

NOTAS

DESARROLLO Y SEGURIDAD EN LA JURISPRUDENCIA DEL TJCE. LOS LÍMITES AL DISCURSO DE LA COHERENCIA EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

LUIS N. GONZÁLEZ ALONSO*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. HACIA UNA CONCEPCIÓN EQUILIBRADA DE LA INTERACCIÓN ENTRE DESARROLLO Y SEGURIDAD: LA CONTRIBUCIÓN DEL TJCE.
 1. DEL RIESGO DE INSTRUMENTALIZACIÓN DEL DESARROLLO AL SERVICIO DE LA SEGURIDAD...
 2. ...A LA ASUNCIÓN DE LA SEGURIDAD COMO CONDICIÓN INDISPENSABLE PARA EL DESARROLLO.
- III. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 47 DEL TUE: ¿PROTEGIENDO EL MÉTODO COMUNITARIO O SOCAVANDO LA COHERENCIA EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA?
- IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Con demasiada frecuencia la realidad internacional hace chirriar el complejo engranaje jurídico de la acción exterior de la Unión Europea. Y no me refiero ahora a acontecimientos extraordinarios o a crisis de gran en-

* Profesor Titular de Derecho Internacional Público, Departamento de Derecho Público General, Facultad de Derecho, Universidad de Salamanca, España.

Este trabajo forma parte del proyecto de investigación «Las relaciones entre la Unión Europea y Naciones Unidas: hacia la defensa del multilateralismo eficaz» (DER2008-05419/JUR), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. El autor también está integrado en el Grupo investigador de Excelencia (GR 247) reconocido por la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León.

vergadura, que a menudo provocan profundas fracturas o simplemente parálisis en su seno, sino al devenir cotidiano de las relaciones internacionales. Cada vez que el tratamiento de los problemas exige un enfoque integrado, la combinación de instrumentos o «políticas» de distinta naturaleza, el riesgo de dislocación se acentúa. Más aún si este tipo de situaciones aboca a la Unión a lo que solemos identificar como un escenario «interpilares».

Buena muestra de ello han sido tradicionalmente los supuestos de tensión entre la regulación del comercio con terceros países y la protección de los intereses de los Estados miembros, o de la Unión, en materia de seguridad exterior¹. Más recientemente la práctica de la acción exterior europea ha comenzado a ofrecernos también manifestaciones conflictivas de este fenómeno en el ámbito de la cooperación al desarrollo. En concreto, el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de pronunciarse en un breve lapso de tiempo sobre dos litigios interinstitucionales a propósito de medidas o actuaciones de la UE que se situaban a caballo entre las políticas de desarrollo y seguridad². Casualidad o no, estas decisiones judiciales han visto la luz en un momento particularmente intenso en cuanto a iniciativas tendentes a reforzar la coherencia entre ambas políticas. Baste recordar a este respecto que el 20 de noviembre de 2007, tan sólo unas semanas después de la primera de estas sentencias y unos pocos meses antes de la segunda, los ministros de defensa y desarrollo de los Estados miembros participaban conjuntamente por primera vez en una sesión del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores a fin de aprobar un documento específico en la materia³.

Pero además del interés que presenta el análisis de la interacción entre desarrollo y seguridad, estos asuntos invitan a reflexionar también sobre cuestiones de mayor calado constitucional, como la interpretación del artículo 47 del TUE, que afectan a la configuración misma de la acción exterior de la UE, tanto en su formato anterior como en el existente tras la entrada

¹ Entre otros muchos, esta cuestión ha sido analizada por GONZÁLEZ ALONSO, L. N., *Política comercial y relaciones exteriores de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 1998; en particular, capítulo VII, pp. 366 ss.

² TJCE, Sentencias de 23 de octubre de 2007, *Parlamento Europeo c. Comisión*, C-403/05, *Rec. I-9045*; y de 20 de mayo de 2008, *Comisión c. Consejo*, C-91/05, *Rec. I-3651*.

³ «Conclusiones sobre Seguridad y Desarrollo» (Doc. 15240/07, pp. 35 ss.), mediante las que se identifican las áreas prioritarias de trabajo en este campo y se encomienda a la Comisión y a la Secretaría General del Consejo, en estrecha colaboración con los Estados miembros, la elaboración de un Plan de acción específico.

en vigor del Tratado de Lisboa, y que subyacen igualmente en algún otro destacado pronunciamiento de la reciente jurisprudencia del TJCE en materia de relaciones exteriores⁴. No en vano en el nuevo Tratado de la Unión, lejos de desaparecer, aquel precepto verá reforzado su valor como clave de bóveda en la articulación jurídica del sistema⁵.

Examinemos con mayor detalle cada uno de estos dos aspectos, que definen la estructura del presente trabajo, asumiendo que, más allá del insoslayable análisis jurídico que merecen, su combinación ofrece también una excelente oportunidad para reflexionar en clave política sobre el papel que la jurisprudencia del TJCE puede desempeñar en un momento particularmente delicado para el futuro de la acción exterior de la UE. Así pues, y con las limitaciones propias de una Nota de estas características, el objetivo no consiste tanto en repasar de un modo sistemático el contenido de aquellas sentencias, como en tratar de situarlas en un contexto jurídico-político más amplio, llamando la atención sobre algunas de sus principales virtualidades.

II. HACIA UNA CONCEPCIÓN EQUILIBRADA DE LA INTERACCIÓN ENTRE DESARROLLO Y SEGURIDAD: LA CONTRIBUCIÓN DEL TJCE

Desde mediados de los años noventa del siglo pasado, y de un modo aún más evidente tras la Cumbre Mundial de 2005⁶, el debate sobre la vinculación entre seguridad y desarrollo se ha convertido en una constante en la agenda internacional⁷. En este contexto, y después de afrontar una

⁴ Me refiero a la controversia suscitada a raíz de la aplicación por parte de la UE de las denominadas «sanciones inteligentes» («*smart sanctions*») decretadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en materia de lucha contra el terrorismo internacional, finalmente zanjada mediante sentencia del TJCE de 8 de septiembre de 2008 (*Kadi y Al Barakat*, C-402/05 P y C-415/05 P, *Rec. I-6351*).

⁵ Bajo la forma del artículo 40 del nuevo Tratado de la UE.

⁶ Precedida, entre otros muchos esfuerzos de reflexión, por el Informe del Secretario General de Naciones Unidas, *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derecho humanos para todos* (A/592005, 21 de marzo de 2005), cuyos postulados a este respecto fueron recogidos en gran medida por el Documento Final de la Cumbre (A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005).

⁷ Vid. por ejemplo, a este respecto y con carácter general, el trabajo de GRASA HERNÁNDEZ, R., «Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana. De la teoría al programa político y la operacionalización», *Revista CIDOB d'Afers*

profunda reforma de su política de cooperación así como un razonable estremo de sus nuevas capacidades en materia de seguridad y defensa, orientadas en particular hacia la gestión internacional de crisis, la Unión Europea se considera especialmente dotada para asumir un mayor protagonismo, incluso un papel decisivo, en este ámbito. Documentos de capital importancia en la evolución de la acción exterior de la Unión en estos últimos años, como la *Estrategia Europea de Seguridad* o el *Consenso Europeo sobre Desarrollo*, así lo atestiguan⁸. El problema radica, como es obvio, en la distinta naturaleza de ambas políticas y la consiguiente dificultad para aprovechar eficazmente las enormes potencialidades que su utilización conjunta en teoría ofrece a la UE.

Éste es el escenario al que, en términos jurídicos, se ve confrontado el Tribunal de Justicia en los asuntos objeto de estudio en este trabajo. Un escenario caracterizado por la tensión que genera en el seno de la Unión la adopción de medidas con las que se pretende contribuir simultáneamente al fortalecimiento de la seguridad y de los procesos de desarrollo en terceros países. Algo que inexorablemente conduce al juez comunitario a tener que adscribir la iniciativa controvertida al ámbito de actuación de una de las políticas en liza, por más que se esfuerce, y en gran medida consiga, apostar en sus pronunciamientos por una concepción integradora y equilibrada de la interacción entre seguridad y desarrollo. Son los límites al discurso de la coherencia en la acción exterior de la UE que revelan estas sentencias. Pero, descendamos al análisis concreto de cada una de ellas.

Internacionales, n.º 76, febrero 2007, pp. 9-46. Desde la perspectiva específica de la UE, entre otros, JANER TORRENS, J. D., «La contribución del Consenso europeo sobre el desarrollo al mantenimiento de la paz y la seguridad mundial», en HUESA VINAIXA, R. (coord.), *Derecho humanos, responsabilidad internacional y seguridad colectiva. Intersección de sistemas*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 143-160; SOBRINO HEREDIA, J. M., «Seguridad y subdesarrollo en la política de la Unión Europea de cooperación para el desarrollo», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 18, 2006, pp. 51-68.

⁸ *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, aprobada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003 (doc. 15895/03); y Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea (DO C 46 de 24.2.2006). En ambos documentos se concibe la seguridad como condición previa para el desarrollo, al tiempo que se constata que sin desarrollo y sin avances significativos en la lucha contra la pobreza resultará prácticamente imposible garantizar la paz en un buen número de regiones del planeta.

