

---

# COHERENCIA Y EFICACIA DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA A LA LUZ DEL TRATADO DE LISBOA: LA RELACIÓN ENTRE DESARROLLO Y SEGURIDAD<sup>1</sup>

LUIS N. GONZÁLEZ ALONSO\*

---

## PALABRAS CLAVE

*Acción exterior UE, coherencia, desarrollo, eficacia, seguridad, Tratado de Lisboa.*

## RESUMEN

*Como consecuencia de la ampliación de los instrumentos de su política exterior, la Unión Europea se considera en óptimas condiciones para asumir un mayor protagonismo en la gestión de uno de los fenómenos a los que más atención se viene prestando en el panorama de la cooperación internacional en los últimos años: la interacción entre seguridad y desarrollo. Es éste un ámbito particularmente sensible, a la vez que atractivo, a efectos de su análisis desde el punto de vista de la coherencia y eficacia de la acción exterior europea, y en relación con el cual conviene preguntarse hasta qué punto el Tratado de Lisboa puede contribuir a corregir las deficiencias y las dificultades que se han manifestado hasta ahora en la práctica.*

---

1. Este trabajo forma parte del proyecto de investigación "Las relaciones entre la Unión Europea y Naciones Unidas: hacia la defensa del multilateralismo eficaz" (DER2008-05419/JURD), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. El autor también está integrado en el Grupo investigador de Excelencia (GR 247) reconocido por la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León. Las reflexiones que siguen a continuación constituyen una versión revisada de las expuestas en el marco del curso "La Política Exterior Europea: perspectivas tras la vigencia del Tratado de Lisboa", organizado conjuntamente por la Fundación Pablo Iglesias y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en la sede de esta última en Santander en septiembre de 2008.

\* Profesor titular de Derecho Internacional Público, Universidad de Salamanca.

## ABSTRACT

*As a result of the broadening of its instruments for foreign policy, the European Union is considered to be in an optimum condition to take on a more leading role in managing one of the most important phenomena to have arrived on the panorama of international cooperation in recent years: the interaction between security and development. This is a particularly sensitive as well as attractive area to analyse from the point of view of the coherence and efficacy of the EU's external action. In relation to this it should be asked to what extent the Lisbon Treaty can help to correct the deficiencies and difficulties manifested to date in the practice.*

## RÉSUMÉ

*Comme suite à l'aplanation des instruments de sa politique extérieure, l'Union Européenne se trouve en mesure d'assumer un rôle plus important dans la gestion d'un des phénomènes qui attire le plus l'attention dans le cadre de la coopération internationale: l'interaction entre sécurité et développement. L'analyse de cette relation résulte un domaine très sensible et attirant du point de vue de la cohérence et de l'efficacité de l'action extérieure européenne. Dans ce sens, il convient de se demander à quel point le Traité de Lisbonne peut contribuer à corriger les déficiences et les difficultés qui se sont manifestés jusqu'à nos jours dans la pratique.*

## Introducción

La ineficacia y la falta de coherencia, que por fuerza terminan minando la credibilidad y la capacidad de influencia de cualquier actor en la escena internacional, no son atributos privativos de la política exterior europea. Ni siquiera aquéllos mejor dotados en este terreno son ajenos a ese tipo de problemas<sup>2</sup>. Bien es cierto, sin embargo, que la Unión Europea se muestra especialmente vulnerable a

---

2. En su intervención en el Real Instituto Elcano ("Leadership and American Foreign Policy"), Joseph S. Nye Jr. aludía en los siguientes términos a las dificultades a las que se ve confrontado el Gobierno de los Estados Unidos para combinar instrumentos de distinta naturaleza en su política exterior, en particular en materia de lucha contra el terrorismo: "Right now we have no integrated strategy for combining hard and soft power. Many official instruments of soft power –public diplomacy, broadcasting, exchange programs, development assistance, disaster relief, military to military contacts– are scattered around the government and there is no overarching strategy or budget that even tries to integrate them with hard power into an overarching national security strategy", *Análisis del Real Instituto Elcano* nº 54, junio de 2008, p. 5.

este respecto. Su propia estructura constitucional, por un lado, y la inevitable “cohabitación” a la que se ve abocada con las políticas e intereses exteriores específicos de sus Estados miembros, por otro, conforman un escenario extremadamente complejo en el que se multiplican las dificultades a la hora de garantizar un mínimo de coherencia, eficacia y visibilidad en su proyección exterior.

No puede extrañar, pues, que la preocupación por corregir estas deficiencias haya ocupado un lugar central en el desarrollo del debate constitucional de la última década, tal y como apuntaba ya claramente la Declaración de Laeken a finales de 2001. Pero no sólo en el largo y tortuoso proceso constitucional, que en principio cerrará, una vez salvados los escollos irlandés y checo, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Aquella preocupación se ha manifestado también durante este periodo en la práctica de la acción exterior europea, provocando interesantes desarrollos que en algún caso, y sin necesidad de reforma alguna de los tratados, se han traducido en la adopción de iniciativas tendentes a paliar los mencionados problemas.

