

# DE LA DECLARACIÓN DE LAEKEN A LA DIPLOMACIA COMÚN EUROPEA<sup>1</sup>

FROM THE LAEKEN DECLARATION TO THE COMMON EUROPEAN DIPLOMACY

**Alexis Berg-Rodríguez**

Universitat Oberta de Catalunya

aberg@uoc.edu

<https://orcid.org/0000-0001-8374-2568>



*Alexis Berg-Rodríguez es Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Se desempeña como docente en la Universitat Oberta de Catalunya y coordinador del Diploma de Especialización de la Universidad Complutense de Madrid en Género, Migración y Derechos Humanos. En la actualidad es Académico Visitante en la Universidad Iberoamericana de Ciudad de México. Su nueva línea de investigación está centrada en el estudio del Nuevo Modelo de Diplomacia de la UE en su relación con terceros Estados. Su esfera de especialización está centrada en el estudio de la Política Exterior de la UE con América Latina, especialmente con Cuba; La geoenergía mundial en la transición energética de la UE; la Diplomacia Común Europea; Derechos Humanos y Migraciones; Género en las Relaciones Internacionales. Además, es autor del libro La UE y Cuba en el siglo XXI: cambios, logros y retos, publicado por la editorial Peter Lang en la Serie: Cité Européenne / European Policy, Bruxelles, Belgium en el 2022.*

---

<sup>1</sup> El artículo contiene los resultados tanto de la estancia de investigación realizada desde septiembre a noviembre del 2022 como Académico Visitante en la Universidad Iberoamericana de Ciudad de México y de la Conferencia presentada en el Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana de Puebla en noviembre del 2022.



**Resumen** || El nacimiento de la Nueva Diplomacia Común Europea (NDCE) y del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), para que la Unión Europea alcance el liderazgo internacional, ha sido objeto de análisis por muchos autores. Especialmente, a partir de la puesta en marcha del Tratado de Lisboa (2009), el Covid-19 (2020), y tras la invasión de Rusia a Ucrania (2022). El objetivo del artículo es identificar los múltiples cambios introducidos en la Política Exterior Europea tras la Declaración de Laeken 2000, y la Decisión del Consejo 427 del 2010 donde se establece el funcionamiento del SEAE y el alcance de la NDCE. El estudio hace un análisis retrospectivo, descriptivo y utiliza el cambio institucional-histórico (Steinmo, 2016) porque nos permite examinar mejor las relaciones dinámicas de la Unión como actor global. El artículo concluye que es imprescindible reforzar la NDCE, para que la UE pueda alcanzar una mayor autonomía estratégica en el nuevo escenario internacional.

**Palabras clave** || Cambio Institucional, Conferencia de la UE, Declaración de Laeken, Política Exterior, Nueva Diplomacia Común Europea

**Abstract** || The birth of the New European Common Diplomacy (NECD) and the European External Action Service (EEAS), for the European Union to achieve international leadership, has been the subject of analysis by many authors. Especially, since the implementation of the Lisbon Treaty (2000), the Covid-19 (2020), and after Russia's invasion of Ukraine (2022). The objective of the article is to identify the multiple changes introduced in the European Foreign Policy after the Declaration of Laeken 2000, and the Decision of the Council 427 of 2010 where the operation of the EEAS and the scope of the NECD are established. The study makes a retrospective, descriptive analysis and uses the institutional-historical change (Steinmo, 2016) because it allows us to better examine the dynamic relationships of the Union as a global actor. The article concludes that it is essential to strengthen the NECD, so that the EU can achieve greater strategic autonomy in the new international scenario.

**Keywords** || Institutional change, EU Conference, Laeken Declaration, Foreign policy, New European Common Diplomacy

## 1. Introducción

El estudio sobre la característica de la política exterior de la Unión Europea (UE) y de los múltiples impactos de los cambios introducidos en la política exterior europea para alcanzar el liderazgo internacional tras el Tratado de Lisboa en el periodo 2009-2022, han sido objeto de análisis por muchos autores. Especialmente, por las modificaciones realizadas en el funcionamiento de la figura del Alto Representante (AR) y del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en las relaciones exteriores de la UE.

Por ello, hemos apostado por realizar un estudio desde el enfoque institucional-histórico, porque nos permite examinar mejor las relaciones dinámicas entre ideas, intereses e instituciones (Steinmo, 2016). Por ello, desde la teoría institucional, se analiza el juego y el cambio institucional que realizan los actores políticos de acuerdo a sus intereses y al contexto internacional e histórico (North, 1990; Vargas, 2005; Reynares, 2017). Ambos conceptos han permitido identificar los elementos esenciales que han marcado el cambio institucional en la configuración de una Nueva Diplomacia Común Europea (NDCE) con la capacidad de dar respuesta al nuevo escenario internacional provocado tras la desaparición del campo socialista, los atentados del 11S, el cambio climático o la agresión de Rusia a Ucrania en 2022.

Este escenario y concepto han servido para identificar los elementos esenciales y prácticos que han permitido reconocer a la Nueva Diplomacia Común Europea a partir de la puesta del SEAE en el 2010 como el eje central para facilitar a la UE una mayor presencia en la escena internacional.

Sumado al hecho de que la política exterior busca "afectar" a dichos actores, lo cual también deja las puertas abiertas para la ejecución de políticas del tipo duro o blando "hard and soft power" (Llenderozas

y Finkielzstoy, 2013:1 69). Estos elementos permiten entender cómo se han gestionado estos cambios en la política exterior de la Unión Europea en el marco de las diferentes convenciones. De hecho, los cambios han llegado a través las nuevas funciones transferidas al AR por el Tratado de Lisboa "han sido cualitativamente superiores al AR anterior, al tener nuevos cargos configurados en un paraguas de tres picos, en el que tiene como eje central y brazo ejecutor al SEAE" (Berg-Rodríguez, 2020: 14). En los artículos 18. 2, 3, 4 y 27. 1, 2, 3 del Tratado de la Unión Europea se recogen sus funciones.