1. DEL RIESGO DE INSTRUMENTALIZACIÓN DEL DESARROLLO AL SERVICIO DE LA SEGURIDAD...

En el origen del pronunciamiento del TJCE en el asunto *Parlamento Europeo c. Comisión*, de 23 de octubre de 2007⁹, encontramos un supuesto de hecho que ilustra una de las tendencias más claramente perceptibles en el panorama de la cooperación internacional de la última década, en particular desde del 11 de septiembre de 2001: la denominada «securitización» de la ayuda. Dicho de otro modo, la subordinación de las políticas de desarrollo a los objetivos o exigencias de la seguridad global. Es éste un fenómeno que bien podría calificarse de interacción negativa entre seguridad y desarrollo, en la medida en que puede conducir a una desnaturalización de los instrumentos arbitrados para atender a la consecución del segundo de estos fines.

En efecto, puede que la Comisión, al aprobar en el marco de su capacidad de gestión de la política comunitaria de cooperación al desarrollo una iniciativa tendente a mejorar la seguridad de las fronteras en Filipinas, sólo pretendiese agilizar la puesta en marcha del proyecto, recurriendo en el complejo entramado de la acción exterior europea a la vía más rápida y eficaz para ejecutarlo¹⁰. Pero no podía desconocer que al actuar así estaba forzando uno de los instrumentos de aquella política, puesto que el auténtico objetivo de la medida controvertida no era el desarrollo en sentido estricto sino la lucha contra el terrorismo internacional, mediante la asistencia al tercer país beneficiario en sus esfuerzos para cumplir con las

⁹ Asunto C-403/05, antes citado. Mediante su recurso, el Parlamento Europeo pretendía, y a la postre consiguió, que se anulase la Decisión ASIA/2004/016-924, en virtud de la cual se había aprobado un proyecto relativo a la seguridad de las fronteras en Filipinas. La Comisión había adoptado esta Decisión en el marco de los procedimientos que entonces regulaban la ejecución del Reglamento (CEE) n.º 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia (*DO L 52* de 27.2.1992, p. 1).

¹⁰ En concreto, la capacidad de gestión de la ayuda financiera y técnica y de la cooperación económica que le reconocía el art. 15 del mencionado Reglamento 443/92. Mucho más complejo habría resultado, obviamente, tratar de sacar adelante una medida de estas características en el marco de la PESC, no sólo por razones atinentes al proceso de decisión, sino también por las limitaciones presupuestarias que afectan a esta última. Al margen, claro está, de que el protagonismo de la Comisión a la hora de realizar propuestas al Consejo en el marco de esta política es mucho más reducido.

obligaciones resultantes de la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas¹¹.

La Comisión tuvo que contar para ello, como es obvio, con el beneplácito de los Estados miembros que, a diferencia de la actitud mucho más recelosa que paralelamente estaban adoptando en el asunto que analizaremos a continuación, no vieron mayor inconveniente en autorizar el recurso a las competencias de ejecución previstas en el Reglamento 443/92, relativo a la cooperación con América Latina y Asia, a fin de que aquella pudiera destinar casi cinco millones de euros a financiar el proyecto controvertido¹². Particularmente llamativa resultó a este respecto, y ya en sede judicial, la posición mantenida por España, único Estado miembro que intervino en este procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión; la misma a la que se estaba oponiendo, en este caso junto con algunos otros Estados miembros, por motivos prácticamente idénticos en ese otro escenario paralelo de confrontación¹³.

Hubo de ser, en fin, el Parlamento Europeo quien desafiara la legalidad de la iniciativa de la Comisión preocupado, no tanto por la incorrecta utilización de un instrumento de cooperación al desarrollo, como por el menoscabo que aquella representaba para sus competencias en el contexto del delicado equilibrio institucional que caracteriza al proceso de decisión comunitario y que, a juicio del PE, había sido vulnerado por la Comisión al excederse en el ejercicio de sus poderes de ejecución. En apoyo de su pretensión el Parlamento se vio obligado, no obstante, a invocar la salvaguarda de los objetivos de la política de desarrollo frente a las exigencias derivadas de la lucha contra el terrorismo internacional, ofreciendo así al Tribunal de Justicia una buena oportunidad para pronunciarse sobre la interacción entre seguridad y desarrollo en la acción exterior de la UE.

Es probable, en todo caso, que el juez comunitario no la hubiese aprovechado del modo en que lo hizo de no haber tenido pendiente de forma

¹¹ Así se reconocía expresamente en los fundamentos 1 y 3 de la Decisión impugnada, no publicada en el *DO* pero reproducida por el TJCE en su sentencia (apartados 16-18).

¹² En efecto, la propuesta relativa a la financiación de este proyecto fue presentada por la Comisión en la reunión del comité de reglamentación previsto por el Regl. 443/92, que tuvo lugar los días 17 y 18 de noviembre de 2004. Ante las reservas expresadas inicialmente por algunos Estados miembros en relación con la base jurídica de la Decisión, la propuesta se remitió al procedimiento escrito, que concluyó el 7 de diciembre con una resolución favorable aprobada por dicho comité por mayoría cualificada.

¹³ Me refiero obviamente al ya mencionado asunto *Comisión c. Consejo* (C-91/05), en el que seis Estados miembros, entre ellos España, intervinieron, como veremos a continuación, en apoyo del Consejo frente a las pretensiones de la Comisión.

coetánea la resolución de ese otro litigio interinstitucional de similares características. Y es que, pese a poder haber zanjado el asunto expeditivamente limitándose a examinar la decisión controvertida a la sola luz del Reglamento 443/92, el TJCE se esfuerza por justificar la singularidad de su fallo en el contexto más amplio de la política comunitaria de cooperación, tratando de preservar su carácter evolutivo, en particular por lo que se refiere a la relación entre seguridad y desarrollo.

No era precisa, en efecto, una argumentación demasiado alambicada para concluir que la Comisión se había excedido en el ejercicio de sus competencias de ejecución, al aprobar sobre la base de un instrumento de cooperación al desarrollo medidas claramente orientadas a fortalecer la lucha contra el terrorismo internacional. Máxime cuando pocos años antes había intentado, sin éxito, incorporar de forma explícita al ámbito de aplicación del mencionado Reglamento la consecución de este tipo de objetivos¹⁴. Una cosa es, como recordó con acierto la Abogado General J. Kokott en sus conclusiones, que a través de la interpretación de las disposiciones del Tratado en materia de ayuda al desarrollo pueda acogerse una cierta evolución en la concepción comunitaria del objeto de esta política, y otra muy distinta que esa evolución pretenda propiciarla directamente la Comisión en el marco de su actividad ejecutiva o de gestión¹⁵.

Pues bien, pese a ello, tanto el Tribunal como la propia Abogado General no se limitan a cobijarse bajo el manto de este razonamiento sino que se preocupan por dejar a salvo esa capacidad evolutiva o concepción amplia de la política de cooperación¹⁶. El hecho de que en este caso deba anularse la decisión de financiación del proyecto de seguridad de las fronteras en Filipinas, no es óbice para que las consideraciones atinentes a la seguridad puedan y deban integrarse armoniosamente entre los objetivos del desarrollo. Sin ir más lejos, como recuerdan ambos, el legislador comunitario dio buena muestra de ello al aprobar a finales de 2006, sobre la base

¹⁴ En efecto, como recuerda el TJCE en su Sentencia (apartado 59), la Comisión había presentado en el año 2002 al PE un proyecto de modificación del Reglamento 443/92, en el que se mencionaba de manera explícita la lucha contra el terrorismo como uno de los ámbitos de acción de la ayuda al desarrollo (COM (2002) 340 final de 02.07.2002).

¹⁵ Conclusiones presentadas el 22 de mayo de 2007, Puntos 73 y ss. Vid. igualmente, a este respecto, las observaciones de M. CREMONA en su comentario a esta sentencia, *Common Market Law Review*, vol. 45, 2008, pp. 1733 ss.

¹⁶ Algo que el TJCE, bien es cierto que en un contexto mucho menos problemático, ya había hecho, por ejemplo, en su Sentencia de 3 de diciembre de 1996, *Portugal c. Consejo*, C-268/94 (*Rec.* p. I-6177).

de los artículos 179 y 181 A del TCE, el denominado *Instrumento de Estabilidad*, en virtud del cual podría haberse adoptado sin mayores dificultades la iniciativa controvertida¹⁷. No en vano su artículo 4 contempla expresamente como ámbito susceptible de ayuda financiera y técnica, «la potenciación de la capacidad de hacer que se cumpla la ley y de las autoridades judiciales y administrativas que participan en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, incluidos el tráfico ilícito de personas, de drogas, de armas de fuego y explosivos y el control eficaz del comercio y el tránsito ilegales»; todo ello, claro está, con el objetivo último de promover unas condiciones estables que permitan el desarrollo¹⁸.

Dicho de otro modo, el fortalecimiento institucional «no constituye un fin en sí mismo»¹⁹ y no puede, por tanto, ser utilizado como coartada para adscribir automáticamente a la política de cooperación cualquier medida de esa naturaleza por el simple hecho de que su beneficiario sea un país en desarrollo. Ahora bien, y en sentido contrario, nada impide que iniciativas de ese tipo que incidan en el sector de la seguridad puedan ser abordadas en el marco de la política de cooperación, siempre y cuando vayan orientadas a la consecución de objetivos vinculados al desarrollo y hayan sido concebidas como tales por parte de la UE.

