

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

Autor/a Ana Díaz Martínez

Universidad de Valladolid

Tutor/a Luis Norberto González Alonso

**Departamento de Derecho Público General, Área de Internacional Público y
Relaciones Internacionales**

Universidad de Salamanca

Curso 2018-19

Máster en Cooperación Internacional para el Desarrollo



Resumen:

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior ha supuesto un cambio institucional para la Unión Europea y un fortalecimiento de su Acción Exterior, que previamente se veía diluida entre las distintas instituciones que forman la UE y carecía de coherencia debido a la difícil gestión. A parte del cambio institucional, también ha supuesto un cambio material de las políticas de Acción Exterior de la UE, entre ellas la de Cooperación para el Desarrollo. A pesar de que la política de Cooperación para el Desarrollo está gestionada principalmente por la Comisión con DG DEVCO, el SEAE tiene competencias en la fase de programación de las estrategias, prioridades y la distribución regional del presupuesto. Además, también influye en la cooperación mediante la gestión de las delegaciones, donde se gestiona la Programación Conjunta, y a través de su Sistema de Respuesta a las Crisis, cuyo enfoque condiciona el uso de la ayuda a los fines de seguridad. Por lo tanto, el SEAE supone una influencia tanto positiva como negativa en la Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea.

Palabras clave: Unión Europea, SEAE, Cooperación para el Desarrollo, Acción Exterior, Programación Conjunta, Seguridad

Índice

I.	INTRODUCCIÓN	4
1.	Relevancia del tema.....	5
2.	Estructura del trabajo.....	5
II.	LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA.....	6
1.	La PESC	8
2.	Diplomacia pública de la UE.....	10
3.	La Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea	11
3.1	Coordinación de la Ayuda.....	13
I.2	Instrumentos Financieros.....	16
I.3	Marco organizativo	19
III.	EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.....	21
1.	Organización del SEAE	22
2.	Estructura del SEAE.....	23
3.	Competencias en materia de Cooperación.....	24
4.	Problemas a los que se enfrenta la institución en sus inicios	25
IV.	EL SEAE HOY: ¿CÓMO HA INFLUIDO SU CREACIÓN EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA UE?.....	26
1.	Avances Conseguidos.....	28
2.	Problemas: nexo seguridad-desarrollo	33
V.	CONCLUSIONES	38
VI.	BIBLIOGRAFÍA.....	40

I. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) es el proceso de integración política más exitoso del mundo, a pesar de que hoy en día se encuentre en ante una crisis de la legitimidad de su papel como organización debido al Brexit, la Crisis Migratoria del Mediterráneo, o al auge de los nacionalismos en los gobiernos de los Estados Miembro (EEMM). El aspecto más remarcable de la organización es la cesión de soberanía que los EEMM han hecho en favor de esta para la regulación de determinadas materias, siendo la más remarcada la integración monetaria.

El proceso de integración se ha ido gestando a lo largo de los 60 años que lleva viva la institución, comenzando con el mapa político europeo que dejó la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). El deseo de asociación entre los Estados europeos respondía al miedo de que volvieran a resurgir antiguos odios entre las principales potencias del continente y tendencias fascistas, se buscaba hacer frente a la dualidad estadounidense-soviética, y era necesario centrar los esfuerzos políticos en el resurgimiento de la economía y la industria.

Con la Declaración Schuman¹, el 9 de mayo de 1950, se inicia el proceso de creación de lo que hoy es la Unión Europea. Un primer paso fue la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA)², pero fue la firma de los Tratados de Roma³, en 1957, lo que supuso el nacimiento de la institución. Desde este momento nos encontramos en el período de las tres Comunidades Europeas, que paulatinamente se han ido modificando por las reformas introducidas por los Tratados firmados desde entonces, hasta llegar al Tratado de Lisboa (2007) (Gutiérrez Espada, Cervell Hortal, & Piernas López, 2015, P.p. 28-48).

Son los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa (2007), los que son de un especial interés para el propósito de este estudio y es que, por primera vez se concede a la Unión personalidad jurídica propia, así como se le intenta dotar de instrumentos para potenciar su política exterior. Entre estos elementos nos centraremos en la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la figura de la Alta Representante, que estudiaremos en profundidad en los apartados siguientes.

¹ Robert Schumann, Ministro francés de Asuntos Exteriores, pronunció la famosa declaración el 9 de mayo de 1950. (Unión Europea, s.f.)

² Proponía a Alemania un sistema común para regular la industria del carbón y el acero y así conseguir una recuperación más rápida de la economía tras la guerra. El 18 de abril de 1951 se firmó el Tratado de la CECA en París por Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Holanda e Italia. La CECA fue revolucionaria, ya que por primera vez los estados renunciaban a una parte de su soberanía y la organización tenía un órgano, denominado Alta Autoridad, que funcionaba de manera autónoma (Unión Europea, 2017) Esta institución desaparece en 2002.

³ Estos tratados creaban la Comunidad Económica Europea (CEE), y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM). La CEE suponía el inicio de un mercado común y la CEEA suponía la cooperación para la investigación y desarrollo en materia nuclear (Díez de Velasco, 2006, p. 541).

1. Relevancia del tema

Siendo la Unión Europea, y el conjunto de sus EEMM, el principal donante de Ayuda Oficial para el Desarrollo es importante estudiar su política de Cooperación y la organización de esta, ya que su actividad tiene una gran relevancia en el escenario de la Cooperación Internacional, ya que su posición como actor global referente la sitúa como ejemplo en materia de gestión de políticas.

Coincidiendo con un momento en el que la relevancia y legitimación de la UE se ven afectadas por la incidencia en el territorio europeo de las crisis mundiales, la institución busca el fortalecimiento de su política exterior, y para ello la política de cooperación pasará a ser clave. La Cooperación es un pilar fundamental en las estrategias de diplomacia pública de la Unión, porque centra gran parte de su acción exterior en la difusión de los valores y principios europeos, que son en esencia la paz y la unidad, para configurarse como un modelo político aspiracional y justificar así su existencia. Pero esta visión de la cooperación da un giro con la creciente influencia de los enfoques securitarios, y comienza a utilizarse como una herramienta al servicio de la seguridad.

Por otro lado, la UE organiza su política de cooperación con el objetivo general de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y aboga por la máxima coordinación y coherencia en la cooperación. Uno de los mayores resultados de este enfoque es la programación conjunta, que se desarrolla principalmente en las delegaciones.

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), a parte de una reorganización institucional, supuso un cambio en la atribución de las competencias en cooperación y acción exterior en general. La labor del SEAE es asistir a la Alta Representante para los Asuntos Exteriores de la Unión (AR) en la coherencia y unidad de la Acción Exterior. Tiene competencias en materia de cooperación, influye en la política de seguridad, y controla las delegaciones entre otras cosas, que son los sectores en los que más se ha modificado la política de cooperación de la UE en los últimos años.

Este trabajo pretende estudiar la creación del SEAE y su composición, así como la nueva distribución de competencias para encajar al SEAE en la estructura institucional, y relacionar así estas novedades con los dos principales cambios en la política de cooperación de la UE.

2. Estructura del trabajo

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

El trabajo se presenta en tres capítulos que pretenden estructurar el contenido de la manera más coherente posible.

El objetivo del capítulo 1 es conocer la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea (CDUE), su fundamento legal, su financiación, estructura y dinámica, pero para ello también es relevante conocer la Acción Exterior de la UE y he seleccionado otras dos de sus políticas sin las cuales, creo que no se entendería la situación de la CDUE: la PESC y la diplomacia pública.

El capítulo 2 se basa en el conocimiento del propio SEAE, entender su estructura y competencias para saber en que áreas se relaciona con la CDUE.

El tercer capítulo estudia la actividad de la UE relacionada con la política de desarrollo centrándose en el informe del CAD, que dilucida algunas cuestiones sobre el SEAE y la cooperación, y en el nexo seguridad-desarrollo en el que el SEAE se considera como uno de sus principales ejecutores.

En cuanto a la bibliografía se utilizan fuentes primarias, como pueden ser el Tratado de Lisboa, el Consenso sobre Desarrollo, la Estrategia Global y de Seguridad; y artículos académicos.

II. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

La creación de la Unión Europea tal como la conocemos hoy en día ha sido un proceso largo y paulatino en el que los EEMM, poco a poco han ido cediendo parte de su soberanía en favor de la Unión. Mientras que temas como la integración monetaria y el mercado único siempre han estado en cabeza y no han supuesto dudas por parte de los Estados, otros asuntos como los referentes a la política exterior han generado más controversia y reticencia a ceder soberanía.

La Acción Exterior viene regulada en el artículo 21 del Tratado de Lisboa (2007), y en su punto 2 fija como sus objetivos los siguientes:

- a) “defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;
- b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional;

- c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;
- d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;
- e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;
- f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;
- g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano;
- h) y promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.”

Una de las novedades más importantes introducidas por el Tratado de Lisboa (2007) ha sido la importancia que se le ha dado al fortalecimiento de la Acción Exterior, y al establecimiento de la UE como un actor global con una voz unificada. El Tratado de Lisboa la coherencia de la acción exterior, tanto vertical; refiriéndose a la concordancia de los objetivos de la Unión con los de sus EEMM, como horizontal; siendo la concordancia de la actividad que realiza la UE y sus principios y objetivos institucionales (Hocking & Smith, 2011, P. 35). Para conseguir esto, el tratado creó tres nuevas figuras institucionales (Gutiérrez Espada, Cervell Hortal, & Piernas López, 2015, P.p. 303-305):

- a) El presidente del Consejo Europeo⁴: El Consejo Europeo es la institución compuesta por los Jefes de Estado y de Gobierno encargada de guiar el impulso político de la Unión, no tiene competencias legislativas. Comenzó siendo una reunión anual, y

⁴ El Consejo Europeo nace en la Cumbre de París en 1974, como un acuerdo político en el que los Jefes de Estado o de Gobierno se comprometen a reunirse para debatir temas de Cooperación Política Europea. La Declaración de Stuttgart de 1983 describe sus actuaciones y el AUE en 1986 fija su periodicidad en al menos dos reuniones anuales, pero hasta la firma del Tratado de Lisboa en 2007 no se considera al Consejo Europeo como una institución de la Unión Europea (art. 13 TUE).

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

pasó a ser una institución de la UE con el Tratado de Lisboa. Su presidente es el encargado de representar a la Unión Europea en cuestiones de política exterior y seguridad común, sin interferir con las competencias atribuidas a la Alta Representante.

- b) La Alta Representante para los Asuntos Exteriores de la Unión: Esta figura podría equipararse con los Ministros de Asuntos Exteriores nacionales, pero tiene una complejidad mayor ya que tiene competencias en tres ámbitos distintos. Primero, está al frente de la PESC y tiene iniciativa para presentar propuestas al Consejo. Segundo, preside el Consejo de Asuntos Exteriores y por lo tanto dirige las negociaciones países no miembros y representa a la UE en organismos internacionales y conferencias internacionales. Y tercero, es la vicepresidenta de la Comisión y le corresponde la representación exterior de esta y la coordinación de los demás aspectos de acción exterior, como las delegaciones de la UE que están bajo su autoridad.
- c) El SEAE: El Servicio Europeo de Acción Exterior se contempla como un organismo autónomo, cuya principal función es asistir a la AR en el desarrollo de sus tareas, aunque también debe asistir a la Comisión y al Presidente del Consejo Europeo en el ámbito de la acción exterior.

Para conseguir darle coherencia a la Acción Exterior es necesario que los EEMM abandonen la óptica multilateralista imperante, que en el sistema de las Naciones Unidas es sinónimo de inclusión, participación y legitimidad. Y esto no es nada fácil de conseguir, ya que son reticentes a abandonar sus propias agendas para conseguir un mejor funcionamiento de la política comunitaria (Jørgensen, 2011, P. 109).

