

ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA  
Y ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL  
Jordi Bonet y Mária Rodrigues Bertold (eds.)  
ISBN: 979-13-87913-51-9  
Madrid, 2025  
pp. 159-182

DOI: 10.37417/estrategias-contra-pobreza/05  
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

# LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR DE LA ACCIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA POBREZA

## THE EUROPEAN UNION AS AN ACTOR IN INTERNATIONAL ACTION AGAINST POVERTY

Maria JULIÀ BARCELÓ<sup>1</sup>

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN: POBREZA, DESARROLLO SOSTENIBLE Y SEGURIDAD EN LA UE.—II. DESARROLLO SOSTENIBLE Y LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE: HACIA UNA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS CRISIS. 1. Cooperación al desarrollo. 2. Instrumentos financieros: del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) al Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI).—III. MISIONES DE PAZ EUROPEAS Y LUCHA CONTRA LA POBREZA.—IV. CONSIDERACIONES FINALES.

### I. INTRODUCCIÓN: POBREZA, DESARROLLO SOSTENIBLE Y SEGURIDAD EN LA UE

El concepto de *pobreza* tiene múltiples dimensiones y enfoques diversos, aunque lo habitual es abordar el problema desde un enfoque objetivo (pobreza absoluta y relativa) y otro subjetivo (sentimiento que uno tiene acerca de lo que es suficiente para atender a sus necesidades).

---

<sup>1</sup> Profesora agregada de Derecho Internacional Público y de la Unión Europea de la Universidad Oberta de Cataluña (UOC), ([mjuliabar@uoc.edu](mailto:mjuliabar@uoc.edu)). Todas las páginas web mencionadas han sido consultadas el 1 de febrero de 2024.

Para medir la «línea o los umbrales de pobreza» los indicadores más utilizados son los monetarios (gastos/ingresos) y los no monetarios (físicos o sociales), y las unidades de análisis más utilizadas son la familia, el hogar o la persona. En los países de la Unión Europea (UE), se utilizan tres indicadores (y uno agregado) para medir la pobreza y la exclusión social: la tasa de riesgo de pobreza<sup>2</sup>, la proporción de personas en situación de privación material grave y la proporción de personas de cero a cincuenta y nueve años en un hogar sin trabajo, así como la tasa AROPE (*At Risk of Poverty and Exclusion*) que refleja el porcentaje de personas que cumple al menos uno de estos tres criterios. La tasa de riesgo de pobreza refleja también la definición de pobreza adoptada por el Consejo Europeo en 1975, que identificó como *pobres* a aquellas personas u hogares cuyos recursos son tan escasos que les impiden llevar un modo de vida mínimamente aceptable en el país en el que viven<sup>3</sup>. En el marco de la política social, la lucha contra la pobreza y la exclusión social<sup>4</sup> es uno de los objetivos específicos de la Unión y sus Estados miembros (EEMM) que, en aplicación del art. 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), debe conseguirse sobre la base de la cooperación legislativa, es decir, la coordinación de las acciones de los EEMM junto con la UE, aunque el art. 19 TFUE solo otorga a la Unión la competencia para adoptar las medidas necesarias para luchar contra la discriminación. Así, para erradicar la pobreza en los EEMM, la Unión ha desarrollado a lo largo de los años y, en especial, desde el año 2000 con la *Estrategia de Lisboa*<sup>5</sup>, diversas políticas internas, como la política de Cohesión Económica y Social<sup>6</sup>, junto con la creación de diversos instrumentos financieros. En los inicios de las Comunidades Europeas (CCEE), la integración económica en forma de mercado común estuvo vinculada al progreso económico y desarrollo de los pueblos de las CCEE, aunque pronto fueron conscientes de que la supresión de los obstáculos al libre comercio de los factores de producción, si bien ayudaba a la integración

---

<sup>2</sup> El umbral de riesgo de pobreza en España está fijado en el 60 por ciento de la renta disponible equivalente mediana del país (una vez percibidas las transferencias sociales), en: <https://www.ine.es/>.

<sup>3</sup> Alfonso RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, «Cooperación al Desarrollo y Pobreza», *Discurso del Académico Numerario Profesor Dr. Alfonso Rodríguez Sánchez de Alva pronunciado en el Paraninfo de la Universidad de Sevilla con motivo de la Presentación de la Academia Andaluza de Ciencia Regional el 16 de febrero de 2012*, pp. 5-8.

<sup>4</sup> Sobre estas dos cuestiones véase Pablo PODADERA RIVERA, Ángel ROMERO MARTÍN-GAMBERO, Antonio GARCÍA LIZANA y José LOBATO MARTÍN, «Pobreza y exclusión social en la Unión Europea», *Revista de Economía Mundial*, núm. 55, 2020, pp. 143-164.

<sup>5</sup> CONSEJO EUROPEO DE LISBOA, «Conclusiones de la Presidencia», 23 y 24 de marzo de 2000, en: [https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_es.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm).

<sup>6</sup> Sobre la promoción de la cohesión social y la erradicación de la pobreza en las relaciones laborales, así como la aplicación de la estrategia de reducción de la pobreza de la UE, véase Eduardo LÓPEZ AHUMADA, «Fundamentos de las medidas europeas contra la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea», *Revista Perspectiva*, núm. 37, 2021, pp. 169-196.

y mejora de las economías de los países miembros, no solucionaba, por sí misma, otros problemas de desigualdades económicas y sociales, ni los desequilibrios territoriales que, inevitablemente, están relacionados con la pobreza. De hecho, los estudios que encargó la Comisión a finales de los años setenta del siglo veinte mostraron que la pobreza en los países más ricos del mundo es un componente estructural del modelo socioeconómico mismo<sup>7</sup>. De este modo, las CCEE empezaron a ejecutar políticas como la de Cohesión Económica y Social, destinadas a superar estas desigualdades y mejorar el nivel de vida de los trabajadores de los EEMM y, en general, de los habitantes de estos países. Para ello se crearon unos instrumentos financieros, los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, que a lo largo de los años han evolucionado de acuerdo con las necesidades crecientes y cambiantes en materia económica, social, y también demográfica, con la incorporación de nuevos países a la Unión, así como, más recientemente, la transición hacia la neutralidad climática<sup>8</sup>. Esta lucha contra la pobreza en el interior de la UE se ha trasladado también a su acción exterior ya desde los inicios del proceso de integración económica, con la incorporación en 1975 en el Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE) de una política de cooperación al desarrollo encaminada a ayudar a los países más pobres o en vías de desarrollo. Igualmente, durante este proceso de construcción europea la Unión ha aplicado una veintena de políticas, entre ellas, la política comercial, la política aduanera, la política de ayuda humanitaria, la política de medio ambiente, etc., junto con la legislación pertinente, destinadas a promover el buen gobierno, así como el desarrollo humano y económico, la lucha contra el hambre y la conservación de los recursos naturales. A tal fin, la UE y sus EEMM se han convertido en los mayores donantes mundiales de ayuda oficial al desarrollo (AOD), lo que supone el 43 por ciento de la AOD mundial<sup>9</sup>, justificada por la necesidad de enfrentar las repercusiones de la guerra de Ucrania, la persistencia de los efectos de la pandemia de la covid-19 y los efectos del cambio climático, así como

---

<sup>7</sup> Joaquín ARRIOLA, «La estrategia de la Unión Europea de lucha contra la pobreza», *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Documento de Trabajo, 8.2, 2014, p. 2, en: <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2021/08/CAP-8-DOC-2.pdf>.

<sup>8</sup> El TCEE (1957) estableció el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA, sección Orientación). En 1975 se introdujo una dimensión regional con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), y en 1994 el Fondo de Cohesión. El Acta Única Europea (1986) convirtió la cohesión económica y social en una competencia de la Comunidad Europea. Posteriormente el Tratado de Lisboa (2007) introdujo la cohesión territorial como tercera dimensión. Actualmente la UE apoya esta política con cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos: (el FSE, el FEDER, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca [FEMP]) y el Fondo de Transición Justa (FTJ), en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/93/la-cohesion-economica-social-y-territorial>.

