

¿Acaso era el lobo tan fiero como lo pintaban? El Servicio Europeo de Acción Exterior y la Política de Desarrollo de la Unión Europea

Was the wolf as ferocious as it was portrayed? The European External Action Service and the European Union development policy

LUIS N. GONZÁLEZ ALONSO*



PALABRAS CLAVE

Acción exterior de la UE; Delegaciones de la UE; Política europea de desarrollo; SEAE.

RESUMEN Con la creación del SEAE en 2010 surgió la polémica acerca de lo acertado o no de atribuir a este nuevo órgano determinadas responsabilidades en materia de desarrollo, al tiempo que incorporaba en su seno, por ejemplo, a las denominadas estructuras de gestión de crisis de la Unión. Transcurrido ya lo que cabría considerar como periodo de transición o de implantación del SEAE, parece oportuno volver sobre aquel debate para tratar de contrastar a la luz de la práctica si aquella preocupación por el riesgo de una eventual contaminación o pérdida de identidad de la política europea de cooperación estaba justificada.

KEYWORDS

EU external action; EU delegations; European development policy; EEAS.

ABSTRACT The establishment of the EEAS in 2010 raised controversies over the attribution of certain prerogatives in the field of development cooperation to this newly created organ while incorporating the so called crisis management structures, formerly located within the Council General Secretariat. Once the EEAS' phasing-in period

* **Luis N. González Alonso** es profesor titular (acreditado como catedrático) de Derecho Internacional Público, Universidad de Salamanca. Este trabajo forma parte del proyecto de investigación "Implicaciones jurídico-institucionales de la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior" (DER2011-28459), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y del que el autor es investigador principal.

has already elapsed, it seems appropriate to revisit that debate in order to determine whether the aforementioned concern about an eventual loss of identity of the European development policy was justified or not on the basis of the practice.

MOTS CLÉS

Action extérieure de l'UE; Délégations de l'UE; Politique européenne de développement; SEAE.

RÉSUMÉ

Avec la création du SEAE en 2010 un fort débat est né autour de l'opportunité d'avoir attribué à ce nouvel organe des compétences significatives en matière de développement, étant donné qu'il incorporait aussi les anciennes structures de gestion de crises du Secrétariat Général du Conseil. Après ce que l'on pourrait considérer la période transitoire ou d'implantation du SEAE, il semble opportun de revenir sur ce débat pour essayer de confronter à la lumière de la pratique le bien-fondé d'un tel souci sur une éventuelle contamination ou perte d'identité de la politique européenne de développement.

Introducción

Hace ahora cuatro años, a mediados de 2010 y todavía bajo presidencia española del Consejo de la Unión, se cerraba el acuerdo político que permitiría establecer pocos meses después, conforme a la previsión del artículo 27.3 del Tratado de la UE, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)¹. Surgía con él, entre otras muchas, la polémica acerca de lo acertado o no de atribuir a este nuevo órgano funcionalmente autónomo y sometido a la autoridad de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad determinadas responsabilidades en materia de desarrollo, al tiempo que incorporaba en su seno, por ejemplo, a las denominadas estructuras de gestión de crisis, incluidas las de carácter estrictamente militar².

- 1 Decisión del Consejo de 26 julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (*DO L* 201 de 3.8.2010, p. 30). Entre los numerosos estudios que ha suscitado la adopción de este acto jurídico, cabe destacar el de S. Blockmans y C. Hillion (eds.), *EEAS 2.0. A legal commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, CEPS, Bruselas, 2013.
- 2 Apartados 2º y 3º del art. 1 y 3º del art. 4 de la Decisión SEAE. A propósito de aquella polémica inicial, S. Duke y S. Blockmans, "The Lisbon Treaty stipulations on Development Cooperation and the Council Decision of 25 March 2010 (Draft) establishing the organisation and functioning of the European External Action Service", *CLEER Legal Brief*, 4 May 2010 (www.cleer.eu); M. Furness, "The European External Action Service: A New Institutional Framework for EU Development Cooperation", *DIE Discussion Paper* 15/2010, German Development Institute (www.die-gdi.de); M. Gavas y E. Koeb, "Setting up the European External Action Service: building a comprehensive approach", *Background Note*, Overseas Development Institute, April 2010 (www.odi.org.uk).

