

LA COOPERACION POLITICA EUROPEA: REALIDADES Y DESAFIOS DE UN MODELO DE CONCERTACION EXTERNA

Alberto van Klaveren

El proceso de formulación de las políticas exteriores de los países miembros de las Comunidades Europeas (CE) se ha tornado más complejo que en el pasado. Ciertamente, los Estados nacionales siguen siendo los principales protagonistas, lo que no resulta sorprendente en consideración a la importancia y el alto valor simbólico que asume la política exterior en el ejercicio de la soberanía y en la afirmación de la identidad nacional de los países. Sin embargo, el desarrollo de la integración europea ha comenzado a configurar nuevas realidades que han afectado profundamente la acción externa de los países miembros. Sin duda, la más importante de estas realidades está representada por la Cooperación Política Europea (CPE), proceso gradual, dinámico y también precario que pretende llevar al establecimiento de una "política exterior europea", compartida por los actuales miembros de la CE -los *doce*¹¹ en la nomenclatura europea- que, por una parte, sirva como complemento político a las competencias que posee la CE en el campo de las relaciones económicas externas y que, por la otra, permita armonizar y coordinar las políticas externas de los países miembros con el fin de afirmar una identidad europea en las relaciones internacionales contemporáneas.

11. La expresión de los doce es utilizada para identificar las acciones conjuntas desplegadas por los países miembros de la CE fuera del ámbito propio de las Comunidades Europeas. Como veremos, esta distinción más bien sutil tiene grandes consecuencias.

Inseparable en cuanto a sus orígenes de la construcción de las Comunidades Europeas, la Cooperación Política Europea constituye sin embargo un proceso singular y distinto, dotado de características muy propias. De partida, ella se rige exclusivamente por las reglas de la cooperación intergubernamental y se ha desarrollado al margen del ámbito comunitario formal, aun cuando hay una innegable vocación de convergencia entre ambos procesos, que jurídicamente se recoge por primera vez en el Acta Unica Europea de 1986 y que en la práctica ha implicado una creciente vinculación entre las estructuras comunitarias y la CPE. Es claro que esta instancia de concertación, que con todas sus insuficiencias constituye la estructura más avanzada y compleja de su tipo en el mundo, dista todavía mucho de haber substituido a las políticas exteriores de los países miembros, pero es igualmente claro que su evolución gradual ha empezado a alterar, a veces de manera profunda, la formulación de esas políticas nacionales y, simultáneamente, ha configurado un nuevo actor internacional de muy difícil clasificación, que incluye elementos de integración, cooperación intergubernamental, transnacionalización, política burocrática y diplomacia multilateral, que intervienen en un marco cada vez más complejo e interdependiente de Estados y organizaciones internacionales.

La Cooperación Política Europea ha influido directamente en el desarrollo de la Europa comunitaria, proveyéndole de un nuevo impulso, tornando todavía más complejas sus instituciones y dando lugar a nuevas realidades y, también problemas. En prácticamente todas las declaraciones e informes que han tratado este tema se señala claramente que la CPE pretende contribuir al establecimiento de la Unión Europea, esto es, a la configuración de una nueva unidad política que agrupe a los países miembros de la CE. No cabe duda de que este objetivo le da una fuerza y sentido especiales pero, como lo recuerda un autor, constituye también una fuente de debilidad, en la medida en que el objetivo final al que pretende contribuir no tiene una definición clara en términos de contenidos, estructuras, procedimientos y plazos.¹²

12. Gianni Bonvicini, "European Political Cooperation: More than Traditional Diplomacy?", The International Spectator (Roma), 21 (3), julio-septiembre 1986, p. 19.

