidas por algunos gobiernos —en ocasiones aglutinadas en torno a directorios y ternas⁶—, que condicionan la acción exterior europea y no a la inversa, como cabría esperar⁷.

Es un lugar común que las fricciones internas a propósito de la guerra de Irak evidenciaron y agravaron la incapacidad de la Unión Europea para erigirse como un actor único, con voz y mensaje propios en el panorama internacional. Y ello a pesar de que el principio de cooperación leal en su concepción más absoluta —pues entendemos que otra no cabe— exige un ejercicio responsable en la realización de los objetivos del Tratado⁸ y, en particular, de la prescripción de una identidad euro-

⁶ Por citar un ejemplo actual, el diálogo energético entre Rusia y la Unión Europea se desarrolla de forma paralela a la «mini cumbre» que, sobre esta misma materia y en defensa de intereses puramente estatales, han celebrado Rusia, Francia y Alemania en septiembre de 2006. Bien es verdad que estas cumbres podrían beneficiar a la Unión Europea si los intereses de Francia y de Alemania coinciden con los intereses europeos generales.

⁷ Sin ir más lejos, y a modo de ejemplo, el gobierno español de José Luis Rodríguez Zapatero retomó el diálogo político con Cuba antes incluso de que se hubiese debatido en el seno de la Unión Europea la conveniencia de replantear la política de sanciones contra este último país, lo que le valió fundadas críticas por parte de algunos de sus socios europeos. En la doctrina, y en este orden de cuestiones, J. Roldán ha analizado con detenimiento «el papel protagónico y constituyente que desempeñan los Estados miembros en el proceso de construcción europea», en ROLDÁN BARBERO, J., «Soberanía del Estado y Derecho de la Unión Europea» en *Soberanía del Estado y Derecho de la Unión Europea. Libro Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Tomo II, Universidad de Sevilla, 2005, pp. 1215 ss., en p. 1222.

⁸ Basta con una lectura concordada de los artículos 11.2, 19 y 20 del TUE. Conviene recordar, como se ha escrito, que el artículo 11.2 del TUE mitigó el aspecto intergubernamental de la PESC al introducir un principio de solidaridad similar al existente en el seno del TCE, de manera que los Estados miembros deben abstenerse de adoptar cualesquiera medidas que pudieran obstaculizar la PESC. Véase, en este sentido, BACHES OPI, S., FLOYD, R., «A shaky pillar of global stability: the evolution

pea exterior prevista en el artículo 2 del TUE. Ahora bien, resulta igualmente cierto admitir que este estrepitoso y sonado fracaso de la política exterior europea no logró dejar inertes las reflexiones y debates que, por ese mismo entonces, pusieron el acento en cómo fortalecer e incrementar el papel de liderazgo internacional de la Unión⁹, discusiones en las que también se vería implicada la opinión pública europea¹⁰. En efecto, conviene recordar que la Declaración de Laeken recogía la demanda ciudadana de «más Europa en los asuntos exteriores, de seguridad y de defensa (...) más acción y mejor coordinada para luchar contra los focos de conflicto en Europa, a su alrededor y en el resto del mundo». De ahí que confiara a los Convencionales el inmenso desafío de «¿cómo hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en el nuevo mundo multipolar?»¹¹ En definitiva, se abordaba,

of the European Union's Common Foreign and Security Policy», *The Columbia Journal of European Law*, vol. 9, n.º 2, 2003, pp. 299-332, p. 309.

⁹ F. Aldecoa ha sostenido, a este respecto, que «resulta imposible desligar los avances constitucionales en materia de política exterior, y especialmente en defensa, de la crisis europea causada por la división de los Estados miembros ante la guerra de Irak. Así, la crisis ha actuado de catalizador permitiendo el relanzamiento de la defensa, la formulación de un concepto estratégico para Europa y de otros avances en los principios y objetivos de la Política Exterior Común». ALDECOA LUZÁRRAGA, F., «La política exterior común en la Constitución Europea», en MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. (dir.), MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. (coord.), *Derecho Internacional y Tratado constitucional europeo*, Marcial Pons, Madrid, 2006, pp. 419-448, en la p. 421.

¹⁰ Así lo prueban las multitudinarias y numerosas manifestaciones que se celebraron en toda Europa en contra de la guerra de Irak. Además, en los meses inmediatamente posteriores a la invasión de aquel país por las fuerzas anglo-norteamericanas (con la complicidad, en mayor o menor medida, de otros gobiernos europeos), los resultados de las encuestas del Eurobarómetro reflejaban el firme respaldo de la ciudadanía a la construcción de una sólida política exterior europea. Es preciso añadir que, en un reciente trabajo, U. Petersmann lleva a cabo un estudio comparado de las Estrategias de Seguridad europea y estadounidense, en el que resalta la apuesta europea por el modelo multilateral frente a la corriente unilateralista que impera al otro lado del Atlántico. PETERSMANN, U., «The 2004 Treaty Establishing a Constitution for Europe and Foreign Policy: A new constitutional paradigm?», en GAITANIDES, CH., KADELBACH, S., RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. (eds.), *Europa und seine Verfassung. Festschrift für Manfred Zuleeg*, Nomos, Baden-Baden, 2005, pp. 176-194, concretamente en las pp. 178-182. En general, una amplia y actualizada reflexión sobre el unilateralismo puede verse en DUPUY, P-M., «The place and role of unilateralism in contemporary international law», *European Journal of International Law*, n.º 1, 2005, pp. 19-29.

¹¹ E. BARBÉ ha identificado en las referencias de la Declaración de Laeken las tres funciones que la Unión está dispuesta a llevar a cabo en su condición de poten-

por vez primera y sin tapujos, la cuestión de cómo lograr una configuración coherente y eficaz del marco institucional, normativo y de procedimiento aplicable al conjunto de las relaciones exteriores de la Unión Europea, procurando resolver muchos de los interrogantes que habían quedado pendientes de respuesta en las anteriores reformas de los Tratados fundacionales desde Maastricht.

No es momento aquí de desglosar todo el espectro de reformas atinentes al conjunto de la acción exterior de la Unión, temática que ya ha sido tratada con amplitud en un buen número de contribuciones doctrinales¹². Nuestro análisis se centrará, particularmente, en la nueva configuración institucional de la representación exterior incorporada al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa¹³. Podríamos

cia mundial, a saber: «una función estabilizadora, una función de líder frente a numerosos países y pueblos y una función ética en el contexto de la mundialización». BARBÉ, E., «La Unión Europea en el mundo: entre el poder de transformación y los límites de la Constitución», *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, DT n.º 50/2005, noviembre 2005, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

¹² Véanse, entre otros, ALDECOA LUZÁRRAGA, F., «Una Constitución para Europa y su política exterior común: hacer gobernable la globalización», *Documento de trabajo del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, n.º 1, 2004 <http://www.realinstitutoelcano.org>. De este mismo autor «La diplomacia común europea: un instrumento para una política exterior alternativa», en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo op. cit.*, Tomo I, pp. 117-136; ESTEVE, M. P. (eds.), *La proyección exterior de la Unión Europea en el Tratado constitucional ¿mejora o maquillaje?*, Fundació CIDOB, Barcelona, 2005, y bibliografía allí citada. FERNÁNDEZ LIESA, C. R., «Configuración jurídica de la acción exterior europea en el Tratado constitucional», en MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. (dir.), MOREIRO GONZÁLEZ, C.J., (coord.), *Derecho Internacional y Tratado constitucional europeo*, Marcial Pons, Madrid, 2006, pp. 127-165; ROLDÁN BARBERO, J., «La política exterior de la Unión Europea a la luz de su Tratado constitucional», *op. cit.* en nota 7. Una versión actualizada de este último trabajo se puede encontrar en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, n.º 9, 2006, pp. 143-158. Véase, asimismo, el número 9 de 2005 de la *Revista de Derecho de la Unión Europea*, monográfico dedicado a la acción exterior en la Constitución europea.

¹³ DO C 310 de 16 de diciembre de 2004, p. 1. Entre los primeros análisis doctrinales que abordan, de forma general, las principales aportaciones del Tratado constitucional destaca la obra de MANGAS MARTÍN, A., *La Constitución Europea*, 1ª ed., Iustel, Madrid, 2005. Puede verse, asimismo, la obra coordinada por CLOSA MONTERO, C. y FERNÁNDEZ SOLA, N., *La Constitución de la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005. En la doctrina extranjera, véase SÉLLER, J., *La nuova Costituzione europea*, Il Mulino, Bolonia, 2004.

anticipar que, en el contexto de esta novedosa e importante reforma de la construcción europea, y más allá de las dudas que se plantean en relación con algunos aspectos concretos, la mera búsqueda de alternativas al modelo actual de representación externa debe recibir, en sí misma, una valoración positiva. Y no tanto porque esta búsqueda albergue el deseo de incrementar la visibilidad e identidad de la Unión fuera de sus fronteras, sino porque trasluce un decidido propósito de conquistar las exigencias materiales de coherencia y eficacia entre las distintas esferas que conforman la actuación exterior.

Aunque este trabajo responde a las cruciales reformas que la Constitución Europea incorpora en la materia, y que para su objeto de estudio adquieren una relevancia particular, somos conscientes, sin embargo, del letargo que acompaña al texto constitucional. El «periodo de reflexión» iniciado en junio de 2005 ha sido prolongado en 2006¹⁴, de manera que trataremos de aventurar, con reservas, el impacto que las mencionadas reformas, de entrar en vigor, provocarían en la calificación final de la futura política exterior de la Unión Europea.

Con carácter previo al estudio sobre el alcance de las principales novedades, convendría hacer algunas observaciones sobre el estado actual de la materia.

II. LAS MODALIDADES DE REPRESENTACIÓN EXTERIOR EUROPEA: REPRESENTACIÓN DE LA UNIÓN VS. REPRESENTACIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Desde mediados de la década de los sesenta, la construcción europea ha organizado su representación exterior en torno a un modelo bicéfalo o de cohabitación del Consejo y de la Comisión¹⁵, lo que en cierto modo

¹⁴ Vide MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Tiempo para la reflexión: sobre el error de haber llamado Constitución a lo que es un tratado internacional», Editorial del n.º 8 de la *Revista General de Derecho Europeo*, octubre 2005; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «El largo camino hacia la Constitución europea: el mejor plan B es cumplir los compromisos adquiridos», Editorial del n.º 10 de la *Revista General de Derecho Europeo*, mayo 2006.

¹⁵ A partir de 1965 se refuerza el papel de la Presidencia del Consejo en detrimento de la Comisión, de manera que la Presidencia comienza a recibir, junto con el Presidente de la Comisión, las credenciales de los embajadores de los países terceros acreditados ante las Comunidades. Asimismo, se convierte en el portavoz en numerosos encuentros internacionales y se le confía la firma de los acuerdos mixtos, funcio-

genera confusión dentro y fuera de la Unión¹⁶. Naturalmente, el Tratado de Maastricht, y luego el de Ámsterdam, vinieron a acentuar la complejidad del sistema a causa, principalmente, de la artificial división en pilares de la integración europea, de la ausencia de un claro reconocimiento de la personalidad internacional propia de la Unión y de la escasa correlación entre el método comunitario y el intergubernamental. Precisamente, la naturaleza y características de la cooperación en el marco del segundo y tercer pilar han ido desplazando a la Comisión como «representante natural» de la Unión Europea¹⁷. En efecto, resulta evidente que esta institución ha ido perdiendo protagonismo e influencia política en la esfera internacional, no sólo a medida que el Derecho primario reconoce expresamente la entrada en escena de nuevos actores como el Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (AR, en adelante), sino también como consecuencia del desarrollo de nuevas parcelas de cooperación, tal como parece desprenderse de la designación de un Coordinador europeo de la lucha antiterrorista¹⁸. Por

nes que conserva en la actualidad. Entre los primeros análisis sobre la materia pueden verse AYRAL, M., «La présidence du Conseil», *Revue du Marché Commun*, 1984, pp. 163-166; DEWOST, J.-L., «La présidence dans le cadre institutionnel des Communautés Européennes», *Revue du Marché Commun*, n.º 273, 1984, pp. 31-34. En nuestra doctrina puede verse el trabajo de MANGAS MARTÍN, A., «La presidencia del Consejo de las CCEE», *Gaceta jurídica de la CEE*, n.º 57, Serie D-10, 1988, pp. 273-310.

¹⁶ En esta línea, se ha apuntado por la doctrina el carácter ambivalente y el desconcierto que provoca la representación exterior de la Unión. Véase, entre otros, ALLEN, D., «“Who speaks for Europe?” The search for an effective and coherent external policy», en PETERSON, J., SJURSEN, H., *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, Routledge, London, 1998, pp. 41-58. En la doctrina española puede consultarse la monografía de SÁNCHEZ RAMOS, B., *La Unión Europea y las relaciones diplomáticas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

¹⁷ DE ZWAAN, J.W., «The role of the European Commission over the years: changes and challenges», en *The European Union an ongoing process of integration. Liber Amicorum Alfred E. Kellermann*, T.M.C. Asser Instituut, The Hague, 2004, pp. 53-69, p. 58.

¹⁸ Así se dispuso en el punto 14 de las Conclusiones del Consejo Europeo extraordinario de 24 de marzo de 2004 que, por otra parte, le atribuía las funciones de coordinar las tareas del Consejo en la lucha contra el terrorismo y, con la debida consideración a las responsabilidades de la Comisión, mantener una visión de conjunto de todos los instrumentos de que dispone la Unión con el objeto de informar periódicamente al Consejo y realizar un seguimiento efectivo de las decisiones de este último. El hecho de que su nombramiento corriera a cargo del Alto Representante de la PESC refuerza la tesis de que la lucha contra el terrorismo ha sido reconocida como un ámbito de la PESC. En este sentido véanse los comentarios de LIÑÁN

otra parte, a pesar de que el artículo 3 del TUE garantiza, cuando menos formalmente, la coherencia del conjunto de la acción exterior, responsabilidad que comparten a estos efectos el Consejo y la Comisión en el ámbito de sus respectivas competencias, en la práctica se ha prescindido de procedimientos que faciliten la articulación de la debida cooperación entre ambas instituciones¹⁹.