<sup>9</sup> Consejo de la Unión Europea: 11303/22, «Informe anual de 2022 al Consejo Europeo sobre los objetivos de la UE en materia de ayuda al desarrollo. Conclusiones del Consejo», 18 de julio de 2022, pp. 3-4.

cumplir con los compromisos adquiridos respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030<sup>10</sup>. La posición de la Unión durante la negociación de la Agenda coincidió con las tres dimensiones del desarrollo sostenible que fueron adoptadas como marco general de referencia aplicables a todos los países: la económica, la social y la medioambiental, así como en las contribuciones nacionales y los diferentes contextos, capacidades y niveles de desarrollo de cada país, sobre la base de los derechos y las personas. De entre los diversos ámbitos prioritarios, para la Unión la lucha contra la pobreza debe completarse y reforzarse con una «visión multidimensional de la pobreza que ataque sus múltiples causas en todos los países» y centrarse en objetivos específicos como: erradicar la pobreza extrema; reducir el porcentaje de personas vulnerables a la pobreza extrema, que viven con una renta inferior a dos dólares al día; reducir el porcentaje de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza, incluidas las pertenecientes a colectivos vulnerables; reducir el coste de las remesas y los costes de la migración, incluidos los costes de contratación; garantizar derechos seguros sobre las tierras, inmuebles y otros activos, y aumentar la resiliencia y reducir las muertes y las pérdidas económicas causadas por catástrofes<sup>11</sup>. A su vez, el concepto de *desarrollo sostenible* fue introducido en 1997 con el Tratado de Ámsterdam, que en su Preámbulo reconoce que este principio condiciona cualquier progreso social y económico. En aquellos momentos situaba el desarrollo sostenible en el contexto puramente económico de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente, por lo que estas referencias «son algo anticuadas y limitadas»<sup>12</sup>. Posteriormente, a raíz de la reforma del Tratado de Lisboa, el art. 3.3 TUE sentó las bases de la existencia de la Unión en «la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos», entrelazando el desarrollo sostenible con la acción exterior de la UE y la erradicación de la pobreza fuera de la Unión, al fijar sus objetivos con la voluntad de contribuir «[...] a la paz, la seguridad, el *desarrollo sostenible del planeta*, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la *erradicación de la pobreza* y la protección de los derechos humanos [...]»<sup>13</sup>. Esta vinculación con los objetivos especí-

---

<sup>10</sup> ASAMBLEA GENERAL: A/RES/70/1, «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», 21 de octubre de 2015.

<sup>11</sup> COMISIÓN EUROPEA: COM (2014) 335 final, «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Una vida digna para todos: de la visión a la acción colectiva», 2 de junio de 2014, pp. 5-6.

<sup>12</sup> Araceli MANGAS MARTÍN, «Unión Europea: Derechos humanos y desarrollo sostenible», en Carlos R. FERNÁNDEZ LIESA y Cástor M. DÍAZ BARRADO (dirs.), *Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: Paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Madrid, Universidad Carlos III, 2018, pp. 14-15.

<sup>13</sup> Art. 3.5 TUE. La cursiva es nuestra.

ficos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se dirige a «[...] apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza»<sup>14</sup>, y también con la gestión de los recursos naturales. La consecución de estos objetivos se ha intentado, por un lado, a través de la política de cooperación al desarrollo (Título III del TFUE), uno de los pilares de la acción exterior europea, cuyo objetivo principal es la «reducción, y finalmente la erradicación, de la pobreza». Para ello persigue la sostenibilidad en todas sus dimensiones: social, ambiental, económica y política, y a través de innumerables tratados comerciales y de cooperación económica la Unión ha establecido los mecanismos de ayuda a los países en vías de desarrollo (PVD), al tiempo que condiciona la concesión de esta al cumplimiento de las cláusulas de derechos humanos. Por otro lado, en el marco de la cooperación intergubernamental, también existe una intervención de la Unión en el desarrollo sostenible a través de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), por su estrecha vinculación con la seguridad y también con la protección de los derechos humanos. La propia Declaración de la UE sobre el *nuevo consenso europeo en materia de desarrollo (nuevo consenso)*<sup>15</sup>, que incorpora sus objetivos para la Agenda 2030, va más allá al exigir coordinar las políticas de la UE con las de sus EEMM, y destaca la interrelación de la Agenda con los objetivos de la PESC. Asimismo, el ODS núm. 16, vinculado a la PESC, tiene por finalidad «promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas». Aparece así una vinculación de la agenda de desarrollo sostenible de la Unión a «un marco político transformador para erradicar la pobreza y alcanzar el desarrollo sostenible en todo el mundo»<sup>16</sup>. Y de acuerdo con los objetivos de la acción exterior, «[...] la política en materia de desarrollo contribuye asimismo, entre otras cosas, a respaldar la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, mantener la paz y prevenir los conflictos [...]»<sup>17</sup>. Las declaraciones de *soft law* contenidas en el *nuevo consenso* nos muestran un claro avance conceptual del principio de desarrollo sostenible, desde los inicios de la cooperación al desarrollo en los años setenta del siglo veinte, hasta la actualidad, momento en el que se ha normalizado el principio de desarrollo sostenible en todas las políticas públicas de la UE bajo el concepto de *transversalidad*. Y es la vinculación entre paz y desarrollo sostenible la que nos llevará a poner en evidencia las relaciones entre *seguridad*

---

<sup>14</sup> Art. 21.2, d) TUE.

<sup>15</sup> PARLAMENTO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, COMISIÓN EUROPEA: C 210/1, «Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión, El nuevo consenso europeo en materia de desarrollo “Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro”», 30 de junio de 2017.

<sup>16</sup> *Ibid.*, párr. 1.

<sup>17</sup> *Ibid.*, párr. 11.

y desarrollo sostenible, de igual manera que el desarrollo sostenible y los derechos humanos están entrelazados<sup>18</sup>. Veremos, en primer lugar, cómo la UE ha articulado y desarrollado una política de cooperación al desarrollo hacia terceros países (apdo. 2), con múltiples conexiones con sus políticas internas, a través de dos instrumentos principales: los acuerdos internacionales (apdo. 2.1) y los mecanismos financieros (apdo. 2.2), para seguir con la intervención de las misiones de paz de la PCSD que, a través de sus mandatos, contribuyen al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza (apdo. 3).

## II. DESARROLLO SOSTENIBLE Y LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE

La acción exterior de la UE está regulada en la quinta parte del TFUE, que establece como instrumentos el desarrollo de una política comercial común (título II, arts. 206 y 207 TFUE), la cooperación al desarrollo con terceros países (título III, arts. 208 a 211 TFUE) y la ayuda humanitaria (título III, art. 214 TFUE). Esta actuación exterior debe llevarse a cabo, a su vez, sobre la base de los principios, objetivos y disposiciones generales establecidos en el capítulo 1 del título V del TUE. La acción exterior en materia de desarrollo sostenible utiliza métodos de integración y también la cooperación intergubernamental desarrollada por los EEMM a través de la PCSD puesto que —tal y como veremos en el apdo. 3— el despliegue de misiones de paz europeas incluye a menudo mandatos relacionados con el desarrollo, sin olvidar que las misiones interactúan y se coordinan sobre el terreno con las políticas de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria impulsadas por la Comisión Europea<sup>19</sup>. La incorporación del concepto de desarrollo sostenible en los Tratados permitió que en 2001 la Unión iniciara la primera estrategia de desarrollo sostenible, renovada en 2017 por el Consejo Europeo con la adopción del *nuevo consenso*. Esta nueva estrategia ha proporcionado una visión común de la política de desarrollo para la Unión y sus EEMM, destinada en los próximos quince años a contribuir, en cooperación con los PVD, a la consecución de la Agenda 2030, así como al logro de los objetivos establecidos en el Acuerdo de París sobre cambio climático<sup>20</sup>. En este contexto, la

<sup>18</sup> Araceli MANGAS MARTÍN, *op. cit.*, pp. 15-16.

<sup>19</sup> Sobre la vinculación entre las políticas de desarrollo de la UE y la ayuda humanitaria, así como la complejidad de su interacción con estas y otras políticas de la Unión, véase Carmela BERNÁRDEZ PÉREZ, «La problemática coordinación de la ayuda humanitaria de la Unión Europea», *REEI*, núm. 30, 2015, pp. 1-35.

<sup>20</sup> *Vid.* COMISIÓN EUROPEA: COM /2013/167 final, «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, El Acuerdo internacional de 2015 sobre el cambio climático: configuración de la política climática internacional después de 2020», 26 de marzo de 2013.

erradicación de la pobreza<sup>21</sup> continúa siendo el principal objetivo de la política de desarrollo en todas sus dimensiones: económica, social y medioambiental<sup>22</sup>, al tiempo que está conectada con la política de desarrollo y otras políticas de la Unión, incluida la paz y la seguridad, la ayuda humanitaria, la migración y el clima, además de otros elementos transversales como pueden ser la movilidad y migración, la energía sostenible y el medio ambiente, la igualdad de género, las inversiones y el comercio, la gobernanza, la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, y el uso de recursos nacionales para hacer frente a la lucha contra la pobreza. Se muestra así la transversalidad y la vinculación con la paz y la seguridad. Igualmente, esta política es una aplicación transversal de la *Estrategia Global de la UE* (EGUE) para la PESC<sup>23</sup>, aplicada desde 2017 en sustitución de la *Estrategia de Seguridad Europea* de 2003<sup>24</sup>. La EGUE se adoptó con el deseo de convertir a la Unión en un actor de referencia en el orden mundial en relación con todas aquellas cuestiones relativas a la seguridad, así como de hacer frente a los desafíos actuales que esta plantea<sup>25</sup>. Para ello instaura una visión común y una orientación colectiva ante los nuevos desafíos en materia de seguridad, entre ellos, las migraciones, el cambio climático, la seguridad energética, el extremismo violento y las amenazas híbridas<sup>26</sup>, a través de los mecanismos y procedimientos que establecen los Tratados para ejecutar la PESC. El documento recoge cinco prioridades generales, la tercera de las cuales (*enfoque integrado de los conflictos y las crisis*) está destinada a implicar a la Unión en todas las fases de los conflictos por medio de un uso coherente de todas las políticas de la Unión en los distintos niveles de gobernanza, y con

---

<sup>21</sup> Vid. COMISIÓN EUROPEA: COM/2015/044 final, «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Una asociación mundial para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible después de 2015”», 5 de febrero de 2015.