Ésta es en efecto, y aunque no se mencione de forma expresa, la puerta que tanto el Tribunal como la Abogado General Kokott pretendieron dejar abierta en un contexto en el que se imponía claramente censurar, por ilegal, la actuación de la Comisión. De tal suerte que, pocos meses después y en circunstancias materiales muy similares, no resultase incoherente avalar la posición jurídica de esta misma institución, en este caso como demandante frente al Consejo, reclamando la pertinencia de fundar en la política de cooperación otra decisión que se situaba, de un modo todavía

¹⁷ Reglamento (CE) n.º 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Estabilidad (*DO L 327 de 24.11.2006*), mediante el que se pretende precisamente mejorar la eficacia de la acción exterior de la UE en ese tipo de escenarios en los que confluyen desarrollo y seguridad. Este Reglamento fue adoptado en el marco de la reforma global de los instrumentos de la política de cooperación comunitaria que se produjo a finales de 2006, aprovechando el inicio de un nuevo ciclo de perspectivas financieras (2007-2013). Entre ellos figura también el Regl. 1905/2006, de 18 de diciembre de 2006, en virtud del cual se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (*DO L 378 de 27.12.2006*, p. 41), y que delega, entre otras muchas normas, el Regl. 443/92.

¹⁸ Tal y como se desprende del art. 1.2 del mismo Reglamento.

¹⁹ Como señala el TJCE en el apartado 61 de su Sentencia.

más evidente, a caballo entre los objetivos del desarrollo y los de la seguridad.

Pero más allá de esta función, que sin duda cumple, no cabe atribuir a la argumentación del TJCE en el asunto analizado un efecto benéfico general, capaz de integrar armoniosamente desarrollo y seguridad en la acción exterior de la UE. Antes o después la tensión reaparecerá como consecuencia de la inexistencia de una competencia comunitaria autónoma en materia de seguridad²⁰. Podremos aprovechar al máximo el carácter abierto y evolutivo de la política de cooperación, contemplando incluso de forma expresa, como se ha hecho con el *Instrumento de Estabilidad*, la posibilidad de recurrir en su seno a iniciativas que, si bien están inspiradas por la lógica del desarrollo, inciden claramente en el sector de la seguridad. Pero en última instancia siempre llegará un momento en el que la naturaleza específica y distinta de la competencia de la Unión en materia de seguridad obligará a trazar la línea de demarcación entre estas dos realidades, que por cierto mantendrán su singularidad y su configuración separada tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa²¹.

¿Dónde y cómo establecer ese límite entre ambas políticas? Es la operación a la que el Tribunal hubo de hacer frente en el segundo de los pronunciamientos objeto de estudio en este trabajo.

²⁰ Sin ir más lejos, esa tensión se reprodujo durante el proceso de negociación del Instrumento de Estabilidad, a la hora de determinar su exacto ámbito de aplicación. Al margen de iniciativas como la que suscitó la presente controversia, la Comisión pretendía incorporar a este reglamento otro tipo de medidas relacionadas con la seguridad nuclear, el envío de observadores militares, el mantenimiento de la paz, el apoyo a procesos de desarme o a la reforma del sector de la seguridad en terceros Estados. Tanto el Consejo como el Parlamento Europeo se negaron a aceptarlo, matizando además cuidadosamente hasta qué punto podrían llevarse a cabo actuaciones de otra naturaleza, como las relativas a las armas de fuego, al amparo de este instrumento (vid. al respecto los comentarios de CREMONA, M., *loc. cit.*, p. 1741).

²¹ Vid. a este respecto, entre otras, las reflexiones de ESTEVE GARCÍA, F., «Alcance de las competencias externas de la UE en el Tratado de Lisboa», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 16, junio 2008; GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «¿Quién dijo que desaparecen los pilares? La configuración jurídica de la acción exterior de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida a la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 393 ss.; KOUTRAKOS, P., «Primary law and policy in EU external relations, moving away from the big picture», *European Law Review*, vol. 33, october 2008, pp. 666 ss.

2. ...A LA ASUNCIÓN DE LA SEGURIDAD COMO CONDICIÓN INDISPENSABLE PARA EL DESARROLLO

En efecto, si en el asunto anterior la interacción entre desarrollo y seguridad no constituía el núcleo fundamental de la controversia sometida al TJCE, esta cuestión se convierte en el foco exclusivo de atención de los litigantes, Comisión y Consejo, en el marco del procedimiento resuelto mediante sentencia de 20 de mayo de 2008²². Ambas instituciones pugnan directamente en este caso por defender la adscripción de una iniciativa concreta, tendente a fortalecer las capacidades de un grupo de países africanos para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, bien a la política comunitaria de cooperación al desarrollo, bien a la política exterior y de seguridad común de la Unión.

Pese a ello, o quizá debido a ello, el Tribunal prefirió pronunciarse antes sobre el asunto ya analizado, menos trascendente y que, sin embargo, había sido iniciado bastantes meses después que el relativo a las armas ligeras²³. En su ánimo tal vez pesase la voluntad de evitar que su toma de posición en este último, mucho más relevante desde todos los puntos de vista, pudiera verse debilitada por un fallo inmediatamente posterior y en apariencia contradictorio, ya que estaría quitándole a la Comisión la razón que acababa de darle en un contexto material muy similar²⁴. Puede también que el desfase en la resolución de ambos casos se debiera simplemente a la mayor complejidad y enjundia de las cuestiones que habían de ventilarse en el marco del recurso de anulación interpuesto por la Comisión

²² TJCE, Sentencia de 20 de mayo de 2008, *Comisión c. Consejo*, C-91/05, ya mencionada.

²³ Mientras que el Parlamento Europeo interpuso su recurso contra la Comisión en el asunto relativo a la seguridad de las fronteras en Filipinas el 16 de noviembre de 2005, esta última había iniciado el procedimiento contra el Consejo en el asunto de las armas ligeras varios meses antes, en concreto el 21 de febrero de 2005. La vista de este caso se celebró todavía antes (5 de diciembre de 2006) que la del anterior (20 de marzo de 2007). Pero, a partir de ahí, el desfase entre ambos se fue acentuando por lo que se refiere al tiempo que tanto los respectivos Abogados generales se tomaron para presentar sus conclusiones (casi diez meses en un caso y apenas dos en el otro), como el propio Tribunal para emitir sus sentencias en las fechas ya indicadas.

²⁴ Como veremos a continuación, el TJCE anula en el asunto relativo a las armas ligeras y de pequeño calibre, a instancias de la Comisión, la Decisión adoptada por el Consejo en el ámbito de la PESC.

contra el Consejo. No en vano, era la primera ocasión en la que el TJCE iba a tener que pronunciarse sobre la interpretación del artículo 47 del TUE a propósito de la interacción entre el primer y el segundo pilar de la Unión, es decir, entre una de las políticas previstas en el Tratado CE y el Título V del TUE²⁵.

Lo cierto es que la conexión entre estos dos asuntos era evidente y, si se mira bien, el riesgo de contradicción o incoherencia entre los respectivos fallos del Tribunal de Justicia más aparente que real. Porque, si bien ante supuestos de hecho similares en un caso censura la actuación de la Comisión mientras que en el otro, en teoría más problemático, respalda sus pretensiones, tanto en uno como en otro el juez comunitario apuesta por una misma concepción abierta y evolutiva de la política de cooperación, capaz de articular de un modo equilibrado en sus instrumentos la relación entre los objetivos propios del desarrollo y la preocupación por la seguridad. La diferencia estriba en que en el primero hubo de defender ese equilibrio frente a los excesos de la Comisión y en el segundo frente a los del Consejo actuando en el ámbito de la PESC; pero en ambos protegiendo la naturaleza específica de la política de cooperación y su capacidad para abordar de un modo integral los procesos de desarrollo.

Éste es, en efecto, el escenario que estuvo en el origen del pronunciamiento del TJCE en el «asunto sobre las armas ligeras». Cuando la Comisión se disponía a realizar, en aplicación de las previsiones del Convenio de Cotonú y de los instrumentos que lo desarrollan²⁶, una propuesta de financiación para apoyar a la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO) en sus esfuerzos para controlar el tráfico de armas ligeras y de pequeño calibre, el Consejo se le adelantó aprobando directa-

²⁵ HELISKOSKI, J., «Small arms and Light weapons within the Union's pillar structure: An analysis of Article 47 of the EU Treaty», *European Law Review*, vol. 33, 2008, p. 900; MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., «Sobre el reparto horizontal de competencias entre la CE y la UE (Comentario a la Sentencia del TJCE, de 20 de mayo de 2008, as. Comisión c. Consejo —Lucha contra la proliferación de armas ligeras—, C-91/05)», *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 29, enero-abril 2009, p. 104. Como subrayan estos autores y tendremos ocasión de comentar más adelante, el Tribunal se había pronunciado antes sobre la interpretación de este precepto del TUE, pero siempre en el contexto de conflictos entre políticas comunitarias y actos adoptados por el Consejo en el marco del tercer pilar de la Unión.

²⁶ En concreto, del art. 11 del mencionado Convenio y de la Estrategia de Cooperación Regional y el Programa Indicativo Regional, aprobados conjuntamente por la Comisión Europea, de una parte, y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMAO), de otra.

mente una decisión en virtud de la cual se aportaba la financiación y la asistencia técnica necesarias a tal fin, destinadas en particular a propiciar la transformación en un Tratado internacional de la moratoria sobre la fabricación, importación y exportación de este tipo de armas que los Estados miembros de la CEDEAO ya venían observando, así como a crear una «unidad de armas ligeras» dentro de la Secretaría técnica de esta organización internacional²⁷. La decisión del Consejo se fundó, además de en el artículo 23 del TUE, en la Acción común que el propio Consejo había adoptado el 12 de julio de 2002 con el objetivo general de combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre²⁸.