Por ello, a la hora de reflexionar sobre los conceptos de coherencia y eficacia en la política exterior europea a la luz del Tratado de Lisboa, me ha parecido oportuno hacerlo a partir de la experiencia acumulada por la Unión en un sector concreto de actividad: aquel en el que se solapan los objetivos atinentes al desarrollo y a la seguridad de terceros países. Es éste, como veremos a continuación, un ámbito particularmente sensible, a la vez que atractivo a efectos de este tipo de análisis, que ha concitado con fuerza la atención de las instituciones y de los Estados miembros en estos últimos años, y en relación con el cual cabe plantearse, pues, hasta qué punto las novedades que introduce el Tratado de Lisboa en materia de acción exterior pueden contribuir a corregir las deficiencias y dificultades que vienen manifestándose en la práctica.

## **Desarrollo y seguridad en la acción exterior de la UE: hacia la definición de un nuevo marco de actuación**

Aunque el protagonismo de la Comunidad Europea y de sus Estados miembros en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo es indiscutible desde hace décadas<sup>3</sup>, la capacidad de la Unión para complementar los

3. Como se recuerda en el *Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo* (COM (2007) 72 final de 28.2.2007, p. 5), este protagonismo tiene su reflejo en términos cuantitativos en el hecho de que la Unión Europea (CE + Estados miembros) no sólo viene gestionando desde hace tiempo más de la mitad (52% en 2006) de la ayuda oficial al desarrollo, sino que representa el 80% del incremento global de esta ayuda comprometido con vistas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el horizonte del año 2015.

programas e instrumentos de ayuda con medidas destinadas a fortalecer en todas sus dimensiones la seguridad de los países beneficiarios, en muchos casos afectados por situaciones de inestabilidad crónica, cuando no por conflictos de distinta intensidad, es relativamente reciente.

No ha sido en efecto hasta comienzos de esta década cuando, a raíz de las decisiones tomadas en los Consejos Europeos de Colonia y Helsinki (1999) en relación con el desarrollo de la política europea de seguridad y defensa, se ha iniciado el proceso tendente a dotar a la Unión de los medios y capacidades necesarios para poder llevar a cabo una actuación consistente en este terreno, más allá de las iniciativas, por fuerza limitadas en cuanto a sus repercusiones en materia de seguridad, que la Comisión venía adoptando en el marco de la política de cooperación. Todo ello con la ambición de convertir a la UE en un actor global, en particular por lo que se refiere a la gestión internacional de crisis, cuyo rasgo distintivo o valor añadido respecto de otros actores consistiría precisamente en su capacidad de combinar a tal fin instrumentos de distinta naturaleza: muchos de ellos ya existentes, como la propia política de cooperación; otros de nuevo cuño, al menos en cuanto a su adscripción a la UE, como los medios de carácter militar.

Este proceso ha coincidido en el tiempo, además, con un replanteamiento global de la política comunitaria de cooperación<sup>4</sup>. Un replanteamiento motivado fundamentalmente por razones de eficacia, que ha dado lugar a una amplísima renovación de sus instrumentos y en el que la preocupación por reforzar la coherencia de esta política con el resto de facetas de la acción exterior de la UE ha ocupado un lugar preeminente<sup>5</sup>.

Con este telón de fondo y bajo el impulso propiciado en este sentido por la Cumbre Mundial de 2005<sup>6</sup>, resulta comprensible que el fortalecimiento de la coherencia entre desarrollo y seguridad haya adquirido una presencia cada vez más destacada en la agenda de la acción exterior europea. Hasta el punto de provocar por primera vez en noviembre de 2007 la reunión conjunta en el

---

4. Entre otras obras generales en las que se aborda el estudio de estas transformaciones, vid. GRANELL, F.: *La coopération au développement de la Communauté européenne. Le droit de la CE y de l'Union européenne*, vol. 13, 2ª ed., Bruselas, Ed. de l'ULB, 2005; SOTILLO LORENZO, J. A.: *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2006.

5. Vid. en último término, a este respecto, el documento de trabajo de la Comisión *Informe de la UE sobre la coherencia en la política de desarrollo*, COM (2007) 545 final de 20.9.2007; igualmente, los seis informes conjuntos de evaluación, también hechos públicos en 2007, respecto de distintos aspectos de "las tres ces" (coordinación, complementariedad y coherencia), elaborados por el Grupo de Directores de los Servicios de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo de los Estados miembros y de la Comisión Europea (disponibles en [www.three-cs.net](http://www.three-cs.net)).

6. Cuyo documento final (A/RES/60/1 de 24.10.2005) retoma en gran medida los postulados planteados a este respecto por el Secretario General de NU en su informe, *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, de 21 de marzo de 2005 (A/59/2005).

seno del Consejo de los ministros de desarrollo y defensa de los Estados miembros, que con tal motivo aprobaron un texto específico de “Conclusiones sobre Seguridad y Desarrollo”, identificando ya áreas concretas de trabajo y encomendando a la Comisión y a la Secretaría General del Consejo, en estrecha colaboración con los Estados miembros, la elaboración de un Plan de acción al respecto<sup>7</sup>.