<sup>22</sup> Elena C. DÍAZ GALÁN, «Desarrollo Sostenible y Unión Europea: los términos de la política de cooperación tras la adopción de la Agenda 2030», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, vol.49, núm.2, 2022, p. 158.

<sup>23</sup> Servicio Europeo de Acción Exterior, «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte: estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea», Oficina de Publicaciones, 2016, en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/3eaae2cf-9ac5-11e6-868c-01aa75ed71a1/language-es>.

<sup>24</sup> Alfonso RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 9.

<sup>25</sup> Vid. Esther BARBÉ IZUEL, «La estrategia global de la Unión Europea: el camino del medio», *RGDE*, 2016, 40, pp.1-10 y también Julián MELERO ARMIÑANZAS, «La Estrategia Global de la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea y los avances en su implementación», *Revista Universitaria Europea*, núm.36, 2022, pp.53-86.

<sup>26</sup> El término «amenaza híbrida» engloba todo tipo de métodos o acciones coordinadas para influir en la toma de decisiones de los Estados, haciendo uso de medios políticos, económicos, militares, civiles e información. Estas acciones pueden ser realizadas tanto por actores estatales como por actores no estatales y se centran en vulnerabilidades de los Estados e instituciones democráticas, a la vez que no se rebasa el límite de la guerra declarada formalmente. En: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/la-amenaza-hibrida-la-guerra-imprevisible>.

todos los instrumentos disponibles, tanto militares, como diplomáticos y económicos para la resolución del conflicto. Es en la aplicación de esta estrategia donde se incorporan como elementos transversales los ODS, entre ellos, *paz, seguridad y justicia y erradicación de la pobreza*. De este modo, la EGUE pretende una mayor integración en todos los ámbitos de actuación de la PESC, sobre la base de la cooperación entre los EEMM y las instituciones de la Unión.

El *nuevo consenso* ofrece asimismo una visión global de los medios de ejecución, combinando la ayuda al desarrollo tradicional con otros recursos, así como unas políticas correctas y un planteamiento reforzado de la coherencia de la actuación, al tiempo que recuerda que la cooperación para el desarrollo de la UE debe considerarse en el contexto de los propios esfuerzos de los países socios de Europa. De este modo se prevén formas más innovadoras de financiación del desarrollo destinadas a potenciar las inversiones del sector privado y movilizar más recursos nacionales para el desarrollo. Y, como no podía ser de otra manera, establece una clara vinculación entre el mantenimiento de la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible, en tanto que el mantenimiento de la paz y seguridad internacional son esenciales para garantizar el desarrollo sostenible y, por tanto, la erradicación de la pobreza<sup>27</sup>. Parece vislumbrarse de este modo un *enfoque integrado* de lucha contra la pobreza, al establecer un paralelismo con la ayuda al desarrollo y la aplicación de la PCSD, cuyas misiones de mantenimiento de la paz abordan todos los aspectos relacionados con el conflicto y la reconstrucción posterior. Aunque es evidente que ambas políticas tienen una naturaleza jurídica y política distintas y la coordinación y coherencia en su aplicación puede presentar dificultades<sup>28</sup>.

## 1. Cooperación al desarrollo en la UE

La cooperación internacional al desarrollo se inició en la década de 1970, cuando la Asamblea General de Naciones Unidas recomendó que los países más ricos del mundo destinaran el 0,7 por ciento de sus PIB a financiar el desarrollo de los países menos adelantados. Siguiendo el ejemplo de Naciones Unidas, la UE se ha comprometido a «destinar colectivamente el 0,7 por ciento<sup>29</sup> de su renta nacional bruta a la AOD, priorizando su ayuda al continente africano por sus especiales circuns-

<sup>27</sup> Párr. 66 a 69 del *nuevo consenso*, *op. cit.*

<sup>28</sup> Sobre la interacción entre desarrollo y seguridad, los peligros de securitizar la ayuda al desarrollo y socavar la coherencia de la acción exterior de la UE, véase Luis N. GONZÁLEZ ALONSO, «Desarrollo y seguridad en la jurisprudencia del TJCE. Los límites al discurso de la coherencia en la acción exterior de la Unión Europea», *RDCE*, núm. 34, 2009, pp. 867-894.

<sup>29</sup> *Vid.* COMISIÓN EUROPEA: COM (2014) 335 final..., *op. cit.*

tancias de fragilidad y conflictos en los que se encuentra inmerso»<sup>30</sup>. En los inicios de las CCEE, la política de cooperación al desarrollo nació con el deseo de sus fundadores de no perjudicar las relaciones comerciales preferenciales que estos mantenían con sus excolonias, estableciendo un régimen de asociación con los países y territorios de ultramar<sup>31</sup>, que fue adaptándose y evolucionando, a través de las decisiones del Consejo y la incorporación de nuevos miembros. Actualmente, esta política recoge en el art.208 TFUE el objetivo principal de reducir y, finalmente, erradicar la pobreza, así como combatir las discriminaciones y las desigualdades. Para ello utiliza una gran variedad de instrumentos jurídicos y financieros, y tiene un acusado carácter transversal que la vincula con otras políticas de la Unión<sup>32</sup>, muy especialmente, con la política comercial, cuya base jurídica (art.207 TFUE), ha posibilitado la celebración de diversos tipos de acuerdos comerciales con terceros países destinados a proporcionar ayuda para su desarrollo, al tiempo que contribuir a la erradicación de la pobreza en sus territorios. Pero la Unión ha condicionado la prestación de esta ayuda a la *cláusula democrática* y a la *condicionalidad negativa y positiva*<sup>33</sup>, ambas vinculadas al respeto de los derechos humanos, como requisito previo a la concesión de la ayuda o trato preferente en las relaciones comerciales con la Unión. Así, las primeras relaciones comerciales con sus excolonias construyeron un marco jurídico específico con las primeras *cláusulas democráticas* en los acuerdos de Yaoundé (1963)<sup>34</sup>, con referencias genéricas a los derechos humanos y alusiones a los princi-

<sup>30</sup> Párr. 22 y 103 del *nuevo consenso*, *op. cit.*

<sup>31</sup> Regulado en los antiguos arts. 131-136 bis del TCEE (1957).

<sup>32</sup> Como apuntaba Francesc Granell «más que de una política comunitaria de cooperación al desarrollo, mejor debería hablarse de 26 políticas» (Francesc GRANELL TRÍAS, «La Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea», Información Comercial Española, *ICE: Revista de economía*, (Ejemplar dedicado a: Las políticas comunitarias: una visión interna), núm. 831, 2006, p. 132.

<sup>33</sup> La *condicionalidad negativa* implica la suspensión o la terminación de las relaciones con los países que violan los derechos humanos o vulneran la democracia. Mientras que la *condicionalidad positiva* intenta ser un incentivo para que los países mejoren el grado de cumplimiento de sus obligaciones, ya sea respecto a los derechos humanos, ya sea en relación con otras cuestiones relacionadas, como la gobernanza, la lucha contra la producción y el tráfico de drogas o la protección medioambiental. El cumplimiento de estos estándares permite mejorar el acceso de sus productos en el mercado europeo. La UE ha introducido estas cláusulas de condicionalidad en diversos tipos de acuerdos internacionales, de carácter comercial o económico, como los de cooperación o ayuda al desarrollo y, al mismo tiempo, ha introducido esta condicionalidad en otro tipo de instrumentos comerciales de carácter unilateral, como, por ejemplo, el instrumento de defensa comercial; el nuevo SPG, los códigos voluntarios de buena conducta y el etiquetado social voluntario. *Vid.* Teresa FAJARDO DEL CASTILLO y Luis Miguel HINOJOSA MARTÍNEZ, «Los nuevos problemas del comercio internacional y la Ronda de Doha», en Luis Miguel HINOJOSA MARTÍNEZ y Javier ROLDÁN BARBERO (eds.), *Derecho internacional económico*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 223-226.