La Cooperación Política Europea puede ser analizada desde varias perspectivas. Así, se puede evaluar sus contenidos específicos, sus resultados y el impacto que ha tenido en las relaciones internacionales contemporáneas. En ese sentido, interesa saber si ha logrado configurar una opción propia y común de los *doce* en los temas que ha elaborado y si esa opción, cuando y donde ella exista, ha tenido peso e influencia en la evolución de esos temas. Por otra parte, también se puede analizar la naturaleza del proceso de toma de decisiones de la CPE, la especificidad de sus estructuras y las relaciones que ha establecido tanto con la CE como con las políticas nacionales de los países miembros. Para los fines de este trabajo, que pretende analizar la CPE en su aspecto de instancia de concertación de la política exterior de un grupo de países afines, esta segunda dimensión recibirá mayor atención, aunque somos conscientes de que se trata de aspectos muy interrelacionados que sólo cobran sentido en cuanto logren plasmar una voz propia y específica de los *doce* en el mundo. Cabe agregar que desde una perspectiva latinoamericana también cobran relevancia las dos dimensiones. Así, la CPE es vista como un modelo específico o punto de referencia para los propios esfuerzos de concertación de la región y, por otra parte, como un nuevo marco para el fortalecimiento de vínculos interregionales, en los que se han cifrado grandes expectativas.¹³

UN DESARROLLO GRADUAL Y PROGRESIVO

Los antecedentes de la CPE se retrotraen al proyecto para el establecimiento de una Comunidad Europea de Defensa de 1953, que incluía entre sus competencias la coordinación de las políticas exteriores de los países miembros, y a los planes presentados por Francia en 1961 y 1962 (planes Fouchet) para establecer una Unión de Estados que permitiera arribar a una política exterior común, una política de defensa común y la cooperación entre los países miembros en campos tales como la ciencia, la cultura y los derechos humanos. Todos estos proyectos postulaban un modelo de cooperación intergubernamental inspirado en principios confederales que dejaba de lado cual-

13. Sobre el tema de las relaciones europeo-latinoamericanas en general véase la selección de artículos aparecida en SINTEISIS (Madrid), 4, enero-abril 1988.

quier elemento de supranacionalidad, y tendían a responder al interés de Francia de potenciar el perfil político externo de Europa Occidental en un contexto dominado por las superpotencias y marcado por la declinación del Viejo Continente. Sin embargo, ellos no fructificaron debido a la falta de confianza entre la Francia de De Gaulle y sus afiliados holandeses y belgas, que los percibieron como una bomba de tiempo dirigida contra la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la más federalista Comunidad Europea y como un paso más para establecer un condominio franco-alemán en Europa, que se sumaba al pertinaz boicot gaullista al ingreso del Reino Unido a la CE. Cabe señalar que después del fracaso de los planes Fouchet, Francia se retiró de la OTAN y mantuvo por un tiempo un virtual boicot contra las instituciones comunitarias.

Pese a la suerte de estos proyectos, la idea de una cooperación europea en materia de política exterior siguió flotando en las capitales de los países comunitarios, especialmente en el contexto de la primera ampliación de la CE. Existía la convicción de que si bien el proceso de integración había producido un "enano económico", seguía configurando un "enano político".¹⁴ En otras palabras, el exitoso proceso comunitario había logrado compensar la pérdida del *status* económico europeo después de la segunda guerra mundial, pero todavía persistía el deterioro de su *status* político internacional,¹⁵ que no podía ser contrarrestado con la mera potenciación de las políticas nacionales, individualmente consideradas.

La Cooperación Política Europea encontró así sus orígenes directos en la reunión cumbre europea de La Haya de 1969, en que los seis jefes de Gobierno de los entonces países miembros de la CE encomendaron el estudio de la mejor manera de realizar progresos en el campo de la unificación política en la perspectiva de la primera ampliación comunitaria. Como producto de esta iniciativa, que no representó una medida aislada sino

14. David Allen, "Foreign policy at the European level: beyond the nation-state?", en William Wallace y W.E. Patterson (eds.), Foreign Policy Making in Western Europe (Farnborough: Saxon House, 1987), p. 142.