Este documento parte de la premisa, ya evocada tanto en la Estrategia Europea de Seguridad como en el Consenso Europeo sobre Desarrollo<sup>8</sup>, de que la seguridad es una condición previa para el desarrollo, del mismo modo que sin desarrollo y sin avances significativos en la lucha contra la pobreza resultará prácticamente imposible garantizar la paz en muchas regiones del planeta. La UE, habida cuenta de su bagaje y de las transformaciones antes mencionadas, se considera ahora especialmente equipada para abordar esta problemática en toda su complejidad, sobre la base de un enfoque integral que quizás otros actores no estén en condiciones de ofrecer. Tanto es así que la relación entre seguridad y desarrollo ha merecido ya una atención especial e individualizada en el *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad*, aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2008<sup>9</sup>.

Pero, para ello, debe ser capaz de organizar y desplegar coherentemente una pluralidad de instrumentos de muy distinta naturaleza y que obedecen también a lógicas distintas en el marco del proceso de integración: comunitaria, intergubernamental o estrictamente nacional. Sólo así podrá alcanzarse el grado de eficacia que convierta a la UE en el actor decisivo que aspira a ser en este contexto, otorgando a su actuación la relevancia y visibilidad que teóricamente le corresponden en razón del volumen de recursos y de la diversidad de medios con los que cuenta.

Pues bien, en paralelo al debate constitucional al que hemos asistido en los últimos años, la UE ha tratado de ir avanzando en esta dirección mediante la

7. Sesión del Consejo nº 2831 (Relaciones Exteriores), 20 de noviembre de 2007; doc. 15240/07, pp. 35 ss. En esta misma sesión, y tras llevar a cabo un intercambio de puntos de vista con el Presidente del Banco Mundial, Robert Zoellick, los ministros aprobaron también una serie de conclusiones sobre la “respuesta de la UE a las situaciones de fragilidad” en la que se encuentran en buen número de países terceros y que constituyen un desafío fundamental para el desarrollo sostenible y para la paz (pp. 42 ss.). Previamente, la Comisión había presentado una comunicación al respecto (COM (2007) 643 final de 25.10.2007).

8. *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, aprobada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003 (doc. 15895/03), y Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea (“Consenso europeo sobre desarrollo”), DO C 46 de 24.2.2006.

9. En un tono más proactivo que el de la propia EES, el Informe lleva por subtítulo “Ofrecer seguridad en un mundo en evolución” (doc. 17104/08). Para un análisis de su contenido, vid. FERNÁNDEZ SOLA, N.: “A New European Security Strategy for 2009?”, *Análisis del Real Instituto Elcano* 36/2009, 13.4.2009).

renovación de algunos de sus instrumentos de actuación y la adopción de otro tipo de medidas tendentes a salvar las dificultades derivadas, por un lado, de la propia estructura en pilares que determina la distinta naturaleza de sus políticas de desarrollo y de seguridad, y, por otro, de la renuencia de los Estados miembros a implicarse de un modo efectivo en la lógica de la coordinación<sup>10</sup>.

Gran parte de estos esfuerzos se ha centrado en el continente africano, donde la presencia de la cooperación europea, tanto en términos financieros como institucionales —a través de la red de delegaciones de la Comisión—, ha sido siempre más destacada, y donde la persistencia de numerosos conflictos y de una situación de inseguridad endémica ha impulsado a la Unión a asumir compromisos concretos en materia de gestión de crisis mediante el despliegue de diversas operaciones en el marco de su política de seguridad y defensa<sup>11</sup>. Esta creciente preocupación por el vínculo entre seguridad y desarrollo aparece claramente reflejada en la nueva Estrategia conjunta África-UE, aprobada en la Cumbre de Lisboa de diciembre de 2007, y en el Plan de Acción 2008-2011 a través del cual pretenden desarrollarse en una primera etapa los objetivos de la asociación estratégica entre ambas regiones<sup>12</sup>.

Varios años antes, el propio Convenio de Cotonú ya había identificado este ámbito como uno de los ejes prioritarios del renovado esquema de cooperación entre la Unión Europea y los países ACP, apostando en su artículo 11 por la puesta en práctica de “una política activa, global e integrada de consolidación de la paz y prevención y resolución de los conflictos en el marco de la asociación”<sup>13</sup>. Una política que habría de centrarse fundamentalmente “en el desarrollo de la capacidad regional, subregional y nacional y en la prevención de los conflictos violentos en una fase temprana actuando directamente sobre sus causas profundas y combinando adecuadamente todos los instrumentos

---

10. Como en última instancia, y después de todos los esfuerzos desplegados al respecto desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, continúan poniendo de manifiesto los informes mencionados en la nota nº 4. La persistencia de estos problemas ha estado en el origen de la aprobación del Código de conducta relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo, también mencionado *supra* (nota nº 2).