Ante esta iniciativa, y no sin antes haber dejado constancia expresa de su oposición durante el proceso de elaboración de la misma²⁹, la Comisión interpuso un recurso dirigido, no sólo a conseguir la anulación de la decisión controvertida, sino también la declaración de inaplicabilidad, por ilegal, de la Acción común que le sirvió de fundamento. Invocó para ello un único motivo, plenamente compartido en este caso por el Parlamento Europeo que intervino en apoyo de sus pretensiones: la invasión de las competencias atribuidas a la Comunidad en materia de cooperación al desarrollo y, en consecuencia, la infracción del artículo 47 del TUE.

Al Tribunal se le planteaba, pues, un doble cometido, al margen del examen de las cuestiones atinentes a la admisibilidad del recurso que resolvió expeditivamente³⁰. Por un lado, interpretar el significado y alcance de aquel precepto en un contexto en el que hasta entonces no había tenido

²⁷ Como señala el Abogado General Mengozzi en sus conclusiones (nota n.º 9), la moratoria había sido solemnemente acordada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la CEDEAO en la cumbre de Abuja, los días 30 y 31 de octubre de 1998, por una duración de tres años, y renovada por tres años más en 2001.

²⁸ Acción común 2002/589/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2002 (*DO L* 191 de 19.7.2002).

²⁹ El contenido de la declaración que, con motivo de la discusión del proyecto correspondiente a la Decisión impugnada en el marco del Comité de Representantes Permanentes, la Comisión hizo constar en el acta de la reunión del Consejo (Doc. n.º 15236/04 PESC 1039, de 25 de noviembre de 2004), aparece reproducido en el apartado n.º 23 de la sentencia del TJCE.

³⁰ Apartados 29 a 34 de la sentencia. Estas cuestiones se referían a la admisibilidad, tanto del recurso de anulación contra la Decisión impugnada, como de la excepción de ilegalidad interpuesta en relación con determinadas disposiciones de la Acción común controvertida. El Abogado General Mengozzi prestó más atención a estas cuestiones, en particular a las relativas a la excepción de ilegalidad, en los apartados 29 a 72 de sus conclusiones.

ocasión de pronunciarse. Por otro, determinar hasta qué punto la política comunitaria de cooperación podía integrar en su seno actuaciones dirigidas a luchar contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre en terceros países en desarrollo. Obsérvese que, a diferencia del asunto sobre la seguridad de las fronteras en Filipinas, en este caso la controversia a propósito del solapamiento entre desarrollo y seguridad se manifiesta directamente, en un escenario de competencia frontal entre la Comisión y el Consejo por la adopción de una misma medida, y revestida, por tanto, de implicaciones constitucionales de mucho mayor calado, que analizaremos en el próximo epígrafe. Pero comencemos por los aspectos materiales, por la concepción del desarrollo que el juez comunitario avala en su sentencia.

Porque, en definitiva, de lo que se trataba era de esto, de establecer los límites más allá de los cuales una iniciativa de cooperación con la que se pretende mejorar las condiciones de seguridad en los países beneficiarios, pierde su naturaleza esencial vinculada al desarrollo para convertirse pura y simplemente en una medida de seguridad. A juicio de la Comisión, esta frontera no se traspasaba con la decisión controvertida, consistente en suministrar a la CEDEAO la financiación y la asistencia técnica necesarias para fortalecer su capacidad de actuación en relación con el control de la proliferación y la acumulación desestabilizadora de las armas ligeras y de pequeño calibre. Y, en consecuencia, una medida de estas características nunca debió adoptarse en el marco de la PESC, máxime cuando existía una propuesta coetánea y de idéntico contenido en el ámbito de la política comunitaria de cooperación. Por ello, la Comisión no sólo reclama la anulación de esta decisión en concreto, sino también la declaración de ilegalidad del título II de la Acción común que le sirvió de fundamento, en la medida en que en él se contemplaba genéricamente la posibilidad de que el Consejo suministrase ayuda financiera y técnica a los países terceros afectados por aquel fenómeno.

En apoyo de estas pretensiones, la Comisión invocó el art. 11 del Convenio de Cotonú, relativo a las «políticas en favor de la paz, prevención y resolución de los conflictos» y en cuyo apartado tercero se menciona expresamente la necesidad de abordar la lucha contra el tráfico ilícito y la acumulación excesiva de las armas ligeras y de pequeño calibre, así como con carácter más general la relevancia de este tipo de actuaciones como condición ineludible para la viabilidad de cualquier proceso de desarrollo³¹.

³¹ Apartados 37 a 39 de la Sentencia.

Es en relación con este último argumento donde la Comisión se cobra su principal triunfo en el marco de este procedimiento, al margen de conseguir también, claro está, la anulación de la Decisión controvertida por infringir el artículo 47 del TUE. A juicio del TJCE, parafraseando los términos del «Consenso europeo sobre desarrollo», no cabe esperar desarrollo sostenible alguno ni erradicación de la pobreza sin paz ni seguridad y, en consecuencia, la nueva política comunitaria de cooperación debe estar en condiciones de incidir sobre estos aspectos integrándolos adecuadamente en sus instrumentos de actuación³².

Aunque el Tribunal no ilustra su discurso en este caso aludiendo al *Instrumento de Estabilidad*, cosa que sí hizo por cierto alguno de los Estados miembros durante la vista oral del procedimiento³³, es la argumentación previamente desarrollada en el asunto *PE c. Comisión*, que cobra así pleno significado, la que le permite respaldar esta visión abierta y dinámica de la política de cooperación. Sin ella le habría resultado difícil al juez comunitario avalar ahora los postulados de la Comisión, aun cuando su comportamiento en este caso estuviese desprovisto de las connotaciones negativas del anterior en cuanto a la «instrumentalización» del desarrollo al servicio de la seguridad.

De esta forma, y descendiendo ya al análisis del contenido concreto de la Decisión impugnada, el TJCE puede concluir que, si bien ésta se inscribe dentro de una perspectiva general de mantenimiento de la paz y fortalecimiento de la seguridad internacional, su finalidad específica consiste en fortalecer las capacidades de un grupo de países africanos para luchar contra un fenómeno que constituye un obstáculo para su desarrollo³⁴. En la medida en que este objetivo no puede considerarse accesorio o subsidiario respecto del anterior, y por obra del artículo 47 del TUE, no cabe sino

³² Y, en este sentido, «determinadas medidas dirigidas a prevenir la fragilidad de los países en vías de desarrollo, incluidas las adoptadas en el marco de la lucha contra la proliferación de las armas ligeras y de pequeño calibre, pueden contribuir a eliminar o reducir obstáculos al desarrollo económico y social de dichos países», Apartados 66-68 de la Sentencia.

³³ En concreto el gobierno francés, que lo trajo a colación en apoyo de las pretensiones del Consejo y, por tanto, en un sentido contrario al que finalmente adoptaría el TJCE en su sentencia. Comentando esta circunstancia, el Abogado General Mengozzi recuerda la Declaración Conjunta que el Consejo y la Comisión acordaron en el momento de aprobar el Reglamento 1717/2006, y en virtud de la cual se comprometían a no adoptar sobre la base de este Instrumento iniciativas como la Decisión controvertida hasta que el Tribunal no se pronunciase en el presente asunto (Puntos 190 ss. de sus conclusiones).

³⁴ Apartados 95-98 de la Sentencia.

constatar entonces que el Consejo invadió las competencias de la Comunidad en materia de cooperación al desarrollo al adoptar la mencionada Decisión en el ámbito de la PESC. Éste es el único aspecto, ciertamente determinante, en el que el Abogado General Mengozzi se distanciaba de la posición finalmente mantenida por el Tribunal, ya que en opinión de aquél la iniciativa del Consejo iba encaminada principalmente a la consecución de objetivos vinculados al mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional³⁵.

No obstante, y al igual que en el asunto relativo a la seguridad de las fronteras en Filipinas, esta lectura dinámica y desacomplejada del sentido de la cooperación que propicia el Tribunal en su sentencia, atenta a la complejidad y a las necesidades reales de los procesos de desarrollo en el actual panorama internacional, se ve confrontada en última instancia a las mismas limitaciones resultantes de la estructura constitucional de la Unión. Y, hasta cierto punto, lo que el juez comunitario da con una mano se ve obligado a quitarlo con la otra³⁶. Rechaza, en efecto, la pretensión de la Comisión dirigida a cuestionar la legalidad de las disposiciones de la Acción común controvertida en las que se contempla la posibilidad de adoptar medidas de ayuda financiera y asistencia técnica. En otras palabras, la anulación de la Decisión impugnada en este caso no quiere decir, con carácter general, que el Consejo no pueda aprobar en el ámbito de la PESC iniciativas de esa misma naturaleza con el objetivo de luchar contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre en terceros países. Éstas no quedan reservadas, pues, a la esfera de la política de cooperación.

En definitiva, el TJCE no puede ir más allá en la demarcación material entre ambas políticas³⁷. Por lo que, mientras éstas mantengan su natu-

³⁵ Conclusiones del AG Mengozzi, Puntos 213 ss.