15. Uno de los primeros autores que analizó el fenómeno del deterioro del *status* de los países en el sistema internacional ("atimia") fue el chileno Gustavo Lagos en su clásico International Stratification and Underdeveloped Countries (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1963).

que se inscribió en un momento de "optimismo creativo"¹⁶ en que también se acordó profundizar el proceso de integración y abrir las negociaciones con los restantes países candidatos a la admisión en la CE, los ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros acordaron adoptar el *Informe de Luxemburgo* en el curso de una reunión sostenida en esa ciudad en octubre de 1970. Este documento, conocido también como el *Informe Davignon*, en referencia al entonces director político de la Cancillería belga que presidió la comisión que lo redactó, llegó a la convicción de que la coordinación de la política exterior de los países miembros parecía el área más propicia para avanzar hacia una mayor unificación política europea, descartando de paso, al menos de manera implícita, la idea de que la comunidad política iba a emerger directamente del proceso de integración, como lo postulaban algunos enfoques funcionalistas que sirvieron de base a las instituciones comunitarias. Los objetivos de la cooperación política, concebida como un proceso paralelo y distinto al comunitario, debían ser entonces la armonización de las posiciones de política exterior de los países miembros, la concertación de actitudes y la realización de acciones comunes. Para alcanzar estas metas, el informe sólo comprometía a los gobiernos a consultarse sobre los temas importantes de política internacional, para lo que se establecían dos reuniones de ministros de relaciones exteriores al año, cuatro reuniones de los directores políticos, que desde ese momento iban a asumir un papel central en esta nueva instancia, señalándose además que la Comisión de la CE sería asociada a los trabajos cuando ellos pudieran tener efectos sobre las actividades de la CE.¹⁷

La experiencia acumulada durante los primeros años, que se derivó especialmente de la participación de los países comunitarios en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) y de la adopción de posiciones comunes frente a la crisis del Medio Oriente, convenció a los países miembros de la utilidad de su intensificación, espíritu que se reflejó en el *Informe de Copenhague*, emitido en 1973, que representó un hito en la consolidación de la CPE, que hasta ese momento había tenido un carácter más bien experimental. Este

16. La expresión es de Philippe de Schoutheete, *La Coopération politique européenne* (Paris/Bruxelles: Fernand Nathan/Editions Labor, 1986), p. 21.

17. *Ibid.*, p. 22.

nuevo documento ya estableció claramente el principio de la consulta colectiva en política exterior como un objetivo prioritario, a la vez que aumentó significativamente las instancias y frecuencias de la concertación.

El próximo paso en este lento proceso evolutivo fue dado en el *Informe de Londres* de 1981, emitido como respuesta a una solicitud del Reino Unido que apuntaba al fortalecimiento de los mecanismos de cooperación en tiempos de crisis. Este documento adoptó el principio de la consulta previa entre todos los países comunitarios en aquellas cuestiones de política exterior que toquen al conjunto de los países y contempló la posibilidad, expuesta en términos muy cuidadosos y tímidos, de que se pudieran discutir en la CPE problemas de política exterior que se refieran a los aspectos políticos de la seguridad. Asimismo, el Informe aceptó finalmente la presencia de la Comisión de la CE en todas las instancias de concertación, consagró el procedimiento de la *troika* para la presidencia de la CPE, al que nos referiremos más adelante, y estableció un procedimiento de urgencia para hacer frente a situaciones de crisis, que resultaría especialmente oportuno para tratar el conflicto de las Malvinas.

Posteriormente, en la *Declaración Solemne de Stuttgart* adoptada el 19 de junio de 1983 por los jefes de Estado y de Gobierno para promover la Unión Europea, se planteó la integración de las actividades comunitarias y de la CPE dentro de un esquema único y coherente, cuya gestión se encargaría al Consejo Europeo y a los Estados miembros, fórmula nueva que pretendía plasmar la unidad del proceso decisorio europeo. El objetivo de la cooperación se definía como el de "promover y facilitar el desarrollo progresivo de posiciones comunes en un número creciente de campos de la política exterior".¹⁸ También se previó la coordinación de las posiciones de los Estados miembros con respecto a los aspectos políticos y económicos de la seguridad, así como el fortalecimiento de las atribuciones de la presidencia, agregándose algunos avances en materia de apoyo operacional. Sin embargo, la declaración fue acompañada por reservas de Dinamarca y Grecia, no estableció la concertación en los temas de seguridad, se abstuvo de entregar formalmente al Consejo de Ministros de la CE competencia en el área de la CPE y no dispuso la creación de un secretariado