La intención de este trabajo es hacer una síntesis sobre los cambios en materia de la Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea que se han visto influenciados por la creación del SEAE, pero creo que para ver cómo encaja la Cooperación para el Desarrollo dentro de la Acción Exterior de la UE es necesario tener una visión más extensa sobre la misma. Por eso, este capítulo, a parte de la Cooperación para el Desarrollo de la UE también estudiaremos la PESC, y la importancia de la diplomacia pública de la UE, y esto, nos dará una visión más concreta sobre la relevancia de los cambios institucionales producidos con el SEAE y dónde encajan los intereses sobre la política de cooperación.

1. La PESC

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

Hasta la firma del Tratado de Maastricht (1992) sólo se había contemplado la Cooperación política para facilitar las tareas administrativas de la Unión Europea, pero en ningún momento se abandonó el plano intergubernamental. Con la entrada en vigor del nuevo Tratado la Unión pone entre sus objetivos la creación de una Política Exterior y de Seguridad Común, como indica en su artículo B.

El Tratado de Lisboa (2007), supuso un gran cambio para la PESC, y es que modificó aspectos institucionales y competenciales que tienen como objetivo el impulso y coherencia de la labor exterior de la UE. En su artículo 47 confiere personalidad jurídica propia a la institución, y por lo tanto puede firmar Tratados Internacionales en las materias sobre las que tiene autoridad.

De las regulaciones de la PESC en este tratado puede resaltar como más significativo la autoridad en la toma de decisiones, y es que es el Consejo el encargado de aprobar por mayoría cualificada las acciones comunes que se han de desarrollar bajo esta política. El Consejo está formado por un representante de rango ministerial de cada uno de los Estados miembros, es decir, que representan la voluntad del Estado al que pertenecen y no la del conjunto de la Unión (art. 203 TCE). Con esto, se intenta salvaguardar la soberanía de los EEMM ya que mantienen el control sobre la PESC.

Toma de decisiones en materia de la PESC

Las regulaciones en el ámbito de la PESC no se rigen dentro del proceso legislativo del Derecho derivado de la UE, sino que se desarrollan bajo tres instrumentos: orientaciones generales, decisiones y cooperación sistemática⁵.

- A) Orientaciones Generales: son los objetivos generales marcados para un asunto concreto de la PESC que elabora el Consejo Europeo como guía para que el Consejo elabore el contenido concreto. No son vinculantes.
- B) Decisiones: actos jurídicos vinculantes que determinan las acciones de la Unión respecto a un determinado asunto de la PESC, y son aprobadas por el Consejo por unanimidad, salvo determinadas excepciones que pueden ser aprobadas por mayoría cualificada.
- C) Cooperación sistemática entre los EEMM para llevar a cabo sus políticas: obligaciones recíprocas de información, consulta y coordinación en asuntos de política exterior.

⁵ Síntesis de la explicación recogida en Gutiérrez Espada, C. et al. (2015). *La Unión Europea y su Derecho*. Madrid: Trotta. P.p. 298-301.

2. Diplomacia pública de la UE

La Unión Europea vive en un continuo tira y afloja con sus EEMM para probar su legitimidad, que como bien ha demostrado el Brexit, no es absoluta y puede ser revocada⁶. Esto hace que parte de la Acción Exterior de la Unión también esté enfocada a sus propios EEMM, y aquí es donde entra en escena la diplomacia pública⁷.

La diplomacia pública es una modalidad de diplomacia particularmente importante para la Unión Europea, porque centra gran parte de su acción exterior en la difusión de los valores y principios europeos, que son esencia la paz y la unidad, para configurarse como un modelo político aspiracional y justificar así su existencia.

Está ligada a la comunicación interna ya que necesita constantemente reafirmar su legitimación ante los Estados Miembros, pero también tiene que hacerlo ante terceros estados. Pretende ser una guía para las diplomacias nacionales de los EEMM, y un ejemplo a imitar por terceros estados, y es que pretende transmitir las ventajas de su modelo de gobernanza internacional como modelo anticonflicto de paz y estabilidad, pretende exportar el sistema de gobernanza e integración europeo. (Rasmussen, 2009, P. 10).

La UE como una unión de 28 estados agrupa opiniones políticas muy diversas, pero que se muestra unida ante unos ideales comunes que buscan el bien último para todos. La Diversidad es la marca de la Unión Europea. Y por eso, la línea de comunicación de la UE se centra en dos mensajes:

- 1- El motor de la integración europea es y ha sido desde sus inicios la paz. La «UE como un proyecto y modelo de paz» es la identidad que busca comunicar la UE al mundo. Su diplomacia pública se basa en la promoción de la democracia y derechos humanos.
- 2- La UE es sinónimo de eficacia. Mediante sus comunicaciones busca tanto legitimar que existe esta política de la UE, como justificar su contenido específico.

⁶ El artículo 50 del TUE contempla la opción de la retirada de los EEMM. La soberanía cedida a la Unión no puede ser recuperada parcialmente si se desea continuar como miembro, pero se puede recuperar por completo si se abandona la organización.

⁷ Es la faceta de la diplomacia con la que los Estados pretenden influir en la percepción pública, engloba las acciones que gestionan la información, la educación y el entretenimiento con fines persuasivos. Tiene un valor estratégico ya que permite influir en la opinión pública. La diplomacia pública no es una atribución exclusiva del Estado, aunque es cierto que las acciones que hoy identificamos con la diplomacia pública han sido desarrolladas tradicionalmente por los gobiernos, hoy estos no pueden desarrollar esta labor en exclusiva, sino que deben hacerlo contando con una diversidad de sujetos y personalidades que, con una vinculación directa o indirecta con el Estado, repercuten de cierta manera en su reputación internacional (Rubio, 2014, P.p. 11-14).

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

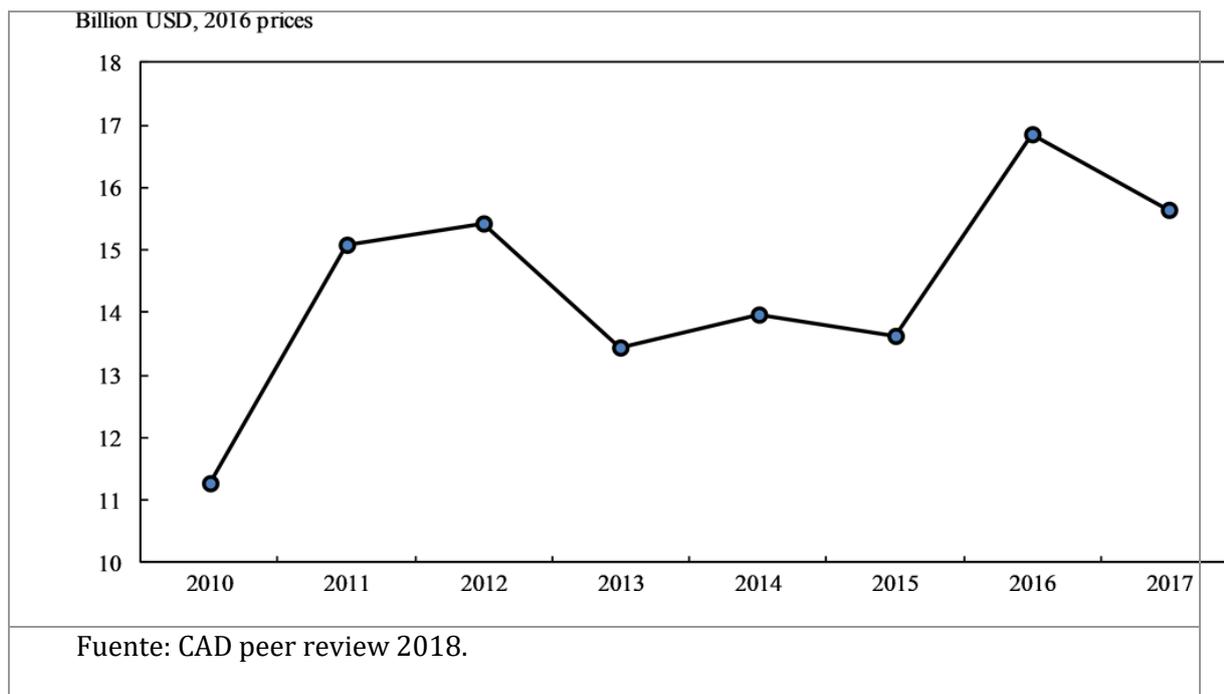
La mayor parte de su actuación se concentra en su actividad en el terreno en terceros Estados a través de las Delegaciones en el exterior de la UE, que tienen la labor de llegar a las audiencias específicas, eso sí, siempre siguiendo el plan de comunicación central de Bruselas. Las Delegaciones utilizan la prensa y entidades locales, así como ONGs, para delegar parte de su actuación. Una de sus prácticas más comunes es la financiación de proyectos ejecutados por actores locales. Esta modalidad de diplomacia pública es particularmente relevante para afectar la concepción de la democracia y los derechos humanos en el extranjero, por lo que se aplica principalmente hacia poblaciones de terceros Estados que la UE apoya a través de sus programas de ayuda al desarrollo. El fin no es controlar los mensajes específicos sino asegurar la vinculación entre los proyectos financiados y los mensajes generales de la diplomacia pública de la Unión. El fin es asegurar la presencia constante de la Unión Europea más allá de sus EEMM (Rasmussen S. B., 2011, P.p. 150-154).

Como vemos la diplomacia europea tiene una variante de autojustificación muy importante, su actuación está dedicada a crear una imagen europea que la gente respete como actor internacional y que sea sinónimo de mejora. Está claro que es una labor importante pero esto puede generar la desconfianza de los Estados Miembros, ya que puede dar la impresión de que la adquisición de *soft power*, puede ser utilizada para extralimitar las funciones que le confieren a la Unión los tratados constitucionales.

3. La Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

La Unión Europea es el primer donante de ayuda oficial al desarrollo (AOD) si tenemos en cuenta la suma del presupuesto de cooperación que gestiona de manera autónoma la Unión junto con el que gestionan los EEMM, siendo en 2018 un presupuesto de 74 400 millones de euros de ayuda oficial al desarrollo. Esto supone más de la mitad de ayuda mundial de ayuda al desarrollo.

Tabla 1. AOD de la Unión Europea 2010-2017



El Tratado de Maastricht fue el primero que contempló una política de cooperación propia de la Unión, esto se recoge en el artículo 130 U:

“1. La política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo, que será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros, favorecerá:

- el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos;
- la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial;
- la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.

2. La política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

3. La Comunidad y los Estados miembros respetarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que han acordado en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes.”

Hasta este momento las acciones de cooperación realizadas en el seno de la Unión eran acuerdos multilaterales entre sus EEMM, aunque los tratados previos si contemplaban la Ana Díaz Martínez

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

posibilidad de la realización de TI de asociación con terceros estados. Con Maastricht la Cooperación para el Desarrollo se consideraba como una política independiente, pero la entrada en vigor del Tratado de Lisboa pasó a ser parte de la Acción Exterior, lo que significa que el conjunto de las actividades de la Acción Exterior debe tener en cuenta los fines de la Cooperación para el Desarrollo.

El Tratado de Lisboa regula la Cooperación para el Desarrollo en los arts. 4.4 y 208 a 211 del TFUE. Fija como su objetivo principal «la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza», y para conseguir esto centra su actuación la ejecución de la Agenda 2030 de NNUU.

La política de desarrollo se centra inicialmente en los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), en el marco del Acuerdo de Cotonú, aunque en la actualidad colabora con unos 160 países de todo el mundo.

El nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo (2017) establece los principios fundamentales de los ODS y la estrategia para alcanzarlos, que servirán de guía para la política de desarrollo de la Unión y los Estados miembros durante los próximos quince años a través de sus políticas interiores y exteriores. La erradicación de la pobreza sigue siendo el objetivo primordial de la política europea de desarrollo.

3.1 Coordinación de la Ayuda

La Unión Europea intenta generar la mayor coordinación y complementación de la ayuda, para lograr que los resultados sean más eficaces y coherentes. Para esto se aprobó el «Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo», en 2007, y el «Marco operativo sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo», en 2011. Esto sigue las directrices de la Declaración de París (2005) de la OCDE⁸, que aboga por la armonización, y alineación de los resultados en la ayuda al desarrollo (Urbina Treviño, 2019).

El «Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo» es un marco de actuación no vinculante que indica unas directrices generales sobre como los EEMM deben organizarse para complementar⁹ la gestión de su AOD y los principios generales sobre los que articular la ayuda. Se fijan los ODS como objetivos de la cooperación europea.

⁸ Revisado en dos ocasiones con el Programa de Acción de Accra (2008) y la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011).

⁹ El documento identifica distintos tipos de complementariedad que puede ser en el país, internacional, intersectorial, vertical o entre formas e instrumentos de ayuda.

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

El nuevo Consenso Europeo de Desarrollo (2017) va más allá y aumenta la apuesta por la coordinación impulsando la Programación Conjunta.

La gestión de esta coordinación es complicada para la Unión ya que no tiene competencias para obligar a los EEMM ya que a pesar de que en el art. 4 del TFUE se identifica a la Cooperación para el Desarrollo como una competencia compartida, lo cierto es que tiene un matiz especial. El art. 4.4 añade lo siguiente: *“En los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya”*. Este añadido modifica el carácter compartido de la CPD, y es que se entienden como competencias compartidas aquellas sobre que sólo podrán ser ejercidas por los Estados miembros en el caso de que la Unión no las haya ejercido, o que habiéndolo hecho en el pasado decida dejar de ejercerlas. Se desprende así que tanto la Unión como los EEMM tendrán sus propias políticas de cooperación. Los principios de subsidiaridad¹⁰ y proporcionalidad¹¹ sobre los que se regulan la distribución de las competencias posibilitan la programación conjunta, con la que la UE y los Estados miembros reducen la fragmentación y aumentan el impacto proporcionalmente a los niveles de compromiso (Chicharro, 2017, P.p. 18-19).

La ayuda coordinada tiene ventajas para el sistema global ya que las políticas de desarrollo no se verán drásticamente afectadas por la situación interna de un país, debido a que por los motivos que sea de vea obligado a recortar su aportación de fondos.

Para la UE la coordinación de la ayuda, y la justificación que dan a esta los ODS, supone una ventaja para la institución, y es que es una forma de que paulatinamente los Estados Miembros le cedan más soberanía en esta materia, y es que hasta ahora los EEMM han sido muy reticentes a establecer la cooperación como otra competencia compartida más, ya que supone un factor decisivo para la influencia internacional de cada país.

De entre los mayores avances en la coordinación de la ayuda de la UE destaca La Programación Conjunta, que es un proceso voluntario que pretende implicar a todos los donantes que actúan en un determinado país y que sean socios de la UE, pudiendo implicar a

¹⁰ Artículo 5.3 TUE. Este principio solo es aplicable a las competencias no exclusivas y dicta que la Unión solo intervendrá en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional o local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida a escala de la Unión.

¹¹ Artículo 5 TUE. El contenido y la forma de las acciones llevadas a cabo por la Unión Europea no deben exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos de los tratados.

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

terceros. La UE es la encargada de realizar el documento país¹² de programación conjunta, haciendo un análisis completo de la situación, así como un seguimiento. Este documento debe establecer prioridades de apoyo, indicar los resultados esperados y señalar el nivel indicativo de financiación, desglosada por prioridad. También debe indicar la división del trabajo entre la UE, los Estados miembros, otros donantes europeos y otros donantes no pertenecientes a la UE en todas las prioridades de apoyo elegidas. Entre sus aspectos positivos se destacan (Comisión Europea, 2018):

- Puede hacer de «Europa una realidad sobre el terreno», traduciendo políticas y valores europeos compartidos como los derechos fundamentales y la buena gobernanza en acciones coherentes y selectivas en los países socios.
- Reduce la fragmentación de la ayuda.
- Se realiza una especialización, donde cada socio se enfoca en el sector donde más valor genera.
- Armoniza las acciones de desarrollo con los planes nacionales de desarrollo y reduce las lagunas y los solapamientos en la acción colectiva.
- La división del trabajo garantiza la cobertura de todos los sectores necesitados de ayuda.
- Se reducen los costes de transacción, y se generan economías de escala.
- Aumenta la previsibilidad y la transparencia de la ayuda.
- Aumenta la coherencia y la visibilidad de la acción exterior de la UE.

Aunque la coordinación de la ayuda que más atención suscita es a la que se produce entre los EEMM y la UE, en realidad existen cinco niveles de coordinación (Fejerskov, 2013, P.33):

- 1- Coordinación necesaria entre DG-DEVCO, el resto de Direcciones Generales y el SEAE, ya que al ser las áreas que trabajan la PCD necesitan unir sus esfuerzos para generar resultados más coherentes.

¹² Este documento se realiza generalmente a través de la actividad de las delegaciones de la UE. La delegación de la UE normalmente desempeña una función de coordinación en el proceso de programación conjunta, en estrecha colaboración con las partes interesadas.

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

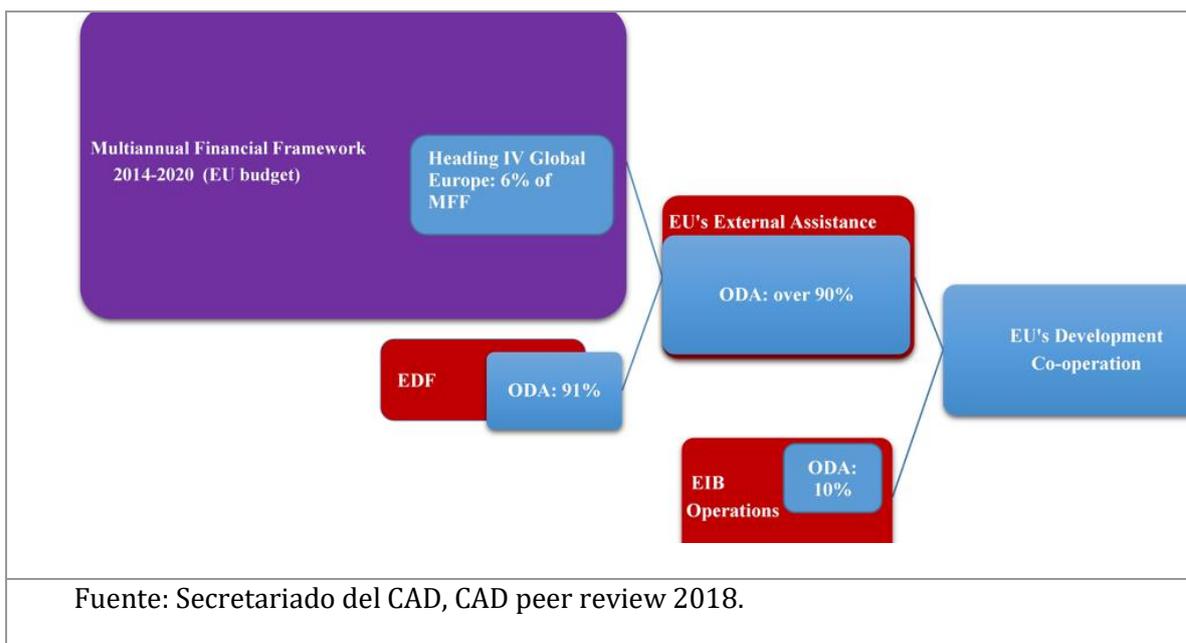
- 2- Coordinación entre las distintas instituciones de la UE, Parlamento y Consejo, ya que son las encargadas de los procesos de codecisión.
- 3- Coordinación de las posiciones de los EEMM en el Consejo, donde tienen poder decisorio, y con sus políticas nacionales para armonizarlas con la posición conjunta de la UE.
- 4- Coordinación con otros países socios y con la sociedad civil.
- 5- Coordinación de la PCD con la situación global y las necesidades reales.

1.2 Instrumentos Financieros¹³

La financiación de la Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea se compone de tres instrumentos: el presupuesto comunitario, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Tabla 2. Estructura de la financiación de la Cooperación para el Desarrollo de la UE.

¹³ Celis Castañeda, J. (2014) Una mirada a la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea. Cuadernos Cantabria Europa. P. 10-31.
Ana Díaz Martínez



La Acción Exterior de la UE se financia con el presupuesto propio de la Unión, que se establece para un periodo determinado y atendiendo a unas líneas de actuación. Esto se determina mediante el Marco Financiero Plurianual (MFP), que debe abarcar un período mínimo de 5 años, habiendo abarcado un período de 7 los dos últimos. El MFP actual regula el período 2014-2020, y el siguiente, que está en negociaciones, abarcará el período 2021-2027.

La ayuda concedida a través del presupuesto de la UE se determina a través de dos enfoques: geográfico o temático. El enfoque geográfico atiende a cinco zonas de actuación, siendo Asia, Asia central, Latinoamérica, Oriente Medio y África del Sur, que reciben la ayuda a través de subvenciones. El planteamiento temático no hace distinción geográfica, sino que distribuye la ayuda en torno a determinados aspectos de la cooperación.

Estos enfoques se articulan mediante instrumentos que determina cada MFP, siendo los del 2014-2020 los siguientes:

Tabla 2 Sinopsis de los instrumentos financieros de acción exterior de la Unión (MFP 2014-2020)			
INSTRUMENTO	ENFOQUE	FORMATO	PRESUPUESTO
		0	

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)	América Latina, Asia, Asia Central, región del Golfo, Sudamérica y apoyo temático global	Geográfico y temático	19 700 millones EUR
Instrumento Europeo de Vecindad (IEV)	16 países de la Vecindad Europea, Rusia (cooperación regional y transfronteriza)	Geográfico	15 400 millones EUR
Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IAP)	Balcanes y Turquía	Geográfico	11 700 millones EUR
Instrumento de Asociación (IA)	Países Industrializados	Geográfico	955 millones EUR
Instrumento para Groenlandia	Groenlandia	Geográfico	184 millones EUR
Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)	Promoción de la democracia y los derechos humanos	Temático	1 300 millones EUR
Instrumento en pro de la estabilidad y la paz (ICSP)	Estabilidad política y consolidación de la paz	Temático	2 300 millones EUR
Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear (ICSN)	Seguridad Nuclear	Temático	225 millones EUR

Fuente: Parlamento Europeo (Urbina Treviño, 2019)

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

El nuevo marco presupuestario para el período 2021-2027 está en periodo de negociación, pero se estudia la posibilidad de fusionar estos instrumentos en uno único, bajo el nombre de Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVCI) que tenga cobertura global, y al que, en un futuro, se prevé que se fusione el FED (Comisión Europea, 2018, P. 18).

En cuanto a la estructura que tendrá el IVDCI, mantendrá la división entre enfoque geográfico para la asistencia y cooperación con terceros países, al que asignará el 76% del presupuesto, y enfoque temático para programas destinados a los desafíos globales y organismos de la sociedad civil que tengan un enfoque multidisciplinar, al que asignará un 8% del presupuesto. También se plantea un enfoque para acciones de respuesta rápida (estabilización y prevención de crisis, refuerzo de la resiliencia de las economías emergentes...) y otras medidas específicas. Para determinados objetivos horizontales que pueden ser tratados desde los distintos enfoques, se fijan umbrales mínimos, como por ejemplo para las acciones en contra del cambio climático, desarrollo humano o migraciones (Alcaide Arranz, 2018 P. 48).