Si analizamos, con mayor detenimiento, algunas de las premisas básicas del modelo actual de representación exterior llegamos irremediablemente a la conclusión de que abundan los elementos de sesgo intergubernamental. Ciertamente, la función de representación exterior de la Unión en el contexto específico de la política exterior y de seguridad común corresponde, con carácter general, a la Presidencia del Consejo, según dispone expresamente el párrafo primero del artículo 18 del TUE. Es esta fórmula la retenida también para el tercer pilar, con las adaptaciones pertinentes que requiere el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal, según se desprende del artículo 37 del mismo Tratado. Por consiguiente —dispone el párrafo segundo del artículo 18— a la Presidencia incumbe expresar la posición de la Unión en las Organizaciones y Conferencias internacionales, así como negociar los acuerdos con terceros de los artículos 24 y 38 del TUE²⁰. Asimismo-

NOGUERAS, D.J., en el manual *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 5ª ed., Tecnos, Madrid, 2005, p. 702, del que es coautor junto a la profesora A. MANGAS MARTÍN.

¹⁹ M. Campins ha señalado, a este propósito, que a la vista de que no se ha diseñado un procedimiento para articular la responsabilidad conjunta del Consejo y de la Comisión en la salvaguarda de la coherencia de la acción exterior «habrá de presuponer que ésta (la regla procedimental) es esencialmente de orden político». CAMPINS ERITJA, M., «La unidad institucional en el Tratado de Ámsterdam», *op. cit.*, p. 127.

²⁰ La Constitución europea introduce algunos cambios a este respecto. Así, la función de presentar recomendaciones de cara a la celebración de un acuerdo en el marco del segundo pilar se traspa al Ministro de Asuntos Exteriores. Nada dice, en cambio, en relación con los acuerdos del tercer pilar. A. Cebada sostiene que «puesto que el poder de iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores se circunscribe expresamente a los supuestos en que el acuerdo se refiera exclusiva o principalmente a la política exterior y de seguridad común se puede deducir que, en lo que a estos acuerdos se refiere, el derecho de iniciativa pasaría de la Presidencia (que lo posee actualmente en virtud del artículo 24 TUE) a la Comisión», para seguir añadiendo que «por lo que se refiere a la negociación, la elección del negociador cae al arbitrio del Consejo y aunque lo normal sería que el negociador fuera el MAE, cabe la posibilidad de que recaiga en la Presidencia». CEBADA ROMERO, A., «Análisis de la reciente práctica convencional de la Unión Europea. Cambios introducidos en el procedimiento con-

mo, la Presidencia practica asiduamente la diplomacia del verbo, esto es, pronuncia y emite un buen número de discursos y declaraciones en nombre de la Unión, que vienen a engrosar, naturalmente, lo que se ha dado en llamar el *soft law* en el plano de la acción exterior²¹.

Indicábamos, pues, que la función de representación corresponde en toda regla y en los dos ámbitos de impronta intergubernamental a la Presidencia, que cuenta, a estos fines, con la asistencia técnico-política de la llamada «troika», cuya composición ha variado según la época. Así, en la versión primigenia del Tratado de Maastricht, la troika comprendía la Presidencia en ejercicio, la saliente y la siguiente. Algunos años después, la reforma del Tratado de Ámsterdam la redujo a la Presidencia en ejercicio y la entrante (artículo 18.4 TUE), a las que se unen en la práctica el AR y un miembro de la Comisión, normalmente el que ocupa la cartera de relaciones exteriores²². La troika está llamada, como se puede observar, a facilitar la continuidad de los trabajos de la Presidencia, así como a atenuar los probables inconvenientes que resultan de su carácter semestral y rotatorio.

También desde la reforma operada por Ámsterdam, la Presidencia se ha visto asistida en su tarea de representación exterior por el Secretario General del Consejo, que ejerce las funciones de Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común²³. Este cargo lo viene ocu-

vencional por el Tratado constitucional de la Unión Europea», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n.º 233, septiembre/octubre 2004, pp. 3-17, p.12.

²¹ Ilustran la práctica reciente el Discurso de la Representación Permanente de Finlandia ante las Naciones Unidas, el 11 de agosto de 2006, sobre la consolidación de la paz en el África Occidental, o la Declaración de la Presidencia de la Unión Europea sobre el Líbano, de 12 de agosto de 2006, en la que se aboga por el cumplimiento de la Resolución 1701 de Naciones Unidas sobre el cese de las hostilidades entre Israel y Líbano, disponibles en <http://www.eu2006.fin>. En este orden de cuestiones, algún autor ha señalado que en el ámbito PESC han predominado las declaraciones, siendo la calidad de éstas inversamente proporcional a su cantidad, TERPAN, F., *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union Européenne*, op. cit., p. 231.

²² Por este motivo algunos autores sostienen, con razón, que en la práctica existe una troika distinta de la prevista en el TUE, «una troika de cuatro cabezas» la llaman. BLUMMAN, C., DUBOIS, L., *Droit Institutionnel de l'Union Européenne*, LexisNexis, Paris, 2005, p. 122.

²³ Véase, ampliamente, CEBADA, A., PÉREZ GONZÁLEZ, C., *El alto representante de la PESC y la nueva política europea de seguridad y defensa*, Dykinson, Madrid, 2003.

pando el español Javier Solana desde octubre de 1999 y, previsiblemente, lo disfrutará hasta el año 2009. Conviene no perder de vista que el nombramiento del primer Mr. PESC, como se le conoce en el argot comunitario y entre la opinión pública, no sólo concitó el apoyo masivo de los Estados miembros, sino que, además, recibió una acogida significativamente favorable por parte de los restantes Estados de la comunidad internacional, en razón de su trayectoria como antiguo Secretario General de la OTAN. Esta circunstancia explica que haya dirigido y conduzca con éxito, en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia, el diálogo político regular con terceros países o grupos de países, que está considerado como un instrumento preferente y privilegiado de cooperación. Por lo demás, contribuye fehacientemente a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas propias del segundo pilar, como le reconoce el artículo 26 del TUE. Sus responsabilidades, además, se han acrecentado como consecuencia del desarrollo progresivo que viene experimentando, desde el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000, la formulación de una política europea de seguridad y defensa²⁴. Por consiguiente, podría decirse que el AR/SG ha cumplido sobradamente algunos de los objetivos que se perseguían con su creación, al menos los que se refieren a la mejora de la visibilidad externa de la Unión²⁵ y a la estabilidad de los trabajos de la Presidencia. De ahí que algún autor se refiera a esta figura como la *memoria* de la PESC²⁶, para

²⁴ GONZÁLEZ ALONSO, L.N., «La política europea de seguridad y defensa después de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 9, 2001, pp. 197-240; HERRERO DE LA FUENTE, A.A., «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras la «cumbre de Niza». La política europea de seguridad y defensa», en *Noticias de la Unión Europea*, n.º 218, 2003, pp. 63-78.

²⁵ No obstante, F. Aldecoa se ha preguntado si la creación del AR ha resuelto definitivamente la cuestión de la visibilidad, la famosa pregunta de Kissinger de a quién hay que llamar o, por el contrario, es el tercero en discordia. ALDECOA LUZARRAGA, F., *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. II Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Tecnos, Madrid, 2002, en p. 370. Este pensamiento se puede encontrar también en la doctrina extranjera: «in short kissinger's question still lacks a satisfactory answer: it is still not clear just whom he should call if he wants to speak with Europe». CAFRUNY, A., PETERS, P., «EU Foreign policy: from Maastricht to Amsterdam», en *The Union and the world: the political economy of a common European Foreign Policy*, Kluwer law international, The Hague, 1998, pp. 1-7, p. 1.

²⁶ DE WILDE D'ESTMAEL, T., «La réforme de la politique étrangère et de sécurité commune», en LEJEUNE, Y., (ed.): *Le traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Bruylant, Bruxelles, 1998, pp. 365-381, p. 380.

lo que se sirve de los recursos e informaciones que le suministra la Unidad de Planificación y de Alerta Rápida, creada por obra de la Declaración núm. 6 aneja al Tratado de Ámsterdam y ubicada bajo su dirección. Con todo, por lo que respecta a la coherencia, y sin que quepa hablar de un conflicto directo en la praxis, es de sobra conocido que esta figura no siempre ha propiciado el entendimiento con el responsable de turno de las relaciones exteriores en el seno de la Comisión²⁷.

Igualmente, en las tareas de representación exterior han adquirido una importancia significativa los Representantes especiales del artículo 18.5 del TUE que consagra, también desde la revisión en Ámsterdam, una tradición iniciada en la década de los años noventa. Su número se eleva a once en nuestros días²⁸, circunstancia que permite distanciarnos de la tesis que auguraba que la creación formal del AR implicaría un recurso reducido a la figura del enviado especial²⁹. El sistema se completa, a falta de una embajada genuinamente europea, con la labor que desempeñan en terceros países las misiones diplomáticas del Estado que ejerce semestralmente la Presidencia y, en general, las misiones diplomáticas de los Estados miembros.

La Comisión queda relegada, pues, en el contexto de la PESC, a un papel secundario, residual. El artículo 26 del TUE contempla, de manera formal y amplia, su plena asociación a los trabajos en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad, asociación que alcanza también a las tareas de representación externa, según declara el párrafo tercero del artículo 18, y sobre la que debe dar cuenta con regularidad al Parlamento Europeo³⁰. El Tratado no pierde de vista, sin embargo, que la Comisión, durante décadas, se ha desenvuelto decididamente en el marco de la diplomacia bilateral y multilateral, propósito para el que ha contado y cuenta con Delegaciones en más de un centenar de países y

²⁷ Vid., por ejemplo, *El País*, de 9 de junio de 2000.

²⁸ Una relación de los representantes especiales de la Unión Europea, acompañada de los aspectos más relevantes de sus mandatos, está disponible en <http://www.consilium.europa.eu>.

²⁹ GALLO, F., «La riforma della politica estera comune», en BONVICINI, G., TOSATO, G.L. (eds.), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i trattati di Ámsterdam e Nizza*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2003, pp. 79-100, en p. 90.

³⁰ Aparte de las atribuciones arriba expuestas, la Comisión goza, en el marco del segundo pilar, del derecho de iniciativa, prerrogativa que comparte con los Estados miembros, según dispone el artículo 22 del TUE.

ante algunas organizaciones internacionales³¹. Esta circunstancia explica que el artículo 20 del TUE reconozca abiertamente que las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros deben cooperar estrechamente con las Delegaciones de la Comisión en los terceros países y en los restantes foros internacionales, principalmente con vistas a garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones y acciones comunes adoptadas por el Consejo y, en particular, la original protección diplomática y consular que el artículo 20 del TCE confiere a los ciudadanos europeos.

Por lo que se refiere al primer pilar, el comunitario, el papel de la Comisión es mucho más perceptible y también más vistoso. Así, en primer lugar, ejerce el derecho de legación activa a través del establecimiento de sus Delegaciones exteriores. Tiene atribuida, por otra parte, la facultad de materializar la cooperación administrativa con otras organizaciones internacionales y, preferentemente, con las Naciones Unidas y sus organismos especializados, el Consejo de Europa y la OCDE (artículos 302 a 304 del TCE). Esta institución conduce, con carácter general, la negociación de los acuerdos internacionales (artículo 300.1 del TCE)³². Y, por último, representa a las Comunidades Europeas en aquellos ámbitos materiales donde tienen competencias³³, como sucede en el

³¹ Para más detalle véase el documento elaborado por la Comisión *Taking Europe to the world. 50 years of the European Commission's External Service*, OPOCE, Luxemburgo, 2004.

³² Si bien se puede identificar, a este respecto, alguna *lex specialis*, como es la prevista en el artículo 111 del TCE, en el ámbito de la Unión Monetaria. Por su parte, el artículo 101 del Tratado EURATOM atribuye a la Comisión no sólo la negociación sino también la conclusión de los acuerdos «cuya ejecución no exija la intervención del Consejo y pueda asegurarse dentro de los límites del presupuesto correspondiente...».

³³ Tratándose de competencias compartidas, conviene recordar lo dicho por el Tribunal de Justicia en el Dictamen 1/94: «cuando resulte que la materia de un acuerdo o de un convenio esté comprendida en parte dentro de la competencia de la Comunidad y en parte dentro de los Estados miembros, es necesario garantizar una estrecha cooperación entre estos últimos y las Instituciones comunitarias tanto en el proceso de negociación y de celebración, como en la ejecución de los compromisos asumidos. Esta obligación de cooperar se deriva de la exigencia de unidad en la representación internacional de la Comunidad», de 15.11.1994, *Rec.* p. 5267, apdo. 108. Siguen cobrando pleno sentido las palabras de Garzón Clariana cuando sostenía que «esta obligación de cooperación no está acompañada, en el sistema actual del TCE, de procedimientos que faciliten la acomodación de los intereses legítimos de los Estados miembros con el interés general de la Comunidad, así como la concertación en cuanto a los fines a alcanzar en la negociación del acuerdo. La coordinación comunitaria debe

marco de la Organización Mundial del Comercio y del G-8, el grupo de los siete países más industrializados y Rusia.

Pero lo cierto es que la participación de la CE/Unión en el seno de organizaciones internacionales es difusa y presenta múltiples modalidades que van desde la condición de observador (ONU, OTAN) hasta la de miembro de pleno derecho (FAO, OMC, en estos casos conjuntamente con sus Estados miembros), de suerte que una relevante autora ha sostenido, de forma concluyente, que en este punto «reina el más absoluto casuismo»³⁴. Esto es debido, en buena parte, a condicionamientos propios del ordenamiento jurídico comunitario, pero también a que la mayoría de los estatutos fundacionales de dichas organizaciones reservan la condición de miembros de pleno derecho a Estados soberanos. Por estas y otras razones, ni siquiera el triunfo más notable de la integración económica, después de implantarse la moneda única en doce de los veinticinco Estados, ha logrado una representación unificada en los foros internacionales económicos y financieros, de forma que sigue siendo un objetivo quimérico que Europa hable hoy con una sola voz en dichas instituciones³⁵.