18. *Ibid.*, p. 33.

administrativo que facilitara y diera continuidad a esos esfuerzos.¹⁹

La Cooperación Política Europea mantuvo un carácter jurídico no vinculante hasta la entrada en vigor del Acta Unica Europea, que tuvo lugar el 1 de julio de 1987. Antes de este trascendental paso, se trataba de una práctica completamente reversible en teoría y, en consecuencia, tenía un estatuto mucho más frágil y flexible que las instituciones formales de la CE. El Acta recogió los principios establecidos en las sucesivas declaraciones e informes políticos que abordaron este tema y codificó las prácticas a que éstas dieron lugar. Significativamente, incorporó en un solo documento tanto las normas para el perfeccionamiento de las Comunidades Europeas -reforma de las instituciones y ampliación de los campos de competencia comunitaria, creación de un mercado interior en 1992, establecimiento de una unión económica y monetaria, etc.- como aquellas relativas a la Cooperación Política Europea, reconociendo finalmente de manera formal el estrecho vínculo entre ellas. La intención fue así de integrar en un mismo esquema "lo económico" y "lo político", aun cuando cabe señalar que esta distinción siempre fue menos tajante de lo que parecía, ya que la CE ha ejercido algunas atribuciones políticas en el campo externo y la CPE necesariamente pierde sentido si no se apoya en los recursos tradicionales de una política exterior, que ciertamente incluye un conjunto de recursos económicos, sean nacionales o comunitarios. En cuanto al objetivo de la CPE, el Acta Unica Europea habla de una política exterior europea (mas no común, como se había propuesto originalmente), estableciendo los principios de la consulta previa antes de la fijación de una posición definitiva, de la consideración de las posiciones de los demás Estados comunitarios así como del interés que presentan la adopción y la aplicación de posiciones europeas comunes, y de la evitación de cualquier acción o toma de posición que reduzca la eficacia conjunta de las partes "en tanto que fuerza coherente en las relaciones internacionales"²⁰. Por último, el Acta dotó a la CPE de una pequeña Secretaría, respondiendo así a una demanda planteada desde sus mismos

19. Ibid.

20. Acta Unica Europea, Título III, "Disposiciones sobre la Cooperación Europea en Materia de Política Exterior", Art. 30.

inicios pero que hasta entonces había provocado el recelo de diversos países miembros.

ESTRUCTURAS E INSTANCIAS DE CONCERTACION

Desde el punto de vista político, aunque no el jurídico, el *Consejo Europeo* constituye la instancia de más alto nivel de la Cooperación Política Europea. Establecido en 1974 con el objeto de otorgar un nuevo impulso a la construcción europea y coordinar las dos vías por las que ésta discurre, el Consejo, que también adquirió un papel oficial mediante el Acta Unica Europea, reúne dos veces al año a los jefes de Estado y/o de Gobierno y los ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros, junto al presidente y un vicepresidente de la Comisión de la CE, para tratar a la vez los principales problemas comunitarios y las cuestiones de la política exterior europea. A diferencia de lo que sucede en lo que respecta al proceso comunitario, el Consejo no suele innovar ni adoptar decisiones importantes en el campo de la CPE,²¹ más bien, se suele limitar a reiterar de manera solemne posiciones comunes ya adoptadas sobre temas internacionales, dejando los problemas pendientes, que sin duda también se plantean, para las deliberaciones informales y privadas.

La reunión de *ministros de Asuntos Exteriores* de los *doce* y de un miembro de la Comisión de la CE, que debe celebrarse al menos cuatro veces al año, representa la instancia principal de la CPE. Por lo general, ella adopta las posiciones y declaraciones comunes, además de recibir y evaluar los informes sobre los diferentes sectores que desarrollan actividades en este marco. Asimismo, los ministros están ahora expresamente facultados para tratar cuestiones de política exterior en el ámbito de la CPE con ocasión de las más frecuentes sesiones del Consejo de la CE y, por otra parte, han establecido la costumbre de celebrar dos reuniones informales de fin de semana al año para intercambiar puntos de vista sobre la situación internacional y algunos temas de especial relevancia para los *doce*. Esta última instancia se conoce como las *reuniones Gym-*

21. Gianni Bonvicini y Elfriede Regelsberger, "The Decisionmaking Process in the EC's European Council", *The International Spectator* 22 (3), julio-septiembre 1987, p. 154.

nich, denominadas así por el nombre del castillo alemán donde se celebró la primera de ellas en 1974.