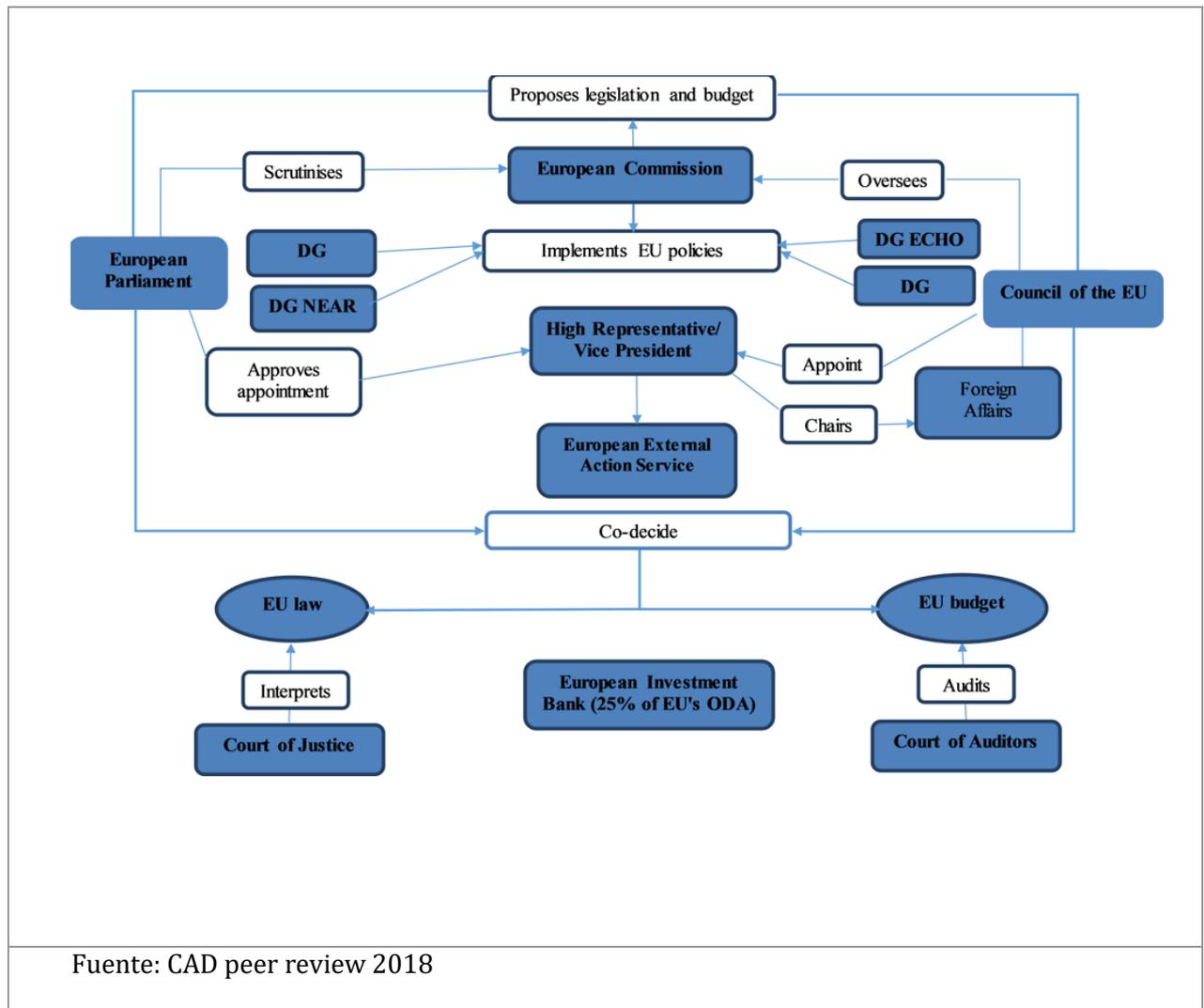
El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) no forma parte del presupuesto de la Unión, sino que los EEMM hacen aportaciones extrapresupuestarias. Funciona en el marco del Acuerdo de Cotonú y está destinado principalmente a la cooperación con los países ACP. Sus líneas de actuación son el desarrollo económico, el desarrollo social y humano, y la integración y cooperación regional. Los fondos se asignan para períodos de unos cinco años.

El Banco Europeo de Inversiones apoya las políticas de la UE en materia de desarrollo y cooperación en los países socios. Concede préstamos en condiciones favorables para proyectos que contribuyan a los objetivos de la UE. Gestiona el Fondo de Facilidad de Inversión, cuyo objetivo es el fomento del sector privado en el área ACP.

1.3 Marco organizativo

La estructura organizativa para la gestión de la Cooperación para el Desarrollo de la UE es compleja y convergen distintos organismos:

Tabla 4. Roles and relationships of EU development institutions.
--



Fuente: CAD peer review 2018

La Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión (DG DEVCO- EuropeAid) es responsable de establecer la política europea de cooperación internacional y desarrollo. Tiene competencias en la elaboración y guía de las políticas de cooperación y también forma parte de su implementación. Trabaja coordinadamente con otros servicios de la Comisión y en especial con el SEAE, ya que implementa las políticas de cooperación a través de las delegaciones de la UE, para facilitar la coherencia en la CPD, y también debe facilitar la cooperación con los EEMM. Es la encargada de implementar los instrumentos financieros del presupuesto comunitario y el FED. DG DEVCO está a cargo de mantener diálogos en materia de Desarrollo con donantes bilaterales ajenos a la UE (Directorate General for International Cooperation and Development, 2017).

Es competencia del Parlamento la aprobación de los programas y del presupuesto.

III. EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

El Servicio Europeo de Acción Exterior fue creado oficialmente por el Tratado de Lisboa, pero sólo se le mencionaba en un artículo y quedaba a disposición de una decisión del Consejo la reglamentación y puesta en marcha de este.

“En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará 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. La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión” (art. 27.3 TUE).

De este único artículo debía surgir todo un organismo que se pudiera equiparar a los sistemas diplomáticos nacionales por lo que las negociaciones a este respecto llevaron bastante tiempo. Debía considerarse las competencias que tendría este servicio, su composición, la toma de decisiones y un largo etcétera (Lefebvre & Hillion, 2010, P. 3).

Finalmente, el 26 de julio de 2010 el Consejo aprobó la formación del Servicio Europeo de Asuntos Exteriores, que entró en funcionamiento el 1 de enero de 2011.

Se estableció el SEAE es un órgano funcionalmente autónomo, que da apoyo a la Alta Representante de la UE. El SEAE es el intento de dar coherencia a la política exterior de la UE. Unifica los servicios de relaciones y política exterior que antes estaban separados bajo el mando de la Comisión y del Consejo (Fernández Sola, 2013, p. 228).

Pero el SEAE también asiste al Presidente del Consejo Europeo, al Presidente de la Comisión y a la Comisión, aunque ésta mantiene su propio personal para la preparación y asesoramiento en sus competencias exteriores (Art. 2.2 de la Decisión 2010/427/UE).

El artículo 1.2 de la Decisión establece que “el SEAE, que tiene su sede en Bruselas, será un organismo de la Unión Europea funcionalmente autónomo, independiente de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, y tendrá la capacidad jurídica necesaria para desempeñar sus cometidos y alcanzar sus objetivos”.

Esta personalidad o capacidad jurídica es relativa, ya que los EEMM no la reconocen, pero para el funcionamiento de la UE es necesario. Si entendemos la personalidad jurídica

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

como la capacidad de obtener derechos y obligaciones, pero no se les atribuye a las instituciones de la UE esta personalidad jurídica, no se entendería, por ejemplo, la cooperación mutua que exige que las instituciones de la UE y los EEMM cooperen para facilitar el desarrollo de sus actividades. Por lo que, al menos, bajo el Derecho de la Unión, si se considera que las instituciones tienen personalidad jurídica. Pero, la personalidad ambigua del SEAE hace que sea más difícil determinar su personalidad jurídica. El SEAE se considera como un “servicio”, no tiene la categoría de institución, pero tampoco es un organismo. La autonomía relativa del SEAE implica que debe someterse a las mismas obligaciones administrativas que el resto de las instituciones de la UE. Esta autonomía también le genera derechos de consulta y ser beneficiario de los sistemas de cooperación para la implementación del presupuesto. La existencia de obligaciones y derechos no quiere decir que la personalidad jurídica del SEAE pueda equipararse a la de la Comisión u otra institución de la UE, pero sí que la posee en función del desarrollo de sus actividades. Generalmente esto se traduce en una personalidad jurídica plena en lo referente a su propia autogestión (para la gestión del personal tiene las mismas competencias que una institución), pero no para el control o desarrollo de políticas (Gatti, 2014, P.p. 668-671).

1. Organización del SEAE

La gestión del SEAE le corresponde al Secretario General Ejecutivo que actúa bajo la autoridad directa de la Alta Representante, y debe representar al SEAE y asegurar su correcto funcionamiento. Para ejecutar su trabajo es asistido por dos secretarios generales adjuntos (Asuntos Políticos y Asuntos Institucionales). Entre sus principales labores está la coordinación del trabajo entre la administración central y las delegaciones de la UE (Esteban Guadalix, 2011, P.p. 56-59).

La Junta Directiva está compuesta por los tres secretarios, junto con el jefe operativo y la Alto Representante, y en caso de que sea necesario, a sus reuniones asistirá el director general de Respuesta a Crisis y Coordinación de Operaciones.

El Director General del Presupuesto es nombrado por la AR y actúa bajo su autoridad de manera directa, no se trabaja bajo las órdenes del Secretario General. La gestión del presupuesto del SEAE es compleja ya que, a pesar de tener autonomía en la ejecución de su presupuesto administrativo, su presupuesto de funcionamiento (programas de asistencia financiera y ayuda al desarrollo principalmente) corresponde a la gestión presupuestaria de la Comisión (Esteban Guadalix, 2011, P. 60).

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

Respecto de la contratación del personal, el SEAE tiene autonomía y esta autoridad le corresponde a la AR, es la encargada de fijar los criterios de contratación. El personal tiene que provenir de funcionarios de la Comisión, de la Secretaría General del Consejo, y de los servicios diplomáticos de los EEMM, nombrados en calidad de agentes temporales. La selección del personal supone una preocupación para los EEMM y es que todos quieren que los altos cargos del SEAE sean cubiertos por sus nacionales, pero es labor de la AR garantizar el equilibrio geográfico del personal y la imparcialidad de este.

2. Estructura del SEAE

El SEAE se compone de una administración central, con sede en Bruselas, y de las delegaciones de la UE (Guinea Llorente, 2010, P.p. 782-789).

1. Administración central, compuesta por:
 - a. El Alto Representante como Director General de la organización: El cargo fue creado por el Tratado de Ámsterdam, y sus funciones se vieron incrementadas con el Tratado de Lisboa. El Alto Representante preside el Consejo de Asuntos Exteriores en lo referente a la PESC y es uno de los vicepresidentes de la Comisión Europea. Tiene como principal función buscar la coherencia de la acción exterior de la UE, y representa a la UE en sus Relaciones Internacionales. Es elegido por el Consejo Europeo mediante mayoría cualificada, para un mandato de 5 años, y debe contar con la aprobación del Presidente de la Comisión.
 - b. un Secretario General, que está bajo la autoridad directa del AR, cuya función es garantizar el correcto funcionamiento del órgano.
 - c. tres Secretarios Generales adjuntos, que asisten al Secretario General en sus funciones.
 - d. Cinco direcciones generales: dirección general de administración (gestionada directamente por el Secretario General), dirección de la planificación y gestión de crisis, dirección general de capacidad civil de planteamiento y ejecución, dirección general del Estado Mayor de la Unión Europea, y dirección general del centro de situación de la Unión Europea (estas cuatro están bajo la autoridad directa del AR).
 - e. Servicios para garantizar la coordinación interna del SEAE: servicio de planificación política estratégica servicio jurídico, servicio de relaciones

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

interinstitucionales, servicio de información y diplomacia pública, servicio de auditoria e inspecciones internas, servicio de protección de datos personales.