Pero más allá de las previsiones expresas de los Tratados constituti-

ser en consecuencia organizada, en principio en cada caso, por procedimientos *ad hoc*» GARZÓN CLARIANA, G., «La mixité: le droit et les problèmes pratiques», en BOURGEOIS, J.H.J., DEWOST, J.-L., GAIFFÉ, M.A. (eds.), *La Communauté européenne et les accords mixtes. Quelles perspectives?*, Presses Interuniversitaires Européennes, Bruselas, 1997, pp. 15-26, en p. 19. Este deber de cooperación sólo se ha podido formalizar jurídicamente en la FAO, pero no en relación con la OMC.

³⁴ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «La Unión Europea en el concierto de las organizaciones internacionales», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 3, 2002, pp. 121-141, en p. 126. Sobre estas cuestiones puede verse, asimismo, ROLDÁN BARBERO, J., «La participación de la Unión Europea en organismos internacionales», MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. (ed.), *Acción Exterior de la Unión Europea y comunidad internacional*, Universidad Carlos III de Madrid/BOE, Madrid, 1998, pp. 243-271.

³⁵ Véanse al respecto las interesantes reflexiones de LÓPEZ ESCUDERO, M., *El euro en el sistema monetario internacional*, Tecnos, Madrid, 2004, p. 184 ss. En este orden de ideas, conviene añadir que el hecho de que, desde el 1 de enero de 2005 y movidos por una realidad apremiante, el grupo de Estados que han asumido la moneda única cuente con una Presidencia estable, ocupada por el primer ministro luxemburgués Jean Claude Juncker, no altera esta situación, aunque sin lugar a dudas contribuirá a aunar posiciones y a hacer más un poco más visible la zona euro. El nombramiento y reciente reelección por dos años de «Mr. Euro» se ha producido antes incluso de la entrada en vigor de la Constitución Europea que da carta de naturaleza al Eurogrupo y le faculta para nombrar a su propio presidente.

vos, en los últimos tiempos es palmaria la tenaz implicación de la Comisión en la política exterior europea, entendida ésta en su globalidad. Así se desprende, por citar algún ejemplo, de los sucesivos discursos de su Presidente³⁶. También constituye un indicador de esta evolución la ampliación del número de carteras en materia de relaciones exteriores. A día de hoy, «la familia RELEX», como también es conocida, engloba nada menos que a cuatro Comisarios encargados, respectivamente, de la Direcciones Generales de Relaciones Exteriores, Comercio, Ampliación y Cooperación para el desarrollo. A esto se añade que puesto que toda política interna tiene su equivalente externo, su propia dimensión exterior, la coordinación entre las distintas carteras y comisarios es imprescindible para lograr una acción exterior coherente³⁷. Para más abundamiento, la Comisión acaba de presentar un nuevo documento de reflexión sobre cómo fortalecer la acción exterior, cómo ganar en coherencia, sin necesidad de introducir cambios en la normativa vigente, a la vista del revés sufrido por el Tratado constitucional europeo³⁸. Propone, a este propósito, las siguientes medidas: a) mejorar la planificación estratégica mediante la celebración de reuniones oficiosas semestrales entre la Presidencia entrante, el Presidente de la Comisión, el Comisario de Relaciones Exteriores y el Alto Representante; b) estrechar la cooperación entre los Servicios de la Comisión y de la Secretaria General del Consejo y c) mejorar la relación con los Estados miembros a través de un fluido intercambio de personal diplomático.

³⁶ Discurso del Presidente Barroso ante el pleno del Parlamento Europeo durante la sesión de investidura de 21 de julio de 2004. Entre los más recientes, cabría citar un discurso de 20 de septiembre de 2006 titulado «Europe et mondialisation: défis et opportunités». Ambos disponibles en http://ec.europa.eu/Commission_barroso/president/index_es.htm.

³⁷ Véase, a este respecto, PETERS, P., «Dynamic interaction, conflict and policy development in the European Commission. How Burocratic politics can explain the further development of a Comunitarian Commission», en CAFRUNY, A., PETERS, P. (eds.): *The Union and the World. The Political Economy of a Common European Foreign Policy*, op. cit., pp. 11-33.

³⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo titulada *Europa en el mundo: propuestas prácticas para una mayor coherencia, eficacia y visibilidad*. COM (2006) 278 final, de 8.6.2006.

III. EL DISEÑO DE LA REPRESENTACIÓN EXTERIOR EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL

1. IDEAS GENERALES: VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA CONFIGURACIÓN DE LA FUTURA ACCIÓN EXTERIOR EUROPEA

En el marco de los debates que precedieron a la adopción del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, tanto los suscitados en el seno de la Convención sobre el futuro de Europa (en lo sucesivo, Convención), como los habidos en el marco de la Conferencia Intergubernamental (CIG, en adelante), las propuestas relativas a la representación exterior, en su acepción más amplia, quedaron indiscutiblemente vinculadas al objetivo genérico de cómo fortalecer el papel internacional de la Unión³⁹. Este envite, como anteriormente se ha indicado, respondía a la urgencia de incrementar la influencia e implicación de Europa en la gestión de los asuntos mundiales y, más particularmente, a la necesidad imperiosa de asegurar la coherencia y eficacia de la acción exterior en todas sus facetas y dimensiones⁴⁰.

Principalmente fueron tres los grupos de trabajo constituidos en el seno de la Convención que tuvieron que encarar, de manera específica, los principales retos que tiene por delante la acción exterior de la Unión Europea; nos referimos, concretamente, al Grupo «Acción Exterior», al Grupo «Defensa» y al Grupo «Personalidad jurídica». No obstante, el

³⁹ Algún autor ha señalado que en los debates desarrollados tanto en el marco de las sesiones plenarias como en el seno de los grupos de trabajo de acción exterior y de defensa, las opiniones divergentes expresadas no eran susceptibles de ser fácilmente clasificadas al no reflejar las tensiones habituales entre atlantistas y europeístas, entre pequeños y grandes Estados, ni siquiera las habituales entre los federalistas y los partidarios del método intergubernamental. El debate ha girado sobre todo alrededor del papel de la Unión Europea en los asuntos internacionales, de sus vínculos con la OTAN y de las relaciones trasatlánticas. Vid., YATAGANAS, X.A., «Un cadre institutionnel intégré pour une politique extérieure commune de l'Union Européenne», *Revue Européenne de Droit Public/European Review of Public Law*, n.º 1, 2004, pp. 263-278, p. 265.

⁴⁰ De ahí que la Declaración de Laeken, en el apartado «Más democracia, transparencia y eficacia» lanzara las siguientes preguntas: ¿Se puede mantener la rotación semestral de la Presidencia de la Unión? ¿Cómo aumentar la coherencia de la política exterior europea? ¿Cómo reforzar la sinergia entre el Alto Representante y el Comisario competente en estas cuestiones? ¿Debemos seguir reforzando la representación de la Unión en los foros internacionales?

estudio de otras cuestiones vinculadas a las relaciones exteriores quedó implícitamente integrado en otros grupos de trabajo, mientras que la dimensión institucional de la política exterior fue directamente abordada y resuelta por el Presídium, sin perjuicio de las recomendaciones formuladas al respecto por el Grupo VII de Acción Exterior. En cualquier caso, las discusiones a estos efectos han estado gobernadas por el mismo espíritu constructivo que ha presidido todo el proceso de reforma, y sin poner en entredicho las realizaciones hasta ahora conseguidas que, también en materia de acción exterior, han sido muchas y valiosas.

Entre las aportaciones más novedosas y relevantes del Tratado constitucional, de cara a mejorar la coherencia y eficacia de la acción exterior, reviste especial importancia el artículo I-7 de la Parte I que, un tanto lacónicamente, atribuye personalidad jurídica expresa y única a la Unión Europea. Esta facultad la convierte en un sujeto de Derecho internacional en toda regla y la capacita, en un sentido técnico pero también político, para celebrar tratados internacionales, estar representada en la escena internacional, asumir la condición de miembro de una Organización internacional (cuyo estatuto lo permita) y convertirse en sujeto activo y pasivo de responsabilidad internacional⁴¹.

Sin duda esta nueva circunstancia ha contribuido, asimismo, a la simplificación de la estructura de la Unión, que se ha materializado, de una parte, en la fusión de los distintos Tratados por los que actualmente se rige el funcionamiento de la Unión Europea y, de otra, a través de la absorción de la Comunidad Europea por la Unión Europea⁴². Con un único Tratado y un solo sujeto, la Unión Europea, cabría esperar, al menos aparentemente, la desaparición de la anacrónica división de la construcción europea en tres pilares. Por añadidura, la simplificación en materia de acción exterior se pone de manifiesto con la reagrupación de todas las disposiciones relativas a la política exterior en un único y mismo título, el V, procurando vencer la dispersión que actualmente la aqueja. Es más, los cimientos de la actividad exterior de la Unión, ya sea a nivel políti-

⁴¹ Véase, por todos, RAUX, J., «De l'identité internationale à la personnalité internationale de l'Union Européenne (Contribution à la Convention sur l'avenir de l'Union Européenne)», en *Mélanges en hommage à Guy Isaac. 50 ans de droit communautaire*, Tome 1, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 2004, pp. 137-154.

⁴² El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica queda separado jurídicamente del Tratado constitucional europeo con las adaptaciones pertinentes recogidas en el Protocolo núm.36 anexo al Acta Final.

co, económico y humanitario, radican, sin excepción, en el respeto de los valores y principios enumerados en el artículo III-292, primero de este Título, que según se ha señalado «establecen una firme cláusula de condicionalidad que abarca todos los ámbitos materiales en el título incluido»⁴³.

Sin embargo, la simplificación y sistematización no es completa, ya que otros aspectos de la acción exterior siguen formando parte del ámbito de aplicación de otras políticas; resulta razonable y hasta conveniente que la política de transportes y la relativa al medio ambiente, contemplen y regulen una dimensión exterior propia, pero complica la delimitación de una política exterior en un capítulo único e independiente. Por otra parte, es verdad que cuando se estudia el articulado que integra el Título V del Tratado constitucional lo que se pone de manifiesto, una vez más, es la existencia de una regulación jurídica diferente según se trate de relaciones exteriores sometidas al método comunitario o de cuestiones propias de la PESC —parcela que conserva su carácter intergubernamental—. Ciertamente, cada dimensión contará con instrumentos y procedimientos específicos, y las funciones atribuidas a cada institución variarán según los casos. Así, la unanimidad continuará siendo la regla habitual en el proceso decisorio en materia PESC (salvo, por ejemplo, cuando se trate de propuestas del Ministro de Asuntos Exteriores con apoyo de la Comisión), que ha quedado desgajada del catálogo de competencias generales y ha sido configurada como una competencia especial de mera coordinación⁴⁴. Pero lo más decepcionante sea, quizá, que

⁴³ GUTIÉRREZ ESPADA, C., «A propósito de los «valores» de la Unión como parámetros de legalidad de su acción exterior: la «cláusula democrática» y el derecho internacional de la responsabilidad», en *Derecho Internacional y Tratado constitucional europeo*, op. cit., pp. 63-81, en p. 65.

⁴⁴ Por su parte, A. Levade estima que tal solución revela la imposibilidad de fusionar en un solo texto y en una tipología única las competencias de materias propias de la integración y de ámbitos todavía sometidos a la lógica intergubernamental. LEVADE, A., «Quel avenir pour l'Europe? Réflexions croissées sur l'avant projet et le projet de traité constitutionnel», *Revue des Affaires Européennes*, n.º 7, 2001-2002, pp. 823-861, p. 829. Para otros autores, el resultado es decepcionante perdiéndose la oportunidad de incluir la PESC en el conjunto de las competencias compartidas, habida cuenta de que el Tratado constitucional enuncia una PESC definida por la Unión, así como prevé que las acciones de la Unión deben recibir el apoyo incondicional y leal de los Estados miembros; al decidir la Unión las decisiones en la materia, los Estados no pueden actuar salvo habilitación previa de la Unión. TRIANTAFYLLOU, D.N., *La Constitution de l'Union Européenne selon le traité de Rome de 2004. Les choix*

el Tratado constitucional no viene a resolver los problemas estructurales de déficit democrático y de control judicial que aquejan al segundo pilar, déficit que por otra parte no es tan infrecuente en los sistemas jurídicos nacionales⁴⁵. En efecto, el Parlamento europeo mantendrá su papel marginal en este ámbito y por lo que se refiere al control jurisdiccional en PESC, la Constitución europea reafirma su exclusión⁴⁶, corriendo el riesgo de desnaturalizar el principio de primacía consagrado en el artículo I-6⁴⁷, aparte de no ajustarse a una realidad jurisprudencial susceptible de presentar consecuencias directas negativas para los actos PESC, cuando lo que se discute es la competencia que ha servido de base para adoptarlos⁴⁸.

La denominada Constitución europea introduce algunos cambios significativos en el modelo institucional de representación exterior, tema que nos ocupará en los epígrafes siguientes. Conviene anticipar aquí que, de cara al ejercicio de la función de representación, van a irrumpir en el panorama europeo figuras tan novedosas como el Presidente estable del Consejo Europeo y el Ministro de Asuntos Exteriores (en adelante, MAE), recogiéndose, asimismo, la conveniencia de crear una suerte de cuerpo diplomático europeo al servicio del MAE. A pesar de estos aparentes avances, el Tratado constitucional podría no aportar demasiada

clés de la Convention et de la Conférence intergouvernementale, Bruylant, Bruxelles, 2005, en p. 49.