<sup>34</sup> Acuerdo de Yaoundé I, de 20 de julio de 1963 (*DOCE* L 93/1431, de 11 de junio de 1964) y Acuerdo de Yaoundé II, de 29 de julio de 1969 (*DOCE* 282/2, de 28 de diciembre de 1970).

prios de Naciones Unidas, aunque sin un efecto jurídico concreto<sup>35</sup>. Durante la década de 1970, a pesar de las primeras condenas contra regímenes dictatoriales y contra los abusos cometidos sobre sus poblaciones, las CCEE mantuvieron una estricta separación entre las cuestiones comerciales y económicas y cualquier posible valoración política. Los siguientes acuerdos de Lomé I (1975-1979) y Lomé II (1979-1985) no incluyeron tampoco ninguna referencia al respeto de los derechos humanos, ni a la observancia de un estándar mínimo de protección. El cambio empezó con los acuerdos de Lomé III (1985-1990), con la introducción de referencias a los derechos humanos, aunque todavía sin efectos jurídicos vinculantes, como elemento político del acuerdo a través del cual las partes reconocían que el respeto a los principios democráticos inspiraba sus políticas nacionales e internacionales<sup>36</sup>. Con la adopción del acuerdo de Lomé IV (1990-1995) se incorpora una cláusula de respeto de los derechos humanos y la democracia, que vincula desarrollo y derechos humanos. Así, los derechos humanos pasan a ser un elemento fundamental aunque no esencial del tratado, lo que impedía a la Unión suspender o denunciar los acuerdos en caso de violaciones graves de los derechos humanos o interrupción de un proceso democrático<sup>37</sup>. En 1992 el Consejo de la UE decidió incluir en todos los acuerdos con los países vecinos europeos una cláusula que permitiese la suspensión o la toma de otras medidas en caso de violaciones graves a los derechos humanos y a los procesos democráticos (*cláusula del elemento esencial*). A partir de 1995 estas *cláusulas de condicionalidad*<sup>38</sup> se generalizaron en la mayoría de los

---

<sup>35</sup> Gerhard NIEDRIST, «Las cláusulas de derechos humanos en los tratados de libre comercio de la Unión Europea», *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XI, 2011, p. 467. Véase también Ana GÓMEZ CONSARNAU, «El uso de la cláusula democrática y de derechos humanos en las relaciones exteriores de la Unión Europea», Institut Universitari d'Estudis Europeus, Observatori de Política Exterior Europea, *Working Paper*, núm. 39, 2009, pp. 1-4.

<sup>36</sup> M.<sup>a</sup> del Carmen MUÑOZ RODRÍGUEZ, *Democracia y derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea*, Madrid, Reus, 2011, p. 176.

<sup>37</sup> Lucas RODRÍGUEZ DE LAS HERAS, «La introducción de la cláusula democrática en la política exterior de la Unión Europea», en MANERO SALVADOR, Ana (ed.), *La acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos*, Madrid, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, 2014.

<sup>38</sup> El contenido de la cláusula de condicionalidad recoge tanto la fórmula más extendida de respeto de la democracia y de los derechos humanos como elemento fundamental del acuerdo (la *cláusula de democracia y derechos humanos*), como la llamada *cláusula social*, que persigue la abolición de prácticas odiosas como la esclavitud, el trabajo forzado u otras. Las diferentes fórmulas, que pueden clasificarse no solo atendiendo a su contenido sino también a su aplicación geográfica o por países, o incluso atendiendo a su severidad, muestran la pluralidad de definiciones y la dificultad de la tipología de la condicionalidad política. *Vid.* Amaya ÚBEDA DE TORRES, «La evolución de la condicionalidad política en el seno de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 32, 2009, pp. 68-69; Maria JULIÀ BARCELÓ, «La proyección exterior de la identidad europea: Política Comercial Común y condicionalidad en materia de Derechos Humanos», *Cuadernos Europeos de Deusto*, (Ejemplar dedicado a: Identidad Europea: raíces y alcance), 2019, núm. 2, pp. 300-304.

acuerdos celebrados por la Unión con terceros países, con independencia de su tipología<sup>39</sup>. La concesión de ayudas económicas a los países terceros se supedita al cumplimiento de los estándares que la UE considera esenciales, relacionados con la protección de los derechos humanos y los principios democráticos<sup>40</sup>. A partir del acuerdo de Cotonú (2000)<sup>41</sup> se incorpora la cláusula democrática y de derechos humanos como elemento esencial de los acuerdos de la Unión, con un valor jurídico vinculante<sup>42</sup>. Su incumplimiento puede comportar la finalización o la suspensión total o parcial del acuerdo, en aplicación del art. 60 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, aunque, en general, esta cláusula se acompaña de dos cláusulas supletorias alternativas, que se insertan en el mecanismo general de suspensión y que permiten esquivar el procedimiento del Tratado de Viena<sup>43</sup>. En cualquier caso, la suspensión solo se utilizará como último recurso<sup>44</sup>. La revisión de este acuerdo en 2010<sup>45</sup> comportó la incorporación de compromisos claros sobre la relación e *interdependencia* entre reducción de la *pobreza, desarrollo y paz y seguridad*, cuyas actividades deben ir más allá de la mera gestión de las crisis. Igualmente, el acuerdo establece la necesidad de desarrollar políticas integradas de consolidación de la paz y de prevención y solución de los conflictos, así como la necesidad de abordar situaciones de fragilidad en el marco de la asociación, además de las amenazas a la seguridad, tales como la delincuencia organizada, la piratería y el tráfico de personas, drogas y armas. Tales actividades se centran, sobre todo «[...] en apoyar un equilibrio de las oportunidades políticas, económicas, sociales y culturales ofrecidas a todos los

---

<sup>39</sup> Alicia CEBADA ROMERO, «La cláusula democracia/derechos humanos como instrumento de condicionalidad en las relaciones exteriores de la CE», en ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción (ed.), *La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza. Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, BOE, AEPDIRI, Universidad de Cantabria, 2003, p. 89.

<sup>40</sup> Lucas RODRÍGUEZ DE LAS HERAS, *op. cit.*, p. 93.

<sup>41</sup> 2000/483/CE, «Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000», *DOUE L* 317/3 de 15 de diciembre de 2000.

<sup>42</sup> *Ibid.*, art. 9. 2. Véase también Cintia DÍAZ-SILVEIRA SANTOS, «La cláusula de derechos humanos y democráticos en las relaciones entre la UE y América latina y el Caribe», *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 1, núm. 1, 2007, p. 103.

<sup>43</sup> Lucas RODRÍGUEZ DE LAS HERAS, *op. cit.*, p. 96.

<sup>44</sup> La aplicación o el levantamiento de sanciones no responden siempre a criterios objetivos. Ante la constatación ya sea de violaciones serias de los derechos humanos o de la interrupción del proceso democrático en uno de los países contemplados en el Acuerdo de Cotonú, la Unión promueve primero el diálogo político (enfoque positivo) y solo cuando este fracase contemplará la imposición de medidas negativas de severidad creciente, respetando siempre el principio de proporcionalidad.

<sup>45</sup> El Acuerdo ha sido modificado en dos ocasiones, la primera en 2005: véase Decisión 2005/599/CEE del Consejo de 21 de junio de 2005 y texto del Acuerdo (*DOUE L* 209/26, de 11 de agosto de 2005) y la segunda en 2010: véase el texto del Acuerdo (*DOUE L* 287/3, de 4 de noviembre de 2010) y su aprobación por la decisión (UE) 2017/435 del Consejo, de 28 de febrero de 2017 (*DOUE L* 67/31, de 14 de marzo de 2017).

segmentos de la sociedad, reforzar la legitimidad democrática y la eficacia de la gestión de los asuntos públicos, establecer mecanismos eficaces de conciliación pacífica de los intereses de los distintos grupos [...]»<sup>46</sup>. El 15 de noviembre de 2023 se firmó el acuerdo de asociación entre la UE y la Organización de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (OEACP) o *Acuerdo de Samoa*<sup>47</sup>, cuya aplicación provisional empezó el 1 de enero de 2024<sup>48</sup>. A falta de ver cómo se desarrollarán las relaciones comerciales, el nuevo acuerdo establece un conjunto de principios comunes para el conjunto de los países, así como tres protocolos regionales para África, el Caribe y el Pacífico, centrados en las necesidades específicas de cada región. Además, el art.2 incluye seis ámbitos prioritarios de colaboración e intervención: i) crecimiento económico y desarrollo inclusivos y sostenibles; ii) desarrollo humano y social; iii) medio ambiente, gestión de los recursos naturales y cambio climático; iv) paz y seguridad; v) derechos humanos, democracia y gobernanza, y vi) migración y movilidad. De nuevo, uno de los retos que se plantea es el crecimiento y desarrollo económico inclusivo y sostenible, especialmente centrado en la mejora del capital humano, el desarrollo humano y social, que se enfoca en este caso en la lucha contra las desigualdades y en el fomento de la cohesión social, así como en la invocación de un trabajo digno, además del fomento de los derechos de las mujeres y los niños, entre otros temas. Cabe señalar que, siguiendo la estela de los acuerdos precedentes, el nuevo acuerdo vincula la garantía de la paz y la seguridad como elemento esencial para garantizar que las otras prioridades mutuas, entre ellas, el desarrollo sostenible y la prosperidad de estos países y, por tanto, la erradicación de la pobreza, puedan prosperar. Por este motivo, recoge el compromiso de las partes de cooperar, a través de un *enfoque integrado* de los conflictos y las crisis, para la resolución pacífica de los mismos<sup>49</sup>, y establece su cooperación para abordar también las amenazas crecientes y las nuevas amenazas a la seguridad, entre otras, el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, la piratería, el tráfico de drogas, así como la lucha contra la delincuencia organizada,

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, art. 11.2. En el mismo sentido, véase Araceli MANGAS MARTÍN, *op. cit.*, pp. 23-24.