Este paso fue reforzado con la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) a través de la Decisión 472 del Consejo del 26 de julio del 2010, y por el nacimiento de la Nueva Diplomacia Común Europea, caracterizada por establecer espacios para la negociación de Acuerdos de Diálogo Político y de Cooperación centrados en estimular un cambio institucional en la relación de la UE con el tercer país; reforzar sus relaciones a través del diálogo político, en todas las esferas de la relación bilateral como son:

cooperación, comercio y los derechos humanos en igualdad de condiciones y sin ninguna injerencia en los asuntos internos de las partes; facilitar que la Unión pueda acompañar las transformaciones que el Gobierno y la sociedad realicen con el objetivo de contribuir en un mejor bienestar para la sociedad. (Berg-Rodríguez, 2022: 7)

Este proceso se ha reforzado con la aplicación de la diplomacia de doble nivel (Putnam, 1988), y diplomacia directa (Vilariño, 2000) especialmente para que la UE logre alcanzar un mayor peso en la gobernanza global, en lo que se podría entender como la mejor aplicación de la diplomacia directa y de doble nivel por parte de las instituciones europeas.

Se hace imprescindible señalar que para muchos autores incluso para las propias instituciones de la UE, coinciden en el hecho de que, a partir de la caída del muro de Berlín, se abre una nueva etapa para la Unión Europea. Esta reflexión nace cuando la UE pasa de ser una Comunidad de Estado a una unión política y económica imperfecta, que comienza a asumir un rol mucho más activo e importante en la sociedad internacional. Hecho que condiciona en gran medida la ampliación realizada por la UE en el 2003, en la que se integran países del antiguo campo socialista como (República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia). Sin embargo, en consideración de las propias instituciones de la Unión y de los propios ciudadanos europeos en particular, no perciben que la UE tenga el rol y la importancia que merece dentro de la escena internacional.

Esta percepción, se viene arrastrando desde los años 90, y pudo haber forzado el nacimiento de la Declaración de Laeken del 2001, la Convención Europea 2002 - 2003, y el Tratado de Lisboa del 2007. Ya que, todos los documentos antes mencionados tienen como objetivo fundamental convertir a la UE en un actor global.

No obstante, la Declaración de Laeken tiene como punto de partida el poder comercial, político y el hecho de ser uno de principales proveedores de ayudas humanitarias y de la cooperación al desarrollo. En este sentido, en la Declaración de Laeken se sientan las bases y el reconocimiento para convertir a la Unión en un Actor Global a través de su Poder Normativo. Como explica Manners,

la UE en las relaciones internacionales como un actor normativo, que tiene como principal característica impulsar una ambiciosa promoción de los principios y valores más relevantes del

proyecto interno de la Unión Europea. Los cuales se ven reflejados en sus relaciones con terceros Estados, así como en diversos foros y organismos internacionales. Algunos de estos principios son la Paz, la Democracia, los Derechos Humanos y Libertades fundamentales, siendo su promoción la esencia misma de la política exterior europea. (Manners, 2001: 8)

Este concepto, toma cuerpo en el artículo 2, artículo 3.1 y en el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea, a través de los cuales la UE sienta las bases de su política exterior y su relación con terceros países. Estas relaciones van a estar marcadas por la promoción de sus valores y principios, a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), así como de la implementación y desarrollo de la nueva diplomacia común europea establecida en el Tratado de Lisboa del 2007.

Por esta razón, se hace un análisis sobre la característica de la política exterior de la UE y de los múltiples impactos de los cambios introducidos en la Diplomacia Común Europea, tras la Declaración de Laeken, la Convención Europea 2002 - 2003 y el Tratado de Lisboa en el periodo 2009-2022. Además, analizamos brevemente las implicaciones que puede tener la incertidumbre que puede generar en la NDCE, la falta de convocatoria de la Tercera Convención sobre el Futuro de la Unión, en el marco de la agresión de Rusia a Ucrania en el 2022. De hecho, para que la UE, se convierta en un actor importante en la escena internacional se deberían aplicar los objetivos de la Declaración de Laeken, y de la recién concluida Conferencia sobre el Futuro de Europa estimulando y desarrollando la llamada *Europa de los ciudadanos*.

Sin embargo, el verdadero reto o desafío para la UE en el siglo XXI, es que la Unión defensora de los valores y principios de los derechos humanos,

de la democracia, y de la buena gobernanza. Además de ser proveedora de ayuda humanitaria, de cooperación al desarrollo y defensora del cambio climático, logre ser la Unión Europea que ella misma promueve. Tanto para los ciudadanos ucranianos que huyen de la invasión que la Federación de Rusia viene realizando contra Ucrania desde febrero del 2022, como con los refugiados que siguen intentando llegar a la UE, procedente de Siria.

De hecho, el acuerdo firmado por la UE con Turquía para la recepción y retención de los refugiados, junto con la poca recepción de refugiados por parte de los Estados Miembros, puede amenazar los cimientos de solidaridad y así como los principios y valores sobre los que se construyó la actual Unión. De hecho, hicieron que los valores y principios que exporta la UE pudieran ser cuestionados por la comunidad internacional.