⁴⁵ Vid., KRAJEWSKI, M., «Foreign Policy and the European Constitution», *Yearbook of European Law*, vol. 22, 2003, pp. 435-462.

⁴⁶ Acerca de la exclusión del control judicial pueden verse los comentarios críticos de LIÑÁN NOGUERAS, D.J., «Jurisdicción y política exterior y de seguridad común», en COLNERIC, N., EDWARD, D., PUISOCHET, J-P., RUIZ-JARABO COLOMER, D. (Hrsg.): *Une Communauté de Droit, Festschrift für Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, Berlín, 2003, pp. 591-600.

⁴⁷ J.V. Louis señala abiertamente que la exclusión jurisdiccional en este ámbito hace caer en saco roto el principio de primacía expresamente recogido en la Constitución europea. LOUIS, J-V., «Le projet de Constitution: continuité ou rupture», *Cahiers de Droit Européen*, núms. 3-4, 2003, pp. 215-223.

⁴⁸ El Tribunal de Luxemburgo está conociendo en estos momentos de un recurso presentado por la Comisión en el que se solicita la anulación de una Decisión 2004/833/PESC del Consejo de, 2 de diciembre de 2004, por la que se aplica la Acción común 2002/589/PESC con vistas a una contribución de la Unión Europea a la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) en el marco de la moratoria sobre las armas ligeras y de pequeño calibre, alegando que el Consejo carecía de competencias para adoptarla por afectar a las competencias de la Comunidad en el ámbito de la ayuda al desarrollo. *DO C 115* de 14.5.2005, p. 10.

claridad al ya de por sí complejo entramado institucional en materia de representación externa. En efecto, como veremos seguidamente, la función de representación exterior de la Unión, lejos de concentrarse, aparece nuevamente dispersa; es más, podría decirse que la dispersión es mucho mayor que en el régimen actualmente vigente⁴⁹.

Una lectura detenida del articulado de la Constitución europea —concretamente de las Partes I y III— corrobora la afirmación anteriormente expuesta. Así, el artículo I-22.2 determina con claridad que el «Presidente del 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 Ministro de Asuntos Exteriores». Por su parte, el artículo I-26, primero de los preceptos dedicados a la institución que promueve el interés general, la Comisión, dispone que «con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por la Constitución, asumirá la representación exterior». De otro lado, el artículo I-28.2 atinente al flamante Ministro de Asuntos Exteriores dispone que «estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión» y como tal representará a la Unión en esta materia, según precisa el artículo 296.2 de la Parte III.

Sin olvidar, desde luego, a las misiones diplomáticas de los Estados miembros y a las Delegaciones de la Unión ante terceros Estados y ante las organizaciones y conferencias internacionales —que previsiblemente asumirán las funciones de las actuales Delegaciones exteriores de la Comisión— cuya obligada cooperación nos recuerdan los artículos 301 y 306 del Tratado constitucional.

En definitiva, la representación exterior de la Unión Europea, de entrar en vigor el texto constitucional, descansaría en una estructura tricéfala, dado que van a ser tres y no dos, como sucede actualmente, las instituciones involucradas en el desempeño de esta función, a saber: el Consejo Europeo, el Consejo y la Comisión. La primera consecuencia que se puede extraer de esta constatación es que los partidarios del modelo intergubernamental han obtenido los apoyos suficientes para inclinar la

⁴⁹ En esta misma línea, DEHOUSSE, F., GALER, B., VAN DEN BRULE, P. en la obra dirigida por LOUIS, J-V. y DONY, M.: «Relations extérieures», *op. cit.*, p. 583; WESSEL, R.A.: «Fragmentation in the governance of EU external relations: legal institutional dilemmas and the new Constitution for Europe», en *The European Union: An ongoing process of integration*, *op. cit.*, pp. 123-140, en p.139.

balanza a su favor, también en este punto⁵⁰. En conclusión, el poder ejecutivo en el orden internacional se compartiría, de llevarse a cabo finalmente la reforma, entre el Presidente del Consejo Europeo, el Ministro de Asuntos Exteriores y el Presidente de la Comisión. Y no han faltado voces autorizadas que, con razón, han vaticinado la aparición entre ellos de recelos y reproches y, lo que puede ser más preocupante, la merma del equilibrio institucional⁵¹. Con todo, esta «trinidad institucional»⁵² —o «triumvirato ejecutivo»⁵³—, como se ha llamado a esta terna, estará obligada, desde luego, a asegurar la coherencia del sistema.

2. EL PRESIDENTE DEL CONSEJO EUROPEO

Se puede afirmar que las propuestas y debates suscitados en torno a la «Presidencia de la Unión» no han estado exclusivamente ligados a las discusiones que han precedido a esta última revisión de los Tratados fundacionales de la construcción europea. También en épocas pasadas, académicos y personalidades de la vida política y pública europea se postularon a favor de conferir una *personalidad* a la futura presidencia de la Unión o bien de ampliar la duración del mandato presidencial⁵⁴.

⁵⁰ En relación con el reforzamiento de los rasgos intergubernamentales en el Tratado constitucional puede verse CAMPINS ERITJA, M., *La Constitución Europea: entre lo intergubernamental y lo supranacional*, Universidad de Barcelona, 2005, pp. 117 y ss. Por su parte, A. Mangas ha señalado que «el modelo sigue escorándose cada vez más hacia lo gubernamental, tendencia defensiva de los Estados que ya ensayaron con éxito en los tratados de Ámsterdam y Niza», MANGAS MARTÍN, A., «El método comunitario: la reforma institucional de la Unión Europea en el proyecto de tratado constitucional», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 4, mayo 2004.

⁵¹ Así, por citar un ejemplo, J. Martín habla de «la deriva intergubernamental y ruptura del equilibrio institucional que subyace a las nuevas figuras de Presidente permanente del Consejo Europeo y Ministro de Asuntos Exteriores», MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 15, 2003, pp. 527-572, en p. 570.

⁵² Expresión tomada de BURGORGUE-LARSEN, L., «Le traité établissant une Constitution pour l'Europe au carrefour des ambivalences» en *L'intégration européenne au XXI siècle. En hommage à Jacques Bourrinet*, La Documentation Française, Paris, 2005, pp. 39-71, p. 55.

⁵³ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención», *op. cit.*, p. 561.

⁵⁴ Así, en la pasada década de los ochenta, J.-L. Dewost exponía varias propuestas de reforma de la presidencia, manteniendo una postura crítica en relación con la

Por otra parte, va tomando fuerza la idea de reforzar el «Gobierno de Europa», ampliando la potestad y capacidad para afrontar la función ejecutiva europea⁵⁵.

Particularmente, por lo que hace a la representación externa de la Unión, es un lugar común reconocer el carácter excesivamente breve y discontinuo del sistema vigente de presidencias semestrales. Éste no sólo ha resultado ser, en la práctica, poco operativo sino que, a la postre, ha incidido negativamente en la visibilidad e identidad de la Unión en el exterior, sólo realizadas parcialmente —como se ha indicado *supra*— a raíz de la considerable asistencia que tanto el AR/SG como los Representantes especiales y la propia Comisión han venido prestando a la Presidencia de turno desde la revisión de los tratados llevada a cabo en Ámsterdam. Cabe añadir, por otra parte, que la naturaleza estatal de la Presidencia de la Unión ha favorecido, en más de una ocasión, una descarada defensa y un notable empuje de los intereses puramente estatales (también de los correspondientes al ramo de la política exterior) en detrimento del interés general comunitario. Bien es verdad, no obstante, que el sistema rotatorio y sucesivo de Presidencias semestrales ha garantizado la igualdad de todos los Estados miembros⁵⁶.

ampliación de la duración del mandato presidencial, en razón de la carga de trabajo que conllevaría para una administración nacional y de la ralentización de la rotación de las presidencias; por otra parte, la elección de un presidente con dedicación plena o exclusiva, que fuera el mismo para las diferentes formaciones del Consejo, que recayera en el Presidente de la Comisión lo privaría de sus funciones primordiales, a saber, la definición del ideal comunitario y la vigilancia del respeto de los Tratados. DEWOST, J.-L., «La présidence dans le cadre institutionnel des Communautés Européennes», *op. cit.*, p. 33. Una década después, J.-L. Quermonne defendía la existencia de un Presidente a tiempo completo capaz de dirigir la política exterior y de seguridad de la Unión, lo que no resultaría incompatible con la existencia de un Presidente de la Comisión y de una Presidencia del Consejo ejercida por el Estado miembro por rotación, como en el momento actual. QUERMONNE, J.-L., «La présidence de l'Union Européenne : genèse et prospective», en *Mélanges en l'honneur du professeur Gustave Peiser*, Presses Universitaires de Grenoble, 1995, pp. 393-403, p. 396.

⁵⁵ CONSTANTINESCO, V., «A new European Government: the Commission's and Council's functions revisited», en MICCÙ, R., PERNICE, I. (eds.), *The European Constitution in the making*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2004, pp. 153-160. Puede verse, asimismo, LAUWAARS, R.H., «The president of European Council: The beginning of a European Government?», en *The European Union: An Ongoing Process of Integration. Liber Amicorum Alfred. E. Kellermann*, TCM Asser Instituut, The Hague, 2004, pp. 71-76, en p. 75.

⁵⁶ A. Mangas ha reconocido que «esa opción por una rotación sucesiva y por periodos iguales de todos los Estados miembros sigue siendo considerada, en gene-

Sin ánimo de ser exhaustivos, conviene tener presente que en los momentos iniciales de los trabajos de la Convención no se consideró ni necesaria ni conveniente la creación de este cargo⁵⁷. Los convencionales tuvieron que afrontar, sin vacilación, la institución de un Presidente estable a raíz de la presión ejercida por algunos gobiernos, entre los que se encontraban Francia, España, Reino Unido y Alemania⁵⁸. A partir de ahí los acuerdos o desacuerdos giraron en torno a la configuración de la estructura de la Presidencia estable y a la duración de su mandato. En líneas generales, se barajaron dos hipótesis diametralmente opuestas: la primera, basada en la propuesta franco/alemana, sostenía un modelo de Presidencia dual, esto es, la existencia de dos Presidentes, uno del Consejo Europeo y otro de la Comisión, como garantía del equilibrio institucional; la segunda, inspirada en el documento de reflexión presentado por A. Duff y L. Dini, abogaba por una Presidencia unificada, recayendo en una misma persona la función de Presidente del Consejo y de la Comisión, en aras de la eficacia y la transparencia de la construcción europea⁵⁹. A pesar de que esta última propuesta hubiera tenido

ral, como un acierto, al ofrecer igualdad de oportunidades a Estados muy diversos y ha evitado entre los mismos Estados suspicacias ante la importancia sobrevenida al ejercicio de la función presidencial. Así, las ventajas y las desventajas son una responsabilidad compartida». MANGAS, A., «La presidencia del Consejo de las CCEE», *op. cit.*, p. 281.

⁵⁷ En el seno del Grupo VII de Acción Exterior la mayoría de los miembros se dijo en contra de la propuesta de un Presidente estable, de forma que en las recomendaciones formuladas en su Informe final no figura la creación de dicho cargo (CONV 459/02, ver p. 32). Por su parte, algunos comisarios invitados a participar en las reflexiones del Grupo VII expresaron sus dudas acerca de la idea de un Presidente permanente, e incluso el SG/AR expresó tener una posición neutra por lo que se refiere a esa cuestión (intervenciones de P. Lamy y J. Solana recogidas en el documento CONV 356/02, de 21 de octubre de 2002, pp. 6 y 3, respectivamente). Tampoco el documento de reflexión aportado por la Comisión aludía a la necesidad de crear dicho cargo. Ver Comunicación de la Comisión – *Un proyecto para la Unión Europea*, COM (2002) 247 final, Bruselas, 22 de mayo de 2002.

⁵⁸ Estas cuestiones han sido analizadas con mucho más rigor y amplitud en el trabajo de ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿Más legitimidad, eficacia y visibilidad?», en ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.), ROIG MOLÉS, E. (coord.), *El proyecto de nueva constitución europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 131-201.

⁵⁹ Un análisis detallado de ambas posturas puede verse en HOFFMANN, L., «Liderar a União- que espécie de Presidencia para a UE», *Uma Constituição para a Europa*. Cólóquio internacional de Lisboa, maio de 2003, Almedina, 2004, pp. 121-138.

como efecto inmediato reforzar la dimensión supranacional de la construcción europea⁶⁰, el triunfo ha estado del lado de la lógica intergubernamental.

El compromiso que se alcanzó a este respecto ha quedado formalizado jurídicamente en el artículo I-22 del Tratado constitucional, que comprende las cuestiones relativas al nombramiento, cese, mandato y funciones del Presidente del Consejo Europeo⁶¹. Esta previsión dispone, primeramente, que su elección correrá a cargo del Consejo Europeo por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, con posibilidad de reelección por una sola vez⁶². De esta forma el tratado constitucional restringe la permanencia en el mandato presidencial a cinco años. Por otra parte, su destitución se llevará a cabo con arreglo al mismo procedimiento siempre que concurran, al menos, algunos de los motivos expresamente previstos, a saber, impedimento o falta grave. Conviene advertir que la fórmula prevista para la elección del Presidente del Consejo Europeo no ha logrado esquivar las críticas de quienes denuncian el déficit de legitimidad democrática de aquélla, por cuanto escapa al control democrático directo del Parlamento Europeo⁶³.

No impone el tratado condición o requisito alguno para poder ser designado Presidente del Consejo Europeo, salvo que el candidato no goce

⁶⁰ En la doctrina, véase DE ZWAAN, J.W., «The Role of the European Commission over the years: changes and challenges», *op. cit.*, p. 69.