<sup>47</sup> 8372/1/23, «Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los miembros de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, por otra, Bruselas», 19 de julio de 2023. El acuerdo ha sido celebrado por la Unión con 79 países, entre ellos 47 países de África, 16 países del Caribe y 15 países del Pacífico, además de la República de Maldivas. El acuerdo será financiado por el presupuesto de la UE y el nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional.

<sup>48</sup> Consejo de la Unión Europea: COM(2023) 595 final, «Decisión 1/2022 del Comité de Embajadores ACP-UE de 21 de junio de 2022 por la que se modifica la Decisión 3/2019 del Comité de Embajadores ACP-UE de adopción de medidas transitorias de conformidad con el art. 95, apartado 4, del Acuerdo de Asociación ACP-UE [2022/1102]», *DOUE* L 176/88, de 1 de julio de 2022.

<sup>49</sup> Art. 56 del *Acuerdo de Samoa*, *op. cit.*

el extremismo violento y la ciberdelincuencia<sup>50</sup>. En este sentido, la UE se compromete a aumentar los recursos de cooperación al desarrollo con el fin de lograr un desarrollo sostenible y en particular, a través de la erradicación de la pobreza, la lucha contra la degradación del medio ambiente y el cambio climático, para la consecución de cuyos objetivos deberá aprobar los recursos financieros necesarios<sup>51</sup>.

## 2. Instrumentos financieros: del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) al Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI)

Los instrumentos de la UE para la erradicación de la pobreza son variados y han ido evolucionando con el tiempo y en paralelo al desarrollo del proceso de integración europea. Por un lado, acabamos de ver los acuerdos internacionales ya sean bilaterales, multilaterales, comerciales, de asociación, aduaneros, mixtos, etcétera. Además, los tratados de la Unión y los acuerdos comerciales han creado, regulado y desarrollado distintos instrumentos económicos y financieros, todos ellos de carácter unilateral. En los inicios de las CCEE, el instrumento financiero principal para luchar contra la pobreza en sus relaciones con terceros países era el FED, creado por el TCEE y destinado a apoyar económicamente la relación especial que tenían varios de los países fundadores con las antiguas colonias en las regiones de los países ACP. La progresiva descolonización y la ampliación de las Comunidades hicieron que se adoptaran nuevos instrumentos, de carácter financiero y técnico, como la ayuda alimentaria y el sistema de preferencias generalizadas (SPG). De todos estos instrumentos, debemos destacar el SPG, aplicado por la UE desde 1971 en sus relaciones comerciales con los PVD, con la finalidad también de prestarles asistencia en su lucha contra la pobreza y ayudarles a generar ingresos a través del comercio internacional. El SPG ha sufrido una interesante evolución<sup>52</sup>, puesto que siguiendo la tendencia de introducir disposiciones relativas al respeto por la democracia y los derechos humanos en los acuerdos con terceros países, la Unión ha incorporado incentivos para mejorar el cumplimiento de determinadas obligaciones internacionales sobre los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). A partir de 1995 se produce un cambio de paradigma, con la inclusión del mecanismo de *condicionalidad positiva*, por el que la Unión ofrece, sin esperar ninguna contrapartida, la reducción

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, arts. 35-37.

<sup>51</sup> *Ibid.*, art. 82.

<sup>52</sup> Joan David JANER TORRENS, «Sistema de preferencias generalizadas y promoción de los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea», en Carmen MARTÍNEZ CAPDEVILA y Enrique J. MARTÍNEZ PÉREZ (eds.), *Retos para la acción exterior de la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 639-646.

de aranceles, o el acceso en franquicia de derechos al mercado europeo, así como beneficios especiales a determinados países menos desarrollados y a aquellos países que cumplan determinadas normas básicas en materia laboral y de medio ambiente<sup>53</sup>. Por primera vez, se establecen preferencias adicionales para aquellos países en desarrollo que cumplan con estándares laborales (*cláusula social*). Estas preferencias se completaron en 2001 con el régimen de droga y medioambiente, así como con la inclusión del régimen específico para los países menos avanzados, *Todo menos armas*<sup>54</sup>. El SPG fue revisado a partir de las sugerencias de la Comisión Europea, que proponía implantar un sistema de más fácil acceso para los operadores, reducir el número de regímenes establecidos y centrarse en los países que más lo necesitaran, fomentando diversos modos de cooperación regional entre los países en desarrollo<sup>55</sup>. El nuevo SPG debería ayudar a esos países a alcanzar un nivel de competitividad que los convirtiera en económicamente autosuficientes y en socios comerciales de pleno derecho de la Unión. La última de las reformas fue introducida por el Reglamento 978/2012<sup>56</sup>, que continuará en vigor hasta el 31 de diciembre de 2027<sup>57</sup>, mientras se desarrolla el procedimiento para la aprobación del nuevo reglamento que deberá sustituirlo<sup>58</sup>. El SPG diseñado establece un régimen general o *SPG estándar*<sup>59</sup>, destinado a los países de renta media y baja y prevé una reducción o una supresión total de los derechos de aduana en dos tercios de las líneas arancelarias de la UE. Además, incluye dos regímenes *específicos*: a) el *régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la buena gobernanza* (SPG+), por el que se reducen los aranceles al 0 por ciento para prácticamente las mismas líneas arance-

<sup>53</sup> COMISIÓN EUROPEA, DG de Comercio, «El sistema de preferencias generalizadas de la Unión Europea», Bélgica, febrero de 2004, en: <https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=dc09193e-e545-4da0-a00a-e8dbb39dcf8c>.

<sup>54</sup> Ana MANERO SALVADOR, «Las preferencias europeas...», *op.cit.*, pp. 103-104.

<sup>55</sup> *Vid.* COMISIÓN EUROPEA: COM (2004), 461 final, «Comunicación de la Comisión Países en desarrollo, comercio internacional y desarrollo sostenible: la función del sistema de preferencias generalizadas (SPG) de la Comunidad para el decenio 2006/2015», 7 de julio de 2004.

<sup>56</sup> Reglamento (UE) núm. 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento (CE) 732/2008 del Consejo, *DOUE* L 303/1, de 31 de octubre de 2012.

<sup>57</sup> Art. 1 del Reglamento (UE) núm. 2023/2663 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023, *DOUE* L 2663/1, de 27 de noviembre de 2023. El 22 de septiembre de 2021, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento (UE) 978/2012. El correspondiente procedimiento legislativo ordinario no concluyó el 31 de diciembre de 2023, fecha de expiración del reglamento 978/2012. Para garantizar la continuidad en la aplicación del sistema, se ha ampliado el período de aplicación del reglamento hasta el momento en que se adopte y aplique el reglamento sucesor propuesto.

<sup>58</sup> COMISIÓN EUROPEA: /COM/2021/579 final, «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento (UE) 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo».

<sup>59</sup> Arts. 4-8 del Reglamento 978/2012, *op. cit.*

larias que el SPG estándar. Se concede a los países vulnerables de renta baja y media baja que aplican veintisiete convenios internacionales relacionados con los derechos humanos, los derechos laborales, la protección del medio ambiente y la buena gobernanza<sup>60</sup>; y b) un *régimen especial* en favor de los países menos desarrollados, *Todo menos armas* (TMA), que ofrece a estos países un acceso al mercado de la Unión libre de derechos de aduana y contingentes arancelarios para todos los productos, excepto las armas y las municiones<sup>61</sup>. Es de destacar que el SPG+, basado en el concepto integral de desarrollo sostenible reconocido en convenios e instrumentos internacionales diversos, ofrece preferencias arancelarias adicionales a los PVD, con el fin de erradicar la pobreza, haciéndose de este modo visible la *condicionalidad positiva* en el SPG. El art. 9.1 establece los requisitos que deben cumplir los países solicitantes de las preferencias, —que deben ser calificados previamente como países vulnerables—, entre ellos, la ratificación de los convenios laborales de la OIT y también de derechos humanos de Naciones Unidas; que den cumplimiento a estos convenios y acepten los requisitos de información y seguimiento establecidos en ellos, así como garantizar su aplicación y participación en el procedimiento de seguimiento de estos<sup>62</sup>. En este sentido, y para garantizar su cumplimiento, el reglamento también establece un sistema de seguimiento que autoriza a la Comisión a verificar el estado de ratificación de los convenios sobre derechos humanos y laborales, así como su aplicación efectiva por parte de los países beneficiarios. Igualmente, la Comisión presenta un informe, cada dos años al Parlamento y el Consejo sobre el estado de ratificación y de cumplimiento de estos, según la información que están obligados a proporcionar los países beneficiarios<sup>63</sup>. Está prevista también la retirada temporal, total o parcial de estas preferencias de los productos que provienen de los países beneficiarios sometidos al régimen SPG+ por «violaciones graves y sistemáticas» de los principios establecidos en algunos de los tratados internacionales relativos a los derechos humanos y laborales<sup>64</sup>. En el procedimiento establecido, la carga de la prueba del cumplimiento de las obligaciones del art. 9 corresponde al país beneficiario y la Comisión puede suspender la concesión de preferencias a partir de la simple «duda razonable» derivada

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, arts. 9 a 16.