Transcurrido ya lo que cabría considerar como periodo de transición o de implantación del SEAE³ parece oportuno volver sobre aquel debate, que en realidad nunca se abandonó del todo⁴, para tratar de contrastar a la luz de la práctica si aquella preocupación por el riesgo de una eventual contaminación o pérdida de identidad de la política europea de cooperación estaba justificada. Lo cierto es que la irrupción del SEAE en este ámbito ha generado tensiones no del todo resueltas, como la propia C. Ashton subraya en su informe sobre los primeros años de actividad de este órgano⁵, sin que como contrapartida terminen de percibirse todavía con total nitidez las ventajas que en principio deberían asociarse a su presencia en el sistema, aspecto este último sobre el que resulta particularmente esclarecedora la esperada comunicación conjunta de la Comisión y de la Alta Representante sobre el enfoque integral de la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores en la medida en que aborda desde la óptica que aquí nos interesa la problemática relativa al vínculo entre desarrollo y seguridad⁶.

En torno a estas dos ideas o constataciones básicas se articulan las reflexiones que siguen a continuación, cuyo objetivo no es otro que el de visitar brevemente aquella polémica sobre el papel del SEAE en materia de cooperación al desarrollo en un momento especialmente atractivo para ello, no solo como consecuencia de las iniciativas que acabo de mencionar y del debate que están generando, sino también debido a otras circunstancias coetáneas como la reciente renovación del conjunto de instrumentos de financiación exterior de la UE o el cambio de ciclo institucional que se avecina en su seno⁷.

La compleja incorporación del SEAE al engranaje de la política de cooperación de la UE

De todos los ámbitos que conforman la acción exterior de la UE, la política de desarrollo es sin duda la que en mayor medida y de forma más inmediata se ha visto afectada como consecuencia de la creación del SEAE. Y ello, al margen de algún otro aspecto menos relevante, en dos vertientes o facetas fundamentales. A raíz, en primer término,

- 3 En palabras de S. Duke, "Reflections on the EEAS Review", *European Foreign Affairs Review*, nº 1, 2014, p. 44.
- 4 Véase, por ejemplo, a este respecto, las intervenciones de algunos de los comparecientes ante el *European Union Committee* de la *House of Lords* británica durante las audiencias previas a la publicación de su informe *The EU's External Action Service* (apartados 129 y ss.; www.parliament.uk/hleu, 19 marzo de 2013).
- 5 *EEAS Review*, informe presentado el 29 de julio de 2013 conforme al mandato del art. 13 de la Decisión SEAE (http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf).
- 6 JOIN (2013) 30 final de 11.12.2013. El Consejo de Asuntos Exteriores se ha pronunciado favorablemente sobre el contenido de esta Comunicación en sus *Conclusiones sobre el enfoque integral de la UE* de 12 de mayo de 2014 (doc. 9542/14).
- 7 Los nuevos reglamentos del PE y del Consejo mediante los que se establecen estos instrumentos han sido publicados en el *Diario Oficial* de la UE L 77 de 15 de marzo de 2014.

de la atribución a este órgano de importantes prerrogativas por lo que se refiere a las decisiones básicas de programación de la mayor parte de instrumentos financieros sobre los que se fundan las relaciones de la Unión con los países susceptibles de recibir Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); sin perjuicio de que la gestión de los mismos continúe siendo responsabilidad de la Comisión, corresponde en efecto al SEAE la preparación de aquellas decisiones⁸. Y, en segundo lugar, debido a la integración en su seno de las delegaciones de la UE en el exterior, antiguas delegaciones de la Comisión, sobre las que recae la ejecución sobre el terreno de la política de cooperación y cuya dotación de personal no ha variado sustancialmente tras la aparición del SEAE, aunque ahora se sitúen bajo la autoridad directa de la Alta Representante.

Desde ambas perspectivas, pues, la gran “perjudicada” parece ser la Comisión con la que, por otro lado y como es lógico, el SEAE se ha visto obligado a entablar con carácter general una relación de estrecha colaboración⁹, que por fuerza se manifiesta con mayor intensidad en lo que atañe a la conducción de la política de desarrollo. Todo ello con el objetivo último, que es el que inspira el sentido de esta reforma propiciada por el Tratado de Lisboa, de reforzar la coherencia y eficacia de la acción exterior de la UE en su conjunto.