Además, de ir contra los valores y principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), del Tratado de la Unión Europea (TUE) y de las dos Estrategias de Seguridad de la UE del 2003 y 2016. En lo que se podría entender que la UE ha renunciado consciente o inconscientemente a convertirse en un actor regional e internacional. Ya que, en cada uno de estos documentos, se recoge el papel que debía tener la UE como actor global, esta hipótesis toma mayor fuerza, si tenemos presente que la Declaración Laeken, se preguntaba:

¿Cuál es el papel de Europa en este mundo transformado? ¿No debería Europa, ahora por fin unificada, desempeñar un papel de liderazgo en un nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de ser punto de referencia para numerosos países y pueblos? (Declaración de Laeken, 2001)

Por ello, lo más importante es que la Unión Europea sea la Unión Europea de los valores y de los principios normativos, adaptada a los cambios y desafíos del siglo XXI. Además, esta nueva coyuntura puede ser el puente que permita acercar más las instituciones europeas a los ciudadanos, con el objetivo de profundizar en la construcción de la Unión Europea, acelerando el proceso de integración en torno a los ciudadanos y al poder normativo de su política exterior común.

En este artículo la metodología utilizada parte del análisis documental y de las declaraciones institucionales de los actores claves de la UE. Por ello, se utiliza las declaraciones realizadas por el Alto Representante para Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea, los informes del Parlamento Europeo, el Tratado de Lisboa, la Declaración de Laeken y la Conferencia sobre el futuro de Europa. Incluyendo el uso de artículos científicos, fuentes bibliográficas y notas de prensa.

La estructura del artículo facilita hacer un estudio histórico y cronológico para delimitar los objetivos antes mencionados en sus correspondientes apartados. El primero, recoge los antecedentes de la Diplomacia Común Europea. En el segundo, analizo el contexto que estimulo el nacimiento de la NDCE. Mientras que, el tercero, aborda el inicio del NDCE, finalizando con los retos que tiene la Nueva Diplomacia Común Europea en el siglo XXI.

## **2. Antecedentes de la Diplomacia Común Europea**

La realidad antes mencionada, nos acompaña desde el fin de la Segunda Guerra Mundial en 1945, momento en que Europa debía continuar escribiendo su historia, en un contexto marcado por la destrucción, la crisis económica, y la sombra del Unión de Repúblicas Socialista Soviéticas

(URSS), hoy República de Rusia. A este escenario se suma el debilitamiento hegemónico de los Estados Unidos, en el marco del Covid-19 y tras la salida de Afganistán. Una vez más toma más fuerza el objetivo de desterrar las guerras del territorio europeo haciendo que la pandemia, las crisis migratorias y “el temor al conflicto fuera el conductor de la unidad de Europa” (Leonard, 2005: 68). Si en los inicios, el escenario internacional que dejó la segunda guerra mundial fueron los catalizadores para la celebración en 1948 del Congreso de Movimientos Europeos (Barón, 2014) en la Haya y de la gestación de los valores y principios de la actual Unión Europea (UE).

Por ello, Robert Schuman ministro francés de Asuntos Exteriores, propuso la creación de un espacio común basado en el carbón y en el acero (Schuman, 1950), con el cuál se trataba de evitar un nuevo enfrentamiento entre Alemania y el resto de los países europeos. Para alcanzar este objetivo Schuman abogó por la construcción de una federación europea indispensable para el mantenimiento de la paz (Schuman, 1950), siendo consciente de que, para alcanzar este objetivo, se debería ir paso a paso, tal y como había planteado Winston Churchill en el Congreso de 1948. Siendo este elemento, una de las características esenciales de todo el proceso de integración de Europa, desde sus inicios en 1950 hasta el actual siglo XXI.

Estos elementos fueron heredados en mayor o menor medida por el Tratado de París de 1951, siendo marco constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y de Acero (CECA), que entró en vigor el 23 de julio de 1952 (Borchardt, 2018) integrada en sus inicios por seis Estados fundadores (Bélgica, República Federal de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos). En este sentido, la puesta en marcha desde 1948 del Plan Marshall (Barón, 2014) y posteriormente del Plan Schuman

y Monnet, contribuyeron a eliminar los temores de la posguerra, en beneficio del autodesarrollo interno de una parte Europa. Además, de construir un bloque de contención contra la influencia de la desaparecida URSS, a través de la puesta en marcha de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Por otra parte, el impacto positivo que tuvo la puesta en marcha de la CECA hizo que en marzo de 1957 se constituyera la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom), a través del Tratado de Roma, que entró en vigor el 1 de enero de 1958 (Borchardt, 2018). En esta etapa, se establecen las bases del mercado común, además de estimular las inversiones dentro y fuera de sus fronteras, así como el posicionamiento de la CEE en el comercio exterior. Sin embargo, el auge y crecimiento económico en el marco de la CEE, hizo que fuera imprescindible y necesaria la implementación de políticas comunes en materia de política exterior para que la CEE pudiera tener una mayor inserción en el mercado internacional.