11. Más de un tercio de las misiones PESD aprobadas hasta la fecha se desarrollan o se han desarrollado en el continente africano. Desde la operación *Artemis* en República Democrática del Congo, primera misión africana de la PESD en el verano de 2003, hasta la mucho más compleja EUFOR Chad/RCA que, tras un año de trabajo sobre el terreno, cedió el testigo a una operación de Naciones Unidas (MINURCAT) en marzo de 2009. Junto a éstas y algunas otras misiones que comportan o han comportado el despliegue de un buen número de tropas o personal policial, revisten también una enorme relevancia desde el punto de vista de la relación entre seguridad y desarrollo las operaciones dirigidas a apoyar a países africanos en sus procesos de reforma del sector de la seguridad, como EUSEC RD Congo o, la más reciente, EUSSR Guinea-Bissau.

12. La primera de las áreas de intervención que se identifica en estos documentos es precisamente la de la paz y la seguridad. Ambos documentos, así como toda la información relevante sobre la Asociación Estratégica África-UE, puede consultarse en [www.europafrica.org](http://www.europafrica.org).

13. El Acuerdo de Cotonú fue firmado el 23 de junio de 2000 y aprobado en nombre de la Comunidad mediante Decisión 2003/160/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 2002 (DO L 65 de 8.3.2003). Entró en vigor el 1 de abril de 2003.

disponibles”. Sin duda, la expresión más tangible de este compromiso con el fortalecimiento de las capacidades africanas en materia de gestión de crisis ha venido dada por la creación a finales de 2003, y a petición de la Unión Africana, del Fondo de Apoyo para la Paz en África, más conocido como “African Peace Facility”<sup>14</sup>. Es éste un instrumento financiero, integrado en el Fondo Europeo de Desarrollo y gestionado, en consecuencia, por la Comisión, a través del cual se ha venido, por ejemplo, prestando apoyo a la Unión Africana desde 2004 para que ésta pudiera garantizar una presencia internacional en Darfur/Sudán mediante las operaciones de mantenimiento de la paz AMIS I y II<sup>15</sup>, o en Somalia a través de AMISOM.

A esta misma lógica obedece, aunque con una perspectiva mucho más amplia tanto en términos geográficos como materiales, el nuevo *Instrumento de Estabilidad* del que se ha dotado a la política comunitaria de cooperación con motivo de la reforma operada para adaptarla al marco financiero plurianual 2007-2013<sup>16</sup>. Este Instrumento reemplaza a toda una serie de iniciativas o programas dispersos, entre otros el “Mecanismo de Reacción Rápida” adoptado en el momento en el que la PESD daba sus primeros pasos<sup>17</sup>, mediante los que se pretendía dar respuesta en clave de desarrollo a problemas de inestabilidad o inseguridad que no encajaban en el patrón clásico de las políticas de cooperación (acciones de rehabilitación y reconstrucción post-conflicto, acciones contra las minas terrestres antipersonal, etc.)<sup>18</sup>. Corresponderá al Consejo y a

14. El Fondo de Apoyo a la Paz para África se creó el 17 de diciembre de 2003 en virtud de la Decisión nº 3/2003 del Consejo de Ministros ACP-CE (DO L 345 de 31.12.2003, p. 108). Sus recursos pueden utilizarse para financiar los costes en los que incurren los países africanos a la hora de aportar tropas a operaciones de mantenimiento de la paz en el propio continente africano; excepción hecha, claro está, de la adquisición de armamento u otro material militar. La dotación financiera inicial del Fondo para un periodo de tres años fue de 250 millones de euros. Durante el periodo 2008-2010, el Fondo cuenta con 300 millones de euros procedentes del 10º Fondo Europeo de Desarrollo (FED), conforme a la decisión adoptada por el Consejo de Asuntos Generales en su reunión de 16 de junio de 2008.

En esta misma línea, aunque en el marco de la política de seguridad y defensa, la UE ha puesto en marcha en 2008, sobre la base de la experiencia francesa previa, el programa EURO RECAMP, que es el principal instrumento de aplicación del plan de formación de la Fuerza Africana de Intervención Rápida, adoptado en marzo de 2008, y apoya la creación de capacidades en la División de Operaciones de Paz y Seguridad de la Unión Africana. (Conclusiones del Consejo sobre la PESD de 26 de mayo de 2008; doc. 9841/08, Anexo, p. 18).

15. Apoyo que se ha visto complementado, entre otras medias, con una modesta misión de carácter mixto (civil-militar) en el marco de la PESD. Esta operación ha estado integrada, como media, por unos treinta oficiales de policía y una quincena de expertos militares. La operación AMIS II fue reemplazada a comienzos de 2008 por la primera misión híbrida desarrollada conjuntamente por NU y la Unión Africana: UNAMID.

16. Reglamento (CE) nº 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de noviembre de 2006 (DO L 327 de 24.11.2006).

17. Reglamento (CE) nº 381/2001 de 26 de febrero de 2001 (DO L 57 de 27.2.2001). A propósito del contexto en el que fue adoptado, vid. GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: “La política europea de seguridad y defensa después de Niza”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n 9, 2001, p. 218.