El nivel siguiente está constituido por el *Comité Político*, que reúne a los directores políticos de las Cancillerías de los países miembros y que en realidad constituye el órgano central de coordinación de la cooperación política, que debe orientar las actividades de los grupos de trabajo, preparar las decisiones de los ministros, supervisar la marcha general del proceso y promover el intercambio de puntos de vista. Se reúne una vez al mes en el país de la presidencia y ocasionalmente con motivo de algún otro encuentro importante como el Consejo Europeo o la Asamblea General de las Naciones Unidas. En cierto sentido, estas funciones le confieren una función parecida a la que posee el Consejo de Representantes Permanentes ante la CE (COREPER) en la estructura comunitaria, lo que en sus inicios dio lugar a algunos roces entre ambos.

Los *Grupos de Trabajo* reúnen a directores y jefes de servicio de los ministerios de Relaciones Exteriores de los países miembros con el objeto de tratar temas o áreas geográficas de una manera permanente y homogénea. El Comité Político decide su creación, les otorga un mandato y controla su trabajo, que se orienta generalmente a mantener un intercambio regular de puntos de vista y preparar documentos de trabajo para el Comité Político. Ellos cubren la mayoría de las áreas geográficas relevantes, incluyendo por cierto a América Latina, y su ritmo de trabajo suele depender de la iniciativa de la presidencia de la CE.

A un nivel operativo cabe destacar también la labor del *Grupo de Corresponsales*, red de funcionarios nacionales que siguen permanentemente los asuntos de la CPE desde sus Ministerios, que asumen la responsabilidad del manejo de la red especial de télex *COREU*, que transmite toda la información concerniente a la Cooperación Política Europea (más de 5.000 mensajes al año) y que sirven de enlace para la CPE, tanto entre las diferentes reparticiones de sus Ministerios como con sus colegas de los otros países miembros. Esta última función ha significado una alteración en la función tradicional de las embajadas, hasta el punto que hacia el final de la década de 1970 a veces algunas de ellas conocían las posiciones de sus

propios Ministerios a través de los corresponsales del país ante el cual estaban representados.²²

Las *Embajadas* de los Doce acreditadas ante los restantes miembros también ejercen funciones de CPE, siendo informadas regularmente por el país anfitrión sobre los resultados de las visitas oficiales recibidas o realizadas y desempeñando funciones complementarias de transmisión de información. A su vez, las embajadas de los *doce* acreditadas ante terceros países y organizaciones internacionales están asumiendo un papel creciente en la CPE, que ciertamente comparten con las representaciones de la Comisión de la CE en los países donde las hay. Este papel se ha traducido en la celebración de reuniones periódicas para el intercambio de información y puntos de vista, la preparación ocasional de informes comunes y el cumplimiento de las instrucciones emanadas de los órganos superiores de la CPE.

La *presidencia* de la Cooperación Política Europea es ejercida sucesivamente por el país que desempeña la misma función en el Consejo de las Comunidades Europeas, durante un período de seis meses y según el orden alfabético. En realidad, la presidencia desempeña un papel crucial en este respecto, debiendo organizar un Consejo Europeo, varias reuniones ministeriales, seis o más sesiones del Comité Político y más de 50 reuniones de los Grupos de Trabajo. También propone la agenda, elabora las actas y documentos de trabajo, presenta o tramita propuestas nuevas, establece la vinculación entre la CPE y el Consejo de la CE, rinde cuentas ante el Parlamento Europeo, informa a la prensa y, sobre todo, actúa como portavoz de los *doce* frente a terceros países y organizaciones internacionales. En la práctica, asume el derecho de iniciativa, ejerce funciones de mediación entre los países miembros y, en cierta medida, vela por la ejecución de los acuerdos. Cabe imaginar la inversión de tiempo, recursos y energía que requiere esta tarea, que sin embargo ha sido desempeñada con igual brillo por los países grandes, medianos o pequeños de la CE. Resulta interesante destacar que esta función no siempre ha sido bien comprendida por terceros países de otras regiones, incluyendo a los Estados Unidos o a la misma América Latina, que en ocasiones se han sentido "rebajados" en categoría debido