Ni que decir tiene que la construcción de esta relación está siendo un proceso cualquier cosa menos sencillo¹⁰. A la Comisión le ha resultado difícil asumir la merma de protagonismo que comporta el nuevo modelo, llegando en algún momento a resistirse e incluso poner trabas al desempeño por parte del SEAE de sus atribuciones en este u otros ámbitos igualmente asociados a las antiguas competencias de naturaleza comunitaria¹¹. La transición se ha revelado particularmente compleja en el caso de las delegaciones, al frente de las cuales se sitúan ahora “diplomáticos” designados por la Alta Representante e investidos por tanto de su misma autoridad dual, mientras que en un porcentaje altísimo el resto del personal que presta sus servicios en el exterior continúa dependiendo orgánicamente de la Comisión (en particular de la DG DEVCO). Hasta el propio secretario general ejecutivo del SEAE, Pierre Vimont, ha

⁸ Conforme a las previsiones que establece el art. 9 de la Decisión SEAE. Quedan al margen de esta lógica la ayuda humanitaria y las decisiones relativas al Instrumento de Ayuda Preadhesión.

⁹ Art. 3 de la Decisión SEAE.

¹⁰ Puede intuirse sin dificultad que a esta cuestión se refiere la señora Ashton en la presentación de su informe *EEAS Review* cuando realiza afirmaciones como las siguientes: “The institutional challenges, and sometimes battles, were many. Different ideas on how the service should work and what impact it would have on existing institutions led to difficult decisions and sometimes lost opportunities... It was in a word, tough”.

¹¹ Charles Grant, director del *Centre for European Reform*, lo ha expresado en los siguientes términos: “The European Commission often stifles the EEAS. Many of its commissioners and directorates-general do not want to be co-ordinated by the EEAS... Many senior Commission officials resent the creation of the EEAS, which – as they see it- has eroded Commission prerogatives. In unguarded moments, some Commission officials admit that they do not want the EEAS to succeed” (“The European External Action Service”, www.cer.org.uk, marzo de 2013, p. 2).

reconocido estos problemas admitiendo públicamente que, “the Heads of Delegation struggled to control the group of people in the delegation who retained a direct link with different services inside the Commission”¹².

Bien es cierto que desde el SEAE también pudo incurrirse en un principio en determinados comportamientos que no contribuyeron precisamente a disipar los recelos o la desconfianza de la Comisión. Cabe mencionar a este respecto, y entre otros episodios, el malestar provocado en marzo de 2011 por la iniciativa personal de la Alta Representante de enviar un *fact-finding team* a Libia con el objetivo de evaluar sobre el terreno las necesidades humanitarias y el apoyo que otros actores podían requerir de la UE para la evacuación de las personas desplazadas hacia las regiones fronterizas como consecuencia del estallido de la violencia. La misión estaba encabezada por Agostino Miozzo, a quien pocos meses antes C. Ashton había encomendado la tarea de liderar un nuevo departamento dentro del SEAE encargado de la coordinación operativa de la respuesta frente a las crisis y cuyas competencias no estaban del todo claras en aquel momento¹³.

Sea como fuere, la Comisión y el SEAE han sido capaces de ir removiendo progresivamente la mayor parte de estos obstáculos a través de una compleja red de acuerdos, decisiones conjuntas y arreglos internos de diverso alcance. Así, tras una primera toma de posición por parte de la Comisión que hubo de ser reconsiderada por el rechazo que suscitó en el SEAE¹⁴, la relación comenzó a estructurarse de forma más precisa con la adopción a comienzos de 2012 del documento de base, *Working Arrangements between Commission Services and the European External Action Service (EEAS) in relation to external relations issues*¹⁵. A él habrían de seguir durante aquel mismo año algunos otros centrados en el desarrollo de aspectos más concretos de la relación, aunque no menos relevantes a efectos del presente análisis, como la Decisión conjunta (*Joint Decision*) de la Comisión y de la Alta Representante *on Cooperation Mechanisms concerning the Management of Delegations of the European Union*, o las *Operational guidelines for the preparation and conduct of negotiations for framework agreements with third countries involving both the European Commission and the High Representative*¹⁶.

¹² House of Lords European Union Committee, *The EU's External Action Service. Report, op. cit.*, apartado 51.

¹³ *Managing Director for Crisis Response and Operational Coordination* (Presse A 092/11 de 6 marzo 2011). En relación con las circunstancias que rodearon la creación de este puesto, véanse los comentarios de M. E. Smith, “The European External Action Service and the security-development nexus: organizing for effectiveness or incoherence?”, *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n° 9, 2013, p. 1309.

¹⁴ Me refiero al *Vademecum on Working Relations with the European External Action Service* (SEC [2011] 1636 de 19.12.2011), cuya primera versión adoptada por la Comisión a comienzos de 2011 había generado por su planteamiento un profundo malestar en el SEAE.

¹⁵ SEC (2012) 48 de 13.1.2012.

¹⁶ JOIN (2012) 8 final de 28.3.2012. Las *Operational guidelines* aparecen recogidas en un documento no fechado, al menos en la versión a la que se ha tenido acceso, suscrito por la Secretaría General de la Comisión y el *Chief Operating Officer* del SEAE en 2012.

No es este, por supuesto, el lugar adecuado para examinar el contenido, extremadamente detallado en algún caso, de estos documentos en virtud de los cuales se clarifican ininidad de aspectos potencialmente conflictivos en el marco de esta relación, incluidas cuestiones que afectan a la gestión de la ayuda humanitaria de la Unión como la colaboración que debe existir entre las delegaciones y la red operativa de oficinas de la DG ECHO sobre el terreno. Baste con subrayar aquí que esta dinámica de cooperación entre la Comisión y el SEAE en la conducción de la política de desarrollo se ha ido asentando y generalizando hasta el punto de que las aproximaciones o enfoques conjuntos en todos los niveles son cada vez más frecuentes¹⁷.

Esto no quiere decir, como es obvio, que no queden importantes cuestiones pendientes, cuya resolución requeriría además reformas legislativas de calado. La Alta Representante identificó las principales, relacionadas fundamentalmente con la gestión financiera, en su informe *EEAS Review* de julio de 2013. A su juicio, uno de los problemas más acuciantes que entorpece el funcionamiento de las delegaciones es el denominado “doble circuito” financiero conforme al cual sus responsables deben gestionar los recursos disponibles: por un lado, el gasto administrativo del que responden directamente ante la Alta Representante; por otro, el gasto operativo vinculado sobre todo a la política de desarrollo y que los jefes de delegación ejecutan como autoridad delegada de la Comisión, no pudiendo en consecuencia subdelegarlo bajo ningún concepto en los segundos de a bordo que no disfrutaban del mismo “doble sombrero”. Ni que decir tiene que la unificación de ambos procedimientos, al margen de otras ventajas, permitiría liberar de una notable carga administrativa o de gestión a quienes asumen la representación y, por tanto, la interlocución política en nombre de la UE con los gobiernos de terceros países. Ahora bien, cualquier flexibilización en este sentido pasa por la reforma del Reglamento financiero que solo la Comisión, que se resiste a ello por considerar irrenunciables estas funciones, puede poner en marcha¹⁸.

Por otro lado, C. Ashton también reclama en el mencionado informe la transferencia al SEAE de nuevas responsabilidades en relación con la gestión directa de determinadas intervenciones financieras, como el componente de actuaciones a largo plazo del Instrumento de Estabilidad, los programas de asistencia electoral (y no solo las misiones de observación, como ocurre ahora) o incluso otras iniciativas en materia de promoción de la democracia y los derechos humanos. Es preciso recordar a este respecto que para que el SEAE estuviese en condiciones de gestionar las líneas

¹⁷ Piénsese, por ejemplo, en las dos *Guidance notes* conjuntas adoptadas en 2013 y que llevan por título: *Addressing conflict prevention, peace-building and security issues under external cooperation instruments* y *The use of Conflict Analysis in support of EU external action* (ambas disponibles en <http://capacity4dev.ec.europa.eu>).

¹⁸ En sus conclusiones sobre el informe *EEAS Review* de 17 de diciembre de 2013 (doc. 17892/13), el Consejo de Asuntos Generales se limita a exhortar a la Comisión y al SEAE para que continúen colaborando en este sentido y aprovechando al máximo los elementos de flexibilidad que ofrece el actual modelo. Solo en caso de que esto no resultase suficiente, el Consejo se mostraría dispuesto a tomar en consideración una eventual reforma del mismo.

presupuestarias de las que antes se ocupaba la DG RELEX se insertó en su seno una unidad de la Comisión, el denominado Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI), encargada de la ejecución financiera de estos capítulos de gasto bajo la autoridad directa de la Alta Representante en su calidad de vicepresidenta de la Comisión. En la medida en que su funcionamiento no ha suscitado problemas significativos, cabría abogar por esa ampliación de sus atribuciones al menos por lo que se refiere a la gestión de instrumentos, como el de estabilidad, que ahora se encuentra dividida entre la DG DEVCO y el propio SEAE. Para ello sería necesaria, no obstante, la modificación del art. 9 de la Decisión SEAE, al que continúan remitiendo los nuevos instrumentos de financiación exterior que, por el momento, no han introducido cambios relevantes en este punto. Tan solo podría mencionarse en este sentido la flexibilización del marco temporal de las intervenciones urgentes conforme al ahora rebautizado como “Instrumento en pro de la estabilidad y la paz”, que indirectamente refuerza, bien es cierto que de modo muy limitado, la capacidad de gestión financiera del SEAE en este campo¹⁹.

El valor añadido del SEAE en el ámbito del desarrollo

La compleja operación que, como acabamos de comprobar, representa la incorporación del SEAE al engranaje institucional de la UE en materia de acción exterior solo se justifica por el valor añadido que este nuevo órgano pueda aportar desde el punto de vista del fortalecimiento de la coherencia y eficacia del sistema en su conjunto, y muy particularmente por lo que se refiere a su vertiente de promoción del desarrollo. No en vano este es el único ámbito ajeno a los tradicionalmente vinculados a la política exterior y de seguridad común de la Unión en el que se le han reconocido atribuciones específicas.

Aunque a la luz de esta constatación podría pensarse de inmediato en un evidente riesgo de “politización” o eventual desnaturalización de los objetivos de desarrollo, lo cierto es que la escasa contundencia, por no decir simplemente consistencia, de buena parte de los ejes de la política exterior de la UE relaja sustancialmente en la práctica aquella perspectiva de conflicto. Ello no quiere decir, como es obvio, que la anule por completo y la Comisión debe mantenerse vigilante a este respecto. Ahora bien, no todo influjo o *input* político procedente del SEAE debe considerarse en sí mismo pernicioso para la actuación de la UE en este campo. Al contrario, en un contexto por ejemplo como el de las negociaciones tendentes a definir el nuevo marco global post-2015 en materia de desarrollo, en el que por cierto la tensión entre el Servicio y la Comisión ya se ha manifestado claramente de puertas adentro, sería insensato cuestionar la pertinencia de un protagonismo significativo del primero a

¹⁹ Se amplía, en efecto, la duración máxima de las medidas de ayuda excepcionales y de los programas de respuesta provisionales, cuya aprobación y ejecución depende directamente del SEAE (art. 7 del Regl. 230/2014 del PE y del Consejo de 11 de marzo de 2014 por el que se establece un instrumento en pro de la estabilidad y la paz, *DO* L 77 de 15.3.2014, p. 1).

la hora de determinar y defender la posición de la UE. Lo mismo puede afirmarse de otros muchos aspectos más concretos de la agenda de cooperación en relación con los cuales la visión u orientación políticas del SEAE, debidamente encauzadas en estrecha colaboración con la Comisión, no pueden sino enriquecer el desempeño de la Unión²⁰.

Dentro de esta dinámica general, y a la luz de la práctica resultante de estos primeros años de convivencia entre ambas instancias, cabe identificar en mi opinión dos flancos estratégicos de la política de cooperación en los que el valor añadido del SEAE debería comenzar a percibirse con especial intensidad.

El primero y más relevante es, sin duda alguna, el relativo a la gestión del vínculo entre desarrollo y seguridad en el marco de la acción exterior de la UE. Como la propia Comisión y la Alta Representante subrayaban en su Comunicación de diciembre de 2013, esta relación constituye “un principio clave que subyace a la aplicación del enfoque integral por parte de la Unión Europea”²¹ y, en consecuencia, un ámbito en el que esta se considera especialmente preparada para intervenir, marcando la diferencia respecto de otros actores internacionales. De hecho, la creación misma del SEAE aglutinando en su seno las antiguas estructuras de gestión de crisis del Consejo y ciertas prerrogativas en materia de desarrollo obedece a esta lógica, a la voluntad de reforzar la capacidad de la Unión para abordar eficazmente los desafíos que plantea en infinidad de escenarios la nefasta conjunción de inseguridad y ausencia de desarrollo.