18. En su primera año de aplicación, el 40% de los recursos disponibles de destinaron al continente africano. Un magnífico repaso de las actuaciones llevadas a cabo en el marco del Instrumento de Estabilidad puede encontrarse en los dos volúmenes editados por la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, *From early warning to Early Action? The debate on the enhancement of the EU's Crisis Response capability continues* y *From Warning to Action*, OPOCE, Luxemburgo, 2008.

la Comisión, tal como se recuerda en la exposición de motivos del Reglamento 1717/2006, garantizar la complementariedad y la coherencia de las actuaciones que se financien en virtud de este Instrumento con las medidas adoptadas por la UE para perseguir los objetivos de su política exterior y de seguridad común.

Son muchas y muy variadas, en definitiva, las vías a través de las cuales la UE está tratando en estos últimos años de reforzar su capacidad para hacer frente con la máxima coherencia y eficacia al desafío que plantea la interacción entre seguridad y desarrollo. Estos esfuerzos se ven, no obstante, sistemáticamente confrontados a la realidad de dos políticas de distinta naturaleza conforme a la actual estructura de la Unión, entre las que no resulta sencillo tender puentes más allá de las declaraciones programáticas o los instrumentos de *soft law*. No en vano los resultados alcanzados hasta la fecha responden indefectiblemente al modelo, bien de una iniciativa que se sitúa en el ámbito de la política de seguridad sin perjuicio de que pueda favorecer también los objetivos del desarrollo, bien de una iniciativa adoptada en el marco de la política de cooperación con la aspiración de que despliegue ciertos efectos en el campo de la seguridad. Y aún así no han podido evitarse las tensiones, llegando incluso en algún caso, como veremos a continuación, a requerirse la intervención del Tribunal de Justicia para resolverlas.

### **¿Qué cabe esperar en este contexto de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa?**

Es bien sabido que, conforme a la lógica del rescate masivo de contenidos de la “nave constitucional”<sup>19</sup> que poco a poco se fue abriendo paso entre los Estados miembros en la primavera de 2007, el Tratado de Lisboa retoma prácticamente todas las novedades que el Tratado Constitucional proponía en materia de acción exterior, la mayor parte de las cuales iba dirigida precisamente a fortalecer la coherencia, eficacia y visibilidad de la presencia de la UE en la escena internacional. Las mermas han sido, en efecto, muy escasas y de naturaleza más formal que material, como ha ocurrido con la sustitución de la denominación “Ministro de Asuntos Exteriores” por la mucho más aséptica y familiar de “Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad”.

Esto no quiere decir, sin embargo, que el planteamiento de ambos textos en cuanto al modelo de proyección exterior, y en particular a la reclamada desaparición

---

19. Imagen utilizada por MANGAS MARTÍN, A.: “El rescate del Tratado Constitucional: ¿qué y cómo se puede salvar?”, *ARI* n° 17/2007, [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org).

de la estructura en pilares de la Unión, sea exactamente el mismo. Como ya hemos tenido ocasión de subrayar en otro lugar, el Tratado de Lisboa presenta en este punto un carácter claramente regresivo respecto de la propuesta recogida en el Tratado Constitucional, propiciando un descarado “reflotamiento”, cuando no fortalecimiento e incluso blindaje de cara al futuro, del componente intergubernamental de la acción exterior de la Unión<sup>20</sup>. No es que la Constitución Europea eliminase, ni mucho menos, la especificidad de este último, pero sí articulaba de un modo más coherente su inserción en la nueva arquitectura de la UE.

De todo ello cabe, como es obvio, esperar consecuencias concretas sobre la esfera de actividad objeto de análisis en el presente trabajo.

En el plano meramente conceptual, la coherencia entre seguridad y desarrollo sale en teoría reforzada por el hecho de que el nuevo Tratado de la Unión enuncie por primera vez de forma global y sistemática los principios o valores y los objetivos que inspiran la acción de la Unión Europea en la escena internacional<sup>21</sup>. Hasta ahora estos objetivos han aparecido siempre definidos de modo disperso y fragmentario en diversas disposiciones de los tratados, como el art. 177 TCE por lo que se refiere a la política de cooperación y el art. 11 TUE en lo atinente a la política exterior y de seguridad común. Su tenor literal es, no obstante, casi idéntico al actual, como también lo es el de la referencia a la obligación de velar por la coherencia entre los distintos ámbitos de la acción exterior de la Unión que cierra la redacción del art. 21 del nuevo TUE (ahora recogida en el art. 3 TUE). Así pues, el alcance de esta innovación es en sí mismo muy limitado, máxime si consideramos que la regulación de ambas políticas, seguridad y desarrollo, no es que conserve su autonomía, como no podía ser de otro modo, sino que se mantiene separada en los dos nuevos textos constitutivos (TUE y Tratado de Funcionamiento), a diferencia de lo que ocurría en el Tratado Constitucional.