³⁶ Expresión utilizada por N. NEUWAHL, refiriéndose al fallo del TJCE en este asunto, en su «Editorial Comment. Law-making and Rendering Justice in Shadowland: Fundamental Case Law on External Relations», *European Foreign Affairs Review*, vol. 13, 2008, p. 428.

³⁷ Como él mismo reconoce, «si bien existen medidas como la prestación de apoyo político al establecimiento de una moratoria o incluso la colecta y la destrucción de armas, que corresponden más bien al ámbito de las operaciones de mantenimiento de la paz, de fortalecimiento de la seguridad internacional o de promoción de la cooperación internacional, que se inscriben entre los objetivos de la PESC enunciados en el artículo 11 UE, apartado 1, *la decisión de movilizar fondos y prestar asistencia técnica a un grupo de países en desarrollo para alcanzar un proyecto de convenio puede pertenecer tanto al ámbito de la política de cooperación al desarrollo como al de la PESC*» (apartado 105 de la sentencia; cursiva añadida).

raleza específica, y distinta entre sí, sólo restará invocar, como el propio juez comunitario hace reiteradamente en su sentencia, la imperiosa necesidad de garantizar la coherencia y la complementariedad entre ellas para evitar problemas en la acción exterior de la Unión³⁸. Una necesidad tan acuciante como difícil de satisfacer en un contexto caracterizado por el blindaje competencial entre pilares. Pero esto nos lleva ya directamente al análisis del artículo 47 del TUE, en su versión anterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

III. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 47 DEL TUE: ¿PROTEGIENDO EL MÉTODO COMUNITARIO O SOCAVANDO LA COHERENCIA EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA?

Al margen de las consideraciones atinentes a la interacción entre desarrollo y seguridad, el «asunto sobre las armas ligeras» presenta una enorme relevancia desde el punto de vista de la interpretación del artículo 47 del TUE³⁹. Y ello, no sólo por haber brindado por primera vez al Tribunal la oportunidad de pronunciarse sobre el alcance de esta disposición en relación con la PESC, sino porque es la ocasión en la que, con independencia de la materia afectada, el juez comunitario se ha preocupado por ofrecer mayores precisiones en su jurisprudencia acerca del significado de aquel precepto. En un contexto, además, caracterizado por un evidente sentimiento de interregno e incertidumbre en cuanto a la virtualidad de las soluciones adoptadas, habida cuenta de las novedades que a este respecto introduce el Tratado de Lisboa⁴⁰.

³⁸ El TJCE alude, en efecto, de forma insistente a la necesidad de garantizar la coherencia de la acción de la UE en este terreno, recordando las previsiones que a este respecto aparecen recogidas en diversos documentos: desde la propia Acción común controvertida hasta el «Consenso Europeo sobre Desarrollo», pasando por la Estrategia de la UE contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras y de sus municiones (apartados 87 y ss. de la sentencia).

³⁹ Recuérdese que, conforme al anterior art. 47 del TUE, «[s]in perjuicio de las disposiciones por las que modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea con el fin de constituir la Comunidad Europea, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y de las presentes disposiciones finales, ninguna disposición del presente Tratado afectará a los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea ni a los Tratados y actos subsiguientes que los hayan modificado o completado».

⁴⁰ En el comentario editorial antes mencionado, N. NEUWAHL alude a esta circunstancia describiendo la labor del TJCE como «rendering justice in shadowland» (*loc. cit.*, p. 428).

Hasta ahora, en efecto, la invocación del artículo 47 del TUE se había producido siempre en un escenario en el que la presunta afectación de las competencias de la Comunidad resultaba de actos adoptados por el Consejo en el ámbito del tercer pilar de la Unión. En los dos casos más recientes y también más relevantes, ambos relacionados con la aproximación de las legislaciones penales de los Estados miembros, el Tribunal terminó anulando las Decisiones marco impugnadas por infringir aquella disposición, aunque sin desarrollar su argumentación acerca del significado y alcance de la misma⁴¹. Amparándose en su doctrina clásica sobre la elección de la base jurídica de los actos comunitarios, se limitó a constatar que, tanto por su finalidad como por su contenido, las medidas controvertidas invadían las competencias atribuidas a la Comunidad en virtud de las políticas de protección del medio ambiente y transportes, respectivamente. Pero sin aportar ninguna explicación adicional acerca del juego de este precepto clave en la articulación de los distintos componentes que integran la estructura jurídica de la Unión. Tan sólo en el primero de estos dos pronunciamientos pareció atribuir cierta importancia al hecho de que la protección del medio ambiente constituyera el «objetivo principal» de la Decisión marco impugnada⁴².

Sea como fuere, resultaba evidente que un patrón de análisis tan simplista no iba a permitir al TJCE salir airoso con la misma facilidad del procedimiento iniciado por la Comisión en el asunto de las armas ligeras. En primer lugar por tratarse de la PESC, cuya esfera de aplicación material, a diferencia de la del tercer pilar, aparecía definida en el TUE en

Por su parte, B. VAN VOOREN ha titulado la segunda parte de un amplísimo trabajo sobre las consecuencias de este pronunciamiento del TJCE, «The Small Arms Judgment in an Age of Constitutional Turmoil», *European Foreign Affairs Review*, vol. 14, 2009, pp. 231-248; la primera parte del trabajo apareció publicada en el número anterior del mismo volumen bajo el título, «EU-EC External Competences after the Small Arms Judgment».

⁴¹ Sentencias del TJCE de 13 de septiembre de 2005, *Comisión c. Consejo*, C-176/03; y de 23 de octubre de 2007, *Comisión c. Consejo*, C-440/05. Entre otros, pueden consultarse en relación con estos pronunciamientos los comentarios de ACALE SÁNCHEZ, M., «TJCE-Sentencia de 13.09.2005, Comisión/Consejo, C-176/03. Medio ambiente, Derecho penal y Europa», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 26, enero/abril 2007, pp. 171-183; CEBADA ROMERO, A., «La competencia penal de la CE en materia de protección del medio ambiente», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 9, febrero 2006; SOBRIDO PRIETO, M., «Competencia penal para la represión de la contaminación de buques. Comentario a la sentencia del TJCE de 23 de octubre de 2007», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 16, junio 2008.

⁴² TJCE, Sentencia de 13 de septiembre de 2005, apartado 51.

términos extremadamente amplios («abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad...», artículo 11), lo cual multiplica las posibilidades de afectación de las competencias comunitarias en materia de relaciones exteriores. No es de extrañar, pues, que en este contexto el artículo 47 del TUE cobrase una significación muy particular⁴³. Más aún, si cabe, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, tras la cual éste se convirtió en el único escenario en el que aquella disposición, transformada en artículo 40 del nuevo Tratado de la Unión, podrá desplegar sus efectos⁴⁴.

Pero, por otro lado, el hecho de que la competencia comunitaria «amenazada» en este caso fuese la relativa a la política de cooperación al desarrollo, así como la menor magnitud o agresividad de la «invasión» de su ámbito de aplicación presuntamente perpetrada por el Consejo, complicaban también la tarea del Tribunal e iban a exigir de él una toma de posición mucho más clara acerca del significado y alcance concretos del artículo 47 del TUE.

Condicionado, pues, por estas circunstancias, no le queda más remedio al juez comunitario que esclarecer desde un principio el sentido último de este precepto, cosa que hasta ahora había conseguido eludir. Ello le lleva a reconocer, más allá del mero recordatorio de la fórmula empleada en pronunciamientos anteriores⁴⁵, que «el artículo 47 UE pretende, conforme a lo dispuesto en los artículos 2 UE, quinto guión, y 3 UE, párrafo primero,

⁴³ Como recordaba P. ECKHOUT poco después de que la Comisión interpusiese su recurso de anulación contra la Decisión del Consejo en este asunto, «[a]rticle 47 TEU is a strong provision, the effect of which is not always fully appreciated. In the sphere of external relations it can only have the effect of strengthening the exercise of Community competences, in the following way. The scope of the CFSP is very broadly defined in Article 11 TEU as covering all areas of foreign and security policy. However, that provision is deceptive since pursuant to Article 47 TEU no CFSP measures, be they autonomous or conventional, can trespass on Community competences» («General Report», en XENOPOULOS, X. L. (ed.): *External Relations of the EU and the Member States: Competence, Mixed Agreements, International Responsibility and Effects of International Law*, FIDE 2006 National Reports, Topic 3, Theopress, Nicosia, 2006, p. 287).

⁴⁴ En la medida en que el desarrollo de todos los componentes del denominado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia pasa a regularse en el Tratado de Funcionamiento, como competencia compartida entre la Unión y sus Estados miembros (art. 4.2 j).

⁴⁵ Esta fórmula, que encabeza la argumentación del TJCE (apartado 56), consiste en constatar que, conforme al art. 47 del TUE, le corresponde «velar por que los actos que, según el Consejo, están comprendidos en el ámbito de aplicación del título V (o VI) del Tratado UE y que pueden producir efectos jurídicos, no invadan las competencias que las disposiciones del Tratado CE atribuyen a la Comunidad».

mantener y desarrollar el acervo comunitario»⁴⁶. Sin alcanzar la intensidad de las expresiones empleadas por los Abogados Generales Ruiz-Jarabo y Mazák en sus conclusiones previas a los asuntos antes mencionados⁴⁷, se trata de una constatación lo suficientemente explícita y contundente como para fundar sobre ella el resto de su argumentación.