⁶¹ Sobre cómo la evolución experimentada por el Consejo Europeo ha sido debidamente tomada en cuenta por el nuevo Tratado constitucional puede verse DEBARGE, O., LAURENT, P.Y., RABAEY, O., «Le rôle du Conseil Européen: influences croisées dans les champs économiques et sociaux», en la obra coordinada por los autores citados *Quel avenir pour l'Union Européen? La stratégie de Lisbonne définie par le Conseil européen en 2000*, Bruylant, Bruxelles, 2004, pp. 41-75.

⁶² C. Gutiérrez Espada ha señalado, de forma muy expresiva, que de esta manera la Presidencia del Consejo Europeo «se personaliza», «se democratiza» y se «profesionaliza». GUTIÉRREZ ESPADA, C., «La reforma de las instituciones en el proyecto de Tratado constitucional presentado por la Convención (2003)», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 16, 2003, pp. 897-941, en p. 913.

⁶³ Véanse, en este sentido, ORTEGA, L., «The reform of the Community Institutions», *Revue Européenne de Droit Public/European Review of Public Law*, n.º 1, 2004, pp. 117-140, en p. 134; PRODI, R., «L'Europe et la constitution: le parole aux citoyens» en SERENA ROSSI, L., *Vers une nouvelle architecture de l'Union Européenne. Le projet de traité-Constitution*, Bruylant, 2004, pp. 3-9, p.6. Cabe agregar que, en el pasado, sí se había contemplado la posibilidad de designar al Presidente por sufragio universal, o bien que contara con el aval del Parlamento Europeo. Ver QUERMONNE, J.-L., «La présidence de l'Union Européenne: genèse et prospective», *op. cit.*, p. 400.

al mismo tiempo de un mandato nacional, lo cual no impide que lo haya disfrutado en el pasado. Todo lo contrario, más bien se espera que la personalidad designada para asumir dicha responsabilidad haya ejercido previamente una alta responsabilidad de política nacional (un antiguo jefe de Estado o de Gobierno), que tenga conocimiento directo de los asuntos europeos y capacidad para actuar y gobernar con imparcialidad respecto de intereses nacionales. Y aunque se ha dicho que de la lectura del precepto reseñado no se deduce, por otro lado, que el Presidente no pueda ejercer un mandato europeo, como ser al mismo tiempo Presidente de la Comisión⁶⁴, estimamos, por el contrario, que el Tratado constitucional podría cerrar la puerta a esta opción cuando dispone, en el artículo I-21, que ambos Presidentes son miembros del Consejo Europeo. Podría corroborar esta afirmación, también, el deber de cooperación que debe darse entre ambas funciones en la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, como prescribe el artículo I-22, letra c) del texto constitucional.

Las competencias del Presidente en la esfera interna serían, por orden de aparición, las siguientes: a) presidir e impulsar los trabajos del Consejo Europeo, b) velar por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, para lo que tendrá que contar con la cooperación del Presidente de la Comisión, c) facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo y d) presentar el informe correspondiente al Parlamento Europeo al término de cada sesión. A estas atribuciones de orden interno, de gestión y de mediación en su mayor parte, hay que sumar la relevante función política que el Tratado le encomienda en el plano internacional, a saber: asumir en su rango y condición la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de

⁶⁴ Así lo considera J.-P. Jacqué que no ve en el Tratado constitucional obstáculo jurídico alguno para llevar a cabo una unificación de las dos funciones, en la medida en que la prohibición sólo alcanza al ejercicio de un mandato nacional, en «Les principes constitutionnels fondamentaux dans le projet de traité établissant la Constitution européenne», en SERENA ROSSI, L., *Vers une nouvelle architecture de l'Union Européenne. Le projet de traité-Constitution*, pp. 47-62, en p. 43. Por su parte, A. Mangas sostiene que la unificación de los dos cargos está implícitamente permitida por el TC al no exigir incompatibilidad de mandatos entre el Presidente del Consejo Europeo y otros de origen europeo (no así con los de carácter nacional). MANGAS MARTÍN, A., «El modelo institucional de la UE en el tratado constitucional», en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, op. cit., pp. 805-824, en p. 813.

seguridad, sin perjuicio de las atribuciones del Ministro de Asuntos Exteriores.

Lo cierto es que las responsabilidades que el Tratado constitucional encomienda al nuevo Presidente son realmente modestas⁶⁵. Algún autor ha llegado a poner en duda, incluso, que sean suficientes para ocupar a tiempo completo a la personalidad designada para el cargo⁶⁶; otros sostienen que «no tendrá apenas instrumentos para desarrollar sus tareas, que dependerán de su capacidad de orientación política y de liderazgo»⁶⁷. En realidad, el Tratado constitucional se limita a revalidar la capacidad de impulso, ejecución y representación que hoy tiene la Presidencia de la Unión.

Particularmente, la asignación de la representación de la Unión en la escena internacional al flamante Presidente no constituye una novedad en sí misma, tampoco la diferencia mucho de la Presidencia actual; si acaso ratifica el papel prominente del Consejo Europeo en la definición de la política exterior europea. Lo que sí es cierto es que la aparición de un nuevo ejecutivo corre el riesgo de agravar el déficit de eficacia y de coherencia existente⁶⁸, al tiempo que ocasionará la aparición, por muchos pronosticada, de conflictos de competencias con el Presidente de la Comisión y con el nuevo Ministros de Asuntos Exteriores⁶⁹.

En este mismo orden de ideas, aunque pueda parecer una contradic-

⁶⁵ DE ZWAAN, J.W., «The role of the European Commission over the years: Changes and challenges», *op. cit.*, p. 64.

⁶⁶ Así lo ha expresado P. Ponzano, a lo que añade que «Certains commentateurs se sont demandés ce que fera le président du Conseil européen au cours des quelque 250 jours de l'année durant lesquels il ne présidera ni préparera les réunions du Conseil européen, pas plus qu'il ne représentera l'Union dans le sommets internationaux de chef d'État ou de gouvernement consacrés à la politique étrangère et de sécurité. Il existe par conséquent le risque de voir le président du Conseil européen se tailler un rôle autonome dans la programmation des travaux des Conseils sectoriels et, partant, interférer dans l'exercice du droit d'initiative législative qui est du ressort exclusif de la Commission Européenne (sauf exceptions)», en «La réforme des institutions de l'Union Européenne dans le cadre de la Constitution», *Revue de Droit de l'Union Européenne*, n.º 1, 2004, pp. 25-38, en p. 33.

⁶⁷ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿Más legitimidad, eficacia y visibilidad?», *op. cit.*, p. 170.

⁶⁸ En esta línea DEHOUSSE, F., «Quelques réflexions sur l'écriture des Constitutions Européennes», en *Mélanges en hommages à Jean Victor Louis*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2003, vol. I., pp. 83-94, p. 92.

⁶⁹ Véase en este mismo sentido E. BROK, «The convention-an impressive consensus», en *A new constitutional settlement for the European People*, *op. cit.*, pp. 49-57, en la p. 51.

ción que el Presidente del Consejo Europeo asuma la representación exterior de la Unión cuando ésta constituye, no obstante, la primera responsabilidad del MAE⁷⁰, lo cierto es que el Tratado constitucional traza, al menos, una mínima línea divisoria entre las obligaciones que sendas personalidades tendrán asignadas en el terreno de la representación exterior. En realidad, el artículo I-22.2 nos avisa de que el Presidente del Consejo Europeo sólo podrá representar a la Unión en su «condición y rango», es decir, a escala de Jefes de Estado y de Gobierno, y sin perjuicio de las competencias que en esta materia estén atribuidas al MAE. Resulta evidente, pues, que el papel protagonista en materia de representación exterior se ha reservado al MAE, que no sólo dirigirá el diálogo político con terceros con mucha más autonomía que en la actualidad, sino que, además, será quien exprese la posición de la Unión en las organizaciones y conferencias internacionales y no la Presidencia como sucede ahora, según dispone el artículo III-296.2.

En cambio, nada se dice en el precepto que permita descartar las rivalidades que previsiblemente surgirán entre el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión, institución a la que el propio texto constitucional le reconoce, en el artículo I-26.1, la representación general de la Unión. Esto significa que el Presidente de la Comisión estará llamado a representar a la Unión en aquellos ámbitos de la acción exterior que no estén comprendidos en la materia PESC; aun así, en la práctica, resultará harto complicado disociar las distintas dimensiones de la acción exterior⁷¹.

3. EL MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES

La función de Ministro de Asuntos Exteriores europeo constituye una de las más importantes y originales aportaciones del Tratado constitucional o, cuando menos, la que más expectación ha causado⁷². La deno-

⁷⁰ DE ZWAAN, J.W., «The role of the European Commission over the years: Changes and challenges», *op. cit.*, p. 65.

⁷¹ A. Mangas ha señalado, a estos efectos, que «lo que sucede es que no siempre estará tan clara una distinción «europea de las materias PESC y de acción exterior, la interacción entre ambas es habitual, lo que podría generar recelos y reproches», MANGAS MARTÍN, A., «El modelo institucional de la UE en el tratado constitucional», *op. cit.*, en p. 813

⁷² A. Mangas ha señalado que [e]s probablemente la gran novedad institucional del Tratado constitucional y es una novedad «rompedora», en *La Constitución europea*, *op. cit.*, p. 119.

minación y el rango de «Ministro» se impusieron sin demasiadas reticencias al de Representante Exterior Europeo, como proponía el Grupo de Trabajo de Acción Exterior en su Informe Final⁷³, tal vez más acorde con la naturaleza de la construcción europea. Resulta evidente, por tanto, que la traslación de esta arraigada categoría nacional al proyecto europeo está cargada de simbolismo y pretende contribuir, en buena lógica, a realizar el objetivo de aproximar Europa al ciudadano⁷⁴.

En el seno de la Convención la creación de este nuevo elemento institucional recabó tempranamente un amplio consenso⁷⁵. Así se puso de relieve en una reunión informal del Consejo Europeo celebrada en Atenas el 16 de abril de 2003, unos meses antes de que aquélla diera por concluidos sus trabajos⁷⁶. Bien es verdad, no obstante, que los puntuales desacuerdos relativos a su estatuto y funciones sólo se lograron despejar definitivamente en la etapa inicial de la GIG, bajo Presidencia italiana, que no incorporó, empero, significativas modificaciones en el texto propuesto por la Convención.

La configuración perfilada por el Tratado constitucional en relación

⁷³ CONV 459/02, p. 5. En algún momento se barajó también la denominación de Secretario General de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, como proponía la Comisión y de la que se mostraron partidarios algunas delegaciones.

⁷⁴ Se ha escrito al respecto que «This proposed title clearly implies ultimate aspirations of statehood for the European Union, given that only States now have Minister for Foreign Policy», DENZA, E., «Lines in the Sand: Between Common Foreign Policy and Single Foreign Policy», en Tridimas, T., Nebbia, P. (eds.), *European Union Law for the Twenty-First Century. Rethinking the New Legal Order*, vol.1, Hart Publishing, Oxford, 2004, pp. 259-272, p. 270. Con carácter general, J. Roldán ha apuntado que «este proceso de asimilación de la jerga jurídica estatal se ha acentuado sobremedida en el nuevo Tratado constitucional: si bien se ha rechazado incluir el vocablo «federal», se contempla la creación de «un Ministro de Asuntos Exteriores» de la Unión, se habla de leyes y de procedimiento legislativo y, naturalmente, se incorpora formalmente el término «Constitución» en el frontispicio de la construcción europea (...). ROLDÁN BARBERO, J., «La naturaleza jurídica del Derecho Comunitario revisitada: la sombra del Derecho internacional es alargada», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 7, 2005, p. 3.

⁷⁵ Bien es verdad que el Reino Unido rechazó en un primer momento la creación de un Ministro de Exteriores de la Unión Europea. Sobre las propuestas y debates que a este respecto se llevaron a cabo en el seno de la Convención, véase, ampliamente, ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿Más legitimidad, eficacia y visibilidad?», *op. cit.*, pp. 195-198.

⁷⁶ Véase el documento de prensa 8279/03 (Presse 112), disponible en <http://www.consilium.europa.eu>

con el MAE pretende dar respuesta a dos de las preguntas formuladas en la célebre Declaración de Laeken, a saber: ¿cómo reforzar la sinergia entre el Alto Representante y el Comisario competente en la materia? y ¿cómo aumentar la coherencia de la política exterior europea? El artículo I-28 constituye la disposición central atinente a la regulación jurídica de esta nueva figura, si bien la inmensa mayoría de sus tareas aparecen recogidas en el Título V de la Parte III, relativo a la acción exterior. Resulta ser el europeo un Ministro de Asuntos Exteriores sui generis, que ni por asomo viene a suplantar a los Jefes de la diplomacia de los veinticinco Estados miembros⁷⁷. De entre todas las opciones barajadas, el futuro Ministro resultará de la fusión de las funciones del actual Secretario General del Consejo/Alto Representante de la Política Exterior y del Comisario de Relaciones Exteriores⁷⁸. Sin ser la más revolucionaria, desde luego, la fórmula aquí retenida parece acomodarse bastante bien a la dualidad de responsabilidades que le han sido confiadas⁷⁹. Ciertamente, su estatuto personal es híbrido dada su doble adscripción al Consejo y a la Comisión. Pues bien, como responsable de la PESC actuará en calidad de mandatario del Consejo, pero al estar integrado desde un punto de vista orgánico en el Colegio de Comisarios (será uno de sus Vicepresidentes), se hará cargo en el seno de esa institución de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior.

Se ha defendido que el «doble sombrero» reconcilia un número importante de intereses, en la medida en que refleja la conexión evidente e inevitable entre los aspectos económicos y políticos de la acción exterior, de forma que el MAE estaría en mejores condiciones de garanti-

⁷⁷ No en vano, el Secretario de Defensa norteamericano, Donald Rumsfeld, preguntaba con sorna si la previsión de un Ministro de Asuntos Exteriores en la Constitución europea conllevaba la renuncia de los Estados al suyo. En Cincodias.com, 23 de febrero de 2005, disponible en <http://www.cincodias.es>.

⁷⁸ Aparte de la expuesta, el Informe del Grupo VII recogía dos propuestas más: la primera hacía referencia a la fundición de ambas funciones en la Comisión; la segunda aludía a la conveniencia de que ambas funciones continuaran ejerciéndose de forma distinta y separada, creándose mecanismos más visibles destinados a garantizar la cooperación y la coherencia entre los dos ámbitos. A esta última propuesta se adhirieron el AR/SG, Javier Solana, y el entonces Comisario de Relaciones Exteriores, Chris Patten.

⁷⁹ F. Aldecoa se refiere al MAE como un caso de unidad institucional y dualidad funcional, en «La diplomacia común europea: un instrumento para una política exterior alternativa», *op. cit.*, p. 133.

zar, en buena lógica, la coherencia del sistema⁸⁰. En segundo lugar, el nuevo rostro y portavoz del enfoque europeo nace también con el decidido propósito de acrecentar la visibilidad de la acción europea en el plano internacional. En cambio, tampoco han faltado voces autorizadas que han arrojado una sombra de duda sobre esta doble condición: los hay quienes señalan la «esquizofrenia» que podría conllevar conciliar sus tareas en el marco intergubernamental de la PESC con aquéllas que debe afrontar a resultas de las relaciones exteriores comunitarias⁸¹; y quienes subrayan que esta nueva función constituye una clara intrusión del Consejo en la Comisión⁸², lo que entraña la injerencia de una cierta lógica intergubernamental en el seno de la institución más comunitarista, de manera que con relativa frecuencia podría estar tentado a inclinar la balanza en beneficio de la institución de la que obtiene su legitimidad⁸³. De darse estas circunstancias, se podría concluir que el objetivo de reforzar el papel del actual «Mr. PESC» ha pesado mucho más que el de crear las renombradas sinergias entre el Consejo y la Comisión en materia de acción exterior. Asimismo, se ha puesto en duda si su estatuto singular en el seno de la Comisión es compatible con el funcionamiento colegiado e independiente de la misma⁸⁴.

Podría pensarse, desde otra perspectiva, que dado que el MAE será también un Comisario-Vicepresidente, esta institución estaría mucho más vinculada, no sólo asociada, a las cuestiones atinentes al polo genuina-

⁸⁰ DE ZWAAN, J.W., «The role of the European Commission over the years: Changes and challenges», *op. cit.*, p. 66.

⁸¹ LEVADE, A., «Quel avenir pour l'Europe? Réflexions croissées sur l'avant projet et le projet de traité constitutionnel», *op. cit.*, p. 833.

⁸² No en vano, A. Mangas ha expresado que «con el nombramiento de este «canciller» se asegura un «submarino» o «quintacolumnista» dentro de la Comisión, además de una bisagra que coordine la acción exterior del Consejo y Comisión», e introducirá «un fuerte control intergubernamental sobre la Comisión». MANGAS MARTÍN, A., «Estudio preliminar», en *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros textos básicos de Derecho Comunitario*, 10^a ed., Tecnos, Madrid, 2003, pp. 21-49, p. 45.

⁸³ JACQUÉ, J.P., «Les principes constitutionnels fondamentaux dans le projet de traité établissant la Constitution européenne», *op. cit.*, pp. 60-61.

⁸⁴ P. Andrés va más lejos cuando se plantea «si su convivencia en el seno del Colegio, disfrutando de un estatuto especial, será pacífica, tanto en cuanto a que posibilite o entorpezca el ejercicio de la autoridad que sobre él como comisario europeo tiene el Presidente como en lo relativo al reparto de tareas entre el Ministro y otros comisarios que también se ocupan de acción exterior», «El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿Más legitimidad, eficacia y visibilidad?», *op. cit.*, p. 198.

mente político de la Unión Europea. Lamentablemente, este argumento es fácilmente rebatible al constatar que la Comisión es la institución que más debilitada ha salido de esta última reforma, en general por lo que se refiere a sus prerrogativas en el plano de la acción exterior y, más concretamente, en materia PESC, ámbito en el que va a perder algunas de las atribuciones que actualmente le confían los Tratados. Así, por citar algunos ejemplos, desaparece del Derecho primario una cláusula que, de forma global y similar a lo previsto hoy en el artículo 26 del TUE, contemple su plena asociación a los trabajos de la PESC; por otra parte, su derecho de iniciativa en el marco intergubernamental quedará reducido a sostener las propuestas del MAE cuando éste se lo pida (art. III 299.1); tampoco se garantiza, en tercer lugar, que la Comisión continúe negociando los acuerdos internacionales, puesto que la decisión de designar al negociador o jefe del equipo de negociadores de la Unión se deja en manos del Consejo en cada caso concreto (artículo III-325.3); por último, las Delegaciones de la Unión, sucesoras de las actuales Delegaciones de la Comisión, quedarán en el futuro bajo la estricta autoridad del MAE (artículo III-328.2).

El nombramiento y correlativo cese del MAE se ha reservado al Consejo Europeo, por mayoría cualificada, siendo necesario el visto bueno del Presidente de la Comisión. Como miembro de la Comisión, no obstante, su designación tendrá que someterse, junto a la de los restantes miembros de esta institución, al voto de confianza del Parlamento Europeo. Es tal el consenso alcanzado sobre la figura del MAE que, de manera original y un tanto precipitada, el Consejo reunido en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno, el 29 de junio de 2004, expresó en forma de Declaración el compromiso de que Javier Solana (actual Mr. PESC) asumiera el cargo de Ministro de Asuntos Exteriores europeo nada más entrar en vigor la Constitución⁸⁵. Este nombramiento contó asimismo con el beneplácito de quien, en ese mismo Consejo, fue nombrado Presidente de la Comisión, el portugués Durao Barroso. Pero en vista de la crisis constitucional abierta, esta designación corre el riesgo de caer en saco roto, pues consideramos que resulta jurídicamente inviable una aplicación provisional sólo de las disposiciones del Tratado constitucional atinentes al MAE, aun cuando algunos aspectos concretos regulados en dicho instrumento internacional, como la Agencia Europea de De-

⁸⁵ Véase el Documento 10995/05 (Presse 214), p. 7.

fensa, el Presidente del Eurogrupo o la política de vecindad, han echado andar antes incluso de su entrada en vigor⁸⁶.

Mayor complejidad plantea su cese, ya que de sus *funciones PESC* sólo puede ser relegado por el Consejo Europeo, con arreglo al mismo procedimiento al que se recurrió para su nombramiento, procedimiento que también regulará su dimisión si se lo pide el Presidente de la Comisión. De manera que cesar como Comisario, como consecuencia de una moción de censura por parte del Parlamento europeo, pongo por caso, no llevará implícito concluir su actividad como MAE. De darse esta última circunstancia no resulta descabellado pensar, como se ha hecho, en un eventual conflicto entre el Parlamento Europeo y la Comisión, de un lado, y el Consejo y el Consejo Europeo de otro⁸⁷.

En otro orden de ideas, una aproximación a las atribuciones encomendadas al MAE permitiría considerarlo un sustituto del actual Alto Representante de la PESC con poderes ampliamente reforzados, aunque ahora también vinculado a la Comisión. No obstante, si la comparamos con el Derecho primario vigente, la Constitución europea es mucho más explícita y precisa al establecer cada una sus funciones, al tiempo que amplía con creces el abanico de responsabilidades del MAE con respecto a las que actualmente tiene asignadas «Mr. PESC»⁸⁸. Afortunadamente, el MAE se desvincula, además, de las funciones administrativas propias de la Secretaría General del Consejo, unidad que estará dirigida por una persona distinta.

Con carácter general, al MAE le correspondería velar, junto con el Consejo, por el respeto de los principios que inspiran el conjunto de la acción exterior europea (artículo III-294); presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores, formación del Consejo que consolida su ya iniciada independencia de la formación «Asuntos Generales»⁸⁹, y como excepción al sis-

⁸⁶ Acción común 2004/551/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa. En lo que atañe al Presidente del Eurogrupo, véase *supra* nota 35.

⁸⁷ CAMPINS, M., *La Constitución Europea: entre lo intergubernamental y lo supranacional*, *op. cit.*, p. 145.

⁸⁸ Si bien es verdad que con el tiempo y la práctica «Mr. PESC» ha ido ampliando sus funciones y rebasando las estrictamente estipuladas en el Tratado de la Unión, como pone de relieve el desarrollo de la política europea de seguridad y defensa. Basta echar un ligero vistazo a su cargada agenda en la página en Internet del Consejo.

⁸⁹ Los primeros pasos hacia la separación de las sesiones de los dos ámbitos de actuación de la formación del Consejo encargada de los Asuntos Generales y Relacio-

tema rotatorio de Presidencias estatales que se mantendrá en los restantes Consejos sectoriales. En el ámbito específico de la Política Exterior y de Seguridad Común, dispondrá de iniciativa normativa y de competencia ejecutiva de las decisiones europeas adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo; además, asumirá en este ámbito la representación exterior de la Unión. Como se ha indicado anteriormente, dirigirá, sin previo mandato, el diálogo político en nombre y por cuenta de la Unión y expresará la posición de la Unión en las Organizaciones y Conferencias internacionales. En este orden de ideas, sin duda se mejorará la representación y visibilidad de la Unión en el seno de las Naciones Unidas al permitir que el Ministro de Asuntos Exteriores pueda ser invitado, por los Estados miembros que a su vez sean miembros del Consejo de Seguridad, a defender, cuando proceda, la posición de la Unión en el seno de este órgano⁹⁰.

También sería el Ministro de Asuntos Exteriores quien propondría a las personalidades que ostentarían el cargo de representantes especiales de la Unión Europea bajo su autoridad (art. III-302). En materia PESC, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión (anteriormente el Consejo Europeo) se convierte en el interlocutor válido ante el Parlamento Europeo, institución a la que consultará sobre los aspectos relativos a este ámbito, aparte de velar por que se tengan debidamente en cuenta sus opiniones. Estará obligado, asimismo, a mantener regularmente informada a la asamblea europea sobre el desarrollo de esta política. También los representantes especiales podrán estar asociados a la información al Parlamento Europeo. Por su parte, esta última institución podrá dirigir sus preguntas o formular sus recomendaciones tanto al Consejo de Ministros como al Ministro de Asuntos Exteriores, a través del sistema de interpelaciones.

Por otro lado, de una lectura detenida del nuevo capítulo relativo a la política europea de seguridad y defensa, que no tiene antecedente en la versión actual del Tratado de la Unión Europea, parece desprenderse que el MAE será también el Ministro de Defensa y de Seguridad

nes Exteriores se dieron en el Consejo Europeo de Sevilla, de 21 y 22 de junio de 2002, Anexo II de las Conclusiones de la Presidencia.

⁹⁰ Si bien, como se ha escrito, esta mejora está supeditada, en lo que se refiere a su eficacia, al recibimiento que le reserven las autoridades «onusianas» y a la capacidad de los Estados miembros de alcanzar el acuerdo sobre dicha posición común. DEHOUSSE, F., GALER, B., VAN DEN BRULE, P. en la obra dirigida por LOUIS, J-V., y DONY, M., *op. cit.*, p. 583.

Europeo⁹¹, fundamentalmente en lo que se refiere a la coordinación de los aspectos civiles y militares de las operaciones de gestión de crisis que se pongan en marcha, aunque bajo la autoridad del Consejo y en contacto estrecho y permanente con el Comité Político y de Seguridad. Sería, además, la vía de transmisión del desarrollo de la cooperación estructurada en el ámbito de la defensa (artículo III- 312). En otro orden de ideas, el MAE compartiría con la Comisión el derecho de iniciativa en relación con aquellas decisiones que contengan medidas restrictivas que comporten la interrupción o reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios países, o contra personas físicas o jurídicas, agrupaciones o entes no estatales (artículo III-322). Otra importante atribución es la que se refiere al derecho de iniciativa, también en este caso junto con la Comisión, para activar la novedosa cláusula de solidaridad que prevé la asistencia mutua en caso de ataque terrorista o catástrofe natural o de origen humano (artículo III-329). Por último, en el caso de que los Estados miembros deseen establecer entre sí una cooperación reforzada en el marco de la PESC, se requerirá del MAE un dictamen acerca de la coherencia de la cooperación reforzada proyectada con la política exterior y de seguridad común (artículo III-419).

En cualquier caso está claro que el alcance real de esta amplia gama de prerrogativas sólo podrá ser valorado de producirse la efectiva entrada en vigor del Tratado constitucional. Cuesta creer, sin embargo, que la contribución del Ministro a la definición —y posterior ejecución— de una política exterior que sigue estando en manos principalmente de los Gobiernos le resulte fácil al futuro «canciller» europeo. Por otro lado, es generalmente aceptado que sólo la experiencia nos diría si sus funciones en el marco de la representación exterior son plenamente compatibles con las atribuidas, en este mismo terreno, al Presidente del Consejo Europeo y al Presidente de la Comisión. Quizá la tenaz y carismática personalidad de Javier Solana podría servir para evitar en la práctica conflictos reales.

⁹¹ En una entrevista en el Diario *El País*, Javier Solana se refería al MAE como coordinador de toda la Política Exterior y responsable de las operaciones de gestión de crisis. «Por tanto, será a la vez Ministro de Asuntos Exteriores y Ministro de Seguridad», 19 de febrero de 2005, p. 6. Sobre el papel que jugará el MAE en el ámbito específico de la PESC, puede consultarse el trabajo de Fernández Sola, N., «La política de seguridad y defensa como elemento constitucional de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 2, 2003.

4. EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

Bajo la autoridad del flamante MAE quedaría ubicado el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE, en lo sucesivo). Naturalmente, el número y alcance de las prerrogativas y competencias del futuro canciller requerirían una amplia estructura administrativa que le prestase asistencia, una suerte de *Ministerio*. Esto explica que el artículo III-296 del Tratado constitucional disponga, en su tercer párrafo, que «en el ejercicio de su mandato, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión se apoyará en un servicio europeo de acción exterior» que, según se contempla a renglón seguido, «trabaja en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros».

Esta estructura de cooperación, de nuevo cuño, entre los servicios exteriores del Consejo y de la Comisión y las administraciones nacionales, busca incrementar la coherencia (horizontal y vertical) de la acción exterior, como postulaba el Informe final del Grupo de Acción Exterior⁹². De esta suerte, estaría compuesto por funcionarios procedentes de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal de los servicios diplomáticos nacionales en comisión de servicios. Hasta aquí el Tratado constitucional no hace sino retomar cumplidamente la propuesta de la Convención recogida en el artículo III-197 del PTC, así como en una Declaración anexa sobre la creación del servicio exterior; en sendos textos, al tiempo que recomendaba su creación, la Convención aclaraba algunos aspectos relativos a su composición, respectivamente.

Como se observa, la creación del SEAE pende de una decisión futura, si bien la Constitución precisa el procedimiento que se cursará para su configuración. Así, con objeto de regular su organización y funcionamiento —señala— se requerirá una decisión europea del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, previa

⁹² Otra de las recomendaciones del Grupo VII hacía referencia a la creación de una escuela diplomática y de un servicio diplomático de la Unión Europea, similares a los de los Estados miembros (CONV 459/02 de 16 de diciembre de 2002, p. 6 (número 7, segundo guión), propuesta que fue aparcada tempranamente en la sesión plenaria celebrada el 20 de diciembre de 2002 en Bruselas a propósito del Informe CONV 473/02 de 23 de diciembre de 2002, donde el Sr. Dehaene, Presidente del Grupo y Vicepresidente Convención, dejó muy claro que el SEAE, de ninguna de las maneras, pretendía sustituir a los servicios diplomáticos de los Estados miembros.

consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión. Como novedad destacable, a este respecto, se distingue la singularidad del procedimiento⁹³, puesto que reconoce una posición equiparable al Consejo y a la Comisión en la toma de dicha decisión, aparte de requerir con carácter preceptivo la opinión (no vinculante) del Parlamento Europeo. La iniciativa normativa corresponde aquí al MAE.

No obstante lo expuesto, el artículo III-296 del Tratado debe leerse en conjunción con la Declaración de la Conferencia sobre la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior, concretamente la número 24. Los términos de esta Declaración revelan, desde luego, el alto consenso que alcanzó la propuesta de su creación, tanto en el marco de la Convención como durante el desarrollo de la GIG. Así se dice que, tan pronto como se firmase la Constitución, el Secretario General del Consejo/Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, la Comisión y los Estados miembros comenzarían los trabajos preparatorios dirigidos a su puesta en marcha. Es verdad que esta Declaración encuentra su base en la recomendación de la Convención de establecerlo dentro del primer año después de la entrada en vigor del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa⁹⁴.

Este objetivo se satisfizo tempranamente, merced a la inestimable predisposición de la Presidencia luxemburguesa que, nada más firmarse el texto constitucional, inició los trabajos en esta dirección, en los que participaron, asimismo, el AR y la Comisión. De ahí que el Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de diciembre de 2004 diera la bienvenida a la celeridad de tales trabajos, e hiciera un llamamiento para que se definiesen con prontitud los elementos clave del servicio, particularmente su cometido y estructura. Además, en esta Cumbre se garantizó la plena participación de los Estados miembros en el proceso, concretamente en el seno del Coreper y se exhortó a la presentación de un informe en el Consejo Europeo que se celebraría en el mes junio de 2005, así como a las oportunas informaciones al Parlamento Europeo⁹⁵.

⁹³ De «sumamente singular» lo califica MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. en «La PESC en la Constitución Europea: *quid novis?*», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 250, noviembre 2005, pp. 93-109, especialmente en la p. 104.

⁹⁴ Declaración sobre la creación del servicio europeo de acción exterior, anexa al Proyecto de Tratado Constitucional.

⁹⁵ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas de 16 y 17 de diciembre de 2004, apartados 71 a 73.

Pero la creación del SEAE ha tropezado con una serie de problemas, uno general que afecta al conjunto del Tratado constitucional y otros inherentes al servicio, propiamente hablando. Por lo que se refiere al primero, el SEAE comparte con los restantes ámbitos del Tratado la incertidumbre que existe sobre el devenir del proceso constitucional, inmerso éste, como se sabe, en una situación de parálisis desde los referendos negativos de Francia y Holanda. Esta circunstancia explica que la Presidencia británica diera por estériles los trabajos sobre el SEAE, como prueba el hecho de que el esperado Consejo Europeo de junio 2005 omitiese cualquier referencia al mismo. La revitalización del proceso se ha confiado a la Presidencia que Alemania ejercerá durante el primer semestre de 2007.

Entre los problemas particulares del servicio figuran, por orden de importancia, el de su emplazamiento, financiación y eficacia. No hay duda de que la composición del servicio, muy heterogénea, va a exigir un crudo debate a tres bandas, es decir, entre el Consejo, la Comisión y los Estados miembros. A priori, parece descartarse su configuración como una nueva administración, independiente y paralela a las ya existentes, de manera que quedaría integrado inevitablemente en el sistema institucional vigente. En este sentido, no caben más opciones que o bien integrarlo a nivel administrativo, presupuestario y orgánico en la Comisión, o bien adscribirlo a la Secretaría General del Consejo. La primera de las opciones, que cuenta con el respaldo mayoritario del Parlamento Europeo⁹⁶, parece la más conveniente y la más comunitarista, aunque seguramente suscitaría algunas reacciones desfavorables por parte del Consejo. Éste preferirá la integración del Servicio en su Secretaría General, haciendo uso de la estructura de la que se sirve actualmente «Mr. PESC» y, en particular, de la Unidad de Planificación Política y de Alerta Rápida⁹⁷. En apoyo de la primera de las opciones señaladas se puede argüir la amplia experiencia y el camino abonado por la Comisión a través de la longeva actividad desarrollada por sus Delegaciones ante terceros países. Además, estas Delegaciones serán ahora de la Unión, y no sólo

⁹⁶ Así se infiere del apartado 3 la Resolución del Parlamento Europeo el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, de 12 de enero de 2005 (PA_TA(2005)0004).

⁹⁷ En este sentido PI, M., «¿Un marco institucional más coherente y eficaz para la acción exterior?», en el libro que edita junto a ESTEVE, F., *La proyección exterior de la Unión Europea en el Tratado constitucional*, op. cit., pp. 89-117, en concreto p. 98.

de la Comisión, y su personal procedería de este servicio. Conviene tener en cuenta, por otra parte, que tampoco los Estados miembros estarán dispuestos a jugar un papel marginal en estas discusiones, dado que se prevé que los cuerpos diplomáticos nacionales puedan estar vinculados con carácter temporal, mediante un sistema de pasarelas, a dicho servicio.

Otra sombra que comienza a planear sobre el SEAE tiene como telón de fondo la financiación de la Unión ampliada a más de veinticinco Estados y con un presupuesto en regresión para años venideros, como recientemente se ha podido comprobar. Ciertamente, el nuevo techo presupuestario de la Unión es inferior que el existente en el pasado, manteniéndose la circunstancia de que el gasto relativo al conjunto de la acción exterior es, en términos porcentuales, sensiblemente inferior al de otros capítulos, acaparando, además, el «presupuesto PESC» una mínima parte del presupuesto global atinente al capítulo de relaciones exteriores. La carencia de recursos financieros puede constreñir significativamente los quehaceres y ambición del SEAE.

Por lo demás, no es suficiente con crear la mayor diplomacia del mundo, si aquélla no está provista de los medios adecuados para ofrecer respuestas y soluciones eficaces; precisamente, otra de las sospechas que se ciernen sobre este servicio es la que se refiere al exceso de burocracia que puede generar su creación en la ya excesivamente tecnócrata Unión Europea.

IV. CONSIDERACIONES DE FUTURO: LOS POSIBLES ESCENARIOS ANTE LA CRISIS CONSTITUCIONAL

A pesar de que el Tratado constitucional ha sido ratificado por quince de los veinticinco Estados miembros de la Unión Europea y los procesos nacionales de ratificación siguen su curso en algún otro Estado⁹⁸, el resultado adverso de los referendos en Francia y en Holanda han jugado

⁹⁸ Concretamente, los quince Estados que lo han ratificado son: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo y Malta. Se espera que Finlandia lo ratifique antes de que ponga fin a la Presidencia del Consejo en diciembre de 2006. También Bulgaria y Rumania han ratificado en el mismo acto de la adhesión el Tratado Constitucional, con efectos, pues, de 1 de enero. Así que el 1 de enero de 2007 habrá 18 de los 27 Estados vinculados. En general, más información sobre la situación de las ratificaciones está disponible en http://europa.eu/constitution/ratification_fr.htm.

claramente en contra de la posibilidad de que la Constitución europea llegase a entrar en vigor en la forma que actualmente adopta y sin contar con la participación de dos de los países fundadores del proceso de construcción europea⁹⁹.

Frente a quienes sentencian que «la Constitución ha muerto»¹⁰⁰, creemos que hay suficientes señales y evidencias que permiten sostener que el Tratado constitucional «sigue estando de indudable actualidad»¹⁰¹. Ciertamente, conviene tener presente que la crisis actual no ha tenido como efecto inmediato el abandono definitivo del proceso constitucional, ni tampoco ha entrañado la asunción de una actitud conformista, partidaria de que la limitada versión de la construcción europea recogida en el Tratado de Niza sea la que rijan indefinidamente los caminos de la Unión y de sus Estados miembros. Como se ha indicado en las páginas precedentes, el periodo de reflexión lanzado en junio de 2005 ha sido prolongado en 2006, dejando en manos de la Presidencia alemana, que será ejercida durante el primer semestre de 2007, la revitalización del proceso constitucional con la firme convicción de que en el año 2009, antes de la celebración de las próximas elecciones al Parlamento Europeo, la Unión Europea y su Tratado constitucional habrán encontrado la manera de salir de este trance. El principal problema radica en afrontar cómo se van a articular las posibles vías de salida de esta crisis, si se va a proceder o no a una nueva revisión del Tratado constitucional y, de llevarse a cabo ésta, cuántas y qué disposiciones del mismo podrían ser preservadas. Entre los escenarios que se están barajando y dibujando merecen destacarse los siguientes: mantener el texto actual con algún añadido (un Protocolo Social, por ejemplo), rescatar los elementos prin-

⁹⁹ En efecto, conviene tener en cuenta el tenor literal de la Declaración núm. 30 relativa a la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa que operaría para el caso de que sólo lo hayan ratificado las cuatro quintas partes de los Estados miembros y uno o varios Estados hayan encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación. En tales casos, y transcurrido un plazo de dos años desde la firma, se dice que el Consejo Europeo examinaría la cuestión. Y el plazo de dos años venció el 1 de noviembre pasado.

¹⁰⁰ House of Commons (Foreign affairs Committee), «Developments in the European Union», Sixth Report of Session 2005-06, 19 de julio de 2006. Disponible en <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmfaff/768/768.pdf>.

¹⁰¹ Así lo ha expresado el Primer Ministro Irlandés, Bertie Ahern, en un Discurso pronunciado en la Sede de la Comisión, el 8 de noviembre de 2006, según la información que se desprende de *La Carta de la Fundación Robert Schuman*, 13 de noviembre de 2006, n.º 278, p. 9.

cipales en un Mini-Tratado/Mini-Constitución (Partes I y II del Tratado constitucional), abrir de nuevo las negociaciones sobre algunos puntos controvertidos, o, en última instancia, continuar con el Tratado de Niza¹⁰².

Por lo que se refiere al tema que nos ocupa, convendría preguntarse si tiene realmente sentido profundizar en el papel internacional de la integración europea, y en su modelo de representación exterior, a la luz de un instrumento internacional que previsiblemente no va a entrar en vigor. En apoyo de una respuesta afirmativa cabría aducir que, a pesar de sus puntos negros y contradicciones, en líneas generales, el modelo institucional de representación exterior incorporado en la Constitución europea gozó de un elevado consenso tanto en el seno de los trabajos de la Convención como durante las negociaciones que se desarrollaron en el marco de la Conferencia Intergubernamental, y fue finalmente aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Roma el 29 de octubre de 2004. De ahí que se pueda afirmar que no son, precisamente, las nuevas modificaciones en el contexto de la acción exterior, y particularmente las referidas a la representación de la Unión, las que mayores problemas deban plantear a los Gobiernos de los Estados miembros a la hora de buscar posibles salidas a esta crisis. Asimismo, hay que tener presente que tampoco estas medidas han generado mayores controversias en aquellos Estados donde las consultas populares, sólo por motivos de índole interna, han asestado un duro golpe al proyecto europeo. Así las cosas, podríamos concluir que tanto la personalidad expresa y única de la Unión como la desaparición de los desfasados pilares, y algunas innovaciones institucionales tales como el Ministro de Asuntos Exteriores o el propio Servicio Europeo de Acción Exterior están en condiciones de ser rescatadas o salvadas de llevarse a cabo una revisión parcial o renegociación del Tratado constitucional.

Para más abundamiento, convendría añadir que todavía se está a tiempo para retocar y optimizar el andamiaje jurídico-institucional atinente al conjunto de la acción exterior, comenzando por alcanzar defi-

¹⁰² Véase, a este respecto, el interesante análisis de BORRELL, J.: «De Revolutionibus Europae o el reto de la crisis constitucional», disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/imprimir/1067imp.asp>. Un análisis detallado de las diferentes propuestas que se han presentado tanto por algunos líderes políticos europeos como por las propias instituciones se puede encontrar en Fundació Rafael Campalans: *El futuro del Tratado constitucional: más allá de la crisis institucional*, noviembre de 2006, disponible en <http://www.fundaciocampalans.com/images/noticias/UE%20redactado.pdf>.

nitivamente el consenso necesario para extender los procedimientos propios del método comunitario, como la mayoría cualificada o el control judicial, al ámbito particular de la PESC. Aunque es muy improbable que una renegociación del Tratado constitucional arrojara soluciones más integracionistas, y mucho menos en materia PESC. Por lo que hace a la representación exterior, sería conveniente llevar a cabo una mejor demarcación entre las funciones del flamante Presidente estable del Consejo Europeo (de mantenerse esta figura) y del Presidente de la Comisión, así como articular algunos mecanismos que aseguren la coordinación entre las funciones de representación que serían asumidas por aquellas personalidades y el MAE.