Descendiendo al terreno de las aportaciones más concretas, la que sin duda suscita mayores expectativas en cuanto a su potencial transformador es la nueva figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, por mucho que haya perdido el rango ministerial, que no las funciones, que le asignaba el Tratado Constitucional<sup>22</sup>. Es cierto que la

20. GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: “¿Quién dijo que desaparecen los pilares? La configuración jurídica de la acción exterior de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa”, en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Madrid, 2008, p. 394.

21. Art. 21 TUE. Ésta es una de las dos únicas disposiciones generales y, por tanto, comunes a la regulación del conjunto de la acción exterior de la Unión recogidas en el nuevo TUE. El resto de preceptos que integran su Título V está dedicado específicamente a la política exterior y de seguridad común, incluida la política de seguridad y defensa.

22. Sobre esta figura y sus funciones puede consultarse, entre otros muchos, el análisis de SOBRINO HEREDIA, J. M.: “Article I-28”, en BURGORGUE-LARSEN, L.; LEVADE, A.; PICOD, F. (dirs.): *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article*, Tome 1, Bruxelles, 2007, pp. 367 ss.

persona que desempeñe este cargo no estará directamente al frente de la política de cooperación, pero sí asumirá en el seno de la Comisión, en tanto que Vicepresidente/a de la misma y Comisario/a de Relaciones Exteriores, la responsabilidad de coordinar la labor del conjunto de servicios implicados en la gestión de la acción exterior. Simultáneamente se situará, como establece el art. 18 del TUE reformado, al frente de la política exterior y de seguridad común, presidiendo de modo permanente el Consejo de Asuntos Exteriores, pero también cuando resulte necesario las reuniones del Comité Político y de Seguridad<sup>23</sup>, órgano encargado de la dirección política de las operaciones de gestión de crisis de la Unión, e incluso la Agencia Europea de Defensa.

Ingente tarea, pues, la que espera a la persona que asuma este cargo, lo que inevitablemente provocará un cierto escoramiento en su actividad hacia determinadas cuestiones, que bien podrían ser, aunque sólo fuera por inercia, las relativas a la PESC. El propio Tratado de la Unión parece corroborar esta idea cuando, entre otras muchas referencias, señala en su art. 22.2 que, “[el] Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, y la Comisión, en los demás ámbitos de la acción exterior, podrán presentar propuestas conjuntas al Consejo”. Dando a entender que, si bien el Alto Representante participará, en tanto que miembro de la Comisión, en el debate y la preparación de estas propuestas en su seno, lo que en el fondo continúa definiendo su posición institucional es la especificidad y el carácter privativo de sus funciones en la esfera de la PESC.

Resulta evidente, por otro lado, que el fortalecimiento de la coherencia y la eficacia conjunta de las políticas de desarrollo y seguridad pasa, en primer término y antes que nada, por intensificar la colaboración entre las distintas instancias del Consejo, los servicios de la Comisión y los Estados miembros en todas las fases del proceso de planificación estratégica de la acción exterior de la Unión, ya se manifieste ésta a través de instrumentos propios de la política de cooperación, como los documentos de estrategia por país o por región, ya lo haga mediante actividades específicas de la política de seguridad y defensa<sup>24</sup>. Una dinámica en la que ya se está trabajando y que podría, desde luego, verse favorecida por la nueva figura del Alto Representante, pero que no arrojará automáticamente resultados más satisfactorios por la mera aparición de

---

23. Vid., en este sentido y por lo que se refiere al actual Alto Representante, el Anexo de la Decisión del Consejo, de 22 de enero de 2001, por la que se crea el Comité Político y de Seguridad (DO L 27 de 30.1.2001). La disposición de referencia en el TUE reformado es su art. 38.

24. Así se establece claramente en las Conclusiones del Consejo sobre “Seguridad y Desarrollo”, antes mencionadas, cuando se identifican las acciones prácticas que deben abordarse de inmediato (doc. 15240/07, pp. 36-37).

este último<sup>25</sup>. Máxime si consideramos que los servicios en los que habrá de apoyarse continuarán en general repartidos entre el Consejo y la Comisión. Del mismo modo que la financiación de ambas políticas continuará obedeciendo también a patrones distintos<sup>26</sup>.

El nuevo Tratado de la Unión contempla ciertamente la creación de un Servicio europeo de acción exterior, “compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales”, y destinado a apoyar al Alto Representante en el ejercicio de su mandato<sup>27</sup>. Pero, por lo que se refiere a la Comisión, no se contempla ni mucho menos un trasvase completo al nuevo Servicio de todos los recursos humanos que están detrás de las distintas políticas comunitarias de dimensión externa. No parece que vaya a ser el caso, desde luego, de los que se ocupan, al menos en Bruselas, de la política de desarrollo. Cuestión distinta será la del personal que presta sus servicios en las delegaciones de la Comisión en terceros países, que pasan a ser ahora “Delegaciones de la Unión” situándose bajo la autoridad directa del Alto Representante (art. 221 del Tratado de Funcionamiento).