Una argumentación en la que va refutando una a una las objeciones suscitadas por el Consejo y por los Estados miembros coadyuvantes en apoyo de su concepción, mucho más restringida, de los efectos del artículo 47. Así, y a propósito de la interpretación del término «afectar» sobre el que pivota el juego de este precepto, el Tribunal señala que «un acto generador de efectos jurídicos adoptado en el marco del título V del Tratado UE afecta a las disposiciones del Tratado CE en el sentido del artículo 47 UE siempre que hubiera podido adoptarse basándose en este último Tratado, sin que sea necesario examinar si dicho acto impide o limita el ejercicio de las competencias de la Comunidad»⁴⁸. Bastará, por tanto, con constatar que la contribución financiera y la asistencia técnica destinadas a reforzar las capacidades de la CEDEAO para luchar contra la proliferación de armas ligeras podrían haber sido aprobadas en el marco de la política comunitaria de cooperación, para que automáticamente se considere vulnerado el artículo 47.

Resulta, en consecuencia, irrelevante desde este punto de vista la naturaleza de la competencia comunitaria «afectada»; lo importante es que exista, que haya sido atribuida a la Comunidad, ya sea con carácter exclusivo,

⁴⁶ Apartado 59 de la Sentencia (cursiva añadida).

⁴⁷ Como recuerda J. HELISKOSKI («Small arms and light weapons...», *loc. cit.*, pp. 904-905), ambos Abogados Generales fueron muy explícitos a la hora de pronunciarse sobre el sentido y la finalidad del art. 47 del TUE: para el primero su función consistiría en garantizar la primacía de la acción de la Comunidad en el marco del Tratado CE sobre las actividades que pudieran desarrollarse sobre la base de los Títulos V y VI del TUE; para el segundo, pura y simplemente, en «proteger el acervo comunitario». También lo es el Abogado General Mengozzi en sus conclusiones en el asunto objeto de comentario, al señalar que «el artículo 47 UE se dirige a mantener de forma casi hermética la primacía de la acción de la Comunidad con arreglo al Tratado CE sobre las actividades desarrolladas sobre la base del título V o del título VI del Tratado UE, de modo que si *puede* emprenderse una acción con arreglo al TCE, *debe* serlo en virtud de dicho Tratado» (Punto 116).

⁴⁸ Apartado 60 de la sentencia. Como es obvio, el TJCE habrá de detenerse después en el examen de la finalidad y el contenido del acto, a efectos de determinar cuál es su «objeto principal», a la luz de su jurisprudencia tradicional en la materia (apartados 71 y ss. de la sentencia).

compartido o complementario⁴⁹. Ésta era, en el fondo, la cuestión fundamental que había de dirimirse y en torno a la cual giró el núcleo del debate jurídico durante el procedimiento⁵⁰. Frente a la pretensión, defendida con particular ahínco por el gobierno del Reino Unido, de trasladar sin más al plano de la estructura constitucional de la Unión el modelo de relaciones que se establecen entre las competencias comunitarias y las nacionales en el ámbito del ordenamiento jurídico de la Comunidad, el Tribunal se decanta por una concepción estática o rígida de las mismas cuando de lo que se trata es de trazar la frontera entre competencias comunitarias y competencias de la Unión⁵¹. Aquí no cabe el juego de la *preemption*, puesto que la mera existencia de una competencia comunitaria bloquea por completo la capacidad de actuación de la Unión sobre la misma materia. Ni siquiera en un supuesto de competencias paralelas, como es el caso de la política de cooperación, tal «injerencia» sería posible. Nada impide, desde luego, a los Estados miembros ejercer individual o colectivamente esas competencias fuera de los Tratados⁵², pero nunca a través de la Unión.

En este sentido, el TJCE tampoco parece atribuir ninguna importancia, o al menos no deja constancia de ello en su sentencia, al hecho de que la base jurídica alternativa que la Comisión proponía para aprobar las medidas de apoyo a la CEDEAO en el campo de las armas ligeras fuese el artículo 11 del Convenio de Cotonú, uno de los instrumentos más ambiciosos de la política europea de cooperación, pero suscrito bajo la forma de acuerdo mixto y en cuyo seno conviven, por tanto, indiscriminadamente materias de competencia comunitaria y nacional. En definitiva, el Tribunal sitúa el umbral de activación del artículo 47 del TUE en parámetros extremadamente bajos⁵³.

⁴⁹ Vid. en este sentido la argumentación más detallada de MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (*loc. cit.*, pp. 108 ss.), que comparto plenamente salvo en lo atinente a la caracterización de la competencia comunitaria en materia de cooperación al desarrollo como «competencia complementaria»; se trata, en realidad, de una competencia compartida, con la particularidad de que su ejercicio no tiene por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya. Esta caracterización, que en su día ya fue avalada por el TJCE, aparece ahora expresamente recogida en el art. 4.4 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

⁵⁰ El Abogado General Mengozzi reproduce *in extenso* este debate en sus Conclusiones previas a la Sentencia del TJCE (Puntos 75-129).

⁵¹ Ésta era la posición mantenida por la Comisión y que el Abogado General respaldaba también plenamente.

⁵² Apartado 61 de la sentencia. C. MARTÍNEZ CAPDEVILA (*loc. cit.*, pp. 113 ss.) critica con dureza la conclusión del TJCE sobre este punto.

⁵³ HELISKOSKI, J., *loc. cit.*, p. 908.

Todo ello conduce, en buena lógica, a una última constatación a propósito de la interpretación de este precepto. Y es que, por su propia naturaleza, resulta incompatible con el recurso a un doble fundamento jurídico para la adopción de medidas que presentan un componente vinculado a alguna de las políticas comunitarias y otro al ámbito del segundo o del tercer pilar de la Unión. Ésta no es una opción válida cuando nos encontramos ante un supuesto de aplicación del artículo 47 del TUE⁵⁴, ni siquiera en el caso de que ninguno de aquellos dos componentes pudiera considerarse accesorio respecto del otro.

Precisamente, éstas fueron las circunstancias en las que hubo de pronunciarse el Tribunal en el asunto de las armas ligeras y las que en el fondo determinan la contundencia de su fallo anulando la Decisión impugnada, que no por esperado debió resultar menos indigesto para los Estados miembros⁵⁵. La intensidad del blindaje que el artículo 47 proporciona a las competencias comunitarias obliga, en efecto, a alcanzar esta conclusión, aun cuando, como acepta expresamente el TJCE, no pueda negarse que aquella iniciativa, «en la medida en que tiene por objeto prevenir una nueva acumulación de armas ligeras y de pequeño calibre en África Occidental que pudiera desestabilizar dicha zona, se inscribe dentro de una perspectiva general de mantenimiento de la paz y fortalecimiento de la seguridad internacional»⁵⁶. De hecho, todas las acciones que pueden contemplarse en aras a la consecución de ese objetivo quedan claramente encuadradas en la

⁵⁴ «En efecto», señala el TJCE, «como quiera que el artículo 47 UE se opone a que la Unión, basándose en el Tratado UE, adopte una medida que habría podido ser adoptada válidamente tomando como fundamento el Tratado CE, la Unión no puede recurrir a una base jurídica correspondiente al ámbito de la PESC para adoptar disposiciones que pertenecen asimismo al ámbito de una competencia atribuida por el Tratado CE a la Comunidad» (apartado 77 de la sentencia). Conviene recordar, a este respecto, que lo que sí es posible, o al menos lo ha sido en la práctica, es la celebración de acuerdos internacionales con terceros países conjuntamente por la Comunidad y la UE, como ocurrió en el caso del Acuerdo con Suiza sobre la asociación de este Estado a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo Schengen (firmado por la UE y la CE, respectivamente, en virtud de sendas Decisiones del Consejo de 25 de octubre de 2004, *DO L 368* de 15.12.2004 y *DO L 370* de 17.12.2004, p. 78). Sobre estas cuestiones atinentes a lo que cabría denominar «inter-pillar mixity», vid. las reflexiones de CREMONA, M., «Community Report», en XENOPOULOS, X. L. (ed.): *External Relations of the EU and the Member Status...*, *op. cit.*, pp. 328 ss.

⁵⁵ Nada más iniciarse el procedimiento, autores de la relevancia de M. CREMONA y de P. ECKHOUT ya se mostraban tajantes en los trabajos antes mencionados sobre el sentido en el que, a su juicio, debería orientarse el pronunciamiento del TJCE: no le quedaría otra opción que anular la Decisión del Consejo por infracción del art. 47 del TUE.

⁵⁶ Apartado 95 de la Sentencia.

esfera de la PESC (prestación de apoyo político, colecta y destrucción de armas...), incluida la decisión de movilizar fondos y prestar asistencia técnica a un grupo de países para alcanzar un proyecto de convenio en la materia; pero este último tipo de actuaciones es susceptible de llevarse a cabo también en el marco de la política de cooperación, entendiéndose que con ello se contribuye a eliminar un obstáculo para el desarrollo de los países beneficiarios⁵⁷. Pues bien, mientras ambos objetivos o componentes de la medida tengan un peso similar, es decir, no accesorio el uno respecto del otro, ese solapamiento basta para decantar la balanza íntegramente del lado comunitario y negar la capacidad del Consejo para adoptarla en el ámbito de la PESC. Aunque el propio Tribunal reconozca implícitamente, al no entrar a pronunciarse sobre la legalidad de la Acción común que le sirvió de fundamento, que en otras circunstancias la misma iniciativa podría considerarse perfectamente compatible con el artículo 47 del TUE.

Esto es quizá lo más desconcertante del caso y lo que suscita el interrogante empleado en el encabezamiento del presente epígrafe acerca de los efectos reales que esta cláusula despliega sobre el conjunto de la acción exterior de la UE, en un momento además en el que se multiplican los esfuerzos para reforzar la coherencia entre sus distintos elementos⁵⁸. Obviamente, el problema no es el artículo 47 en sí mismo, sino la estructura en pilares que ha motivado su existencia. Pero la pregunta sigue siendo válida, más pertinente aún si cabe, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Una reforma que teóricamente representa la superación de aquella forma de concebir la organización interna de la Unión, pero que, en lo que atañe a la PESC, no sólo mantiene una disposición similar en el nuevo TUE, sino que apuntala el blindaje al hacerlo operar en ambos sentidos⁵⁹.

⁵⁷ Así lo establece explícitamente el TJCE en el Apartado 105 de su Sentencia.

⁵⁸ Baste recordar a este respecto, al margen de la iniciativa mencionada *supra* (nota n.º 3) y por lo que se refiere únicamente al ámbito objeto de estudio en este trabajo, los dos primeros *Informes de la UE sobre la coherencia en la política de desarrollo*, COM (2007) 545 final de 20.9.2007, y SEC (2009) 1137 final de 17.9.2009; los seis informes conjuntos de evaluación, también hechos públicos en 2007, respecto de distintos aspectos de «las tres ces» (coordinación, complementariedad y coherencia), elaborados por el Grupo de Directores de los Servicios de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo de los Estados miembros y de la Comisión Europea (disponibles en www.three-cs.net); o, la importancia que se atribuye a estas cuestiones en la nueva Estrategia conjunta África-UE, aprobada en la Cumbre de Lisboa de diciembre de 2007, y en el Plan de Acción 2008-2011, a través del cual se pretende desarrollar sus objetivos en esta primera etapa (ambos documentos pueden consultarse en www.europafrica.org).

⁵⁹ En efecto, conforme al artículo 40 del nuevo Tratado de la UE, «[l]a ejecución de la

No se tratará ahora ya, por tanto, de proteger únicamente el modo de actuación «comunitario» frente a eventuales invasiones competenciales de carácter intergubernamental, sino de preservar también la naturaleza específica de la PESC frente a presumibles amenazas procedentes de esas otras políticas que forman parte de la acción exterior de la Unión pero aparecen reguladas en el Tratado de Funcionamiento. Y, para mayor escarnio, todo ello dentro de una sola estructura en cuyo seno no es posible distinguir entre competencias comunitarias y de la Unión, puesto que todas le son atribuidas formalmente a esta última.

Pero, claro, esto no es en realidad más que mera apariencia y la nueva formulación del artículo 40 del TUE obedece, como otras muchas precisiones a lo largo del Tratado de Lisboa, a la voluntad de los Estados miembros de disipar cualquier sombra de duda acerca del estatuto de la PESC dentro de esta Unión refundada⁶⁰, erigiéndose de cara al futuro como escudo protector frente al acoso que ésta ha venido experimentando desde el pilar comunitario⁶¹. ¿Quiere ello decir que la interpretación del actual artículo 47 del TUE avanzada por el TJCE en el asunto de las armas ligeras continuará siendo válida en este nuevo contexto, complicando aún más si cabe la conducción de las relaciones exteriores de la UE al no tratarse ya sólo de evitar la contaminación intergubernamental del acervo comunitario, sino también la afectación de la naturaleza singular de la PESC?

Aunque, como es obvio, esta traslación no tendría por qué ser automática, todo parece indicar que sí, por más que pueda argumentarse que en el fondo una cierta prioridad del resto de competencias de la Unión en materia de acción exterior quedará siempre garantizada, en la medida en que el ámbito de aplicación de la PESC es potencialmente ilimitado y aunque

política exterior y de seguridad común no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión mencionadas en los artículos 3 a 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Asimismo, la ejecución de las políticas mencionadas en dichos artículos no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión en virtud del presente capítulo».

⁶⁰ Vid., a este respecto, GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «¿Quién dijo que desaparecen los pilares? La configuración...», *loc. cit.*, pp. 395 ss.

⁶¹ Sobre esta circunstancia advertía ya P. ECKHOUT en su obra de referencia, *External Relations of the European Union: Legal and Constitutional Foundations*, Oxford University Press, 2004, p. 165.

sólo sea, pues, en atención al carácter específico de aquéllas (*lex specialis*) frente a ésta (*lex generalis*)⁶².

Ahora bien, y pese a lo sombrío a priori de este panorama, dependerá del Tribunal de Justicia explotar las potencialidades, ciertamente no demasiadas, que el Tratado de Lisboa ofrece para amortiguar el impacto de la nueva cláusula del artículo 40, favoreciendo hasta dónde sea posible la coherencia de la acción exterior de la Unión Europea. Le bastaría para ello con desarrollar argumentos esbozados en su jurisprudencia más reciente en este campo. Me refiero, en particular, a su pronunciamiento en casación en el asunto *Kadi* y, más concretamente, a su razonamiento a propósito del recurso al artículo 308 del TCE como base jurídica complementaria del Reglamento controvertido⁶³. Y es que el Tribunal atribuye en este contexto una importancia determinante al hecho de que los Tratados de la CE y de la UE establezcan por separado los objetivos de las distintas políticas que conforman la acción exterior europea. De tal suerte que, si bien aquel precepto no puede emplearse en ningún caso para perseguir objetivos formalmente asignados a la PESC, como el Tribunal de Primera Instancia había aceptado en su sentencia original, su utilización es perfectamente admisible siempre que se consiga demostrar que aquellos objetivos se integran en realidad en la lógica del Tratado CE⁶⁴.

A la luz de estas consideraciones, y volviendo a la interpretación del artículo 40 del nuevo Tratado de la UE, el juez comunitario, o mejor dicho ya de la Unión, no debería pasar por alto la presencia por primera vez en su

⁶² Posición defendida por M. CREMONA a propósito de la interpretación de esta disposición en el contexto del Tratado Constitucional («A Constitutional Basis for Effective External Action? An Assessment of the Provisions on EU External Action in the Constitutional Treaty», *European University Institute Working Papers*, Law n.º 2006/30, pp. 21-22).

⁶³ TJCE, s. de 3 de septiembre de 2008, *Kadi y Al Barakaat c. Consejo*, C-402/05 P y C-415/05 P. El Tribunal desarrolla ese razonamiento en los apartados 196 a 235 de su sentencia. Conviene recordar que el acto impugnado era el Reglamento (CE) n.º 881/2002 del Consejo, de 27 de mayo de 2002, por el que se imponían determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladín, la red Al-Qaida y los talibanes.

⁶⁴ Ésta es, en efecto, la fórmula que permite al TJCE concluir que el recurso al art. 308 del TCE como base jurídica complementaria del Reglamento impugnado estaba justificado en este caso. No porque aquella disposición pueda emplearse para perseguir objetivos del segundo pilar de la Unión, como argumentó el TPI en su sentencia inicial, sino porque a través de este acto se pretendía lograr un objetivo de la Comunidad, vinculado además con el funcionamiento del mercado común, como exige el art. 308.

seno de una serie de «disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión», cuya principal virtualidad consiste precisamente en definir de forma conjunta e indivisible los principios y objetivos que habrán de guiar su actuación en este ámbito⁶⁵, con independencia de si los actos jurídicos a través de los cuales se manifiesta han sido adoptados sobre la base de la política de cooperación al desarrollo o de la PESC. Si de esta circunstancia han de derivar consecuencias concretas en la práctica, una de ellas podría ser sin duda la posibilidad de recurrir conjuntamente a disposiciones del TUE y del Tratado de Funcionamiento como fundamentos jurídicos complementarios de un mismo acto, cosa que el Tribunal se ha visto obligado a rechazar de plano con la anterior configuración del artículo 47 del TUE⁶⁶. Ello contribuiría a reducir el riesgo de conflictos interinstitucionales, fortaleciendo, o al menos no socavando, la coherencia del comportamiento de la UE en escenarios sensibles, como el analizado en el presente trabajo.

Es cierto que los Estados miembros ya se han ocupado de descartar explícitamente que la cláusula de imprevisión competencial, que ahora aparece como artículo 352 del Tratado de Funcionamiento, pueda utilizarse en el futuro para alcanzar objetivos de la PESC⁶⁷. Pero ello no impediría en absoluto al TJCE, llegado el caso, decantarse por la solución propuesta. Es más, el propio tenor literal del apartado cuarto de aquel precepto parece

⁶⁵ Artículos 21 y 22, integrados en el Capítulo 1 («Disposiciones Generales relativas a la acción exterior de la Unión») del Título V del nuevo Tratado de la UE. Los principios y objetivos, así como la obligación de velar por la coherencia entre los distintos ámbitos que conforman la acción exterior de la Unión, aparecen definidos el art. 21.

⁶⁶ Esta conclusión, que ya ha sido defendida con notable consistencia por C. MARTÍNEZ CAPDEVILA (*loc. cit.*, pp. 116 ss.) en el actual escenario constitucional y sin necesidad, por tanto, de aguardar a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, resulta coherente con el equilibrio que el art. 40 del nuevo TUE parece restablecer en las relaciones entre la competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad y el resto de competencias relativas a la acción exterior. Ahora ya no se trata sólo de proteger el acervo comunitario frente a cualquier intromisión «intergubernamental», que es lo que en última instancia determina la imposibilidad de recurrir a una base jurídica múltiple e interpilares bajo el régimen del actual art. 47 del TUE.