2. Las Delegaciones de la Unión Europea¹⁴: las antiguas delegaciones de la Comisión Europea pasan a denominarse delegaciones de la Unión Europea y quedan bajo la autoridad directa del AR. Tienen el deber de cooperar con las misiones diplomáticas y consulares de los EEMM sobre el terreno.

Corresponde al AR la autoridad de decisión sobre abrir o cerrar una delegación, de común acuerdo con el Consejo y la Comisión. También es el encargado de negociar con el Estado receptor las acreditaciones del personal y la concesión de los privilegios e inmunidades diplomáticas.

Las delegaciones están dirigidas por un Jefe de Delegación que responde ante el AR, y su personal forma parte del SEAE y de la Comisión¹⁵. Tienen la obligación de representar las necesidades específicas de cada institución comunitaria y no solo de la UE en su conjunto.

3. Competencias en materia de Cooperación

A pesar de que la Comisión tiene el control sobre los instrumentos de cooperación exterior, el SEAE tiene un papel muy importante en la programación de las estrategias, prioridades y la distribución regional del presupuesto. Esta programación la hace junto con DG-DEVCO, y debe ser aprobado por la Comisión, tras esto la responsabilidad de su implementación recae únicamente sobre DG-DEVCO (Fejerskov, 2013, P.p. 22-23). Mantener en la Comisión las competencias sobre PCD desde un se debe a la preocupación sobre la posible securitización de la ayuda. Por lo tanto, una vez aprobado la Comisión es la única responsable de los programas anuales de acción y de su implementación.

También se pueden realizar acciones de cooperación para el desarrollo a través de otras vías. Las acciones llevadas a cabo a través del presupuesto de la PCSD, del Instrumento para la Estabilidad, del Instrumento para la Cooperación con Países Industrializados, las acciones

¹⁴ La actividad que desempeñan las delegaciones fue un tema de gran debate y es que cuando se trataron de delimitar las competencias de estas en asuntos consulares los EEMM fueron reacios a que la UE pudiera interferir por sus ciudadanos o diera asistencia a ciudadanos de terceros países. Reino Unido fue uno de los principales opositores (Gutiérrez Espada, C. (2011) El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿solo una hermosa fachada para la inanidad? P.p. 86-88).

¹⁵ La gestión de la Delegación está bajo el mandato directo del jefe de la delegación pero hay excepciones, como en el caso de que la Delegación gestione labores de cooperación para el desarrollo o ejecute políticas comunitarias de la Comisión. En este caso el personal estaría gestionado por el Jefe de la Delegación, pero recibiría las órdenes de la Comisión y no del AR (González Sánchez).

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

de comunicación y la diplomacia pública están bajo el mando de la AR y del SEAE. En el Consejo la AR preside el Consejo de Asuntos Exteriores en su configuración de Desarrollo, pero la Presidencia rotatoria continúa presidiendo los Grupos de Trabajo CODEV y ACP (Helwig, Ivan, & Kostanyan, 2013, Pp. 38-40).

4. Problemas a los que se enfrenta la institución en sus inicios

El SEAE tuvo unos inicios bastante complicados y es que había muchas expectativas puestas en este servicio que no se cumplieron. Se esperaba que se algún modo fuera la piedra angular para unificar la política exterior de la UE, pero se encontró con obstáculos.

En primer lugar, los países de mayor tradición con su política exterior (Alemania, Francia y Gran Bretaña), que se esperaba que fueran los que dieran ejemplo en la coordinación política a los otros miembros de la Unión, fueron reacios a involucrarse con la actividad del SEAE, y la Comisión tampoco facilitó la actividad del servicio al no ceder ni ser flexible en las competencias que tenía atribuidas (Grant, 2013).

Cesáreo Gutiérrez¹⁶ pone de relieve que el mayor problema para la eficacia en el funcionamiento del SEAE es el miedo a la pérdida de soberanía, tanto por parte de los EEMM como por parte de la propia UE. Los EEMM son reacios a ceder soberanía en materia de política exterior, dado que es una de las carteras que más determinan la autonomía de actuación de los Estados, mientras que la UE tiene miedo de que la Comisión¹⁷, que es la institución que representa la voluntad de la Unión, sea privada de autonomía en la toma de decisiones sobre las competencias que le han sido atribuidas por los tratados.

Duke señala que a pesar de que el SEAE supone un gran avance institucional en la UE en sus primeros años de vida ha estado marcado por una falta de visión de conjunto en la política exterior de la UE. Los EEMM son reacios a ver la labor de la UE como un punto estratégico en el desarrollo de sus propias políticas¹⁸.

Desde el un punto de vista de organización interna, el SEAE se encuentra ante una Comisión dolida por la merma de protagonismo, pero con la que debe trabajar conjuntamente para alcanzar sus objetivos. Esta relación comienza a articularse mediante el

¹⁶ Gutiérrez Espada, C. (2011). El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿una hermosa fachada para la inanidad? *Cuadernos Europeos de Deusto*, 63-92.

¹⁷ La Comisión tiene que ceder parte de su personal a la gestión del EEAS, y tuvo que ceder la gestión de ciertos departamentos que previamente a la creación del SEAE le correspondía, como el DG-RELEX. Duke, Simon (2011). Learning to cooperate after Lisbon: Inter-institutional dimensions of the EEAS, *Cuadernos Europeos de Deusto*. Pp. 43-61.

¹⁸ Duke, Simon (2012) *Now We Are One...A Rough Start for the EEAS*. EIPAScope, 2012 (1). pp. 25-29.

documento *Working agreements between Commission Services and the European External Action Service (EEAS) in relation to external relation issues* (González Alonso).

IV. EL SEAE HOY: ¿CÓMO HA INFLUIDO SU CREACIÓN EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA UE?

El SEAE es el encargado de la programación de los instrumentos financieros de la AOD, y de la gestión de las delegaciones que son las encargadas de ejecutar sobre el terreno las políticas de cooperación, así como gestionar la programación conjunta. Por lo que su actividad tiene un papel importante en la política de cooperación de la UE.

En este capítulo estudiaremos los avances que ha conseguido el SEAE y la gestión que hace de sus competencias en desarrollo en contraposición con las de seguridad, para poder analizar más concretamente sus prioridades. Esto es importante ya que, aunque la coordinación y gestión de la ayuda a través de un organismo como el SEAE tenga aspectos positivos en cuanto a la eficacia de esa gestión, también puede suponer aspectos negativos si se gestiona desde la óptica de la seguridad, ya que se dejarán de lado los objetivos de desarrollo a largo plazo.

Desde su creación, el SEAE se ha visto bajo un escrutinio continuo atendiendo a la gestión que realiza en sobre sus competencias en desarrollo separadamente de sus competencias en Asuntos Exteriores. En las recomendaciones de mejora recogidas en el EEAS Review 2013, la mayoría se centraban en el incremento de las competencias del SEAE sobre los asuntos de desarrollo, entre ellas (Faure, Gavas, & Maxwell, 2013, P.3):

- Nombrar presidentes permanentes del SEAE para los Grupos de Trabajo del Consejo en el área de relaciones exteriores que han permanecido con la Presidencia rotatoria.
- Hacer una revisión del personal dedicado a asuntos de relaciones exteriores en la Secretaría del Consejo y transferir los recursos necesarios al SEAE.
- Fortalecer la capacidad del SEAE sobre los aspectos exteriores de las políticas internas más importantes (seguridad energética, medioambiente, migración, lucha contra el terrorismo, asuntos económicos).

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

- Reforzar la política y la capacidad de planificación del SEAE para trabajar en cuestiones y documentos estratégicos.
- La AR, como vicepresidenta de la Comisión, debería proponer propuestas específicas de relaciones exteriores para su inclusión en el programa de trabajo anual de la Comisión.
- El SEAE debe presentar estrategias a medio plazo para regiones específicas, o cuestiones temáticas en línea con las prioridades políticas establecidas, para su discusión en el Consejo, de acuerdo con un calendario acordado. Estas estrategias también podrían fomentar discusiones más unidas en diferentes niveles dentro del Consejo (el Consejo Europeo, las reuniones ministeriales, el Comité Político y de Seguridad y los grupos de trabajo).
- Reuniones periódicas del Grupo RELEX, presididas por la AR y apoyadas por una secretaría conjunta de la Comisión del SEAE. Asegurar el papel de la AR como coordinadora principal, con el apoyo de los servicios geográficos y temáticos del SEAE, para todas las cuestiones de relaciones externas.
- Mantener la influencia activa del SEAE en la programación de la ayuda externa de la UE, dentro del marco legal existente.
- Fortalecer la posición de la AR en la toma de decisiones de la Comisión sobre los programas de asistencia externa para garantizar la coherencia con las prioridades de la política exterior de la UE.
- Solucionar los problemas de concurrencia de competencias para que el SEAE y las Delegaciones de la UE sean los únicos representantes de la Unión para los asuntos de relaciones exteriores, incluso en áreas de competencia mixta y en foros multilaterales, incluidas las Naciones Unidas y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Llama la atención que en el 2018 EEAS Report el apartado con los principales temas políticos se centra en remarcar la importancia de la UE como un actor de seguridad, y no se menciona a la UE como un actor de desarrollo. En el documento las únicas menciones al desarrollo se hacen en base a la situación migratoria y a la seguridad en zonas de conflicto.

Dado la desconfianza institucional que genera el SEA, tanto los EEMM como la Comisión han intentado limitar sus capacidades. Los EEMM desconfían de que ciertas atribuciones que pueda tener el SEAE aparte sus intereses particulares de la agenda comunitaria, y limitan su actuación, por ejemplo, aunque el AR presida en Consejo de Asuntos Exteriores y

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

pueda establecer su agenda, solo puede hacerlo teniendo en cuenta las directrices del Consejo Europeo, y además las decisiones finales se toman en el COREPER. La Comisión también ha supuesto límites para el SEAE, por ejemplo, separando la agenda de la Política Europea de Vecindad (PEV), del RELEX, cuyas competencias iban a transferirse íntegramente al SEAE, lo que ha generado que la AR comparta con el Comisario para la vecindad las competencias sobre la PEV (Kostanyan, 2016).

1. Avances Conseguidos¹⁹

El CAD identifica a la UE como un actor decisivo a la hora de dar forma a las estrategias globales para alcanzar los ODS, y sus acciones ayudan a promover la paz y el crecimiento económico. La reorganización realizada por el Tratado de Lisboa ha supuesto el impulso deseado para reafirmar el papel de la UE como líder global en materia de desarrollo, como ha demostrado con el Nuevo Consenso Europeo de Desarrollo o la Estrategia Global de Seguridad, que buscan un enfoque común para el desarrollo global. Tanto el Consenso como la Estrategia Global están alineados con la consecución de la Agenda 2030.

Los retos globales a los que quiere hacer frente mediante estos enfoques son:

- Lucha contra el cambio climático, escasez de recursos y degradación del medio ambiente.
- Crimen internacional y evasión de impuestos.
- Migración y movimientos poblacionales.
- Epidemias y problemas de salud.
- Inseguridad y violencia.

A pesar de la predominante posición global de la UE existen dudas sobre la efectividad de un enfoque tan amplio sin un foco estratégico concreto.

En cuanto a la coherencia de la CPD se identifican problemas para transformar el compromiso político en acciones reales, por ejemplo, se busca adecuar los planes de desarrollo a las necesidades de los países receptores, pero en datos de 2016, de entre todas

¹⁹ Este apartado recoge el análisis realizado por el CED. OECD (2018), OECD Development Co-operation Peer Reviews: European Union 2018, OECD Development Co-operation Peer Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264309494-en>.

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

las propuestas de actuación, el análisis de impacto sobre los países en Desarrollo indicaba que solo el 24% tenía un impacto relevante. Para conseguir una coherencia real es necesario que los EEMM colaboren con la Comisión, pero también que la Comisión colabore con el Consejo, el Parlamento y el SEAE.

La percepción sobre la importancia de la cooperación para el Desarrollo de los ciudadanos de los países de la Unión Europea es bastante elevada, situándose en un 89%. Esto se da gracias a la labor de comunicación y educación para el desarrollo que realiza la UE, pero le falta una estructura concreta sobre temas específicos, su comunicación es muy ambigua. Esto se alinea con su diplomacia pública, ya que quiere incrementar la preocupación ciudadana sobre el desarrollo para que la Unión se confiera como un actor primordial y aparezca como la mejor opción ante la opinión pública para tratar estos asuntos, pero a su vez no fija un mensaje concreto. Lo importante de esto es la acción de comunicación en sí y no su contenido.

A pesar de la que la UE logra coordinar en cierta medida la cooperación de sus EEMM no tiene mecanismos para evitar que implementen sus propias agendas según sus intereses propios. Aun así, a través del Consenso insta a sus EEMM a centrar sus esfuerzos en:

- El nexo entre el desarrollo y la paz y la seguridad, la ayuda humanitaria, la migración, el medio ambiente y el clima, como elementos transversales.
- Promover un enfoque integral para la implementación que combine la ayuda tradicional para el desarrollo con otros recursos y un enfoque fortalecido de la coherencia de las políticas para el desarrollo.
- Crear nuevas asociaciones adaptadas a las condiciones específicas de los países receptores de ayuda.

La UE carece de una estrategia clara de actuación sobre como implementar el Consenso, y el MFP 2021-2027 no soluciona esto.

En 2011, la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) reforzó la coherencia y la amplitud de la respuesta de la UE a los conflictos y crisis externos, que posteriormente se amplió en la Estrategia Global 2016 de la UE como un enfoque integrado para los conflictos y las crisis. Este enfoque permite a los actores de la UE y a los estados miembros establecer objetivos comunes y desplegar los instrumentos a su disposición en consecuencia.

Pero, mientras que la UE afirma estar activa en todas las etapas del ciclo de conflicto, la complejidad de las fuentes de financiamiento y los ciclos de programación para los

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

instrumentos de seguridad y acción externa de la UE actúa como una restricción para la implementación coherente de la estrategia. Esto hace que la participación general de la UE sea difícil de comprender para todas las partes interesadas, incluidos los gobiernos de los países socios.

Es una preocupación creciente la subordinación de los objetivos de Desarrollo a largo plazo a la seguridad y freno de la migración. Por ejemplo, La AOD destinada a los países menos desarrollados durante el período 2015-2016 solo supuso un 29%, lo que es un porcentaje bajo teniendo en cuenta que la destinación de la AOD a estos países es un objetivo prioritario de la UE. Tampoco consigue su objetivo de destinar un al menos un 20% del MFF al desarrollo humano, habiendo dedicado en ese período solo un 11% (Capítulo 3).

El carácter híbrido del SEAE tiene tanto su lado positivo como negativo. El hecho de que sea autónomo de la Comisión, pero a su vez deba trabajar con y servir de apoyo a las labores de la Comisión, hace que la coordinación en los servicios centrales sea complicada. Pero en las delegaciones el SEAE toma un papel líder y muy importante a nivel diplomático, ya que se asegura de la coordinación de todos los actores implicados en el país para que sigan la visión compartida de la UE. Con su creación en 2010, se reconfiguró la organización en materia de cooperación, y se estableció el DG DEVCO que unifica las funciones de diseño de las políticas con su ejecución. A pesar de la importancia de este DG, se ha visto afectado por reducciones en su personal, mientras que el del SEAE o DG ECHO se han incrementado. La reducción del personal especializado de DG DEVCO y la prioridad que se le da a los puestos generalistas y diplomáticos, supone el riesgo de disminuir la capacidad de la UE para tomar decisiones bien informadas, participar estratégicamente con socios y tratar con crisis complejas. A esto se suma la dificultad que supone que la mayoría de su personal sean agentes contratados temporalmente, lo que hace que sea difícil la retención de conocimiento y experiencia (Capítulo 4).

En su capítulo 5 el informe del CAD afirma que La Unión Europea (UE) ha desarrollado y fortalecido su marco de políticas, así como los enfoques de asociación y programación con el objetivo de ser más receptivos, inclusivos y adecuados para su propósito. Para materializar esto, se ha centrado en:

- Desarrollar un mayor número de instrumentos de apoyo para dar una respuesta más flexible y eficaz a la diversidad global, regional y de país en los retos que supone el desarrollo. Estos instrumentos están siendo desarrollados bajo el marco de negociaciones del nuevo Marco Financiero Multianual 2021-2027.

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

- Mejorar y expandir los programas de programación conjunta en 56 países socios, como mecanismo para promover una mayor coordinación y efectividad a la ayuda aportada por los EEMM.
- Creación y puesta en marcha de un marco integral para colaborar con organizaciones de la sociedad civil y autoridades locales. La UE también está adoptando enfoques más consultivos y menos centrados en el gobierno.
- Intentar mejorar el enfoque y los instrumentos de asociación con el sector privado como actor estratégico en los países socios.
- La UE también se asocia con múltiples organizaciones multilaterales para implementar su programa de cooperación para el desarrollo. Desde 2012, aproximadamente una cuarta parte del apoyo de la UE (excluido el BEI) se implementa a través de organismos multilaterales, en particular los organismos de las Naciones Unidas. La autoridad descentralizada en asociación con organizaciones multilaterales permite a las delegaciones aprovechar estratégicamente la experiencia técnica y la ventaja comparativa de varias agencias multilaterales cuando sea relevante.

Estas medidas favorecen a la labor e influencia del SEAE en tanto que es el organismo encargado de la representación exterior de la UE y por lo tanto será el que mantenga las relaciones con las autoridades locales y la sociedad civil, con el sector privado y las organizaciones multilaterales. También se beneficia de la prioridad que se da a la programación conjunta, ya que es el principal actor en la gestión de esos programas.

La programación conjunta supone un valor añadido a la cooperación al Desarrollo de la UE, ya que armoniza los esfuerzos de y el impulso de la Unión. Pero deben seguir impulsando esta programación a nivel país, y mejorar su gestión para hacer la política de desarrollo de la UE más efectiva, coordinada, coherente, transparente y predecible. El progreso de la programación conjunta requiere distintas medidas:

- Asegurar un mayor liderazgo de los países socios para que la programación conjunta sirva como medio para solventar los problemas de fragmentación de la acción colectiva entre los EEMM y la UE.
- Superar los problemas comunes de implementación parcial, la propiedad limitada del país socio y abordar las limitaciones internas que dificultan la efectividad de la programación conjunta, como la forma de conciliar los diferentes ciclos de programación, los intereses bilaterales y los procesos de toma de decisiones.

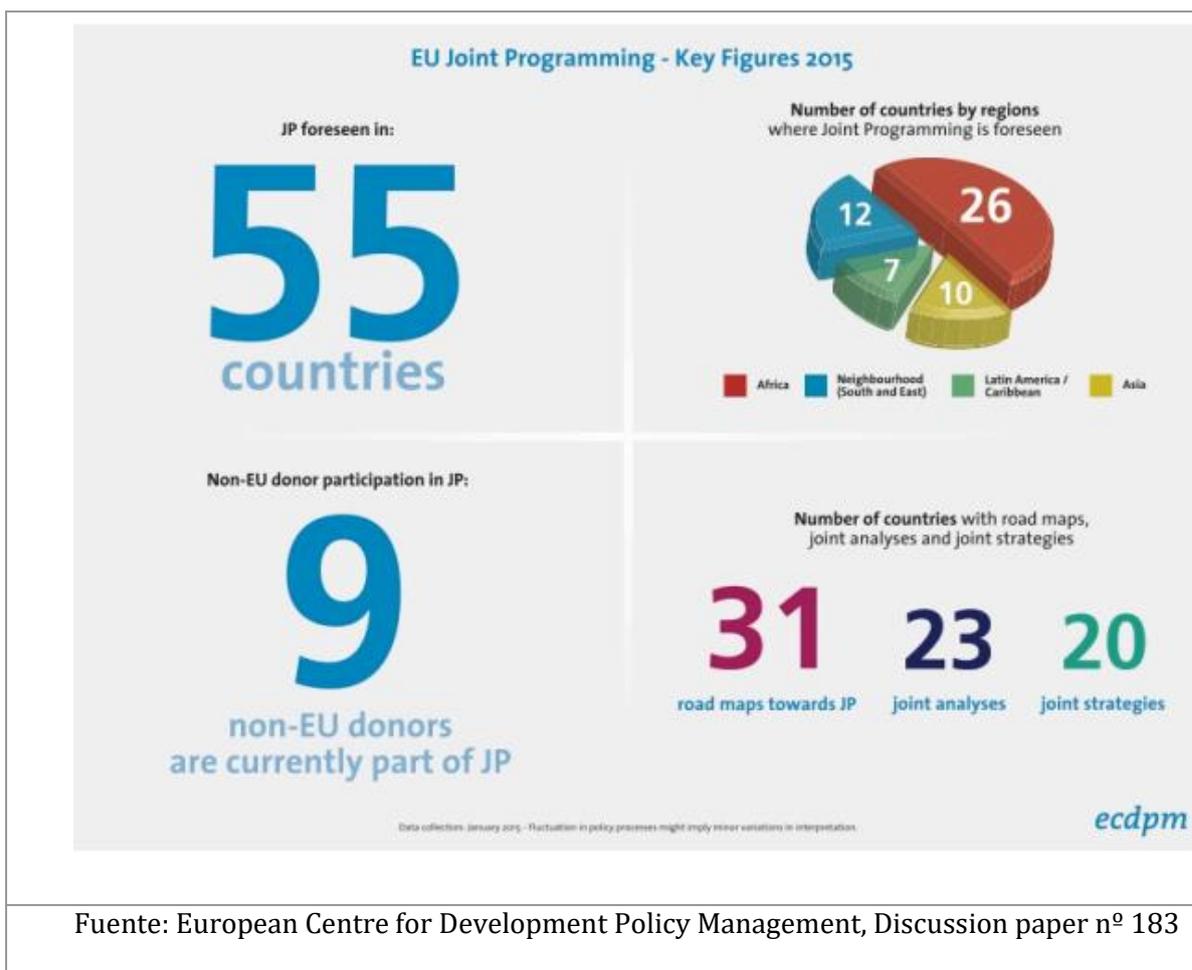
La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

- Continuar con el avance planificado hacia marcos de resultados conjuntos, asegurando que estén alineados con los de los países socios y utilizándolos para la rendición de cuentas mutua y el informe colectivo de resultados.
- Usar estrategias conjuntas como base para la programación conjunta y la división del trabajo.
- Considerar estrategias para evitar los efectos negativos no deseados de la programación conjunta de la UE en los acuerdos de coordinación existentes con donantes no comunitarios.

El CAD, con respecto de la programación conjunta, recomienda lo siguiente: “A medida que la UE y sus estados miembros continúan los planes para seguir desarrollando y apoyando enfoques flexibles de programación conjunta, se debe hacer énfasis en el monitoreo de su efectividad. La UE debe continuar realizando un seguimiento de si la programación conjunta está aumentando el número de análisis políticos o de políticas conjuntos o si se obtiene un mejor intercambio de información, una mayor alineación de los ciclos presupuestarios y una implementación más conjunta o delegada en diferentes países socios. Finalmente, y antes de seguir adelante con la intención actual de reemplazar las estrategias individuales de la UE y de los estados miembros con las estrategias conjuntas europeas, la UE y sus estados miembros podrían examinar más a fondo el beneficio de reemplazar las estrategias individuales de los países con documentos de programación conjunta en diferentes países.”

La programación conjunta solo está presente en 55 países y su implementación encuentra resistencia a distintos niveles, desde los EEMM que prefieren acciones bilaterales que tengan más visibilidad con el país socio, se generan fricciones por la visibilidad de la UE como conjunto y de los EEMM por separado a expensas de la efectividad, los países en Desarrollo tienen preocupaciones sobre esta dinámica ya que temen una reducción de la ayuda y aumento de la condicionalidad, y por lo tanto no se implican. En general, existen dudas sobre si esta coordinación se hace a costa de la afectividad de la ayuda (Carbone, 2016, P. 17).

Tabla 5. Datos sobre la Programación Conjunta



2. Problemas: nexo seguridad-desarrollo

Se podría decir que uno de los límites a la coherencia de la política de cooperación de la Unión Europea es la “securitización de la ayuda”, es decir, instrumentalizar las políticas de desarrollo a los objetivos de seguridad, dejando de lado su fin último de erradicar la pobreza. Este cambio de objetivo focal hace que la UE pierda coherencia en cuanto a sus objetivos de desarrollo.

Como ya he indicado en el apartado sobre la diplomacia pública de la UE con la teoría de Rasmussen, las fuentes legitimadoras para la integración europea son la figura de la UE como una figura superior como referente en la protección y promoción de la democracia y los derechos humanos, y su mayor eficacia como actor que la actividad por separado de los EEMM.

Esta legitimación se ha visto mermada por la crisis económica que debilitó la imagen de la UE como un “solucionador de problemas” y los problemas ocasionados por las crecientes

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

tendencias migratorias hacen que la unidad europea se tambalee con un auge de nacionalismos xenófobos que chocan con los principios y valores de la propia Unión Europea. Y para rematar el Brexit ha demostrado que la membresía de la UE es reversible.

También la UE está perdiendo influencia en la política internacional por el crecimiento y expansión de otras áreas geográficas, y también en el área de la cooperación, porque, aunque sea el mayor donante a nivel mundial por la suma de la AOD de sus EEMM están surgiendo nuevas formas de financiación para la cooperación, como por ejemplo la cooperación sur-sur (Sanahuja J. , 2016). Esta pérdida de influencia se ejemplifica con las palabras del Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker: "Somos el continente más pequeño. Pensamos que somos la fuerza motriz de la política internacional. No es verdad. Nos hace falta más modestia. Nuestra economía representa en torno al 25% del PIB global, en unos años seremos menos del 20% y nuestra influencia irá bajando. A comienzos del siglo XX éramos el 20% de la población mundial, y a finales de siglo representaremos el 4 o 5%. Ningún Estado miembro sumará más del 1% de la población mundial. ¿Lo saben los europeos? No." Juncker hace un llamamiento a la modestia y a no dar lecciones a los demás²⁰.

En esta crisis de legitimación e influencia toma especial relevancia la crisis migratoria de los refugiados que está planteando muchas dudas ante su capacidad de respuesta y la capacidad para afrontar los nuevos retos que se planteados por esta situación. Para los ciudadanos europeos la inmigración es el problema más importante al que se enfrenta la Unión. Esta crisis ha revelado un "giro" en el enfoque de la seguridad de la UE, lo que ha provocado el rechazo a adoptar una política de inmigración y asilo coherente, eficaz, y legítima. Se produce una involución en los principios inclusivos de la Unión, y el margen para una política común queda limitado a cerrar y fortalecer las fronteras exteriores. Deja atrás la supuesta voluntad de la UE de construir una política de migración y asilo basada en el cumplimiento de la legalidad internacional, de los principios y valores sobre los que se funda el proyecto europeo, e incluso de respeto a los Derechos Humanos. Se puede decir que estamos ante un proceso de "des-integración" europea en el que los avances hacia una mayor integración y europeización de las políticas nacionales ya no pueden darse por sentados. La crisis migratoria ha generado una crisis de gobernanza y de identidad. Esto, es resultado del crecimiento de las tendencias nacionalistas de los Estados. Ese cambio en la perspectiva de la seguridad afecta a los procesos políticos internos y en particular al

²⁰ Palabras pronunciadas en la Conferencia anual de embajadores de la UE, Bruselas, 29 de agosto de 2017; ver http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3001_fr.htm. Citado en Sotillo Lorenzo, J.A. (2017). Un nuevo consenso europeo para el desarrollo: la política europea de cooperación en crisis. *Revista General de Derecho Europeo* (43), 297-325. P. 300.

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

conjunto de la acción exterior de la UE. La política migratoria, que para que se correspondiera con los principios europeos tendría que ser más acogedora ya que debe tener en cuenta una visión a largo plazo consistente con las preocupantes dinámicas demográficas y laborales de la UE, queda reducida a un problema de seguridad y control fronterizo. Lo mismo ocurre con la política de asilo y refugio, que supone unas exigencias legales y morales aún más comprometidas. Esta nueva tendencia en la política migratoria pone en peligro la integración europea ya que es una contradicción constante de sus principios, metas, compromisos y obligaciones internacionales en materia de democracia, derechos humanos, y lucha contra la pobreza y la desigualdad; los principios que precisamente necesita demostrar a nivel internacional para justificar su legitimación (Sanahuja, 2016, P.p. 99-100).

Por todo esto, la narrativa²¹ legitimadora de la identidad y poder de la UE tomó un giro total con la implantación de la Estrategia Global y de Seguridad en 2016 bajo el título *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*, que no es un elemento formal de la PESC, pero si recoge la orientación que debe seguir el esfuerzo político en materia de esta. Las prioridades que fija la Estrategia Global para la Acción Exterior son las siguientes:

- La seguridad de la Unión.
- Resiliencia estatal y social de los vecinos orientales y meridionales.
- Un enfoque integrado de conflictos.
- Órdenes regionales de cooperación.
- Gobernanza mundial para el siglo XXI.

La Estrategia engloba materias de competencia comunitaria, sean exclusivas o compartidas, como comercio o desarrollo, y competencias de carácter eminentemente nacional, como seguridad y defensa, en las que la UE establece un marco institucionalizado de carácter intergubernamental que permite una actuación común de la UE, en determinadas materias, si así lo deciden los Estados Miembros. La EGS pretende reafirmar la coherencia y coordinación de la acción de la UE (Sanahuja, 2018, P.6). Se podría decir

²¹ Las narrativas tienen un importante papel constitutivo respecto de los intereses, valores e identidades de los actores políticos; de las relaciones sociales, en tanto relaciones de poder; y de las prácticas de política exterior y en otros ámbitos, estableciendo marcos de autoridad, de lealtad y de solidaridad individual y colectiva de carácter local o transnacional, llegando a definir "geografías políticas imaginadas" basadas en la tensión identidad-alteridad, amigo-enemigo, amenaza-seguridad (Sanahuja, 2018, P.6).

que con la nueva EGS quiere transformar el soft power , con el que la UE se ha configurado como un actor global referente, en hard power, aumentando sus capacidades militares, y para ello el SEAE es un actor clave (Sanahuja, 2018, P.17), ya que se quiere impulsar su papel como bien indica el propio documento: *Un SEAE fuerte que trabaje con las otras instituciones de la UE habrá de ser el centro del coherente cometido de la UE en el mundo. Entre los esfuerzos en pro de la coherencia están las innovaciones de las políticas como el «enfoque integral en relación con las crisis» y la programación conjunta en el desarrollo, que será preciso mejorar.*

El principal objetivo de la política de cooperación de la UE es la disminución, y en el largo plazo, la erradicación de la pobreza. Con el enfoque de la Estrategia Global y de Seguridad se pretende conseguir ese objetivo con el nexo desarrollo-seguridad, que presupone que las acciones de desarrollo no serán efectivas si no se garantiza un entorno de paz y seguridad. La UE cuenta con numerosos instrumentos para afrontar los conflictos y crisis, como la prevención de conflictos, sanciones, ayuda humanitaria, mediación, operaciones y misiones de la Política de Defensa y Seguridad Común (PDSC), estabilización, diálogo político y cooperación para el desarrollo (Boutillier, 2016, P.p. 184-187).

Este enfoque podría ser positivo si en la formulación del nexo seguridad-desarrollo preponderara como objetivo último el desarrollo y no se utilizara la cooperación para el desarrollo como una herramienta para mejorar la seguridad. Aunque ambos conceptos estén relacionados esta óptica cambia mucho los resultados finales, y es que el enfoque de la seguridad prioriza los resultados inmediatos en respuesta a las crisis.

Para lograr unos resultados más efectivos la Estrategia Global formula una visión integral que pretende evitar la fragmentación de las políticas entre el entramado insitucional, pero con un enfoque desde la Política Común de Seguridad y Defensa, mas que de un enfoque comunitario. Respecto de esto Furness²² hace la siguiente reflexión: *“Quizás debido a que el proceso de enfoque integral fue impulsado por el SEAE, el documento final fue fuertemente influenciado por la dinámica de la respuesta a la crisis en lugar del desarrollo, con el resultado de que la perspectiva del desarrollo fue, al menos retóricamente, subsumida por las preocupaciones de seguridad”*; y que este enfoque es difícil de contrarrestar porque los siguientes motivos:

²² Furness, Mark (2016), Policy Coherence for Development and the Security Development Nexus in EU External Relations. *EU Policy Coherence for Development: The challenge of sustainability*. P.p. 22-34.

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

- 1- ha tomado algún tiempo para que surja el consenso de que la política de desarrollo y seguridad no necesita seguir un enfoque de dos pasos, donde se debe brindar seguridad a corto plazo frente a conflictos violentos y delincuencia para que puedan comenzar los proyectos y programas de desarrollo a largo plazo.
- 2- las decisiones de la política de seguridad y defensa se hacen en el plano intergubernamental, mientras que las decisiones en materia de desarrollo se hacen en el seno de la UE ya que tiene competencias. Además, la política de desarrollo de la UE tiene una fuerte tradición de subsidiariedad que se está suavizando lentamente bajo la programación conjunta. Esto significa que, si bien los enfoques integrales no son imposibles de organizar, existen tradiciones de protección entre los actores de la seguridad y el desarrollo que permanecen obstinadamente resistentes al cambio.
- 3- aún no está claro si los actores a nivel de la UE y los estados miembros están comprometidos políticamente a aumentar la coherencia de la política de seguridad respetando los objetivos de desarrollo sostenible. El riesgo de la securitización de la ayuda al desarrollo, donde los fondos de desarrollo se desvían para financiar medidas de seguridad, sigue siendo real, especialmente cuando se percibe que la seguridad europea está en juego.

La Estrategia Global es la nueva realidad de la política europea y presenta oportunidades estratégicas para los EEMM, la Unión Europea en su conjunto, para la Comisión y para el SEAE. A los EEMM les da la oportunidad de influir con sus intereses privados sobre la política de desarrollo, que de otro modo su influencia estaría limitada por las competencias autónomas que la UE tiene en cooperación; para la Unión Europea supone una nueva narrativa para su legitimación al configurarse como un actor fuerte; a la Comisión le da la oportunidad de trabajar en asuntos de la PCSD que si no englobaran como acciones de desarrollo serían competencia de los Estados; y para el SEAE supone un impulso para su configuración como un actor unitario en la representación exterior de la UE, dado que englobando bajo las acciones integrales de seguridad otras acciones sobre las que sus competencias han sido limitadas por la Comisión puede ganar más autonomía.