Baste recordar, a este respecto, que la creación del Servicio europeo de acción exterior no aparece contemplada en las disposiciones generales sobre acción exterior del TUE, sino entre los preceptos específicos dedicados a la regulación de la PESC. De hecho, en el curso de los trabajos preparatorios con vistas a su establecimiento, que se iniciaron inmediatamente después de la firma del Tratado Constitucional, uno de los aspectos más controvertidos fue precisamente el relativo a la determinación de su ámbito de actuación que, a juicio de no pocos Estados miembros, no debería coincidir con el de la acción exterior de la Unión en su conjunto<sup>28</sup>. Este debate continúa abierto en vísperas de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

25. De hecho, y sin que ésta se haya producido aún, se ha procedido a nombrar a Koen Vervaeke tanto Representante Especial de la UE para la Unión Africana como Jefe de la Delegación de la Comisión en Addis Abeba, unificando así la representación del Consejo y de la Comisión ante la organización africana. Vid., a este respecto, PIROZZI, N.: “EU support to African security architecture: funding and training components”, *Occasional Paper* nº 76, febrero 2009, Instituto de Estudios de la Seguridad de la UE.

26. Pese a las novedades que el Tratado de Lisboa introduce a este respecto en el art. 41 del nuevo TUE, que pasan fundamentalmente por la creación de un “fondo inicial” para la financiación de los preparativos de las misiones de gestión de crisis que no se financien con cargo al presupuesto de la UE. Esto no altera, en todo caso, la especificidad del régimen de financiación de la PESC, en general, y de la política de seguridad y defensa, en particular.

27. Art. 27.3 y Declaración nº 15 relativa al artículo 27 del Tratado de la Unión Europea.

28. Vid., en este sentido, el *Informe de situación* presentado al Consejo Europeo en junio de 2005 (doc. 9956/05 ANEXO I). Sobre la creación del Servicio europeo de acción exterior, entre otros trabajos, PÉREZ BERNÁRDEZ, C.: “Hacia el complejo establecimiento de un *Servicio Europeo de Acción Exterior*: las futuras embajadas de la Unión Europea”, en PÉREZ BERNÁRDEZ, C.: *La proyección exterior de la Unión Europea: desafíos y realidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 58 ss.

Si nos trasladamos ahora al campo de la política de seguridad y defensa, las novedades que aporta este Tratado son sin duda muy relevantes, si bien alguna de ellas se ha hecho realidad en la práctica sin necesidad de aguardar a su entrada en vigor<sup>29</sup>. En la medida en que van dirigidas en general a reforzar las capacidades, sobre todo militares, de la UE y a facilitar su despliegue en el marco de operaciones de gestión de crisis, cabe aventurar que estas innovaciones, ampliamente inspiradas por la lógica de la flexibilidad, podrían tener a la larga un impacto positivo sobre la coherencia y eficacia de la acción exterior de la Unión allí donde ésta se enfrenta a escenarios complejos en los que confluyen inseguridad y subdesarrollo. No en vano las dificultades para reunir los medios y capacidades requeridos, tanto civiles como militares, han estado ya en el origen de importantes retrasos en la aprobación y despliegue de este tipo de misiones sobre todo en el continente africano<sup>30</sup>. Del mismo modo, el propio concepto ampliado de operaciones de gestión de crisis del art. 43 TUE es mucho más acorde con las exigencias que plantea la interacción entre desarrollo y seguridad, al incorporar por ejemplo las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones de prevención de conflictos o las de estabilización al término de los mismos<sup>31</sup>.

Ahora bien, uno de los aspectos decisivos para mejorar la aportación de la política de seguridad y defensa al tratamiento de crisis complejas por parte de la UE radica en la coordinación a tal fin de sus capacidades civiles y militares<sup>32</sup>. Sobre ello se viene trabajando en estos últimos años en la Secretaría General del Consejo, donde finalmente pudo crearse en 2007 una capacidad específica para la planificación de los aspectos civiles de la gestión de crisis (*Civilian Planning Conduct Capability*, CPCC), basada en un sistema comparable al de la cadena de mando militar<sup>33</sup>. Y así continuará siendo, sin que quepa esperar transformaciones o avances significativos como consecuencia directa de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Estos dependen fundamentalmente de la voluntad política de los gobiernos de los Estados miembros, que son quienes alimentan, en definitiva, los catálogos de capacidades tanto civiles (funcionarios de policía, jueces, fiscales, miembros de las distintas administraciones civiles del Estado...) como militares de la Unión, y quienes autorizan en cada caso su utilización para la gestión de una crisis concreta.

29. Así, por ejemplo, la Agencia Europea de Defensa creada en julio de 2004. Para un análisis global de estas novedades, vid. GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: "Unidos en la diversidad: hacia una configuración flexible de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 7, mayo 2005.

30. Por ejemplo, y de un modo especialmente llamativo, en el caso de la operación EUFOR Chad/RCA a comienzos de 2008.

31. En realidad, la UE venía desarrollando ya en el marco de la PESD operaciones de esta naturaleza, pese a la definición mucho más restrictiva del art. 17 del TUE en su versión actual.