⁶⁷ En efecto, como reacción frente al recurso al art. 308 del TCE para adoptar actos jurídicos como el Reglamento impugnado en el asunto *Kadi*, los gobiernos de los Estados miembros decidieron incorporar al enunciado de la cláusula de imprevisión competencial un apartado cuarto, que no aparecía en el art. I-18 del Tratado Constitucional, redactado en los siguientes términos: «El presente artículo no podrá servir de base para alcanzar objetivos del ámbito de la política exterior y de seguridad común y todo acto adoptado de conformidad con el presente artículo respetará los límites fijados en el párrafo segundo del artículo 40 del Tratado de la Unión Europea».

militar en este sentido, al distinguir entre aquella limitación y la necesidad de respetar las obligaciones dimanantes del artículo 40 del TUE, cuya interpretación podría evolucionar, pues, conforme a una lógica menos rígida.

IV. CONCLUSIONES

Si algo vuelven a poner de manifiesto con especial nitidez los asuntos analizados en el presente trabajo, son los límites al discurso, tanto político como jurisdiccional, sobre la coherencia en la acción exterior de la Unión Europea. Los esfuerzos, sin duda encomiables, que puedan desplegar a este respecto la Comisión y el Consejo, por un lado, y el propio Tribunal de Justicia, por otro, se ven irremediablemente confrontados en última instancia a la rigidez de la estructura constitucional de la Unión.

No quiero decir con ello que sean esfuerzos absolutamente vanos e infructuosos; sin ir más lejos, el juez comunitario nos ofrece en estos dos pronunciamientos una valiosa relectura del significado y alcance de la política de cooperación al desarrollo, facilitando así su adaptación a un contexto internacional convulso y en constante mutación. Pero su virtualidad termina cediendo, como hemos visto, ante las barreras erigidas en los Tratados y que, al menos por lo que se refiere a la política exterior y de seguridad común, no desaparecerán en los próximos años, tal vez décadas.

En este sentido, y atendiendo al tenor de disposiciones como el artículo 40 del nuevo TUE o el 352 del Tratado de Funcionamiento, las aportaciones del Tratado de Lisboa podrían considerarse incluso regresivas. Y es que la tan ansiada supresión formal de la estructura en pilares de la Unión no se ha llevado a cabo sin serias contrapartidas, orientadas esencialmente a blindar la naturaleza específica de la PESC en un nuevo contexto en el que, sin ellas, podría correr el riesgo de terminar quedando asimilada al resto de competencias, no ya comunitarias, sino de la UE en cuanto tal. Conscientes de ello, los Estados miembros han aprovechado para multiplicar las cautelas, yendo incluso más allá de lo que cabría considerar necesario y razonable en esta tesitura.

El juicio definitivo acerca de los efectos de aquellas disposiciones dependerá, no obstante, del modo en que sean aplicadas y, sobre todo, interpretadas por el Tribunal de Justicia, puesto que, pese a todo, esta renovada configuración de la acción exterior de la Unión Europea presenta, como hemos visto en la parte final de este trabajo, resquicios que podrían ofrecer un cierto margen de maniobra para reforzar la coherencia del disposi-

tivo global⁶⁸. Ocasiones para aprovecharlos, aceptando por ejemplo una combinación más fluida de bases jurídicas otrora situadas en pilares distintos de la Unión, no le faltarán desde luego a la jurisdicción de Luxemburgo, ya que no resulta en absoluto aventurado prever un incremento significativo de la conflictividad interinstitucional en torno a estas cuestiones⁶⁹, que sin duda elevará el perfil y la periodicidad de sus intervenciones, hasta ahora no demasiado frecuentes, en este campo.

DESARROLLO Y SEGURIDAD EN LA JURISPRUDENCIA DEL TJCE.
LOS LÍMITES AL DISCURSO DE LA COHERENCIA EN LA ACCIÓN EXTERIOR
DE LA UNIÓN EUROPEA

RESUMEN: El Tribunal de Justicia de las CE ha tenido ocasión de pronunciarse en un breve lapso de tiempo sobre dos litigios interinstitucionales a propósito de medidas o actuaciones de la UE que se situaban a caballo entre las políticas de desarrollo y seguridad. Al margen de permitirle afianzar una concepción abierta y dinámica de la política comunitaria de cooperación al desarrollo, estas sentencias, sobre cuyo estudio se centra la primera parte de este trabajo, constituyen una nueva manifestación de las tensiones que genera la estructura en pilares de la Unión, especialmente cuando ha de proyectarse hacia el exterior, y de las dificultades que comporta en términos de coherencia a la hora de hacer frente a escenarios complejos.

Pero más allá del interés que presenta el análisis de la interacción entre desarrollo y seguridad, estos asuntos invitan a reflexionar también sobre cuestiones de mayor calado constitucional, como la interpretación del artículo 47 del TUE, sobre la que el TJCE se ve obligado a pronunciarse por primera vez en relación con la PESC en uno de estos casos. Cuestiones a las que está dedicada la segunda parte del trabajo y que afectan a la configuración misma de la acción exterior de la UE, tanto en su formato actual como en el venidero tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, cuyas aportaciones en este terreno no supondrán ni mucho menos un cambio de modelo.

PALABRAS CLAVE: Acción Exterior, Artículo 47 TUE, Coherencia, Interacción entre pilares, Política de Cooperación al Desarrollo, Política Exterior y de Seguridad Común.

⁶⁸ P. KOUTRAKOS insiste, aunque desde otra perspectiva y refiriéndose a aspectos distintos de la nueva configuración de la acción exterior de la UE en el Tratado de Lisboa, sobre esta idea en los siguientes términos: «In other words, the Treaty create a framework within which the institutions and the member states could choose to carry out the European Union's international affairs in an effective and coherent manner. However, it would not in itself ensure such effectiveness and coherence and, therefore, it would not provide the answer to the European Union's quest to assert its identity on the international scene; neither should its demise set off alarm bells throughout Europe about the European Union's role». («Primary Law and policy in the EU external relations...», *loc. cit.*, p. 674).

⁶⁹ Consistentes en «policing de borders», como las define LINAREJOS, A., «Judicial Control of CFSP in the Constitution: A Cherry Worth Picking?», *Yearbook of European Law*, vol. 25, 2006, p. 369.

DEVELOPMENT AND SECURITY IN THE CASE-LAW OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE. THE LIMITS OF THE DISCOURSE OF CONSISTENCY IN THE EXTERNAL ACTION OF THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT: In a brief span of time, the European Court of Justice has had the opportunity to make Judgements in two inter-institutional lawsuits involving EU measures or actions that come halfway between development policy and security policy. Besides allowing the EU to strengthen an open and dynamic conception of the community policy of cooperation for development, these judgements, which the first part of the study deals with, are a new manifestation of the tensions generated by the pillar structure of the EU, especially in its foreign affairs, and of the difficulty this entails in terms of consistency when facing complex scenarios.

But beyond the interest of analysing the interaction between development and security, these matters also invite reflection on deeper constitutional issues, such as the interpretation of article 47 of the Treaty of the European Union, in relation to which the European Court of Justice had to pronounce for the first time regarding the CFSP in one of these cases. In the second part of the paper we deal with these issues, which affect the actual configuration of the EU's external action, both in its current format and future format after the Treaty of Lisbon goes into effect, which will not contribute in any way to a change in the model.

KEY WORDS: External Action, Article 47 TEU, Coherence, Inter-pillar issues, Development Cooperation Policy, Common Foreign and Security Policy.

DÉVELOPPEMENT ET SÉCURITÉ DANS LA JURISPRUDENCE DE LA CJCE.
LES LIMITES AU DISCOURS DE LA COHÉRENCE DANS L'ACTION
EXTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE

RÉSUMÉ: La Cour de Justice des CE a eu l'occasion de se prononcer, dans un court laps de temps, sur deux litiges interinstitutionnels à propos de mesures ou d'actions de l'UE situées à cheval entre les politiques de développement et de sécurité. Ces arrêts permettent non seulement de consolider une conception ouverte et dynamique de la politique communautaire de coopération au développement —dont l'étude occupe la première partie de ce travail— mais elles constituent aussi une nouvelle manifestation des tensions nées de la structure en piliers de l'Union —en particulier lorsqu'elle doit être projetée à l'extérieure— et des difficultés de cohérence surgissant face à des scénarios complexes.

Mais au-delà de l'intérêt que l'analyse de l'interaction entre développement et sécurité présente, ces questions invitent aussi à réfléchir sur des questions plus profondes d'ordre constitutionnel telles que l'interprétation de l'article 47 du TUE sur lequel le TJCE est obligé de se prononcer pour la première fois par rapport à la PESC dans un de ces cas. La deuxième partie de cet article verse sur ces questions. Celles-ci concernent la propre configuration de l'action extérieure de l'UE, aussi bien dans son format actuel que dans le format futur après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne dont les apports sur ce terrain n'entraîneront pas un changement de modèle, loin de là.

MOTS CLÉS: Action extérieure, Article 47 TUE, Cohérence, Interaction entre piliers, Coopération au développement, Politique extérieure et de sécurité commune.