<sup>61</sup> *Ibid.*, arts. 17 y 18.

<sup>62</sup> Art. 9.1 del Reglamento 978/2012, *op. cit.* Los principales convenios internacionales sobre derechos humanos y laborales de las Naciones Unidas y de la OIT a los que se remite están recogidos en la parte A del Anexo VIII del reglamento.

<sup>63</sup> *Ibid.*, arts. 13 y 14.

<sup>64</sup> *Ibid.*, arts. 15 y 16. La retirada temporal se produce en los siguientes casos: cuando el beneficiario no ratifique y aplique los convenios; cuando el país beneficiario haya formulado una reserva prohibida por las convenciones, o que sea incompatible con la finalidad de estos convenios, y cuando no respete en la práctica los compromisos vinculantes de mantener la ratificación, las garantías de aplicación, los requisitos de información y la participación en el procedimiento de seguimiento establecido por el reglamento.

de las conclusiones del informe que elabora cada dos años o de las pruebas disponibles, previa información al Parlamento y al Consejo<sup>65</sup>, si bien la práctica demuestra que estos regímenes de suspensiones son siempre temporales y los países beneficiarios continúan beneficiándose de este régimen<sup>66</sup>.

La propuesta del nuevo reglamento, actualmente en discusión, pretende ampliar también la *condicionalidad negativa*, es decir, las disposiciones de retirada temporal comunes a todos los regímenes del SPG (reguladas en el art. 19, apartado 1, letra a), por «violación grave y sistemática» de los principios establecidos en los convenios de la parte A del anexo VIII (convenios laborales de la OIT y convenios de derechos humanos de Naciones Unidas del reglamento 978/2012), así como también de los convenios medioambientales y de buena gobernanza, con la finalidad de crear oportunidades para comprometerse en estas cuestiones en apoyo de los ODS y de la contribución de la agenda verde de la Unión a los países beneficiarios del SPG<sup>67</sup>. Además, la experiencia demuestra que el procedimiento establecido se prolonga hasta los dos años, por lo que se ha propuesto crear un mecanismo de respuesta rápida para hacer frente a las infracciones excepcionalmente graves<sup>68</sup>.

El último de los instrumentos financieros y técnicos de ayuda al desarrollo impulsado por la UE es el *Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI)-Europa Global (nuevo Instrumento)* de 9 de junio de 2021<sup>69</sup>, para el período 2021-2027. Este instrumento fusiona la mayoría de los múltiples instrumentos de coo-

<sup>65</sup> La retirada temporal, total o parcial de las preferencias a los productos de los países beneficiarios se publica en el *DOUE* y se comunica al país afectado (art. 14.3). En 2013 la Comisión adoptó el reglamento delegado 1083/2013 (*DOUE* L 293/16, de 5 de noviembre de 2013), para dotar de mayor transparencia y seguridad el procedimiento de retirada, tanto de los regímenes especiales como del general, detallando los plazos, los derechos de las partes y la revisión de la suspensión decretada.

<sup>66</sup> Véanse diversos ejemplos referentes a El Salvador, Bielorrusia o Sri Lanka en Ana MANERO SALVADOR, «Las preferencias europeas...», *op. cit.*, pp. 104, 106 y 107.

<sup>67</sup> COM/2021/579 final, *op. cit.*, antecedente (11) de la propuesta. Se actualiza lista de convenios pertinentes para el SPG para adoptar un enfoque proactivo del desarrollo sostenible, en consonancia con los ODS, con la incorporación del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (2015); la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados; el Convenio núm. 81 de la OIT, sobre la inspección del trabajo; el Convenio núm. 144 de la OIT, sobre la consulta tripartita; y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

<sup>68</sup> *Ibid.*, capítulo V. Retirada temporal, art. 19, apartados 16 y 17.

<sup>69</sup> Reglamento (UE) núm. 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de junio de 2021, *DOUE* L 209/1, de 14 de junio de 2021. El Parlamento dio su aprobación tras dos años y medio de negociaciones, después de asegurarse su participación en la definición de los principales objetivos estratégicos del Instrumento, así como un mayor control de la aplicación del Instrumento mediante un diálogo geopolítico de alto nivel con la Comisión, en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20210604IPR05526/meps-back-eu-external-cooperation-funding-instrument-worth-EU79-5-billion>.

peración exterior que existían en el ciclo financiero anterior, como el Instrumento de Cooperación al Desarrollo y el FED, y cuenta con un presupuesto de 79 500 millones de euros, destinados a cubrir la cooperación de la Unión con sus países vecinos, en el marco de su política de vecindad, así como con países de África, Asia, América, el Pacífico y el Caribe, con la excepción de los países candidatos a la adhesión y los territorios de ultramar. Uno de sus objetivos, alineado con los objetivos de acción exterior de la Unión, es contribuir a reducir y, «a largo plazo, a erradicar la pobreza»<sup>70</sup>. Por ello está orientado a financiar acciones centradas en el desarrollo sostenible, que también tienen por objeto reforzar la resiliencia de los países afectados por la crisis, vincular las acciones humanitarias y de desarrollo y abordar las necesidades y prioridades de la política exterior, entre ellas, financiar la capacidad de respuesta rápida para la gestión de crisis, la prevención de conflictos y la consolidación de la paz<sup>71</sup>. Una vez más, la seguridad y el desarrollo y, por ende, la erradicación de la pobreza, aparecen vinculados en la acción exterior de la Unión.

### III. MISIONES DE PAZ EUROPEAS Y LUCHA CONTRA LA POBREZA

Como se sigue de los acuerdos e instrumentos financieros adoptados por la Unión en el marco de su política de cooperación al desarrollo y también de otras políticas transversales de la acción exterior de la Unión, esta actuación está encaminada a la contribución de la paz y la seguridad, al desarrollo sostenible, y también a la erradicación de la pobreza. En este sentido, tanto la UE como la ONU y el Banco Mundial, además de otros donantes internacionales, son del parecer que, actualmente, existen vínculos entre el terrorismo global, el fanatismo y la desesperación que causa la pobreza y la desigualdad, y entienden que la pobreza puede ser el caldo de cultivo para el terrorismo. Por este motivo, consideran que el desarrollo es la herramienta adecuada para prevenir el terrorismo y construir la paz, y vinculan desarrollo con seguridad, en el sentido de que para estas organizaciones, el desarrollo debe ser un componente indispensable de toda estrategia de seguridad creíble<sup>72</sup>. Ya en el 2001 la Comisión Europea, en sus esfuerzos por establecer un marco propio de acción para la *prevención de conflictos*, vinculaba la actividad de prevención de conflictos con el objetivo del impulso de la paz dentro de la política de relaciones exteriores de la Unión, identificando un amplio abanico de instrumentos a corto y largo

<sup>70</sup> *Ibid.*, art. 3.1, a).

<sup>71</sup> *Ibid.*, art. 4.4.

<sup>72</sup> José Antonio SANAHUJA PERALES, «La pobreza y la desigualdad como potenciadores del riesgo de conflictos violentos», *Cuadernos de estrategia*, (Ejemplar dedicado a: Los potenciadores del riesgo), 2013, núm. 159, p. 130.

plazo: a) la política de cooperación al desarrollo y la ayuda exterior; b) la cooperación económica y política comercial; c) la ayuda humanitaria; d) las políticas sociales y de medioambiente; e) instrumentos diplomáticos, como el diálogo político y la mediación, ejercidos por los representantes especiales (REUE); f) las sanciones económicas, y finalmente g) las misiones de paz, incluida la recogida de información para prever las situaciones de conflicto potencial y el seguimiento de los acuerdos internacionales. Es clara pues, la interdependencia entre paz, estabilidad, democracia, prosperidad (léase desarrollo) y la buena gobernanza mundial<sup>73</sup>. Estos instrumentos también se aplican una vez cesado el conflicto, tal y como se observa en la práctica de las misiones de la PCSD, con la inclusión en sus mandatos de tareas que abordan, en aras de la transversalidad, diversos sectores de la política europea de desarrollo, como el Estado de Derecho<sup>74</sup>, la ayuda humanitaria<sup>75</sup>, la reforma del sector de la seguridad (RSS)<sup>76</sup>, o la inmigración y el asilo<sup>77</sup>. A través de estos mandatos la Unión contribuye a la estabilización de estos territorios para que pueda prosperar el desarrollo. Todos estos elementos están presentes en la actuación exterior de la Unión, ya sea a través de su política de vecindad, de su política de cooperación al desarrollo o a través de la PCSD. Los mandatos de las misiones civiles, pero también las militares, tienen una incidencia en la reconstrucción de la convivencia social y las administraciones públicas de justicia, de policía, etc., con la finalidad de sentar las bases para el desarrollo democrático de estas sociedades. La relación con la seguridad está presente en tanto que la Unión lleva a cabo una *gestión integrada de las crisis*, es decir, se ocupa de todos aquellos aspectos y fases relacionados y afectados por el conflicto. El Consejo ha recordado también la necesidad de reforzar la capacidad de las misiones para actuar como proveedor de seguridad a través de la PCSD, facilitando el despliegue de misiones civiles como parte del más genérico «enfoque integrado de la Unión para la gestión de conflictos exteriores»<sup>78</sup>. Dicho esto, es esencial garantizar la seguridad, para que la UE actúe como potencia

<sup>73</sup> Vid. COMISIÓN EUROPEA: /COM/2001/ 211 final/, «Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos», 11 de abril de 2001, pp. 7 y 29. Y también, Nathalie Tocci, «The EU in conflict resolution», en Stefan WOLFF y Christalla YAKINTHOU (eds.), *Conflict Resolution: Theories and Practice*, Londres y Nueva York, Routledge, 2011, p. 15.