22. Paul Taylor, The Limits of European Integration (London: Croom Helm, 1983), p. 145.

a que han tenido que negociar con un interlocutor europeo pequeño.

Precisamente debido a la carga que representa la presidencia, en 1977 se estableció el sistema de la *troika*, en virtud del cual la presidencia en ejercicio cuenta con el apoyo de la saliente y prepara a su vez a su sucesora, lo que le permite sumar esfuerzos, contar con funcionarios adicionales y mantener una necesaria continuidad.

Por último, cabe mencionar a la recientemente establecida *Secretaría* de la CPE, que funciona en Bruselas con seis diplomáticos y una decena de técnicos con el objeto, especificado en el Acta Unica Europea, de asistir a la Presidencia en la preparación y aplicación de la Cooperación Política Europea así como en las cuestiones administrativas. Debido a las reticencias de diversos países miembros frente a cualquier atisbo de autonomización de esta entidad, se le otorgó expresamente un perfil bajo.

Todas estas instancias despliegan sus actividades de manera reservada y confidencial, evitando revelar las diferencias entre los países miembros y los contenidos de las discusiones, característica que ha despertado críticas pero que por otra parte hasta cierto punto parece consustancial al área de la política exterior.

Con todas sus insuficiencias y vacilaciones, el conjunto de instancias y procedimientos de la CPE ha configurado una red particularmente intensa de información, contacto, discusión, consulta y concertación que no tiene parangón en otras regiones y que ha llegado a representar un nuevo *parasistema* de política exterior, que se superpone a los fuertes sistemas nacionales todavía vigentes.

NATURALEZA Y CARACTERISTICAS

En su dimensión externa,²³ la Cooperación Política

23. Ocasionalmente, se ha utilizado el término Cooperación Política Europea (CPE) en un sentido amplio, comprendiendo todas las formas de cooperación entre los doce que exceden el ámbito de competencias de la CE, entre las que se destacan la colaboración contra el terrorismo (Grupo de Trevi, integrado por Ministerios del Interior o de Justicia), las medidas para establecer un espacio judicial europeo, etc. Obviamente, en este trabajo

Europea representa un fenómeno nuevo y único que altera las concepciones tradicionales de la política exterior y que plantea numerosos problemas de definición.²⁴

Desde una perspectiva formal y legal, es obvio que se trata de una instancia de *cooperación intergubernamental*. Así, no hay renuncia parcial de soberanía, para emplear un concepto decimonónico pero todavía popular; no se contemplan instituciones ni procedimientos supranacionales; prima el principio de la unanimidad y no se acepta la posibilidad formal de que una mayoría apruebe una posición que comprometa a los países que se han opuesto a ella; y, en general, tiende a prevalecer la lógica de una coalición de Estados que pretenden coordinar sus posiciones externas y buscar consensos ahí donde sea posible.

Esta orientación es ciertamente discutible desde la perspectiva de la construcción europea y de los principios federalistas que en teoría animan a la CE (la "Europa de los Pueblos" de la que habla el Tratado de Roma de 1957), pero es congruente con las tradiciones de política exterior de los *doce*, que en realidad son marcadamente diversas y heterogéneas. Así, no hay que olvidar que este grupo incluye a países con vocación histórica de potencias globales, perfiles muy definidos de política exterior y recursos bélicos considerables, como Francia y el Reino Unido; un país con recursos económicos todavía superiores a los anteriores, como la RFA, pero con limitaciones estructurales sobre su acción externa derivadas de un pasado tormentoso; países que sólo ahora parecen estar en condiciones de desplegar una acción externa más congruente con sus recursos y potencial, como Italia y, en cierta medida, España; países con pretensiones más modestas pero con perfiles de política exterior que tratan de combinar la defensa de importantes intereses económicos con la de ciertos principios éticos como Holanda o Dinamarca; países con perfiles internacionales más cercanos al no alineamiento o al mundo en desarrollo, como Grecia; países con capacidades muy reducidas de acción externa como Luxemburgo; etc. Es obvio que las prioridades de política exterior y los condicionamientos internos de un conjunto tan heterogéneo de actores internacionales son necesariamente