Sin embargo, era necesario respaldar el crecimiento económico a través de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), dirigida por las instituciones de la CEE y posteriormente por la Unión Europea (UE) creada por el Tratado de Maastrich de 1992. En este punto, estamos de acuerdo con Bru, cuando plantea que era necesario

contar con un *Míster* PESC con poder real, un Cuerpo Diplomático europeo, una Agencia Europea de Defensa, con ello, se articulan posiciones y acciones comunes que, libres de tuteladas, basadas en el multilateralismo y el respeto a la ONU, contribuyan a la paz y justicia internacionales a través del diálogo y los acuerdos con quien sea, por supuesto con Rusia (¡estaría bueno!). (Bru, 2008)

De hecho, en Maastricht, se establece el funcionamiento de la UE, a partir de tres pilares fundamentales a través de los cuales la Unión puede alcanzar una mayor operatividad en materia de política exterior. Además, aparecen dos nuevos pilares de cooperación intergubernamental, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (Rodríguez, 2016). Siguiendo a Francisco Aldecoa (2011), con la aprobación del Tratado de Maastricht “se pone en marcha la PESC, que suponía un desarrollo de la acción exterior de la Unión, completando las relaciones exteriores de carácter comunitario a través de un método de acción intergubernamental” (Aldecoa, 2011). En este punto, Bru (2010) y Aldecoa (2011) coinciden en que el Tratado de Maastricht de 1992 dota a la Unión Europea de las herramientas necesarias en materia de política exterior, ciudadanía y monetarias, para hacer frente al fin de la guerra fría, la caída del muro de Berlín y a la desaparición del campo socialista. Por estas razones, seguimos a Borchardt, cuando plantea que “la fundación de la Unión Europea por medio del Tratado de Maastricht inauguró una nueva etapa en el camino hacia la integración política de Europa” (Borchardt, 2018: 20). Mientras que se comenzó a gestar inquietudes sobre el papel que debía ocupar la UE en la escena internacional y la necesidad de tener una política exterior única y una diplomacia europea común de la Unión Europea.

### 3. Contexto del nacimiento de la Diplomacia Común Europea

A partir de la caída del muro de Berlín y con la desaparición de la URSS, se abre una nueva etapa para la Unión Europea y en la escena internacional. En este contexto, el 26 de febrero del 2001 fue aprobado

el Tratado de Niza, a través del cual se trata de establecer una coherencia en el papel de la Política exterior de la Unión, con el objetivo de garantizar los procesos de ampliación que tenía planificado realizar la UE en el 2004, se robustece la cooperación reforzada. Sin embargo, no se logra empoderar, ni se hacen modificaciones que contribuyan a reforzar el papel de la UE en la esfera internacional, a través de la Política exterior de Seguridad Común de la UE. Para alcanzar este objetivo Francisco Aldecoa considera:

que la UE ha venido realizando diferentes evaluaciones y para corregir las insuficiencias se han adoptado diversas reformas: el Acta Única, Maastrich, Amsterdam y Niza. Sin embargo, todas estas reformas han resultado claramente insuficientes y para cuando entraban en vigor ya quedaban superadas por la realidad. (Aldecoa, 2011: 134)

En esta misma dirección, Borchardt, considera que “el objetivo de estas reformas era conservar la capacidad de actuación de la UE con vistas a una ampliación de quince a veintisiete o más Estados miembros” (Borchardt, 2018: 56). Por esta razón, las Convenciones en las que se presentaron los Tratados de Maastricht, Amsterdam y de Niza, no lograron realizar un proyecto con todas las herramientas que permitiera a la UE, asumir el nuevo contexto regional y, al mismo tiempo, permitir a la UE tener una actuación importante en la esfera internacional, en el corto, medio y largo plazo. Por ello, las críticas desembocaron en la Declaración sobre el futuro de la Unión Europea, aprobada por los Jefes de Estados o de Gobierno el 15 de diciembre de 2001 en la ciudad belga de Laeken (Bru, 2009).

Este nuevo escenario, hizo que fuera necesario la realización de una nueva Convención que fuera capaz de abordar los nuevos retos y

los desafíos que tendría la UE en un contexto tan cambiante, a largo tiempo. Además, de afrontar el criterio que tenían las propias instituciones de la Unión y de los propios ciudadanos europeos en particular, no percibían que la UE tuviera el roll y la importancia que merecía dentro de la escena internacional y teniendo en cuenta el nuevo escenario de los años 90 y el comienzo del siglo XXI.

Por ello, la Declaración de Laeken, tuvo como punto de partida el éxito que había cosechado la UE, durante los primeros años de puesta en marcha. Unido a la construcción de “una unión política; al establecimiento de una cooperación en los ámbitos de la política social, el empleo, el asilo, la inmigración, la policía, la justicia y la política exterior, así como una política común de seguridad y defensa” (Declaración de Laeken, 2001: 3).

A pesar de estos logros, el cambio de la escena internacional hizo que la Unión se encontrara en la encrucijada, sobre la mejor manera para seguir proyectando su poder comercial y político, junto con el hecho de ser uno de principales proveedores de ayudas humanitarias y de la cooperación para el desarrollo. En un entorno, mundializado en rápido movimiento y donde los ataques terroristas del 11-S en los Estados Unidos en el 2001 comenzaron a formar parte del nuevo escenario al que debía dirigirse la defensa y la seguridad de la UE, tanto dentro como fuera de sus fronteras. En este sentido, comenzó hacer imprescindible incorporar la militarización (Fernández, 2013) en la política de seguridad y defensa de la UE, para contrarrestar los ataques terroristas, aunque podría entrar en contradicción con el carácter *sui generis*<sup>1</sup> de la Unión. En este debate conceptual, Mark Leonard se pregunta “¿qué es lo

que ha hecho que Europa deje de ser incubadora de guerras mundiales a una correa de transmisión de paz y democracia?” La ley es el arma que Europa ha escogido para remodelar el mundo (Leonard, 2005). En efecto, el poder normativo ha sido el arma utilizada por la Unión para exportar sus valores a nivel global.

Si bien el texto de Laeken se recoge dentro de los valores y los principios que exporta la UE, “promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial” (Declaración de Laeken, 2001), en la actualidad este elemento es el eje central de la política exterior de la UE y del propio funcionamiento de la Nueva Diplomacia Común Europea (NDCE). De acuerdo con Mark Leonard:

La respuesta europea ha consistido en brindar a los países vecinos la posibilidad de su integración “en la Unión Europea y en la OTAN”, tratando así de atraerlos hacia las normas políticas y las prácticas institucionales de la Unión Europea. (Leonard, 2005: 69)

Los elementos antes señalados, forman parte del proceso de europeización, que realiza la UE, con sus vecinos y con sus socios estratégicos y que posteriormente desea realizar en la sociedad internacional, con la exportación de sus valores “la paz, la libertad, la Democracia, el Estado de Derecho, los Derechos Humanos” (TUE, 2012, 17, art. 2). Estos elementos brindan la oportunidad a la UE de fomentar una sociedad internacional supranacional libre de conflictos armados y donde el respeto a las normas sea el eje central en las relaciones entre las partes.

Es clásica la exposición que hizo Kan de la idea de un orden internacional activo, constructivo, en

---

1 El carácter *sui generis* de la Unión Europea está dado por el reconocimiento que tiene la UE en los organismos internacionales con personalidad jurídica ONU, OMC. Artículo 47. TUE

su ensayo titulado La paz perpetua, [...]. Éste es el sistema de relaciones internacionales por el que de forma más o menos consciente han estado trabajando los europeos desde 1945. (Leonard, 2005: 71)

Este proceso forma parte de la estrategia institucional que tiene la UE, de exportar sus valores y principios a través de su política exterior, con el objetivo de que sus socios y la sociedad internacional, implementen en su marco normativo los diferentes marcos legales que respaldan los valores de la Unión antes mencionados. Por esta razón, se puede decir que, en la Declaración de Laeken, se sientan las bases, que podrían convertir a la Unión en un Actor Global, a través del desarrollo de una política exterior de seguridad común, coordinada y coherente, que dotara de mayor unidad, eficacia y visibilidad, a la política exterior de la Unión y con ello a la propia UE.

Para alcanzar este objetivo, en el marco de la Declaración de Laeken, se incorporó la propuesta realizada por el Parlamento Europeo sobre el establecimiento de una Diplomacia Común para la Unión Europea (2000/2006(INI), en el que se propuso la necesidad de tener una Diplomacia Común Europea, ya que

no se podría descartar que, en el futuro, tras el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Unión, puedan darse pasos más ambiciosos en este ámbito, constituyendo, Embajadas de la Unión que estén integradas por la delegación de la Comunidad y por las misiones de los Estados miembros que quieran estar presentes en el país tercero. (Parlamento Europeo, 2000/2006)

Los elementos antes mencionados, representan una clara visión de futuro y de que la UE se convierta en un actor importante en la escena

internacional, los elementos necesarios de la actual diplomacia común europea. Además, de recoger en su propuesta la creación de una Escuela Diplomática Europea para la formación de los funcionarios de asuntos exteriores de la Comisión. Así como, la clarificación y desarrollo del estatus jurídico de las delegaciones de la Comisión Europea, su papel y su relación con las instituciones comunitarias. Además, de hacer hincapié en la coordinación entre las delegaciones y los servicios exteriores de los Estados Miembros. Al mismo tiempo, el Parlamento recomendó una mayor presencia de la UE en las diferentes organizaciones internacionales y en las regiones de América Latina, África y Centroamérica. A través de una diplomacia común europea coordinada, unida y con una sola voz. En nuestra opinión, los elementos antes mencionados, pudieron favorecer que en el 2002 aumentará el diálogo político que venía realizando la UE con Cuba, en el marco de la Posición Común que mantenía la Unión contra la Isla. Con el objetivo de abrir una oficina de la Comisión Europea en Cuba, así como, la presentación de la solicitud de ingreso del gobierno cubano en el Acuerdo de Cotonú.

Por otra parte, debemos destacar que, los elementos antes mencionados han sido incorporados en la mayoría de las Escuelas diplomáticas que han creado los Estados Miembros. En todos los casos, a partir del 2010, las Escuelas siguen el plan de formación establecido por el Servicio Exterior del Estado en materia de PESC. Así como, en diversos ámbitos como son, "la Agencia Europea de Defensa, el Centro de Satélites de la UE, el Instituto de Estudios de seguridad de la UE y la Escuela Europea de Seguridad y Defensa" (Decisión 472 del Consejo, 2010: 7)

Por otra parte, con la propuesta realizada por el Parlamento Europeo del 2000, sentó las bases del estatus jurídico que hoy tienen las Embajadas de la UE,

antiguas las delegaciones de la Comisión Europea, así como su papel y su relación con las instituciones comunitarias, para lograr una diplomacia común coordinada y coherente entre las delegaciones y los servicios exteriores de los Estados miembros. En lo que hoy son los artículos 1, 3 y 5 de la Decisión 427 del Consejo del 2010.

Por este motivo, el Consejo Europeo extraordinario del 21 de septiembre del 2001, tuvo como principal objetivo que “La Unión alcanzará su mayor eficacia desarrollando la PESC y dotando de operatividad lo antes posible a la PESD” (Consejo Europeo de Laeken, 2001). Además, de plantear la necesidad de realizar una Convención en la que se den los pasos para la elaboración de una Constitución Europea, fijando los valores y principios de la UE, así como, los instrumentos que permitan a la UE convertirse en un importante actor global. A pesar de este escenario, en el texto constitucional solo se marcó el papel que debería tener la UE, en la esfera internacional, analizando los principales retos y reformas que tendría que hacer la Unión en este nuevo contexto, incluyendo la posible fusión de los cuatro Tratados en solo marco legal. Dejando en un segundo plano la importancia de poner en marcha una diplomacia común para representar los intereses de la UE, de los Estados Miembros y de sus ciudadanos.