<sup>74</sup> Como por ej., la misión EUJUST LEX Irak (2005). Vid. Acción Común 2005/190/PESC del Consejo de 7 de marzo de 2005, DOUE L 62/37, de 9 de marzo de 2005.

<sup>75</sup> Como por ej., la misión ATALANTA (2008). Vid. Acción Común 2008/749/PESC del Consejo, de 19 de septiembre de 2008, DOUE L 252/39, de 20 de septiembre de 2008.

<sup>76</sup> Como por ej., la misión EUPOL RD Congo (2007). Vid. Acción Común 2007/405/PESC del Consejo de 12 de junio de 2007, DOUE L 151/46, de 13 de junio de 2007.

<sup>77</sup> Como por ej., la misión EUNAVFOR MED IRINI (2020), entre cuyos mandatos se encuentra la lucha contra la trata de seres humanos. Vid. Decisión (PESC) 2020/472 del Consejo, de 31 de marzo de 2020, DOUE L 101/4, de 1 de abril de 2020.

<sup>78</sup> Consejo de la Unión Europea: 14611/19, «Conclusiones del Consejo sobre la aplicación del Pacto sobre la Vertiente Civil de la PCSD», 9 de diciembre de 2019, p. 2.

civil especializada en la reconstrucción postconflicto, no solo a través de su AOD, también con las misiones de paz, de tal modo que la actuación exterior de la Unión en materia de desarrollo y lucha contra la pobreza conecte la AOD y la seguridad como medio para garantizar también el desarrollo económico de aquellos países que han sufrido las consecuencias devastadoras de un conflicto armado a más largo plazo. En este sentido, en el 2001 la Unión proclamaba su voluntad de asumir una mayor responsabilidad en el mantenimiento de la paz manifestando su voluntad de convertirse en una potencia «[...] que lucha decididamente contra toda violencia, terror y fanatismo, pero que tampoco cierra los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo»<sup>79</sup>. Para ello, la UE cuenta con un conjunto variado de finalidades y mecanismos de actuación, entre los cuales se encuentra su contribución a «[...] la *reducción de la pobreza y las desigualdades*, la promoción del buen gobierno y de los derechos humanos, la *ayuda al desarrollo* y el abordaje de las causas profundas de los conflictos y la inseguridad»<sup>80</sup>. Es con esta finalidad que la UE ha desplegado un amplio abanico de misiones de paz en el marco del desarrollo orgánico, material y operativo de la PESC. Todas sus misiones se sitúan en un contexto más amplio de reorientación de la paz y seguridad internacionales dentro de la comunidad internacional, y en estrecha cooperación con Naciones Unidas. La creciente contribución de la UE a través de sus propias misiones de paz ha perseguido tanto facilitar soluciones para los conflictos más sensibles en su esfera de interés geopolítico, como, una vez cesado el conflicto, implicarse en la consolidación de la paz como medio de prevención de nuevos conflictos. Estas misiones comprenden el asesoramiento técnico en un amplio abanico de sectores económicos, políticos y sociales, con el fin de garantizar una transición de los Estados en crisis hacia gobiernos más estables y, por ende, hacia el establecimiento de la seguridad internacional y la gobernanza global. Y, en última instancia, facilitan el desarrollo de estos territorios.

Los mandatos de estas misiones son la prueba de que, aunque sea de modo incidental, no solo se dirigen a garantizar la seguridad, sino también a impulsar las políticas europeas para el desarrollo. Constituyen un buen ejemplo las misiones de Estado de derecho que «al vincular desarrollo sostenible con el Estado de Derecho, es seguro que estaban también pensando en sociedades extraeuropeas azotadas por conflictos armados o en Estados frágiles o desestructurados»<sup>81</sup>. De este modo, la UE debe garantizar previamente la estabilidad necesaria para facilitar esta ayuda a la reconstrucción del Estado de derecho y la buena gober-

---

<sup>79</sup> Consejo de la Unión Europea, «Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa», Conclusiones de la Presidencia, Laeken, 15 de diciembre de 2001, Anexo I.

<sup>80</sup> S407/08, «Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, “Ofrecer seguridad en un mundo en evolución”», de 11 de diciembre de 2008, p. 2. La cursiva es nuestra.

<sup>81</sup> Araceli MANGAS MARTÍN, *op. cit.*, p.16.

nanza, así como la lucha posterior contra la pobreza. Del mismo modo, el *nuevo consenso* establece la voluntad de la Unión de participar en la RSS (uno de los mandatos presentes en la mayoría de las misiones civiles de la PCSD) para mejorar la seguridad humana, el desarrollo sostenible y también la erradicación de la pobreza<sup>82</sup>. Igualmente, la práctica de estas misiones muestra que a menudo estas coinciden sobre el terreno y al mismo tiempo con la aplicación de las políticas europeas impulsadas por la Comisión Europea de cooperación al desarrollo, a través de sus diversos instrumentos financieros. De este modo se operativizan elementos de la política exterior alejados de la seguridad y la defensa en sentido estricto, como la implicación de la Oficina de Ayuda Humanitaria (ECHO), el antiguo Fondo europeo de desarrollo (FED), el Mecanismo de reacción rápida (MRR)<sup>83</sup>, o los programas TACIS<sup>84</sup> y CARDS<sup>85</sup>, entre otros. Todos ellos han actuado en misiones de gestión de crisis centradas en la ayuda humanitaria, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la ayuda alimentaria, la seguridad y retorno de los refugiados, la asistencia civil de emergencia, las acciones de retirada de minas, rehabilitación, reconstrucción, el Estado de derecho, etcétera<sup>86</sup>, de igual modo que los instrumentos propios de la PESC y la PCSD, como la aplicación de sanciones, el control militar o policial de fronteras, las misiones de investigación o el nombramiento de REUE<sup>87</sup>. En la práctica de las misiones, ya desde el año 2003 se observa la existencia de un uso paralelo de instrumentos comunitarios de la Comisión que apoyan financieramente y orientan elementos funcionales de las misiones de paz. La misión de policía MPUE (2003) en Bosnia ilustra esta colaboración. El importe de referencia financiera fue asumido en parte por el presupuesto comunitario, pero también por el reglamento CARDS y el Instrumento de Preadhesión (IPA). También a través del MRR —sustituido después por el Instrumento de Estabilidad— y el programa TACIS —a su vez

---

<sup>82</sup> *Nuevo consenso*, *op. cit.*, párr. 67.

<sup>83</sup> Este antiguo mecanismo fue creado en 2001 para responder de forma rápida, eficaz y flexible ante situaciones de emergencia, de crisis o ante amenazas de crisis.

<sup>84</sup> Creado para el periodo 2000-2006, con el objetivo de fomentar la democratización, la consolidación del Estado de Derecho y la transición hacia la economía de mercado de los nuevos Estados independientes constituidos tras la desmembración de la Unión Soviética. Fue sustituido por el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, que a su vez expiró el 13 de diciembre de 2013.

<sup>85</sup> Programa de Asistencia comunitaria para la Reconstrucción, el Desarrollo y la Estabilización.

<sup>86</sup> Catriona GOURLAY, «Community instruments for civilian crisis management», en NOWAK, Agnieszka (ed.), *Civilian crisis management: the EU way*, Institut for Security Studies, Chaillot Paper, núm. 90, 2006, pp.49-67.