Dado la importancia que se da al SEAE en la ejecución de la Estrategia Global, su actividad puede ser negativa para la Cooperación para el Desarrollo, al influenciar sobre esta política para usarla como un instrumento al servicio de la seguridad. Uno de los mecanismos que refuerza esta importancia, es el Sistema de Respuesta a las Crisis, creado dentro del sistema del SEAE y presidido por su Secretario General ejecutivo, cuyo principal

objetivo identificado por el propio SEAE es garantizar una movilización rápida y efectiva de actores e instrumentos en todo el sistema de la UE, así como la coherencia de las políticas y acciones a lo largo de las diversas fases del ciclo de vida de la crisis. Esos instrumentos pueden pertenecer al campo de la seguridad, política, diplomacia, acción humanitaria, desarrollo... (SEAE, 2016). El SEAE supone estabilidad para las políticas de seguridad de la UE, de la que previamente carecía, ya que la creación de una institución que las respalde incrementa las presiones para su implementación. La creación del Sistema de Respuesta a las Crisis y el control unificado de las delegaciones facilita la coordinación con Naciones Unidas para trabajar sobre el terreno en las crisis (González Alonso, 2012). Se espera del SEAE la capacidad para combinar y coordinar de un modo mucho más consistente las estrategias integradas de actuación para solventar la falta de comunicación y coordinación de las estructuras de gestión de crisis y el resto de departamentos geográficos o transversales, que a su vez se proyectan sobre el terreno allí donde, existiendo delegaciones de la Unión, ésta mantiene desplegadas también misiones civiles o militares (González Alonso, 2013, P.p. 5-6). Por ejemplo, bajo esta estructura, cuando Ashton era AR, consiguió que el BERD designaran más de dos billones de euros a la zona sur del mediterráneo, lo que fue seguido de un incremento de la financiación en la zona por parte del BEI (Burke, 2012, P. 2). Por lo tanto el SEAE, bajo su Sistema de Respuesta a las Crisis, tiene la capacidad para gestionar fondos de desarrollo como forma de respuesta a las crisis.

V. CONCLUSIONES

La Unión Europea es el primer donante de ayuda oficial al desarrollo (AOD) si tenemos en cuenta la suma del presupuesto de cooperación que gestiona de manera autónoma la Unión junto con el que gestionan los EEMM, por lo que sus acciones en materia de desarrollo suponen un ejemplo a nivel mundial y condicionan los modelos de gestión de la ayuda.

La mayor aspiración de la Unión Europea en cuanto a la gestión de la ayuda es la coordinación y con el «Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo» se sientan las bases para fomentar la coordinación entre los EEMM. Esa coordinación se materializa con la Programación Conjunta, sobre la que el SEAE tiene un gran papel, ya que la mayoría del trabajo se desarrolla en las delegaciones. El papel de SEAE a la vez que impulsa este proceso también un freno y es que su papel de coordinador de la Acción Exterior de la UE genera desconfianza entre los EEMM. Esta desconfianza se materializa con cierta falta de coherencia en la política de cooperación, que

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

a veces se enfoca desde las delegaciones como una estrategia diplomática para dar visibilidad a la figura de la UE, ya que esta estrategia es una de sus fuentes de legitimación. Ante esto los EEMM prefieren mantener su ayuda bilateral para usar a su favor esa visibilidad. La Programación Conjunta es un avance en materia de gestión del Desarrollo, sobre todo en la inclusión en el proceso a los países socios, pero no tiene la implantación que se esperaba, ya que la UE no puede esperar que sus EEMM abandonen sus intereses particulares a favor de la coordinación de la ayuda si la institución no predica con el ejemplo. A pesar de esto el SEAE favorece el funcionamiento de la política de cooperación ya que hace de puente entre las distintas Direcciones Generales de la Comisión, que tratan temas de desarrollo. La principal es la DG DEVCO, pero también están la DG PEV o DG ECHO.

El giro securitario que ha tomado la Acción Exterior de la UE, ha convertido la Cooperación para el Desarrollo en una herramienta al servicio de la seguridad, por lo que los objetivos a largo plazo están comprometidos. En este proceso ha sido influyente el SEAE, ya que tiene capacidad de gestión en las distintas secciones de la UE que se encargan de la cooperación. A largo plazo puede ser negativo para la propia política de cooperación de la UE ya que se está planteando con el enfoque de interés de los EEMM que en el largo plazo puede no ser reversible y la ayuda de la UE quedaría condicionada sin poder revertir las competencias a la UE.

Queda por ver como se desarrollará el nuevo marco presupuestario para el período 2021-2027, que estudia la posibilidad de fusionar todos los instrumentos del presupuesto comunitario en uno único, bajo el nombre de Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVCI) que tenga cobertura global, y al que, en un futuro, se prevé que se fusione el FED. En principio esta nueva distribución sirve para dar una mayor unidad a los objetivos en materia de desarrollo, consiguiendo una distribución del presupuesto más enfocada a las necesidades que a la capacidad atribuida a cada segmento presupuestario. Pero estas líneas presupuestarias más diluidas pueden suponer la utilización de los recursos para la consecución de otros objetivos no directamente vinculados con los de desarrollo. Con este nuevo planteamiento el SEAE puede ganar más influencia presupuestaria en favor de la Estrategia Global.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Alcaide Arranz, J. (2018). INSTRUMENTOS Y FACILIDADES FINANCIERAS DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: Situación actual y propuesta de reforma para el periodo 2021-2027. *BOLETÍN ECONÓMICO DE ICE*, 29-50.

Boutillier, C. (2016). The Security and Development Nexus. *HANDBOOK ON CSDP: THE COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY OF THE EUROPEAN UNION*, 184-194.

BURKE, E., “Europe’s External Action Service: Ten steps towards a credible EU foreign policy”, Centre for European Reform policy brief, July 2012, p. 7 (www.cer.org.uk).

Carbone, M. (2016). The European Union and Policy Coherence for Development: high on mechanisms, low on achievements. *EU Policy Coherence for Development: the challenge of sustainability*, 14-20.

Celis Castañeda, J. (2014). Una mirada a la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea. *Cuadernos Cantabria Europa*, 10-31.

Chicharro, A. (2017). Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la Unión Europea. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 4-25.

Comisión Europea. (2017). *WHITE PAPER ON THE FUTURE OF EUROPE: Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*. Bruselas: European Commission.

Comisión Europea. (2018). *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*. Bruselas .

Comisión Europea. (2018). *Guía de Programación Conjunta*. Bruselas: Colección Herramientas y Métodos. Directrices nº8.

Díez de Velasco, M. (2006). *Las Organizaciones Internacionales* (14ª ed.). Madrid: Tecnos.

Directorate General for International Cooperation and Development. (2017). *Annual Activity Report*. European Commission.

Duke, S. (2011). Learning to cooperate after Lisbon: Inter-institutional dimensions of the EEAS . *Cuadernos Europeos de Deusto*, 43-61.

Duke, S. (2012). Now we are one...A rough start for the EEAS. *EIPAScope*, 25-29.

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

- Esteban Guadalix, M. (2011). *Los inicios del Servicio Europeo de Acción Exterior*. Madrid: CEU .
- Faure, R., Gavas, M., & Maxwell, S. (2013). *The Review of the European External Action Service: A commentary on the report*.
- Fazio Vengoa, H. (1993). La Unión Europea: las tareas políticas de la integración. *História Crítica*(8).
- Fejerskov, A. M. (2013). *European Union Development Cooperation in a Changing Global Context*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Fernández Sola, N. (2015). La innovación institucional en la Unión Europea y su impacto en la naturaleza de la Unión como actor de seguridad. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 75-100.
- Gatti, M. (2014). Diplomats at the Bar: The European External Action Service before EU Courts. *European Law Review*, 664-681.
- González Alonso, L. N. (s.f.). ¿Acaso era el lobo tan fiero como lo pintaban? El Servicio Europeo de Acción Exterior y la Política de Desarrollo de la Unión Europea.
- González Alonso, L. N. (2012). Rethinking EU-UN cooperation in international crisis management: Lisbon and beyond management: Lisbon and beyond. *The Diplomatic System of the European Union*(9).
- González Alonso, L. N. (2013). Hacia una emancipación sobre la que pesan demasiadas hipotecas: la propuesta de Lady Ashton para la reforma del Servicio Europeo de Acción Exterior. En *Implicaciones jurídico-institucionales de la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior*. Ministerio de Economía y Competitividad.
- González Sánchez, E. (s.f.). El Servicio Europeo de Acción Exterior: organización y funcionamiento. *España y la práctica del Derecho Internacional* , 361-379.
- Grant, C. (2013). *The European External Action Service*. Centre for European Reform .
- Gutiérrez Espada, C. (2011). El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿solo una hermosa fachada para la inanidad? *Cuadernos Europeos de Deusto*, 63-92.
- Gutiérrez Espada, C., Cervell Hortal, M. J., & Piernas López, J. J. (2015). *La Unión Europea y su Derecho*. Madrid: Trotta.
- Helwig, N., Ivan, P., & Kostanyan, H. (2013). *The new Eu foreign policy architecture: reviewing the first two years of EEAS*. Brussels : Centre for European Policy Studies.

- Hocking, B., & Smith, M. (2011). An emerging diplomatic system for the EU? Frameworks and Issues. *Cuadernos Europeos de Deusto*(44), 19-42.
- Jørgensen, K. E. (2011). The EEAS and the challenges of multilateral diplomacy. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 93-110.
- Kostanyan, H. (2016). Analysing the Power of the European Union's Diplomatic Service: Do the EU Member States Control the European External Action Service? . *The Hague Journal of Diplomacy* (11), 26-48.
- Lefebvre, M., & Hillion, C. (2010). The European External Action Service: towards a common diplomacy? *Swedish Institute for European Policy Studies*.
- Sanahuja, J. (2016). Global development and the rise of emerging powers: The EU cooperation policy, between accommodation and change. *23rd International Conference of Europeanists*.
- Sanahuja, J. A. (2018). *La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis*. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- Sotillo Lorenzo, J. (2017). UN NUEVO CONSENSO EUROPEO PARA EL DESARROLLO: LA POLÍTICA EUROPEA DE COOPERACIÓN EN CRISIS. *Revista General de Derecho Europeo* (43), 297-325.
- Sotillo Lorenzo, J. A. (2017). La Unión Europea y la gobernanza global del desarrollo. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Pp. 427-454.
- Unión Europea. (17 de diciembre de 2017). *EUR-lex*. Recuperado el 20 de agosto de 2019, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0022>
- Urbina Treviño, G. (04 de 2019). *Parlamento Europeo*. Recuperado el 05 de 06 de 2019, de Fichas temáticas sobre la Unión Europea: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/163/la-politica-de-desarrollo-resumen-general>
- Furness, Mark (2016), Policy Coherence for Development and the Security Development Nexus in EU External Relations. *EU Policy Coherence for Development: The challenge of sustainability*. P.p. 22-34.

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su repercusión en la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

OECD (2018), OECD Development Co-operation Peer Reviews: European Union 2018, OECD Development Co-operation Peer Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264309494-en>.

Comisión Europea. (2018). *Guía de Programación Conjunta*. Bruselas: Colección Herramientas y Métodos. Directrices nº8.

Directorate General for International Cooperation and Development. (2017). *Annual Activity Report*. European Commission.

SEAE. (15 de 06 de 2016). *European External Action Service*. Recuperado el 15 de 06 de 2019, de Crisis management and Response: https://eeas.europa.eu/topics/crisis-response/412/crisis-management-and-response_en