Es importante señalar que este resultado se debe a que la propuesta, en su momento, chocó con la diplomacia tradicional de los Estados miembros y, 20 años después, siguen chocando en menor medida con los intereses de los Estados miembros de la Unión, al tener que ceder soberanía a favor de la UE, especialmente en la esfera diplomática. Sin embargo, estos avances son los primeros pasos para la consolidación de la nueva diplomacia común europea, con un marcado carácter supranacional.

Por esta razón, formo parte de las recomendaciones, de las preguntas y de las prioridades recogidas en la Declaración de Laeken 2001.

#### 4. Los inicios de la DCE

Con la intención de dar solución a los retos recogidos en Laeken, el 18 de julio de 2003, fue presentado por el presidente de la Convención al presidente del Consejo Europeo, el proyecto de Tratado a través del cual nacía la Constitución de la UE y la nueva diplomacia común europea. El texto presentado por el presidente de la Convención fue aprobado por el Consejo Europeo, aunque, sufrió algunas modificaciones antes de ser presentado para su aprobación.

Por esta razón, el texto y la estructura de la actual diplomacia común europea, tiene como antecedentes las propuestas del Parlamento Europeo del 2000, recogidas en la Declaración de Laeken. Mientras que, tiene como génesis la Convención Europea del 2002 - 2003 para cristalizar primero en la Constitución Europea y finalmente ver la luz, a través del Tratado de Lisboa 2007. Siendo el Tratado, quien doto de las facultades y herramientas necesarias a la PESC, para contribuir con su actuación a que la UE, se pueda consolidar como un actor relevante en el seno de la escena internacional en el siglo XXI. Como explica, Francisco Aldecoa (2019) “que la diplomacia común nace en la Convención Europea, mediante un acuerdo entre federalistas e intergubernamentalistas para hacer gobernable la globalización a través del fortalecimiento de la Unión Europea como actor internacional” (Aldecoa, 2019: 27).

Con este posicionamiento, la UE, trata de ir más allá de sus fronteras y trata de incidir en el cambio de las normas internacionales, así como también en el comportamiento de los actores internacionales.

Al mismo tiempo, la UE sería capaz de mostrar su capacidad de liderazgo en la gobernanza global, haciendo uso de su poder normativo. De hecho, diez años después de su puesta en marcha (2011-2021) el modelo de la diplomacia común se ha revelado como la herramienta más efectiva para que la UE pueda realizar alianzas con otros actores regionales que permitan la implementación de la agenda 2030.

Por otra parte, en esta nueva coyuntura, marcada por el Covid-19, y la pérdida de liderazgo de los Estados Unidos de Afganistán en el 2021, el modelo de la diplomacia común europea, pese a sus limitaciones actuales, está mejor equipada, a medio y largo plazo, para afrontar las grandes transformaciones y retos que conlleva la implementación y liderazgo de una nueva gobernanza global apoyada en la ejecución de los ODS a nivel global.

La puesta en marcha en 2011 del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) como brazo ejecutor del Alto Representante ha permitido imprimir, a la diplomacia común europea, una mayor coherencia, unidad, y construir una única voz a nivel global e institucional, permitiendo a la UE actuar como actor transnacional y con una alta importancia y visibilidad en el escenario internacional y regional. A pesar de estos avances, el AR Josep Borrell (2020) considera que, si no actuamos juntos ahora, seremos irrelevantes, como muchos señalan de forma convincente. A través de la diplomacia común, podremos sentar las bases para consolidar nuestra autonomía estratégica y la de nuestros socios. Especialmente, tras la firma y aplicación provisional del primer Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación con Cuba; la firma del Acuerdo con Mercosur, la celebración de la Cumbre de París, el Acuerdo con Irán, el inicio del diálogo político entre el gobierno venezolano y el partido de la oposición.

Estas alianzas contribuyen a la propia supervivencia política de la Unión (Borrell, 2020). Además de incidir positivamente en el aumento de la autonomía económica de la UE. En este escenario, "las alianzas tradicionales de la UE seguían siendo esenciales, pero no serán suficientes, puesto que las diferencias de poder se están reduciendo, el mundo será cada más hostil, que nos obliga a confiar en nosotros para garantizar nuestro futuro" (Borrell, 2020: 45).

De hecho, el equilibrio geopolítico modificado con el COVID-19 y agudizado, posteriormente por la salida de los Estados Unidos de Afganistán (2021) y con la crisis de los migrantes en Polonia y Bielorrusia (2021), esta última contando con el apoyo militar de Rusia; por el conflicto Rusia-Ucrania del 2013-2014 y la reciente invasión de Rusia a Ucrania desde febrero del 2022, hace que sea necesario seguir trabajando para construir una UE dotada con mayores competencias y con una diplomacia común fuerte y efectiva. Han demostrado la necesidad de tener una mayor "autonomía estratégica europea, llevada a los campos de naturaleza económica y tecnológica, como ha puesto de manifiesto la pandemia del coronavirus. Sin embargo, la dimensión de la seguridad sigue siendo predominante y sensible" (Borrell, 2020: 46). También, es necesario tener una Unión Europea más inclusiva y respetuosa con los derechos de los ciudadanos europeos, a nivel regional y global: "Ahora, más que nunca, otra Europa es necesaria" (Bru, 2009).