32. Conclusiones del Consejo sobre "Seguridad y Desarrollo", cit. *supra*, pp. 36-37.

33. Vid., a este respecto, los comentarios del Presidente del Comité Militar de la UE, Henri BENTÉGE-AT ("The steps needed to move ESDP from theory to fact", *Europe's World*, nº 9, summer 2008, p. 75).

Volvemos a toparnos, pues, con el problema de fondo resultante de la distinta naturaleza, comunitaria e intergubernamental, de las políticas de desarrollo y seguridad de la Unión. Algo que tampoco va a cambiar a fin de cuentas, y pese a la aparente desaparición de la estructura en pilares, con la aplicación del Tratado de Lisboa. Aunque ahora ambas competencias pertenezcan formalmente a la Unión, puesto que la CE desaparece en cuanto tal, entre sus respectivos ámbitos de actuación continuará existiendo una frontera que, en caso de conflicto, corresponderá preservar al Tribunal de Justicia, como recientemente se ha visto llamado a hacer en el marco de un litigio que ha enfrentado a la Comisión y al Consejo<sup>34</sup>. Se trataba de determinar en este asunto si la decisión de apoyar, mediante ayuda económica y asistencia técnica, a la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) en la aplicación de una moratoria sobre las armas ligeras y de pequeño calibre, que el Consejo había adoptado en el marco de la PESC, no debería en realidad haber sido aprobada sobre las base de las disposiciones del Tratado CE en materia de cooperación al desarrollo.

Al margen de propiciar un interesante análisis por parte del TJCE acerca de hasta qué punto una medida de cooperación al desarrollo puede, sin dejar de serlo, adentrarse en el campo de la seguridad<sup>35</sup>, esta sentencia ilustra a la perfección los límites jurídicos, o mejor dicho constitucionales, a los que se enfrenta el discurso de la coherencia entre desarrollo y seguridad en la acción exterior de la UE. La naturaleza radicalmente distinta de las competencias, hoy de la CE en un caso y de la Unión en el otro, sobre ambas esferas de actuación obliga a proteger a la una frente a las incursiones provenientes de la otra. Y a ello es a lo que se libra el Tribunal en este asunto interpretando y aplicando el actual art. 47 del TUE: velar por que los actos que, según el Consejo, están comprendidos en el ámbito de aplicación del título V del Tratado UE y que pueden producir efectos jurídicos (decisión PESC sobre la moratoria de armas ligeras y de pequeño calibre), no invadan las competencias que las disposiciones del Tratado CE atribuyen a la Comunidad en materia de cooperación al desarrollo<sup>36</sup>.

---

34. TJCE, sentencia de 20 de mayo de 2008, *Comisión c. Consejo*, C-91/05.

35. Sobre esta misma cuestión, aunque desde otra perspectiva y llegando también a una conclusión distinta en cuanto a la naturaleza de la medida controvertida, se ha pronunciado el TJCE en su sentencia de 23 de octubre de 2007, *Parlamento Europeo c. Comisión*, C-403/05. En este caso se trataba de determinar si la Comisión había actuado dentro del margen de sus competencias de ejecución al aprobar, sobre la base de uno de los Reglamentos de la política de cooperación, un proyecto relativo a la seguridad de las fronteras en Filipinas, cuyos objetivos estaban más vinculados a la lucha contra el terrorismo que al desarrollo.

36. El TJCE también ha tenido ocasión en estos últimos años de interpretar este precepto en relación con medidas adoptadas en el marco del tercer pilar (aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia penal) en distintos asuntos: TJCE, sentencias de 13 de septiembre de 2005, *Comisión c. Consejo*, C-176/03; y de 23 de octubre de 2007, *Comisión c. Consejo*, C-440/05.

Pues bien, esta operación seguirá siendo necesaria tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Así se contempla en el art. 40 del TUE reformado, con la particularidad de que ahora, precisamente porque todas las competencias se atribuyen a la Unión, el mecanismo de protección no funcionará en una sola dirección sino en ambas: la PESC no podrá afectar el alcance de las competencias reguladas en el Tratado de Funcionamiento y viceversa, las políticas que se fundan sobre estas últimas, es decir, todas las demás incluida la de cooperación, no podrán invadir el ámbito de actuación de la política exterior, de seguridad y defensa de la Unión<sup>37</sup>.

En definitiva, y a modo de conclusión, este breve análisis de la relación entre seguridad y desarrollo a la luz de la práctica más reciente de la UE, pone de manifiesto las posibilidades que sin duda ofrece el Tratado de Lisboa para avanzar en el fortalecimiento de la coherencia, eficacia y visibilidad de su acción exterior, pero también revela con absoluta nitidez que las aportaciones de esta última reforma distan mucho de ser la panacea para resolver estos problemas, que inevitablemente continuarán acompañando a la Unión Europea en su proyección internacional.

---

37. Conforme al art. 40 del TUE reformado, “[l]a ejecución de la política exterior y de seguridad común no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión mencionadas en los artículos 3 a 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Asimismo, la ejecución de las políticas mencionadas en dichos artículos no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión en virtud del presente capítulo”.