Mientras tanto, la Unión Europea no ha dejado de funcionar. Sin embargo, la incoherencia que aqueja a la acción exterior europea no se puede seguir manteniendo por mucho más tiempo sino a costa del descrédito de la Unión en el plano internacional y de empañar su imagen pública más allá de sus fronteras. Por de pronto, debe sacarse el máximo partido de los instrumentos disponibles en el marco de los Tratados en vigor. Sin más dilación, por tanto, como se ha acordado en el Consejo Europeo de Bruselas del mes de junio de 2006, la Presidencia, el Consejo, el Alto Representante y la Comisión deben comenzar por estudiar las propuestas presentadas por el Presidente de la Comisión, en el documento de reflexión «Europa en el mundo», sobre cómo mejorar la coherencia entre los diferentes instrumentos de la acción exterior e incrementar la cooperación entre las distintas instituciones involucradas y entre éstas y los servicios diplomáticos de los Estados miembros. Particularmente, la propuesta de alcanzar un mayor acercamiento entre los Servicios de la Comisión y del Consejo, y los servicios diplomáticos de los Estados miembros, pone los cimientos para una pronta entrada en escena de un verdadero Servicio Europeo de Acción Exterior, puesto que éste sí podría ya adoptarse a través de un simple acuerdo interinstitucional *ad hoc* entre las tres principales instituciones de la Unión¹⁰³.

¹⁰³ Así lo ha sugerido la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, según consta en el conocido Informe Duff-Voggenhube, *Informe sobre el periodo de reflexión: la estructura, los temas y el contexto de una evaluación del debate sobre la Unión Europea*, de 16.12.2005 (A6-0414/2005), aprobado en la Sesión plenaria de 19 de enero de 2006.

V. REFLEXIONES FINALES

La firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, hecho en Roma el 29 de octubre de 2004, constituye un momento oportuno para examinar de modo global el papel internacional de la Unión y, de forma particular, evaluar su modelo de representación exterior. En este contexto, merced en buena medida a la extraordinaria labor desarrollada por la Convención, la Constitución europea ha sabido plantar cara a algunos de los grandes retos que tenía por delante la acción exterior y que habían quedado pendientes de respuesta en las anteriores reformas de los Tratados operadas desde Maastricht. Uno de esos retos se refería, justamente, a la consolidación del liderazgo internacional de la Unión mediante una configuración jurídica más coherente y eficaz de su política exterior. El reconocimiento expreso de una personalidad jurídica única de la Unión, la simplificación de su estructura, la reagrupación de la mayoría de las disposiciones atinentes a la acción exterior en un único Título, y la aplicación de iguales valores y principios al conjunto de la actividad internacional de la Unión (ya sea de índole política, económica o humanitaria), constituyen, a nuestro juicio, los pasos más relevantes que se han dado en aquella dirección.

La denominada Constitución europea introduce también algunos cambios significativos en el modelo institucional de representación exterior, objeto fundamental del presente trabajo. A este respecto aparece en el entorno europeo una figura tan novedosa como la del Presidente, más estable, y personal, no nacional, del Consejo Europeo, y se crea un Ministro de Asuntos Exteriores, recogándose, asimismo, la conveniencia de crear una suerte de cuerpo diplomático al servicio del Ministro. Con ello, el Tratado constitucional procura contribuir parcialmente a afianzar la presencia de la Unión en la escena internacional y, sobre todo, a realzar su visibilidad, aunque no hasta el punto de alcanzar el grado deseado de coherencia.

Ciertamente, hablar de un representante único de la Unión en el plano de la acción exterior resulta poco fundado, objetable, dada la pluralidad de sujetos a los que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, el Tratado constitucional atribuye aquella responsabilidad. Así las cosas, de entrar en vigor este instrumento, la representación exterior de la Unión Europea descansaría en una estructura tricéfala, recayendo, de un lado,

en el Presidente del Consejo Europeo, de otro lado, en el Ministro de Asuntos Exteriores, y, por último, en el Presidente de la Comisión. Por tanto, la fragmentación de la representación exterior —que es ya una realidad— se acrecentaría en el futuro, y haría difícil desaparecer las contradicciones y rivalidades entre los distintos sujetos que van a asumir dicha función. No obstante, el Tratado constitucional introduce algunas precauciones, como la que establece que el Presidente del Consejo sólo podría ejercer la representación «en su condición y rango» y sin perjuicio de las funciones del MAE; o la que dispone que el MAE se ocuparía de la representación en materia PESC, mientras que la Comisión representaría a la Unión en los restantes ámbitos de las relaciones exteriores. Si bien, por otra parte, la separación se antoja difícil dada la interrelación necesaria y evidente entre todas las dimensiones y facetas de la acción exterior. Dependería mucho del talante y capacidades de las personalidades que se designen para ostentar tales cargos y de la posibilidad de articular algún que otro mecanismo de coordinación.

La creación de un Ministro de Asuntos Exteriores europeo puede que constituya la aportación más novedosa y ambiciosa de la Constitución europea. En cualquier caso, al futuro «canciller» europeo no le resultaría probablemente nada fácil contribuir a la definición y posterior ejecución de una política exterior todavía en manos de los Gobiernos. De esta suerte, la excesiva atención prestada al MAE corre el riesgo de desviar la reflexión sobre el que, a nuestro juicio, constituye el verdadero problema estructural de la política exterior: la imposibilidad de lograr un acuerdo firme con vistas a la extensión de los procedimientos y reglas del método comunitario al ámbito de la PESC. La experiencia revela que un portavoz común no conlleva irremediablemente una sola voz, y será difícil que ésta se consiga mientras no se extienda la mayoría cualificada a las cuestiones enmarcadas en lo que hoy conocemos como segundo pilar de la Unión Europea.

Las incertidumbres que rodean al futuro Tratado constitucional sobrevuelan muchas consideraciones de este trabajo. Ese futuro, y la eficacia y coherencia del modelo institucional diseñado para la acción exterior, requieren una buena dosis de voluntad política. Al no ser viable jurídicamente la aplicación anticipada de las disposiciones constitucionales que comprenden el nuevo diseño institucional de la representación exterior, hoy por hoy sólo cabe hacer un mejor uso de los instrumentos disponibles en el marco de los Tratados en vigor. Sin más dilación, por tanto,

como se ha acordado en el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2006, la Presidencia, el Consejo, el Alto Representante y la Comisión deben comenzar a estudiar las propuestas presentadas por el Presidente de la Comisión en el documento «Europa en el mundo», con vistas a mejorar la coherencia entre los distintos instrumentos de la acción exterior, e incrementar la cooperación entre las diferentes instituciones involucradas, y entre éstas y los servicios diplomáticos de los Estados miembros. A este propósito, quizá el Servicio Europeo de Acción Exterior podría ponerse en marcha sin esperar a la entrada en vigor de la Constitución, mediante un simple acuerdo interinstitucional *ad hoc* entre las tres principales instituciones de la Unión.

LA REPRESENTACIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: ASPECTOS JURÍDICO-INSTITUCIONALES

RESUMEN: Desde mediados de la década de los sesenta la construcción europea ha organizado su representación exterior en torno un modelo bicéfalo o de cohabitación del Consejo y de la Comisión, que provoca tensiones en el plano interno y genera desconcierto y desconfianza en Estados no pertenecientes a la Unión Europea.

La firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, hecho en Roma el 29 de octubre de 2004, constituye un momento oportuno para examinar de modo global el papel internacional de la Unión y, de forma particular, evaluar su modelo de representación exterior. La denominada Constitución europea introduce algunos cambios significativos en el modelo institucional de representación exterior, objeto fundamental del presente trabajo. A este respecto aparece en el entorno europeo una figura tan novedosa como la del Presidente, más estable, y personal, no nacional, del Consejo Europeo, y se crea un Ministro de Asuntos Exteriores, recogiendo, asimismo, la conveniencia de crear una suerte de cuerpo diplomático al servicio del Ministro. Con ello, el Tratado constitucional procura contribuir parcialmente a afianzar la presencia de la Unión en la escena internacional y, sobre todo, a realzar su visibilidad, aunque no hasta el punto de alcanzar el grado deseado de coherencia.

Ciertamente, hablar de un representante único de la Unión en el plano de la acción exterior resulta poco fundado, objetable, a la vista de la pluralidad de sujetos a los que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, el Tratado constitucional atribuye aquella responsabilidad. Así las cosas, de entrar en vigor este instrumento, la representación exterior de la Unión Europea descansaría en una estructura tricéfala, recayendo, de un lado, en el Presidente del Consejo Europeo, de otro lado, en el Ministro de Asuntos Exteriores, y, por último, en el Presidente de la Comisión. Por tanto, la fragmentación de la representación exterior —que es ya una realidad— se acrecentará en el futuro, lo que hará difícil que desaparezcan las contradicciones y rivalidades entre los distintos sujetos que van a asumir dicha función. Dependerá mucho

del talante y capacidades de las personalidades que se designen para ostentar tales cargos y de la posibilidad de articular algún que otro mecanismo de coordinación.

PALABRAS CLAVE: Política Exterior de la Unión Europea, representación exterior, Constitución europea, Presidente estable del Consejo Europeo, Ministro de Asuntos Exteriores europeo, Servicio europeo de Acción Exterior.

THE EXTERNAL REPRESENTATION OF THE EUROPEAN UNION: LEGAL-INSTITUTIONAL ASPECTS

ABSTRACT: From the mid-60's the external representation of the European Communities has been organised according to a bicephalous model characterised by the cohabitation of the Commission and the Council. This model has caused tensions at internal level and has generated uncertainty and lack of trust with respect to third countries, not parties to the European Union.

The signature of the treaty establishing a Constitution for Europe, that took place in Rome on 29 October 2004, gives us the opportunity to examine in a global way the international role of the Union and, more in particular, to assess its external representation model. The European Constitution introduces some significant changes in the institutional model of external representation, main object of this article. Some of the novelties are the creation of the European Council's President that will certainly bring more stability to the EU putting an end to the traditional system of rotation between Member States, the Minister of Foreign Affairs and a diplomatic service under the responsibility of the latter. The Constitutional treaty seeks this way to enhance the presence of the Union at international level and to improve its visibility although not in a total satisfactory manner that would allow the EU to reach a sufficient degree of coherence.

Taking into account the plurality of subjects that are given responsibilities by the Constitution in the framework of the external action of the Union, it is not justified to speak about a single representative of the EU in the international scene. As a consequence, if the Constitutional treaty would come into force in the next coming future the external representation of the EU would have three different faces: the President of the European Council, the Minister of Foreign Affairs and the President of the European Commission. Therefore, the fragmentation of the external representation — already a reality — would be more accentuated in the future, making more difficult the abolition of contradictions and rivalries between the different institutions that would have powers in the mentioned field. The personality and capacity of the persons that will be appointed for those positions will play an essential role in order to overcome those problems as well as the possibility of articulating some other coordination mechanism.

KEYWORDS: EU foreign policy, external representation, European Constitution, The European Council President, The Union Minister for Foreign Affairs, European External Action Service.

LA REPRESENTATION EXTERIEURE DE L'UNION EUROPEENNE: DES ASPECTS JURIDIQUES-INSTITUTIONNELS

RÉSUMÉ: A partir de la moitié des années soixante, la construction européenne a organisé sa représentation extérieure autour d'un modèle bicéphale ou de cohabitation du Conseil et de la Commission, qui entraîne des tensions à niveau interne, ainsi que de l'incertitude et de la méfiance dans des États qui n'appartiennent pas à l'Union européenne.

La signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe, qui a eu lieu à Rome le 29 octobre 2004, constitue une bonne opportunité pour examiner d'une façon globale le rôle international de l'Union et, en particulier, pour évaluer son modèle de représentation extérieure. Le traité constitutionnel introduit quelques changements significatifs dans le modèle institutionnel de représentation extérieure, objet fondamental de cette étude. À cet égard c'est remarquable la création d'un Président du Conseil européen, institution plus stable et personnelle, non nationale, d'un Ministre des Affaires Étrangères et la prévision d'instituer un corps diplomatique au service du Ministre. De cette façon, le traité constitutionnel tient à contribuer à la consolidation de la présence de l'Union à niveau internationale et, surtout, à augmenter sa visibilité, même si le degré de cohérence souhaité ne soit pas atteint.

Certainement, parler d'un seul représentant de l'Union dans le cadre de l'action extérieure ne semble pas suffisamment fondé si on prend en considération la pluralité des sujets auxquels le traité constitutionnel confère des responsabilités dans la matière mentionnée. Des pouvoirs dans le cadre de la représentation extérieure seraient attribués au Président du Conseil européen, au Ministre des Affaires Étrangères et au Président de la Commission, établissant ainsi une structure tricéphale. Par conséquent, la fragmentation de la représentation extérieure —aujourd'hui déjà une réalité— augmenterait dans l'avenir, faisant encore plus difficile l'abolition des contradictions et rivalités entre les différents sujets qui assumeraient ladite fonction. Tout va dépendre de la façon d'agir et des capacités des personnalités désignées et de la possibilité d'articuler des mécanismes de coordination.

MOTS CLÉS: Politique extérieure de l'UE, représentation extérieure, Constitution européenne, Le Président du Conseil Européen, Le Ministre des Affaires Étrangères de l'Union, Service européen pour l'action extérieure.