Se trata de un contexto cuya complejidad ha sido agravada por la invasión de Ucrania, perpetrada por el régimen político ruso erigido en enemigo del Derecho Internacional, la paz y los derechos humanos (Fernández Alles, 2021). Es por ello, que la Declaración Conjunta sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa ha establecido que la Conferencia "proporcione respuestas inclusivas con una proyección

intergeneracional y con el objetivo de asumir un papel de liderazgo mundial en la promoción de sus valores y estándares en un mundo cada vez más agitado” (Fernández Alles, 2021: 2). Sin embargo, “la falta de decisión por parte del Consejo Europeo y del Consejo frente a la propuesta del Parlamento Europeo para la convocatoria de la misma, supone un ‘jarro de agua fría’ en este proceso” (Aldecoa, 2022: 3). En efecto, la demora en reformar de los tratados, puede limitar el alcance y la capacidad de respuesta de la UE, del SEAE y de la Diplomacia Común Europea para hacer frente que los retos que exige el escenario generado en el marco de la agresión de Rusia contra Ucrania. Especialmente, si tenemos presente que la Tercera Convención Europea tenía como objeto central: reformar los Tratados para brindar una mayor federalización; y dotar la UE, al SEAE y la NDCE de mayores competencias para operar en la escena nacional, regional e Internacional de manera rápida y eficiente.

## 5. La NDCE ante los retos del siglo XXI

Si no existiera la Unión Europea, tendríamos que inventarla. Por ser la institución a través de la cual se puede consolidar los principios democráticos que exige el escenario internacional provocado por el covid-19 y que solo se puede cambiar a través de una nueva gobernanza en la sociedad global dirigida por la Unión. Todo esto teniendo en la NDCE la herramienta esencial para que la UE pueda hacer frente a la gobernanza global, abarcando las esferas en las que la diplomacia tradicional de los Estados no pueden llegar, bien sea por falta de recursos o por voluntad propia. La NDCE representa un salto cualitativamente superior a la diplomacia tradicional, sin llegar a ser una amenaza para la diplomacia tradicional de los Estados miembros de la Unión. El

trabajo del SEAE ha hecho posible que la política exterior de la UE sea coherente y coordinada, siendo las embajadas de la Unión la voz y los representantes de la UE, en terceros países y en las organizaciones regionales. Este trabajo coordinado ha hecho posible la firma del Acuerdo UE-Cuba en el 2016 y el inicio del Acuerdo UE-Mercosur, el respaldo de la UE al gobierno y a la sociedad ucraniana.

La NDCE no rompe con el triángulo institucional fundamental de la Unión, “Consejo-Comisión-Parlamento”, sino que se construye un pequeño y complejo servicio independiente que responde ante la Alta Representante en la esfera de la política exterior que, en el fondo, son los intereses comunes de todos los Estados miembros y de la Unión, a mediano y largo plazo, y que se deben defender en terceros países y en determinadas esferas para garantizar la propia supervivencia y seguridad de la UE y del mundo.

Tras diez años de la entrada en funcionamiento del SEAE, y después de las propuestas realizadas por las AR Ashton y Mogherini, en sus informes del 2013 y 2015 sobre el funcionamiento del SEAE, podemos decir que ha existido un aumento de la coordinación entre las embajadas de los estados miembros y las embajadas de la UE. En este punto, debemos remarcar que el actual SEAE está funcionando y su organización gira sobre la Decisión del Consejo 472 del 26 de julio del 2010, la cual fue aprobada provisionalmente y que se creó para dar respuesta a las funciones que debe desempeñar el AR, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 del TUE. En nuestro criterio, la diversidad de origen de sus integrantes han permitido que el SEAE alcance una mayor integración y aceptación en la esfera de la diplomacia tradicional de los Estados miembros y en su trabajo fuera de las fronteras de la Unión. Especialmente, tras la salida del Reino Unido de la

UE, momento que fue esencial para “demostrar la firme determinación de los Estados miembros por proteger la integración alcanzada y el modelo de la UE” (Guinea, 2021: 13). En esta misma línea, Aldecoa considera que, casi seis años después de los resultados del referéndum, entendemos que, en alguna medida, está siendo una suerte su retirada y que, gracias a ella, la Unión Europea está avanzando de forma considerable en la lógica federal (Aldecoa, 2021: 103).

Por esta razón, en la actualidad el reto es que el SEAE y las instituciones europeas impriman al Consejo Europeo la necesidad de estructurar una Convención sobre el futuro de Europa que dé voz a los ciudadanos y permita acercarlos más a la Unión Europea, incluyendo “la necesidad de superar la unanimidad y otorgar mayores competencias a las instituciones europeas en materias como la lucha contra el cambio climático, la salud, la defensa o el Pilar Social Europeo” (Aldecoa, 2022: 105). Por esta razón, entendemos que la realización de la Tercera Convención sobre el futuro de Europa debe ser un paso importante para alcanzar los objetivos antes mencionados, y para reforzar las instituciones diplomáticas.

Por ello, la NDCE debe poner el acento en el punto 5 de la Resolución de la convocatoria de la Convención del Parlamento Europeo del 4 de mayo del 2022, ya que se solicita “introducir disposiciones que permitan mejorar las políticas comunes de seguridad y defensa de los artículos 42 a 46 del TUE, en particular la adquisición conjunta de equipos de defensa” (Parlamento Europeo, 2022). Este paso es totalmente necesario si tenemos presente las implicaciones y las consecuencias que puede tener para la autonomía estratégica y energética de la UE ante la actual agresión de Rusia contra Ucrania (2022). Aunque debe venir reforzado con una

mayor actividad y cuerpo diplomático en la escena nacional, regional e internacional. Al mismo tiempo, la NDCE debe entender que sólo podrá estimular un cambio del escenario internacional a través del diálogo político y de la diplomacia directa con cada uno de los actores y miembros de la comunidad internacional.

### Referencias bibliográficas

- ALDECOA, Francisco (6 de julio de 2022). “El jarro de agua fría en el Consejo Europeo”. En: *Infolibre*. Recuperado de: [https://www.infolibre.es/opinion/plaza-publica/jarro-agua-fria-consejo-europeo\\_129\\_1273457.html](https://www.infolibre.es/opinion/plaza-publica/jarro-agua-fria-consejo-europeo_129_1273457.html)
- ALDECOA, Francisco (2021). “Una oportunidad para la Unión Europea y para la sociedad civil europea”. En: *Tiempos de Paz*, Nro. 140. Recuperado de: [https://revistatiempodepaz.org/revista-140/#dfliip-df\\_1716/100/](https://revistatiempodepaz.org/revista-140/#dfliip-df_1716/100/)
- ALDECOA, Francisco (2011). “La diplomacia europea como Diplomacia Común”. En: ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco [Coord]. *La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior*. Madrid: Marcial Pons.
- BARÓN, Enrique (2014). *La era del federalismo*. Madrid: RBA Libros.
- BERG-RODRÍGUEZ, Alexis (2022). “Las relaciones de la UE en el marco de un orden internacional híbrido: El acuerdo UE-Cuba como alternativa al nuevo escenario”. En: *Comillas Journal of International Relations*, Nro. 23, pp. 104-118. <https://doi.org/10.14422/cir.i23.y2022.007>
- BORCHARDT, Klaus-Dieter (2018). *El ABC del Derecho de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Recuperado de: <https://op.europa.eu/en/>



- publication-detail/-/publication/5d4f8cde-de25-11e7-a506-01aa75ed71a1
- BORRELL, Josep (23 de diciembre de 2020). "Por qué es importante la autonomía estratégica europea". En: *Real Instituto Elcano*. Recuperado de: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/por-que-es-importante-la-autonomia-estrategica-europea/>
- BRU, Carlos (15 enero de 2009). "El Tratado de Lisboa". En: *El País*. Recuperado de: [https://elpais.com/diario/2009/01/15/opinion/1231974010\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2009/01/15/opinion/1231974010_850215.html)
- BRU, Carlos (3 de septiembre de 2008). "Las reglas de la UE". En: *El País*. Recuperado de: [https://elpais.com/diario/2008/09/03/opinion/1220392808\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2008/09/03/opinion/1220392808_850215.html)
- CONSEJO EUROPEO (2001). *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/PRES\\_01\\_902](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/PRES_01_902)
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2016). *Una Visión Común, una actuación Conjunta: Una Europa más Fuerte. Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*. Recuperado de: [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_es\\_.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf)
- CONSEJO FEDERAL ESPAÑOL (2020). *Declaración del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo acerca de la Conferencia Europea sobre el Futuro de Europa*. Recuperado de: <http://www.movimientoeuropeo.org/el-movimiento-europeo-y-la-conferencia-sobre-el>
- DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2010). *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Recuperado de: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>
- DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2010). *Tratado de la Unión Europea*. Recuperado de: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>
- DECISIÓN DEL CONSEJO 472 (2010). *Diario Oficial de la Unión*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:ES:PDF>
- FERNÁNDEZ ALLES, José Joaquín (2021). "La Conferencia sobre el futuro de Europa y la teoría constitucional sobre la integración europea". En: RIBRIG, Revista Iberoamericana de Relaciones Intergubernamentales, Nro. 2, pp. 1-53.
- FERNÁNDEZ, Eduardo (2013). *Poder Normativo en Acción: Europa a través de sus espejos. Relaciones Unión Europea - Sistema de la Integración Centroamericana*. Tesis doctoral. Universidad de Santiago de Compostela. [https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/10838/rep\\_651.pdf?sequence=1](https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/10838/rep_651.pdf?sequence=1)
- GONZÁLEZ, Juan (2022). "La Conferència sobre el Futur d'Europa". En: *Quaderns IEE: Revista de l'Institut d'Estudis Europeus*, Vol. 1, Nro. 1, pp. 191-198. <https://doi.org/10.5565/rev/quadernsieve.16>
- GUINEA, Mercedes (2021). "La reducción de la Unión Europea ¿Qué hemos aprendido de nosotros mismos?". En: *Tiempos de Paz*, Nro. 40, pp. 7-15. [https://revistatiempodepaz.org/revista-140/#dfliip-df\\_1716/9/](https://revistatiempodepaz.org/revista-140/#dfliip-df_1716/9/)
- LEONARD, Mark (2005). *Por qué Europa liderará el Siglo XXI*. Traducción de Victoria E. Gordo del Rey. Madrid: Taurus.



MANNERS, Ian (2001). *Normative Power Europe: The international role of the European Union. The European Union, between the international and world society*. Madison: USA.

PARLAMENTO EUROPEO (2000). *Informe sobre el establecimiento de una Diplomacia Común para la Unión Europea 2000/2006(INI)*.

PARLAMENTO EUROPEO (4 de mayo de 2022). *Propuesta de Resolución sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados - B9-0307/2022. (2022/2705(RSP))*  
[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2022-0307\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2022-0307_ES.html)

RODRÍGUEZ, B. (2016). "Derecho Comunitario". En: *Derecho Positivo Español*. Madrid: Universidad Francisco de Vitoria.

SCHUMAN, Robert (2022. 13 de junio). *Schuman declaration May 1950*. European Union. Recuperado de: [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es)

**Fecha de recepción:** 3 de noviembre de 2022.

**Fecha de aceptación:** 23 de noviembre de 2022.