Ahora bien, el hecho de erigirse hasta cierto punto como la encarnación institucional del principio del enfoque integral (*comprehensive approach*) no le garantiza en absoluto al SEAE que su tarea vaya a ser sencilla a la hora de aportar el valor añadido que se le presupone en este ámbito. Las líneas rojas que tradicionalmente han entorpecido una fluida combinación de instrumentos por parte de la UE en el tratamiento de este tipo de situaciones complejas se han reproducido en gran medida en el seno del Servicio o en sus relaciones con la Comisión, de tal forma que los avances materiales durante este periodo inicial han sido muy limitados²². Así se desprende, sin ir más lejos, de la propia Comunicación conjunta antes mencionada, cuya aprobación se dilató en exceso precisamente como consecuencia de las tensiones interinstitucionales y con los gobiernos de los Estados miembros en torno al respeto del statu quo competencial²³.

²⁰ Por no mencionar más que uno de los más recientes, piénsese, por ejemplo, en el *Rights-based approach to development cooperation* sobre el que se pronunció el Consejo en su reunión de 19 de mayo de 2014, reiterando la necesidad de que la Comisión y el SEAE supervisen conjuntamente su aplicación (doc. 10020/14, pp. 7-9).

²¹ Comunicación conjunta al PE y al Consejo, “El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores”, JOIN (2013) 30 final, p. 4.

²² Véanse, entre otros muchos, los comentarios a este respecto de S. Duke, *loc. cit.*, pp. 28-30.

²³ De hecho, la primera parte de la Comunicación se cierra con un escrupuloso recordatorio del reparto de competencias entre las instituciones y servicios de la UE, y entre estos y los

Más esclarecedor si cabe a este respecto resulta el documento interno, casi coetáneo y al que también me referí con anterioridad, elaborado conjuntamente por el SEAE y la Comisión sobre el modo en el que debe afrontarse la prevención de conflictos, la construcción de la paz y, en general, los aspectos relacionados con la seguridad al amparo de los diversos instrumentos de cooperación de la UE²⁴. Tras recordar que “[s]ome long-term external cooperation projects and programmes, funded by international donors, have been entirely lost or their impact has been seriously undercut for having neglected and/or underestimated the security-development context”, en él se abordan directamente los problemas concretos a los que la UE continúa enfrentándose cada vez que este tipo de situaciones requiere el despliegue coordinado de instrumentos de distinta naturaleza, incluidas obviamente las misiones civiles o militares de gestión de crisis. Será pues tarea del SEAE, en estrecha colaboración con la Comisión, conseguir que aquellas líneas rojas vayan difuminándose o al menos amortiguándose sus efectos en la práctica, sin que con ello pueda verse alterado el equilibrio competencial imperante; empeño difícil donde los haya, pero en el que el SEAE se juega en gran medida su “legitimidad” como nuevo actor del sistema.

El segundo flanco, de carácter más técnico aunque no por ello desprovisto de valor estratégico, tiene que ver con el papel que el SEAE está llamado a desempeñar, a través fundamentalmente de las delegaciones en el exterior, en la dinámica de “programación conjunta” (*joint programming*) que pretende implantarse con carácter general en el marco de la cooperación europea. En efecto, si bien este mecanismo aparecía contemplado ya en 2007 en el *Código de conducta relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo*²⁵, no comenzó a aplicarse de modo efectivo hasta 2011, una vez que el SEAE estuvo plenamente operativo. Haití y Sudán del Sur fueron escogidos como escenarios piloto para su ejecución, con la intención de que esta pudiera generalizarse durante el periodo 2014-2020 hasta alcanzar a unos cuarenta países en desarrollo.

Pues bien, sin perjuicio de las responsabilidades que a este respecto incumben a la Comisión, es indudable que el éxito de esta estrategia tendente a coordinar desde el estadio de la programación las iniciativas de cooperación de la UE y de sus Estados miembros dependerá en gran medida de la labor sobre el terreno de las delegaciones. No en vano a ellas corresponde poner en marcha el proceso mediante la elaboración de una propuesta acordada bajo el influjo y la capacidad de interlocución política reforzada de la que ahora disponen los jefes de delegación frente a sus homólogos nacionales, como la práctica se ha encargado de poner de manifiesto durante este

Estados miembros, en materia de ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo y política de seguridad y defensa. A propósito del proceso de elaboración de este documento, véanse los comentarios de N. Pirozzi, “The EU’s Comprehensive Approach to Crisis Management”, *EU Crisis Management Papers Series*, junio de 2013, DCAF Brussels, pp. 6-7.

²⁴ Guidance note, *Addressing conflict prevention, peace-building and security issues under the external cooperation instruments*, cit. *supra* nota n° 17.

²⁵ COM (2007) 72 final de 28.2.2007.

periodo inicial. El dispositivo se completa en la sede central del SEAE en Bruselas con una unidad, la *División para la coordinación de la cooperación al desarrollo*, cuya dotación de recursos humanos (apenas una docena de funcionarios) se ha revelado manifiestamente insuficiente a la luz del cometido de carácter estratégico que ha de asumir en tanto que correa de transmisión y valedora ante la cúpula directiva del SEAE de aquellas propuestas procedentes de las delegaciones²⁶.

Sea como fuere, también en este campo el SEAE se enfrenta a obstáculos nada desdénables para desplegar todo su potencial, como consecuencia en este caso de las tradicionales resistencias de los Estados miembros a entrar en esta nueva dinámica de coordinación “avanzada” de sus políticas de desarrollo. Basta con repasar la experiencia piloto de Sudán del Sur, un país en el que la cooperación europea desembarcó en el momento mismo de la independencia, con un número limitado de donantes entre cuyas representaciones existe, además, una íntima relación de colaboración sobre el terreno al encontrarse todas ellas agrupadas en el *EU Compound* de Juba²⁷, para constatar hasta qué punto puede resultar compleja, incluso en los escenarios aparentemente más propicios para ello, la tarea del SEAE y, en consecuencia, la prueba del valor añadido que está en condiciones de aportar a la acción exterior de la UE en materia de desarrollo.

Consideraciones finales

Ni el lobo era tan fiero como lo pintaban, ni la incorporación del SEAE a la maquinaria de la cooperación europea está resultando en absoluto sencilla. De esta última circunstancia están derivando, en efecto, no pocos problemas o distorsiones que han podido generar preocupación tanto en la Comisión como en un cierto número de observadores externos. No creo, sin embargo, que ello se esté traduciendo en una mayor contaminación política o pérdida de identidad del compromiso de la Unión con los objetivos del desarrollo. Quizá tampoco hayamos comenzado a percibir todavía con total nitidez las ventajas que comporta la atribución al SEAE de ciertas prerrogativas en este campo, pero su potencial parece incuestionable en un modelo de acción exterior tan peculiar como el de la UE, cuya virtualidad fundamental consiste precisamente en la capacidad para abordar problemas complejos mediante una adecuada combinación de instrumentos de diversa naturaleza.

²⁶ Por ello, en su informe *EEAS Review* (p. 9) la alta representante menciona expresamente a esta unidad y aboga por su fortalecimiento mediante, por ejemplo, el envío de expertos nacionales en comisión de servicios. La División para la coordinación de la cooperación al desarrollo está integrada en el *Managing Directorate VI* del SEAE (*Global and multilateral issues*).

²⁷ Véanse, en este sentido, el análisis y la valoración de M. Furness y F. Vollmer, “EU Joint Programming: Lessons from South Soudan for EU Aid Coordination”, *German Development Institute (DIE) Briefing Paper* 18/2013.

El éxito del SEAE en este, como en otros terrenos, dependerá en última instancia de su habilidad para ir ablandando poco a poco las resistencias que de forma casi natural surgen fruto de la inercia del pasado, al tiempo que tiende puentes tanto con la Comisión como con los gobiernos de los Estados miembros para el diseño de un nuevo marco de relaciones de colaboración, indispensable para que todo este proceso de cambios redunde efectivamente en un fortalecimiento de la acción exterior de la Unión. Sería una lástima que por falta de los apoyos necesarios tuviéramos que terminar soportando los inconvenientes de una reforma de este calado sin poder llegar a disfrutar plenamente de las mejoras que en buena lógica debería propiciar.