<sup>87</sup> La combinación de instrumentos que forman parte de dos planos distintos de las relaciones exteriores de la Unión ha generado dudas sobre la base jurídica más apropiada, así como la complejidad de la acción sobre el terreno, con las consiguientes dificultades para coordinar adecuadamente la actuación de la Comisión y el Consejo ante una misma situación de crisis en la que intervienen instrumentos con bases jurídicas y líneas de financiación distintas.

sustituido por el Instrumento Europeo de Asociación y Vecindad—, la Comisión contribuyó significativamente a la financiación de la misión de asistencia fronteriza (MAFUE) en Moldavia-Ucrania. Asimismo, el programa PHARE<sup>88</sup> sirvió de complemento financiero no solo a las misiones civiles, sino también a las misiones militares desarrolladas en los Balcanes occidentales. También las primeras misiones desarrolladas en África —las misiones de apoyo de la UE a AMIS II (2005) y AMISOM (2007)—, contaron con el apoyo del FED. EUPOL Kinsasha (2005) contó con una financiación inicial del FED, para proveer asistencia técnica y financiera destinada a la creación de la Unidad de Policía Integrada (UPI) congoleña, para contribuir al refuerzo de la seguridad interior del país dentro de la ejecución del mandato de esta misión de policía. Esta ayuda inicial de la Comisión fue completada con el despliegue posterior de la misión de policía EUPOL, destinada a la formación y asesoramiento de la policía congoleña. En este caso, la intervención del FED estaba directamente vinculada al ejercicio de la misión de paz europea<sup>89</sup>. En el mismo sentido, EUJUST Themis en Georgia (2004) contó con la financiación parcial de la ayuda procedente de estas subvenciones a fondo perdido otorgadas por la Comisión en el marco de la política europea de vecindad, a través del MRR, en esta ocasión con la finalidad de apoyar al Estado de derecho y las reformas democráticas<sup>90</sup>. En la actualidad, estos y otros de los antiguos instrumentos financieros de la Comisión destinados a la ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo, han sido sustituidos por el *nuevo Instrumento*. Y, a partir del 2017, el despliegue de la EGUE ha servido para «oficializar», por medio de disposiciones de *soft law*, la intención y los esfuerzos de la UE y sus EEMM para erradicar la pobreza en el mundo a través de un *enfoque integrado* de los conflictos y las crisis, cuestión reconocida en la tercera de las prioridades que incorpora esta estrategia, y que pretende implicar a la Unión en todas las fases de los conflictos haciendo un uso coherente de todas las políticas puestas a su disposición en los distintos niveles de gobernanza. Estrategia que ya se había desarrollado, previamente, a través de la práctica de las misiones de paz con el ya comentado *enfoque integrado*, que utiliza todos los instrumentos disponibles, militares, diplomáticos y económicos, para la resolución de un conflicto. Y en la aplicación de esta estrategia se han incorporado, más recientemente, y como elementos transversales, los ODS, entre ellos, paz, seguridad y justicia y erradicación de la

---

<sup>88</sup> El antiguo programa PHARE fue creado en 1989 como principal instrumento financiero de ayuda a los países de Europa Central y Oriental (PECO) en el marco de la estrategia comunitaria de preadhesión.

<sup>89</sup> La misión recibió 7 millones de euros del FED para la formación de formadores de cuadros y de 1050 agentes de la Unidad de policía integrada (UPI), o la rehabilitación de la base de operación de la UPI, entre otras reformas. *Vid.* María JULIÀ BARCELÓ, *Las misiones de paz de la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 259-261.

<sup>90</sup> *Ibid.*, pp. 248-259.

pobreza. Ejemplifica esta estrategia más reciente, la misión EUTM Mozambique (2021)<sup>91</sup>, destinada a la formación militar y apoyo a las fuerzas armadas mozambiqueñas para proteger a la población civil y restablecer la seguridad en la provincia de Cabo Delgado. El mandato de restablecimiento de la seguridad está íntimamente vinculado al apoyo a la consolidación de la paz, la prevención de conflictos y el apoyo al diálogo, la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo, a través del enfoque integrado para la solución de la crisis humanitaria y de seguridad en esta provincia<sup>92</sup>. También la misión de cooperación militar EUMPM Níger (2022)<sup>93</sup>, destinada a contener las amenazas al país, proteger a la población del país y garantizar un entorno seguro y protegido, de conformidad con el Derecho de los derechos humanos y el Derecho internacional humanitario<sup>94</sup>, cuyas consecuencias en el aumento del número de desplazados internos y refugiados, crisis sanitarias, alimentarias y nutricionales recurrentes, etc., no tienen precedentes en esta región, ejemplifica esta nueva estrategia de enfoque integrado<sup>95</sup>. La misión se circunscribe al marco de la Estrategia de la UE para el Sahel, aplicada desde el 2011 con el objetivo de movilizar todos los instrumentos de que dispone, desde la ayuda humanitaria hasta las fuerzas de seguridad, en apoyo de las poblaciones de esta zona, para conseguir una estabilización a corto plazo y el desarrollo sostenible a largo plazo en los ámbitos social, medioambiental y económico, por lo que va más allá del mandato inicial de formación de capacidades militares para las fuerzas de Níger. La práctica de estas misiones muestra la interrelación entre paz, seguridad y desarrollo, enfatizada en la propuesta de la *Nueva Agenda para la Paz* que debe discutirse en septiembre de 2024, a través de la cual se subraya la interdependencia entre prevención y desarrollo, al tiempo que incluye un llamamiento a la comunidad internacional para redoblar los esfuerzos para alcanzar el desarrollo, superar la pobreza y reducir los riesgos de conflicto y violencia derivados de la desigualdad, la marginación y la exclusión. Esfuerzos que, por otro lado, no podrán materializarse sin la ayuda de las instituciones financieras internacionales<sup>96</sup>.

---

<sup>91</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, «Decisión (PESC) 2021/1143 del Consejo relativa a una Misión de Formación Militar de la Unión Europea en Mozambique (EUTM Mozambique)», de 12 de julio de 2021, *DOUE* L 247/93, de 13 de julio de 2021.

<sup>92</sup> *Ibid.*, antecedente (4).

<sup>93</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, «Decisión (PESC) 2022/2444 del Consejo, relativa a una Misión de Cooperación Militar de la Unión Europea en Níger (EUMPM Níger)», de 12 de diciembre de 2022, *DOUE* L 319/86, de 13 de diciembre de 2022.

<sup>94</sup> PARLAMENTO EUROPEO, «Aplicación de la política común de seguridad y defensa: informe anual 2022», párr. 56, en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0010\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0010_ES.html).

<sup>95</sup> Antecedente (1) de la decisión (PESC) 2022/2444, *op. cit.*

<sup>96</sup> Naciones Unidas, «Informe de políticas de nuestra agenda común 9: Nueva Agenda de Paz», julio de 2023, p. 20, en: [https://mexico.un.org/sites/default/files/2023-07/N2319038\\_Spanish.pdf](https://mexico.un.org/sites/default/files/2023-07/N2319038_Spanish.pdf).

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

El desarrollo sostenible y la lucha por la disminución y erradicación de la pobreza en la acción exterior de la UE están indisolublemente unidos a su política de cooperación al desarrollo, regulada en el TFUE como parte de la acción exterior de la PESC, junto con otras políticas de la Unión, entre ellas, la política comercial y la política aduanera, que se ha desarrollado a través de una tipología múltiple y variada de acuerdos internacionales celebrados por la UE con los PVD y los países menos adelantados, y cuya más reciente manifestación es el *Acuerdo de Samoa* (2023). Ahora bien, la PESC está también vinculada a la seguridad, a través de la PCSD, que se asienta sobre unas bases jurídicas radicadas en el TUE y basadas en la cooperación intergubernamental entre los EEMM. Ambas políticas se complementan, aun a riesgo de primar en no pocas ocasiones la seguridad por encima del desarrollo, aunque a partir del año 2017, las declaraciones y estrategias de la Unión, en especial, el *nuevo consenso europeo en materia de desarrollo*, junto con la aplicación de la EGUE en el marco de la PCSD, reconocen y priman el *enfoque integrado* de las crisis, lo que debería favorecer una intervención conjunta de la UE y sus EEMM a favor del desarrollo y la erradicación de la pobreza con todos los medios a su alcance: diplomáticos, económicos y también militares. Los medios diplomáticos incluyen los acuerdos internacionales de carácter económico o comercial de diversa tipología, sin olvidar las menciones al diálogo político siempre presente en la acción exterior de la Unión. Los medios económicos están vinculados con los diversos instrumentos financieros creados por los tratados de la UE, los acuerdos comerciales o los actos legislativos derivados, y que en la actualidad se vehiculan a través del *nuevo Instrumento*. Y los medios militares tienen como instrumento principal las misiones de la PCSD. Las primeras misiones de paz en 2003 ya demostraron que los instrumentos del antiguo primer pilar, en el marco de la política de cooperación al desarrollo, interactuaban con las misiones de paz sobre el terreno a través de mandatos como el Estado de derecho, la RSS o la ayuda humanitaria, todos vinculados, en última instancia, a la lucha contra la pobreza, puesto que pretenden establecer las bases para la recuperación y, finalmente, el desarrollo de estos territorios. La combinación de las declaraciones de *soft law* de la UE junto con la práctica de las misiones de paz supone un reconocimiento y la prueba de la interrelación entre cooperación al desarrollo, erradicación de la pobreza y seguridad, aspectos que refuerzan la *transversalidad* en la actuación exterior de la Unión, y la dirigen a su intervención tanto en aspectos económicos, como sociales o medioambientales, con la finalidad de recuperar las estructuras de gobierno y la economía de los países beneficiarios de la ayuda. En definitiva, y como se vuelve a plantear en la propuesta de renovación de la Agenda

2030 a través de la *Nueva Agenda para la Paz* de Naciones Unidas: paz, seguridad y desarrollo se refuerzan mutuamente y su interrelación exige una agenda más amplia, en la que caben factores como la pobreza, la sanidad, el medio ambiente, la economía política, las relaciones laborales, la igualdad y el resto de los derechos humanos. Todo ello en el marco de la construcción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas (ODS núm. 16), por lo que debe tener como fundamento los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo.