

APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA DEL TRATADO DE LISBOA

Fernando FERNÁNDEZ FADÓN



¿Dónde están la moneda europea y el sello de correos europeo que necesitamos?

(Gustav Stresemann ante la Asamblea de la Sociedad de Naciones el 9 de septiembre de 1929, seis semanas antes del «viernes negro» de la Crisis del 29).

Introducción



AS reformas introducidas con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), al coincidir con la asunción por parte de España de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea durante el primer semestre del año 2010, si bien condicionaron —como no podía ser de otra manera— la gestión de la propia presidencia en algunos aspectos, han incorporado al mismo tiempo un conjunto de desafíos y oportunidades que estimulan y aparejan a cualquier experiencia pionera.

Sin que esto deba entenderse como una disfunción, el Tratado de Lisboa se configura como un nuevo e importante hito en la historia de la construcción europea, a la altura de las cuatro etapas precedentes: Roma, Maastricht, Amsterdam y Niza; procesos de reforma y evolución de la norma fundamental de la Unión que conllevaron antes y después de su entrada en vigor encendidos debates, apasionadas polémicas y otros vaivenes propios de las dinámicas de integración europea.

Asimismo, cabe señalar que metodológicamente, una vez adquirida la perspectiva del tiempo que diluye la atención mediática suscitada y la lógica desorientación que produce cualquier proceso novedoso, máxime si se trata de un cambio del calado como el que introduce el tratado aprobado en Lisboa, debe recordarse que el marco proporcionado por los cuatro textos aprobados con anterioridad ha posibilitado resultados tan espectaculares y decisivos como la puesta en marcha para la mayor parte de la Unión de una única moneda, por ejemplo. En este sentido, el Tratado de Lisboa no constituirá probablemente una excepción a la regla.

Consideraciones sobre el tratamiento de los asuntos de Seguridad y Defensa

Existe la opinión extendida de que los avances en materia de seguridad y defensa por parte de la UE resultan por lo general bastante tímidos, especialmente si se comparan con diferentes políticas de la Unión u otras instituciones internacionales, especialmente aquellas de naturaleza militar. Sin embargo, este tipo de afirmaciones merecen, si no ponerse en cuarentena, sí al menos ser considerados bajo una perspectiva más amplia y ponderada. Iniciar un análisis otorgando un peso significativo a diagnósticos, por lo general tan interesados como reduccionistas, como nos recuerda Weisbrode (1), aunque ampliamente difundidos por otro lado, corre el riesgo de situar inconscientemente al observador ante una perspectiva distorsionada y sesgada que le impida evaluar el verdadero alcance del proceso y de las potencialidades que ofrece para el ámbito de la acción exterior, en un sentido amplio, el análisis de los instrumentos de cooperación que en este terreno prevé el Tratado de Lisboa. De esta manera, antes de emprender el estudio de los mismos, resulta conveniente considerar varios aspectos que permitan despejar el horizonte y evitar así una confusión que conduciría a malinterpretar el articulado del Tratado. También se pretende contribuir a evitar la generación de frustraciones sobre la base de

(1) En un excepcional artículo, el autor recuerda el origen de ese tipo de comentarios, precedentes por lo general de los Estados Unidos y Asia. Merece la pena resaltar el discurso de Henry Kissinger (nacido en Europa y de padres europeos) *El Año de Europa*, de 1973; la caracterización de Europa como «Venus» y de los Estados Unidos como «Marte», de Robert Kagan, o el discurso de la *Vieja Europa* del secretario de Defensa Donald Rumsfeld. En general, según Weisbrode «la idea de la marchita gloria de Europa quedaba asociada a la comprensión que tenía Estados Unidos de su propio poder en el mundo, al parecer ilimitado...». Tampoco conviene olvidar los recelos y temores de Washington ante la unidad europea, visibles tras la firma del Acta Única en 1986, la entrada vigor del Tratado de Maastricht o la introducción del euro. WEISBRODE, Kenneth (2010): «El museo vivo de Europa», en AA. VV.: *El poder global. La Vanguardia Dossier*, núm. 34, enero/marzo 2010. Editorial La Vanguardia Ediciones. Barcelona, pp. 57-61.

unas expectativas por lo general mal enfocadas o, en no pocos casos, infundadas.

La primera precisión se sitúa en la línea de recordar que los tratados constitutivos de las comunidades europeas no tienen, en origen, el objetivo de articular una organización de defensa colectiva y sí en cambio el de contribuir también desde los ámbitos de la política exterior, seguridad y defensa al proceso de integración y construcción europeas. Por tanto, los aspectos concernientes a la PESC y PCSD deben entenderse como parte de un todo, de un proceso más amplio que el que presentan las aproximaciones sectoriales en el estudio de estas políticas (2). Este razonamiento resulta especialmente perceptible cuando se acude al texto del Acta Única Europea de 1986, tanto en su artículo primero (3) cuando habla de la Cooperación Política Europea (4), fundamento y origen de la PESC, como cuando de una forma realmente diáfana se refiere al mismo en su parte introductoria: «Resueltos a construir dicha Unión Europea basándola, por una parte, en unas Comunidades que funcionen con arreglo a normas propias, y por otra, en la cooperación entre los Estados signatarios en materia de política exterior, y a dotar a dicha Unión con los medios de acción necesarios» (5). Por consiguiente, la comparación con otro tipo de instituciones internacionales de naturaleza militar concebidas desde su génesis con tal fin no tiene mayores méritos que el generar una confusión artificiosa.

Un segundo aspecto derivado del punto anterior es el relativo a la necesaria prudencia que debe presidir el establecimiento de paralelismos entre la PESC/PCSD con otras políticas sectoriales de la UE.

La conocida como PESC es la penúltima política común que viene a formar parte del acervo de la Unión Europea. De hecho, su institucionalización como tal en los tratados no se produce hasta el Tratado de la Unión Europea de Maastricht, que entra en vigor en 1993. Hay que tener en cuenta los tiempos que preceden a la puesta en marcha de cualquier tipo de política pública

(2) TUE Maastricht (07/02/1992), Art. 1.: «La Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas *completadas* con las *políticas y formas de cooperación* establecidas por el siguiente Tratado».

(3) Acta Única Europea (17/02/1986 y 28/02/1986), Luxemburgo y La Haya respectivamente, Art. 1: «Las Comunidades Europeas y la Cooperación Política Europea tienen como objeto *contribuir* a hacer progresar de manera concreta la Unión Europea».

(4) Lanzada en la Cumbre de La Haya (1969) y posteriormente desarrollada por el Informe Luxemburgo (1970), Informe Copenhague (1973), Informe Londres (1981) y finalmente por la Declaración Solemne sobre la Unión Europea, también conocida como «Plan Genscher-Colombo», aprobado en el Consejo Europeo de Stuttgart en 1983; se trató de un ejercicio de consulta, información y coordinación de las políticas exteriores de los Estados miembros, ampliado sucesivamente a otros ámbitos de tipo político y económico, siempre en la dimensión externa de los Estados miembros. La CPE se encuentra en el origen de lo que posteriormente se ha conocido como la PESC.

(5) Acta Única Europea, *op. cit.*

—en España, por ejemplo, pasados más de 30 años aún no se encuentra cerrado el proceso de descentralización previsto por la Constitución de 1978—, por no hablar de la dificultad añadida que supone el hecho de que se trate de cuestiones de política exterior, de seguridad y de defensa. Abundando en esta línea, conviene dejar claro el hecho de que aún cuando la PESC no ha alcanzado siquiera la mayoría de edad (18 años), su comparación con otros desarrollos acaecidos, por ejemplo en el ámbito de la Política Agraria Común (PAC) con más de 50 años a sus espaldas, es como comparar la experiencia adquirida de quien se encamina hacia el último tercio de su existencia con la inmadurez de quien comienza a incorporarse a la vida adulta.

Aún más, si consideramos no tanto el continente en el que se imbrica la política de defensa como el contenido propio o PCSD, la comparación adquiere tintes cercanos a lo escandaloso. Aunque formalmente, como nos recuerda Mora Benavente (6), a la sazón último jefe de Gabinete de Javier Solana, la PESC se abre con el nombramiento del político español como su alto representante, y no será hasta la consecución de los Acuerdos «Berlín Plus» en el Consejo Europeo de Copenhague cuando la política de seguridad de la UE adquiera una formulación práctica. De esta manera, se puede resumir que la hoy conocida como PCSD tiene ocho años de vida, con lo que incluso el balance de su gestión y logros es susceptible de ser revisado con una cautela mayor de la que postulan quienes afirman que Europa va muy lenta.

El argumento anterior no estaría completo si no se tuvieran en cuenta dos corolarios que profundizan en la comprensión de la dificultad de los progresos acometidos en tan corto espacio de tiempo. El primero de ellos deriva del hecho de considerar que los gobiernos de los Estados miembros de la UE han perdido ya uno de los principales atributos considerado por la Teoría del Estado como definitorio de la propia esencia del Estado y su soberanía: la moneda nacional. Así, resulta adecuado considerar en cualquier evaluación en asuntos de seguridad y defensa de la Unión la dificultad que incorpora el hecho de detraer progresivamente otras de esas competencias nucleares, como son la defensa y la política exterior hacia un entorno supranacional.

Finalmente, existe otra variable que en ocasiones se subsume en la afirmación de que la Unión Europea no tiene una «visión común» de los asuntos globales. En este sentido, como apunta algún autor (7), hay que resaltar la complejidad que presenta aunar las posiciones de 27 gobiernos sometidos a

(6) MORA BENAVENTE, Enrique (2010): «La Unión Europea, ¿un actor global?». En AA. VV. (2010): *La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESC) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*. Cuaderno de Estrategia, núm. 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, pp. 17.

(7) FERNÁNDEZ FADÓN, Fernando (2007): «Las fronteras exteriores de la Unión Europea desde la perspectiva de la seguridad y defensa». En AA. VV. (2007): *Las fronteras exteriores*

procesos electorales, a actores no gubernamentales o a la misma opinión pública —esta última con su respetiva experiencia y trayectoria histórica que se traduce en vínculos emocionales y áreas de influencia político-económica en todos los confines del planeta—, lo que limita considerablemente el margen de maniobra en el puente de mando de Bruselas para el navío europeo a la hora de imprimir la velocidad necesaria acorde con el *timing* internacional. El marcado carácter intergubernamental y la regla de unanimidad en los procedimientos PESC constituyen la mejor prueba de las resistencias y dificultades que plantea interaccionar en las cuestiones de seguridad, defensa y asuntos exteriores en la Unión.

En tercer y último lugar, conviene abordar aquellas cuestiones que giran de forma recurrente sobre el papel de la Unión Europea en el mundo, y que podrían resumirse en el aforismo ampliamente difundido de que Europa es un *global payer but not a global player*. Con el trasfondo último de la resonancia que adquieren en la mercadotecnia de las relaciones internacionales frases como ésta, lo cierto es que la Unión Europea no tiene hoy por hoy un peso diplomático —y sobre todo militar— en los ámbitos de las *high politics*, por recurrir a la terminología de la Escuela del Realismo Político. Pero con afán de ser rigurosos puede apuntarse que dicha afirmación puede matizarse en parte sobre lo expuesto en los dos puntos anteriores, especialmente si se incorporan datos macroeconómicos y elementos del *soft power* europeo. Sin entrar a fondo en la discusión, también ha de considerarse que la Unión Europea no es un Estado, y por tanto no puede funcionar en cuestiones de política exterior y asuntos de seguridad y defensa como si lo fuera. Aunque luego se pasará por alguna de las evoluciones en este ámbito, lo cierto es que la aplicación del método comparativo para analizar dos sujetos de derecho internacional y actores internacionales, como un Estado y una organización internacional, no posee un fundamento metodológico demasiado sólido. Para contribuir con mayor pedagogía a ilustrar este argumento, podría plantearse el mismo problema a la inversa en otro ámbito, como el de la política comercial. Así, comparar la influencia de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en la determinación de ciertos aspectos económicos mundiales con la influencia que ejerce sobre los mismos la República de Irlanda no parecería en principio un ejercicio con demasiada coherencia, por no decir que se encontraría adúlterado desde un primer momento.

Aun así, viene al caso detenerse a hacer una breve reflexión sobre el denominado perfil «blando» de la Unión, con el fin de ayudar a contextualizar a la Unión como actor en el momento de la entrada en vigor del Tratado de

de la Unión Europea. *Monografías del CESEDEN*, núm. 104. Centro Superior de la Defensa Nacional. Madrid, pp. 131-133. Disponible en http://www.ceseden.es/centro_documentacion/monografias/104.pdf

Lisboa. Europa es un *global payer*, pero quizá debería añadirse que la Unión Europea es la primera potencia comercial del mundo y la primera instancia global en ayuda y cooperación al desarrollo, lo cual, como se verá más tarde, conlleva un poder e influencia nada despreciables en las relaciones internacionales, aunque, eso sí, menos visible que las formas asociadas a las visiones más tradicionales asimiladas al «poder duro».

En un mundo de creciente interdependencia, en el que las cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa evolucionan a la velocidad que le imprimen los tiempos de crisis (8), la Unión Europea ha sabido buscar su papel, que en el fondo no es otro que el que sus miembros quieren. Este rol, de dimensiones que basculan sobre unos postulados alejados de una perspectiva marcadamente militar y de las políticas de poder en los términos más tradicionales, han de entenderse desde una perspectiva mucho más amplia, sin olvidar que, de entrada, como ya se mencionó anteriormente, la Unión Europea no nació como una organización de defensa colectiva. Es más, las iniciativas puestas en marcha en tal sentido, como la Comunidad Europea de Defensa, fracasaron precisamente por la «escasa voluntad política de los Estados miembros» (9). No será hasta la finalización de la Guerra Fría, y al calor de las incertidumbres provocadas por el carácter inédito de la finalización no violenta del sistema de equilibrios bipolar, cuando los Estados europeos reconozcan la necesidad de ir desarrollando otros instrumentos en el ámbito de la seguridad, defensa y política exterior.

Diferentes visiones han sido aportadas respecto al porqué de una PESC/PCSD, pero todas ellas se resumen en un razonamiento muy simple: «tiene sentido dotar a la Unión de una política exterior y de seguridad por la

(8) En un ejercicio de perspectiva y prospectiva, el «Grupo de Reflexión Europeo», encabezado por el antiguo presidente del Gobierno español Felipe González, expone una serie de aspectos que contribuyen a asumir el calado de unos cambios internacionales que han condicionado directamente la vida de los ciudadanos europeos y que anticipan retos venideros: *The last twenty years have left nothing untouched: how we work, how we consume, how we travel, how we relate to each other, the reasons we empathise, the issues that scare us have been all transformed. And most of these changes have caught us by surprise [...]. Today, we live an age of insecurity [...]. Rapid changes are sweeping across the world. In the next twenty years, there will not only be several poles of power, but the world's centre of gravity will also have shifted to Asia and the global South, to new public and private actors, upwards to transnational institutions.* AA. VV. (2010): *Project Europe 2030. Challenges and Opportunities. A report to the European Council by the Reflection Group on the Future of the EU 2030*. Bruselas, p. 11. Sobre diversas consideraciones de orden teórico en la evolución de los sistemas internacionales y la incertidumbre del sistema de la posguerra fría, consultar VILANOVA, Pere (2006): *Orden y desorden a escala global*. Editorial Síntesis, Madrid, p. 45.

(9) ACOSTA, Miguel Ángel (2008): *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la Gestión de Crisis Internacionales: Las Operaciones Petersberg*. Editorial Dykinson/Universidad de Cádiz. Madrid, p. 34.

sencilla razón de que veintisiete Estados tienen más fuerza actuando juntos que por separado» (10).

Aunque los años posteriores a la Guerra Fría estuvieron marcados por el fracaso que supuso la desintegración violenta y sangrienta de la antigua Yugoslavia (11), sobre la cual conviene hacer mención al desinterés inicial de los Estados Unidos en Bosnia —en palabras de James Baker: «no tenemos ningún perro en esta pelea»—, resulta equilibrado poner sobre la mesa el acopio de poder blando adquirido hasta el momento de la entrada en vigor del nuevo tratado en diciembre de 2009. En este terreno, la Unión se ha desarrollado extraordinariamente a través de la dimensión exterior de políticas como la comercial (12), la de cooperación al desarrollo (13) o la ayuda humanitaria, principalmente, acumulando un bagaje nada despreciable en su contribución a la seguridad internacional. Ese capital político y de credibilidad ante interlocutores de países terceros ha sido particularmente importante en el poder de influencia que ha demostrado en la prevención y resolución de conflictos. Y es así porque, como apunta Gnesotto, *no other organisation, starting with NATO, can offer such a range of supplementary resources* (14).

Instrumentos como la Cláusula Democrática, la de Derechos Humanos u otras asimiladas a derechos o libertades básicas que se incorporan en acuerdos

(10) MORA BENAVENTE, Enrique (2010): *Op. cit.*, p. 10.

(11) Sobre este particular, la profesora Esteve García aporta una reflexión que resume lo que podría calificarse como una tendencia: «[...] cuando aparecen crisis, los protagonistas son otros actores que hacen valer otro tipo de alianzas tradicionales o instrumentos basados en la utilización de la fuerza. En estos escenarios es cuando la UE aparece dividida y la Unión se disuelve en individualidades concretas que, sin el menor reparo, muestran sus divergencias en relación a la definición del problema, en relación al tipo de actuación que deberían llevar a cabo para hacer frente al problema y en la adopción y aplicación de ciertas medidas, especialmente si son contrarias a los intereses estadounidenses». ESTEVE GARCÍA, Francina (2010): «Alcance de las competencias externas de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa», en AA. VV.: *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*. Instituto de Estudios Universitarios. Universidad de Valladolid. Editorial Comares. Granada, pp. 136-137.

(12) «En este sentido, puede afirmarse que la Dirección General de Relaciones Exteriores viene siendo prácticamente una Dirección General de Política Comercial». CASADO, José María: «Las fronteras económicas exteriores de la Unión Europea», en AA. VV.: *Las Fronteras Exteriores de la Unión Europea*. Monografías del CESEDEN, núm. 104, Ministerio de Defensa. Madrid, p. 71.

(13) En relación a la crisis hondureña de 2009 GRATIUS y SCHULTZ aportan el siguiente análisis: «Sería una oportunidad para retomar el histórico rol de la UE en Centroamérica y de hacer valer su influencia como donante en Honduras, país al que en 2006 destinó 173 millones de dólares (unos 121 millones de euros), una cantidad nada desdeñable en la segunda nación más pobre de América Latina». GRATIUS, Susanne, y SCHULTZ, Nils-Sjard (2009): «La UE: un mediador ideal en Honduras». Revista *Foreign Policy*, núm. agosto-septiembre. Fundación para las Relaciones Internacionales y Diálogo Exterior, Madrid.

(14) GNESOTTO, Nicole (2009): «The need for a more strategic EU», en AA. VV. (2009): *What ambitions for European defence in 2020? Op. cit.*, p. 30.

comerciales de la Unión con países terceros constituyen elementos de gran poder de «seducción» en las relaciones internacionales. Ejemplos como la intervención de la UE en los procesos de paz de Centroamérica (15) o la extensión a Pakistán del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), tras los atentados del 11-S, han contribuido y contribuyen de una forma discreta a las estrategias de resolución y gestión en el terreno de la seguridad internacional, al tiempo que sitúan a la Unión Europea como un actor de peso nada despreciable en las relaciones internacionales.

Por tanto, cuando entre en vigor el Tratado no podremos extrañarnos al ver que, en el ámbito de la PESC/PCSD, el artículo 42.1 alude a que la capacidad operativa de la Unión estará basada en medios civiles y militares, aspecto éste dejado de lado por los Estados Unidos durante la posguerra en Irak por presiones del Pentágono, la comunidad de Inteligencia e incluso del Departamento de Estado (16).

(15) Conocido como el Proceso de San José (Conferencias entre Centroamérica, la UE y el Grupo de Contadora), «merece ser destacado por haber constituido un baluarte de los procesos de paz en la región». Asimismo, como parte del *roadmap* para lograr la paz y la estabilidad en la región, el 12 de noviembre de 1985 se firmó en Luxemburgo el primer Acuerdo Marco de Cooperación, y ocho años después se concluyó un segundo en San Salvador. Conviene llamar la atención sobre el hecho de que en este último, que entró en vigor en 1999, se introdujo por vez primera la «Cláusula Democrática». En CIENFUEGOS, Manuel, y JOVTIS, Ignacio (2009): «Las negociaciones del acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica: estado actual y perspectivas». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, núm. 17. Madrid, pp. 8-9. Disponible en http://www.reei.org/reei17/doc/articulos/articulo_CIENFUEGOS_Manuel.pdf

También, y sobre este particular, se recomienda la lectura de la obra colectiva SANHAUJA, J. A., y SOTILLO, J. A. (coords.) (1998): *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid/Editorial Catarata. Madrid.

(16) «La aproximación civil propugnada por la Unión ha creado escuela, aunque con un resultado diverso. Baste recordar el intento norteamericano bajo la Administración Bush, con la creación de un departamento de actividades civiles, cuantiosamente dotado y en el que situó a uno de los diplomáticos norteamericanos más capaces, Carlos Pascual, hoy embajador de los Estados Unidos en México. El Sr. Pascual tuvo que dimitir apenas al año de su nombramiento ante la incomprensión generalizada, en particular del Pentágono, aunque también entre la comunidad de Inteligencia norteamericana, e incluso en su propia casa, el Departamento de Estado». MORA BENAVENTE, Enrique (2010): *Op. cit.*, p. 18. Reflexiones y ejemplos en este sentido, no faltan en la historia. Resultan especialmente pedagógicas las reflexiones aportadas por el «joven Winston» sobre la administración exclusivamente militar del Sudán por parte del *Mahdi*, una vez finalizado con éxito el levantamiento de sus guerreros y milicias contra los egipcios, cuyo último episodio fue la caída de Jartum al mando del famoso general Gordon. CHURCHILL, Winston S. (1899): *La Guerra del Nilo. Crónica de la reconquista del Sudán*. Ed. Turner/ Armas y Letras. Madrid (ed. 2003) pp. 59-60.

Influencia del «momento histórico» en la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y sus repercusiones en Seguridad y Defensa

Tan importante como la voluntad en las relaciones internacionales es lo que podría llamarse el «momento histórico/político» o la oportunidad/necesidad que facilita o provoca la puesta en marcha de un proceso político de gran alcance.

En el caso europeo, la importancia de esta variable, por oposición, puede encontrarse en el fracaso de constituir una CED en los años 50 o, por otro lado, en la inexistencia de una PESC con anterioridad a la finalización de la Guerra Fría, en tanto que el objetivo de la UE en sus comienzos distaba de los postulados de la CED y, para el segundo caso, la arquitectura de seguridad en Europa ya se encontraba cubierta con la OTAN y la OSCE. En ambos casos, el *timing* no era el adecuado. Otros ejemplos, en sentido contrario, se pueden encontrar en el giro británico (17) que posibilitó la declaración anglo-francesa de Saint-Malo en diciembre de 1998, resultado por otra parte del «trauma de Bosnia». Sin embargo, en el momento presente adquiere relevancia la suma de factores exógenos que remueven las conciencias europeas de una forma global y que encierran al mismo tiempo unas consecuencias a medio/largo plazo que probablemente no dejen indiferente a la Unión como actor global en su conjunto, y por ende a la PESC y la PCSD.

Estamos ante un nuevo «momento histórico» en la forma de *turning point*, tal y como se encuentra referido en el documento del Grupo de Reflexión *Europe 2030* (18). Del análisis de éste y otros documentos es posible concluir que el momento actual viene definido por el ascenso estratégico de las potencias emergentes en un escenario cada vez más competitivo, por un lado, y por las consecuencias que arrastra el desgaste del «poder duro» (19) y la significa-

(17) DE VASCONCELOS, Alvaro (2009): «Introduction-2020: defenece beyond the transatlantic paradigm», en AA. VV. (2009): *What ambitions for European defence in 2020. European Union Institute for Security Studies*. París, p. 15. En la Declaración de Saint-Malo, preveía la «progresiva integración de la política de defensa común» como un peldaño más de la PESC. Asimismo se acordó estrechar la cooperación intergubernamental para poner en marcha las operaciones Petersberg, así como una mayor coordinación entre las políticas de defensa de los Estados de la Unión. Todo lo anterior bajo el paraguas jurídico del art. 17.1 del TUE de Maastricht. Sobre el proceso de nacimiento de la PESD, consultar: ACOSTA, M. A. (2008): *op. cit.*, pp. 71-73.

(18) AA. VV. (2010): *Project Europe 2030. Challenges and Opportunities. A report to the European Council by the Reflection Group on the Future of the EU 2030. Op. cit.*, p. 3.

(19) «The US military, although resilient in spirit and magnificent in performance, is under stress and strain fighting two wars and confronting diffuse challenges around the globe». En Gates, Robert M. (2010): *Helping Others Defend Themselves. The Future of US Security Assistance. Foreign Affairs*. Mayo/junio, vol. 89, núm. 3. Council of Foreign Relations. New York, p. 3.

tiva descapitalización del «poder blando» (20) de Estados Unidos, fundamentalmente por el *brief unipolar moment* (21), especialmente intenso entre 2003-2008. Estas alteraciones del panorama estratégico se concretan en la progresiva configuración de un esquema multipolar en el sistema internacional, en el que polos de irradiación de poder —como los BRIC (Brasil, Rusia, India y China), que profundizan las dinámicas de competitividad en las relaciones internacionales (22)— conviven con otro proceso de fragmentación del poder proveniente de actores no estatales (23).

A fin de contribuir a diagnosticar este panorama, es posible encontrar algunas aportaciones oficiales y académicas que advierten sobre las tendencias históricas que rodean los advenimientos de los sistemas multipolares, en tanto éste no «es un elemento esencialmente bueno, *per se*, como se nos quiere hacer creer» (24). Todo ello conduce a que deba considerarse una serie de precauciones responsables (25) ante una corriente extendida que parece observar solamente bondades allá donde se mire a la hora de hablar sobre el «nuevo

(20) Según un sondeo realizado por Foreign Policy y el Center for American Progress entre más de 100 expertos en asuntos de terrorismo, la mayor parte de los entrevistados afirmaron que los Estados Unidos no estaban ganando la «guerra contra el terrorismo». Lo curioso del hecho es que un 80 por 100 de esa muestra había trabajado para el Gobierno de los Estados Unidos. CRENSHAW, Martha (2008): «¿Está Estados Unidos ganando la guerra global contra el terrorismo?», en POWELL, Charles T., y REINARES, Fernando (eds.) (2008): *Las democracias occidentales frente al terrorismo global*. Ariel/Real Instituto Elcano. Madrid, pp. 18-24, 34. También en este sentido puede acudir a un reputado tratadista sobre el poder en relaciones internacionales como Joseph S. Nye: «La guerra de cuatro semanas en Irak en la primavera de 2003 fue una deslumbrante exhibición de poder duro que derribó a un tirano [...] fue además costosa en términos de poder blando. En la posguerra, los resultados de las encuestas del Pew Research Center mostraban un dramático declive en de la popularidad de Estados Unidos en comparación con el año anterior, incluso en países como España e Italia, cuyos gobiernos habían prestado apoyo a los esfuerzos para la guerra; y el estatus de Estados Unidos se derrumbó en los países islámicos, desde Marruecos hasta el Sudeste Asiático pasando por Turquía». NYE, Joseph S. (2004): «Soft Power, Public Affairs». New Hampshire, pp. 122-147. Recensión de su prefacio y capítulo 5: *El poder blando y la política exterior Americana*, traducida por TOVAR RUIZ, Juan (2010). *Revista Relaciones Internacionales*, núm. 14, junio. Grupo de Estudio de Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, pp. 119.

(21) AA. VV. (2010): *Project Europe 2030*. *Op. cit.*, p. 31.

(22) «Otras fuerzas de ámbito mundial, en particular las economías emergentes, seguirán su propia trayectoria, lo que hará también más importante para la UE determinar intereses comunes y modos de actuación comunes mediante conversaciones multilaterales y bilaterales». AA. VV. (2010): *Proyecto Europa 2030. Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030*. Bruselas, p. 32.

(23) NYE, Joseph S. (2009): *Get Smart. Combining Hard and Soft Power Foreign Affairs*. Julio/agosto. Council for Foreign Relations. New York, p. 9.

(24) Editorial de la *Revista Relaciones Internacionales*. Grupo de Estudio de Relaciones Internacionales. Núm. 13, febrero, 2010. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid, p. 8.

(25) «Many commentators anchor themselves in the familiar present and, exploiting the latest fashion and a series of telling anecdotes, merely tell people what is already happening».

orden» multipolar. Aun estando claro que el unilateralismo asentado casi por entero en el uso de la fuerza ha provocado grandes disfunciones en el sistema internacional (26), el entendimiento de otra articulación del sistema no debe asentarse en postulados escorados hacia lo emocional, ligados por lo general a las expectativas levantadas con el relevo producido en la Casa Blanca (27): *Historically, emerging multipolar systems have been more unstable than bipolar or even unipolar ones; the greater diversity and growing power of more countries portends less cohesiveness and effectiveness for the international system* (28). En este sentido, la perspectiva europea converge con la de nuestros socios y aliados al otro lado del Atlántico cuando se afirma que, *in this new world order different centres of power coexist in a more unstable environment* (29). Así, puede observarse que el incremento de la rivalidad entre los diferentes actores estatales (30), entendido de una forma amplia, implicará divergencias en el capítulo del entendimiento sobre los modos de interacción (31) y papel de algunos miembros emergentes en el sistema internacional, todo ello en un escenario de creciente competición por los recursos (32), que se manifiesta con creciente reiteración y del que la Unión Europea, como reconoce Colombani a propósito de África (33), no puede sustraerse.

En conclusión, la Unión Europea de Lisboa se abre a un mundo caracterizado principalmente por interacciones que buscan alcanzar mayores cuotas de

UK Ministry of Defence (2006): *The DCDC Global Strategic Trends Programme*. Development Concept and Doctrine Centre. London, p. 4.

(26) «La Guerra de Irak ha sido un desastre geopolítico», en BREZINSKI, Zbigniew (2008): *Tres presidentes. La segunda oportunidad para la superpotencias americana*. Paidós. Barcelona, pp. 196-197.

(27) «Según los datos de 2008, los europeos no sólo confiaban en un nuevo presidente, sino que estaban emocionados y realmente ilusionados con que el candidato Obama pudiera presidir EE. UU. [...] un 90 por 100 de los españoles valora positivamente la elección de Obama [...]». En JIMENO VIÑES, Marta (2009): *El efecto Obama y la diplomacia pública de los Estados Unidos: de Bush a Obama*. Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano, núm. 44/2009. Madrid, pp. 8-12.

(28) US Government, National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*. Office of the Director of National Intelligence. Washington, p. 29.

(29) AA. VV. (2010): *Project Europe 2030*. *Op. cit.*, p. 31.

(30) NATO (2009): *Multiple Futures Project. Navigating towards 2030*. Allied Command Transformation. Brussels, p. 25.

(31) «Multi-polar world is emerging where power is more diffuse and international dynamics more complex. [...] the rules of international engagement are themselves being redefined. In this turbulent landscape, the EU can no longer afford to muddle through». AA. VV. (2010): *Project Europe 2030*. *Op. cit.*, pp. 11-31.

(32) «Countries including China and Russia are already making control of energy supply a foreign policy priority». UK Cabinet Office (2008): *The National Security Strategy of the United Kingdom. Security in an Interdependent World*. London, p. 19.

(33) «Esta afirmación de China como potencia africana ha hecho de África una cuestión espinosa en las relaciones entre el gigante asiático y la Unión Europea. El Parlamento Europeo

poder en el ámbito internacional (34), el desgaste de los elementos tangibles e intangibles del poder por parte de los Estados Unidos (nuestro principal aliado), los reducidos márgenes de organizaciones como la OTAN, percibida en buena parte del mundo como una alianza militar de democracias contra regímenes autoritarios, en palabras de Vasconcelos (35), y una pléyade de factores y actores no estatales. De esta forma, el capital acumulado en *soft power* por parte de la UE la convierte en el actor ideal para poner en práctica el concepto conocido como *smart power*.

Avances en materia de seguridad y defensa en el Tratado de Lisboa: posibilidades de los instrumentos de cooperación en el ámbito de la Defensa

A pesar de que es reconocido que el Tratado de Lisboa, aprobado finalmente en diciembre de 2009, queda lejos del rango constituyente que pretendía la versión inicial del Tratado Constitucional de 29 de octubre de 2004 (36), tampoco lo es menos que en el ámbito de la PESC/PCSD es donde, en opinión de algunos autores, resulta más dinámico (37). O incluso, como afirma Torreblanca, «al fin y al cabo, si para algo se hizo el Tratado de Lisboa fue para reprogramar la Unión Europea hacia el exterior» (38). No en vano, el

ha aprobado recientemente una resolución crítica con respecto a China, pues considera que este país persigue antes que nada la explotación de los recursos naturales africanos. El carácter incondicional de la ayuda china es una forma, explican, de debilitar los intentos de la UE para promover en África la buena gobernanza, así como un desarrollo sujeto a normas medioambientales y sociales». COLOMBANI, Jean-Marie: «La emergencia de África». Diario *El País* (20/07/2010). Madrid.

(34) Un buen ejemplo lo constituirían los movimientos diplomáticos brasileños en torno al dossier iraní. «Las críticas actuales que le hace Brasil a Irán, junto con una petición de diálogo con la oposición, por más débiles que sean, representan un cambio de postura, lo cual refleja la prioridad absoluta de la diplomacia brasileña: ser miembro permanente del Consejo de Seguridad. Las autoridades brasileñas saben que pueden alcanzar este objetivo sólo si actúan de manera independiente —pero sin apartarse demasiado de las posturas de los actuales miembros permanentes—». CLÓVIS, Rossi: «Brasil, Irán y el sillón de la ONU». Diario *La Vanguardia* (10/04/2010), Barcelona.

(35) DE VASCONCELOS, Álvaro (2009): *op. cit.*, p. 23.

(36) «El Tratado de Lisboa o Tratado de Reforma constituye la salida política que, de forma pragmática, los líderes europeos han acordado para superar la crisis institucional a la que condujo la negativa de franceses y holandeses al Tratado Constitucional». ESTEVE GARCÍA, Francina (2020): *op. cit.*, p. 123.

(37) ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, y GUIENA LLORENTE, Mercedes (2008): *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Ed. Marcial Pons. Madrid, pp. 225-226.

(38) TORREBLANCA, José Ignacio: «Adiós a las presidencias». Diario *El País*, Madrid, 28/ 06/ 2010.

Grupo de Reflexión parece estimular esta aseveración cuando señala que «debemos sacar todas las ventajas de las herramientas contenidas en el Tratado de Lisboa» (39). De este modo, la disyuntiva entre renovarse o morir (40), la necesidad de desarrollar instrumentos en el ámbito de las capacidades militares, contribuirán a maximizar el peso político y dotar de mayor credibilidad a la Unión Europea como actor global. Sin apartarse del objetivo de articular la amplia panoplia de instrumentos que componen la «acción exterior» de la UE de una manera inteligente (también en su uso), como un *smart power*, lo cierto es que, en palabras de un historiador del Centro Robert Schumman de Estudios Avanzados del Instituto Universitario Europeo de Florencia: «Si una superpotencia europea está decidida a ejercer su influencia negando, aun teóricamente, el uso de la fuerza en todas las circunstancias y la propia existencia de la fuerza militar, está condenada al fracaso» (41).

Como adenda a lo anterior puede rescatarse la afirmación de Nye, a propósito del carácter limitado del *soft power*: *soft power is not the solutions to all problems. The fact that the North Korean dictator Kim Jong Il likes watch Hollywood movies is unlikely to affect his country's nuclear weapons program* (42). La nueva Europa resultante de Lisboa, lejos de constituir el modelo ideal, ha de entenderse desde una perspectiva dinámica y abierta en una constante construcción y mutación en medio de grandes tensiones y dificultades. De esta forma, se convino finalmente en implementar el Tratado Constitucional sobre dos formas de actuación diferentes según Esteve (43). Un modelo de integración en el TFUE, y una forma de articular la cooperación que regirá la PESC incluida en el TUE.

Este modelo aprobado difiere del inicial Tratado Constitucional, en donde en un mismo título del Tratado se agrupaban las diferentes dimensiones de la acción exterior: PESC/PCSD, la política comercial, cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria y cooperación con terceros Estados (44). La elección de este método obedece a las exigencias de algunos Estados en relación a diferenciar claramente dentro de la acción exterior de la UE, la PESC y PCSD de

(39) AA. VV. (2010): *Project Europe 2030. Op. Cit.*, p. 6.

(40) «The EU face a fundamental choice. 2010 could mark the beginning of a new phase for the EU and the next 50 years could be about Europe's role as an assertive global actor or, alternatively, the Union and its Member States could slide into a marginalisation, becoming an increasingly irrelevant western peninsula of the Asian continent». AA.VV. (2010): *Project Europe 2030. Op. cit.*, p. 12.

(41) WEISBRODE, Kenneth (2010): «El museo vivo de Europa», en AA. VV.: *El poder global. La Vanguardia Dossier*, núm. 34, enero/marzo 2010. Editorial La Vanguardia Ediciones. Barcelona, p. 60.

(42) NYE Joseph S. (2009): *op. cit.*, p. 3.

(43) ESTEVE GARCÍA, Francina: *op. cit.*, p. 128.

(44) *Ibídem*, p. 132.

«las demás políticas internas y externas en el TFUE» (45). Este hecho, en franca contraposición con la necesidad de buscar una coherencia entre las capacidades civiles y militares previstas en el TUE, el necesario *comprehensive approach* o la necesaria coherencia en la unidad de acción exterior de la UE, no debe traducirse con que la misma PESC/PCSD quedará al paio. Sin embargo, puede afirmarse que aún pervivirá una tendencia característica en la política exterior y de seguridad de la UE, el progreso en base a los hechos: *with the notable exception of the conflict in Georgia in the summer of 2008, the ESDP has all too often been used not as the instrument of a common European Policy objective, but as a substitute for policy itself* (46).

Sin embargo, el TUE aprobado en Lisboa unido a la evolución del contexto internacional incorporan entre ambos sustanciales inercias e instrumentos que inducirán a la UE para adoptar un mayor rol en las relaciones internacionales.

La primera y más significativa novedad que se produce es la reforma de la representatividad exterior de la Unión Europea con la puesta en marcha de la figura del alto representante, quien no sólo contará con los recursos de la Comisión (asumiendo la antigua Comisaría de Relaciones Exteriores), sino que con estatus de Vicepresidencia encabezarará también el Consejo de Asuntos Exteriores, marcando y aprobando su agenda y conclusiones, lo que supone un poder en nada despreciable. El presidente del Consejo también contribuye a aclarar esa representatividad, pero lo más importante es que queda clara la focalización de los centros de poder internacional en la Unión (presidente del Consejo, alta representante y Presidencia de la Comisión), cuyo sumatorio adquiere un potencial enorme. Cabe apuntar también el éxito conseguido por la Presidencia española al poner en marcha desde el 1 de diciembre de 2010 el Servicio de Acción Exterior (47), lo que comprenderá «embajadas» de la Unión repartidas por todo el mundo, convirtiéndose en uno de los mayores servicios diplomáticos del mundo. También en este aspecto la tentación es poderosa, en tanto puede imaginarse el poder de influencia que en el Líbano, por ejemplo, aglutinaría una sola embajada de la Unión Europea en lugar de la amplia panoplia de las existentes, y que a buen seguro responden, con relativa frecuencia, a intereses contradictorios. Aún así, el carácter intergubernamental que rodea a las competencias en materia PESC/PCSD, más allá de la visibilidad que otorgan determinados hechos, se materializa en este punto de partida de 2010 en el mantenimiento y privilegio en la regla de la unanimidad en las cuestiones decisivas de la PESC/PCSD, que si bien confirmaría la ausencia de

(45) *Ibidem*.

(46) GNESOTTO, Nicole (2009): «The need for a more strategic EU», en AA. VV. (2009): *What ambitions for European defence in 2020? Op. cit.*, p. 30.

(47) ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco: «Diplomacia común europea». Diario *El País*. Madrid (19/07/2010).

una visión común en estas materias, por un lado, y de importantes «recelos ante lo que pueda desarrollar la Unión por sí sola» (48), contribuye también a matizar buena parte del alcance de las herramientas disponibles desde Lisboa. Otros aspectos, como la política de responsabilidad o la personalidad jurídica, revisten una importancia angular para la dimensión exterior y de seguridad, pero escapan de los contenidos de esta contribución.

Debido al sesgo intergubernamental que caracteriza los asuntos PESC/PCSD, debe hacerse una breve introducción en los mecanismos decisorios. El principio de unanimidad, aun conservando un papel predominante, convive en Lisboa con figuras como la abstención constructiva, ya introducida en el Tratado de Ámsterdam, o en último caso con decisiones adoptadas por mayoría cualificada, reconocidas como «excepciones» en el Art. 31.2 del TUE.

Por otro lado, aunque no se trate de una figura jurídica *per se*, como las cooperaciones reforzadas y permanentes que se verán a continuación, los conocidos como «núcleos duros», por los cuales el Consejo puede encargar la realización de una misión a un grupo de Estados «que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión» (49), merecen ser considerados como instrumentos de cooperación extremadamente útiles. Dichas misiones, regidas por el Art. 44 (TUE), comprenderán las incluidas en el Art. 43 (TUE), en concordancia con lo dispuesto para el mismo ámbito material en el apartado primero del Art. 42 (TUE). En este sentido, los núcleos duros podrían dar lugar a una mayor flexibilidad práctica y operativa para quienes deseen ir más allá en el ámbito de la PCSD/PESC (50).

Bajo una perspectiva más asociada a las figuras del derecho sistematizadas, de las modificaciones introducidas en el ámbito de las «cooperaciones reforzadas» la principal es la posibilidad de dar lugar a la definición de políticas en el ámbito de la defensa, eliminando así la restricción recogida en el Tratado de Niza para este mecanismo en el terreno militar. Respecto a su puesta en marcha, regulada en el Art. 329.2 (TFUE), la participación y relaciones de procedimiento entre diferentes órganos de la Unión (Consejo, alto representante, Comisión y Parlamento), Urrea concluye que, en principio, el resto de instituciones «no podrán condicionar la decisión final del Consejo» (51).

(48) ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, y GUINEA LLORENTE, Mercedes (2008): *op. cit.*, p. 258.

(49) TUE (2009) Lisboa Art. 42.5.

(50) URREA CORTÉS, María de la O (2010): «Los nuevos instrumentos jurídicos de la política común de seguridad y defensa», en AA. VV. (2010): *La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*. Cuaderno de Estrategia, núm. 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa, Madrid, p. 81.

(51) *Ibidem*, p. 85.

El apartado segundo del Art. 20 (TUE) (52), al referirse a los requisitos técnicos y políticos que han de presidir la puesta en marcha de las cooperaciones reforzadas, si bien desde el punto de vista material no presenta objeción alguna (no se excluye la PESC —y por tanto la PCSD—, y conseguir la adhesión de voluntades a la cooperación propuesta depende del juego político), desde una perspectiva formal presenta tres aspectos a observar.

En primer lugar, a la interpretación que se haga de «último recurso» se le añade aquello que determina el «momento» que certifica la posibilidad de recurrir al mecanismo de la cooperación reforzada y, por último, la falta de referencias e indeterminación que rigen la proposición de «plazo razonable». El primero tiene que ver con la interpretación que se haga de «último recurso», el segundo sobre los términos «cuando haya llegado a la conclusión» y el tercero en relación a qué se entiende por «plazo razonable».

En relación al primero, se ha tomar como premisa que la cooperación reforzada «no es un método de integración que sustituye al método tradicional, sino que resulta residual o subsidiario de éste», es decir, que no se constituye en una alternativa, sino que ha de mediar un agotamiento del procedimiento ordinario para poder acudir a la cooperación reforzada.

En este último aspecto, si bien es posible encontrar algunos pronunciamientos por parte de la doctrina (53), no existe unanimidad a la hora de determinar con qué acto se pondría fin a un procedimiento que facultara desde un punto de vista técnico y formal el recurso a una cooperación reforzada.

Por continuar el orden descendente, el segundo aspecto relativo a la autoridad que ha de certificar el carácter final del «último recurso», pudiera inclinarse en que el Consejo, en virtud de su carácter eminentemente intergubernamental y última instancia que puede pronunciarse sobre un acto legislativo en la Unión, según los tratados, quizá pudiera ser la instancia referida, si bien por el momento la indefinición del carácter novedoso de las cooperaciones reforzadas en el ámbito de la PESC aconsejan posicionarse de una manera prudente. Por último, aunque en el primer lugar de los aspectos a considerar reseñados con anterioridad se encontraría lo que puede entenderse por «plazo

(52) TUE (2009) Lisboa. Art. 20.2: «La decisión de autorizar una cooperación reforzada será adoptada por el Consejo como último recurso, cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto, y a condición de que participen en ella al menos nueve Estados miembros».

(53) «Resulta adecuado entender agotado y fracasado el procedimiento ordinario, como ya precisó Mangas Martín (catedrática de Derecho Internacional, Universidad de Salamanca), siempre que la propuesta de la Comisión sea rechazada en el Consejo, bien sea en última lectura si el procedimiento legislativo a utilizar es el de consulta; bien sea en última lectura, si se trata del procedimiento de codecisión. Nunca antes». URREA CORTÉS, María de la O (2002): *La Cooperación Reforzada en la Unión Europea. Concepto, naturaleza y régimen jurídico*. Universidad de la Rioja, p. 190.

de tiempo razonable», que en consonancia con los dos puntos anteriores han de posibilitar la «luz verde» en la puesta en marcha del mecanismo de cooperación en cuestión. Sólo considerando lo que se entiende por procedimiento de integración ordinario e interpretando bajo el principio de la subsidiariedad presentado por las delegaciones alemana e italiana durante la Conferencia Intergubernamental en el año 2000, la profesora Urrea determina que podría establecerse por «plazo de tiempo razonable» lo siguiente: «sólo el agotamiento de los plazos establecidos en los Tratados para el desarrollo de los procedimientos legislativos otorga la máxima garantía de que la cooperación reforzada no se utilizará como mecanismo encargado de sustituir al mecanismo de integración ordinario en la Unión Europea, sino como mecanismo residual cuando aquél haya fracasado» (54). Pero sin lugar a dudas, el instrumento que ha despertado más expectativas ha sido el de la «cooperación estructurada permanente», regulado en los artículos 42 y 46 del TUE, así como un Protocolo (núm. 10) anejo. Dicha figura abre la puerta a que los Estados con deseos de acometer compromisos más vinculantes con el desarrollo de capacidades puedan abrir procesos más estrechos de cooperación en este ámbito, sobre la base de unos criterios, que el Art. 42.6 califica de «elevados». De la lectura completa de los artículos y los protocolos puede afirmarse que el recurso a esta figura, ligada inexorablemente al ámbito de la Agencia Europea de Defensa, permite profundizar a quien disponga de algo más de voluntad para comenzar a mitigar las deficiencias en materia de capacidades, que tiene una repercusión directa en el proceso de afirmación de la UE como un actor global, tal y como reconoce el documento *Europe 2030* (55). Por otro lado, la asimilación a la participación en fuerzas y programas multinacionales parece configurar a la cooperación estructurada como la base de la oportunidad para los Estados miembros de constituir su «poder duro», corrigiendo de este modo el problema de las economías de escala en el campo de la defensa. Como figura novedosa, existe un rico debate en torno a los criterios de acceso a la cooperación estructurada permanente, los compromisos e incluso su propio concepto, aspectos todos ellos tratados en el seminario que sobre esta figura se ha desarrollado bajo la Presidencia española de la UE (56). Sin embargo, aún es muy pronto para pronunciarse con rotundidad sobre esta figura, especialmente en un momento caracterizado por la crisis económica, la

(54) *Ibídem*, p. 193.

(55) AA. VV. (2010): *Project Europe 2030. Op. cit.*, pp. 32-33.

(56) Ministerio de Defensa (2010): *Informe de la Presidencia. Seminario de la Cooperación Estructurada Permanente*. Representación Permanente de España ante la Unión Europea (16/03/2010). Disponible en:

http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Defensa/mar16_defensa_conclusiones_es.pdf

cual no contribuye a la puesta en marcha de un mecanismo de este tipo. Por último, no pueden dejarse en el tintero ciertas alusiones y prudencias que se establecen a propósito de las cooperaciones reforzadas y permanentes, por estar referidas al ámbito de las relaciones exteriores, la seguridad y la defensa, en tanto algunos afirman que podrían contribuir no sólo a desdibujar el papel internacional de la Unión, sino también a permitir una profundización por fuera del proceso global de integración (mecanismo censurado y previsto en los tratados por otro lado) consumando una «Europa de dos velocidades» o un «directorio de potencias» en el ámbito de la PESC y la PCSD. Esta perspectiva crítica, que cuenta con no pocas simpatías (57), puede ser, en el juego político de los intereses nacionales, la baza jugada para impedir la puesta en marcha de una política determinada en el ámbito de la PESC/PCSD o tratar de no activar la cláusula de flexibilidad que se prevé en el Tratado para los denominados «núcleos duros». Sin embargo, la panoplia de instrumentos que aporta Lisboa proporciona un marco lo suficientemente flexible y amplio para configurar una Unión reconocida, reconocible y respetada en el ámbito internacional y que a buen seguro habrá que seguir con detenimiento. Europa ha demostrado ser hasta el momento un poder inteligente y lo tiene todo para continuar siéndolo en un futuro.

Conclusión

La Unión Europea se encuentra en un momento de encrucijada en donde tanto las nuevas provisiones incluidas en Lisboa en materia PESC/PCSD como el capital acumulado en el ámbito del poder blando, configuran un escenario de oportunidad que puede contribuir a revalorizar de manera coherente y efectiva el papel de los europeos en el sistema multipolar que se articula cada vez con mayor claridad.

Sin embargo, en el apartado de la dotación de instrumentos para llevar esto a cabo, especialmente en materia PCSD, su aplicación no estará exenta de polémicas, interferencias más o menos oficiosas y no pocos prejuicios.

No obstante, y a pesar de las diferentes posturas sobre los instrumentos y posibilidades de cooperación que ofrece el marco de Lisboa, la conjunción de la voluntad con las circunstancias puede coadyuvar a proporcionar buenos resultados, visibilidad y credibilidad al deseo de la Unión y sus ciudadanos de convertirse en actores globales escuchados y respetados en los asuntos mundiales.

(57) ACOSTA SÁNCHEZ, M. A. (2008): *op. cit.*, pp. 57-58. HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A. (2009): «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea. ¿El carro antes que los bueyes?». *Revista Novos Estudos Jurídicos*. Vol. 14, Núm. 1, Universidade do Vale do Itajaí (Brasil), p. 35.