hemos utilizado el término CPE en un sentido más restringido, limitándolo al campo de la política exterior.

24. Para un análisis de estos problemas, véase Allen, "Foreign policy at the European level", p. 157 y sgtes.

diferentes y que en esas circunstancias un mecanismo pragmático y flexible como la CPE parece el más indicado para avanzar hacia una política exterior europea, que también posee importantes valores e intereses comunes, derivados de una forma similar de organización política, de una experiencia histórica compartida, de la afinidad cultural, de la proximidad geográfica, de una densa red de vínculos mutuos y, sobre todo, de una voluntad unificadora que necesariamente tiene una proyección externa.

Las realidades internacionales son siempre más complejas de lo que sugieren los conceptos legales y los criterios de clasificación. Así, si bien la CPE tiene una naturaleza intergubernamental, ella adquiere características especiales comunitarias que contienen elementos de supranacionalidad y debido a los efectos que ella ejerce sobre las mismas políticas nacionales de los países miembros, que han llevado a algunos autores a hablar de una suerte de renacionalización de las políticas comunes y de una "europeización" de las políticas nacionales.²⁵ De este modo, éstas últimas no sólo afectan fuertemente a la CPE, sino que también acusan el impacto de la política europea común tanto en sus contenidos como en la estructura del proceso de toma de decisiones. La relación entre la política nacional y la política concertada es así cambiante y compleja, sin que predomine necesariamente la primera sobre la segunda.

Dentro de este contexto general, era natural que la CPE adquiriera un fuerte *pragmatismo institucional*, patente en su enfoque gradual, en su tendencia a anteponer la práctica al tratado, en su constante y consciente tendencia a evitar las discusiones doctrinarias en su interior y en su orientación más reactiva que innovadora que, obviamente, también le ha deparado críticas.

Otra característica de esta instancia de concertación es su gran *flexibilidad*, que contrasta con las más rígidas y formales instituciones comunitarias y que ha introducido un estilo nuevo en un campo que tradicionalmente ha estado dominado por la solemnidad y las formalidades. Esta flexibilidad es *plenamente* congruente con el principio de la *geometría variable* que ha tendido a prevalecer en los últimos años en la construcción europea y que asume que en la medida en que no hay consenso sobre los alcances e instrumentos de la profundización del

25. De Schoutheete, *La Cooperación politique européenne*, op.cit., p. 161.

proceso comunitario, hay que dejar lugar para modalidades y niveles diferentes de concertación, que a su vez también pueden permitir una cooperación más estrecha entre grupos más reducidos de países. Así la CPE también se ha relacionado con la cooperación franco-germana, sirviéndole a veces de complemento o bien recibiendo su influencia. Por otra parte, dentro de esta gran flexibilidad, la CPE no ha implicado el cese de la concertación entre los "grandes" a nivel de Grupo de Berlín, que reúne a las tres potencias garantes del *status* especial de esa ciudad -Estados Unidos, Francia y el Reino Unido- con la República Federal de Alemania y que, más allá de su función específica, ha servido igualmente para tratar importantes temas de las relaciones Este-Oeste.

Los rasgos anteriores, que se derivan más de la fuerza de las realidades que de una predilección de sus protagonistas, algunos de los cuales hubiesen querido avanzar más y seguir un desarrollo más similar al de las instituciones comunitarias (principio mayoritario, órganos comunes, etc.) han configurado un proceso *abierto*, sin una meta claramente estipulada, que puede ser profundizado o revertido y que no comprende necesariamente todos los temas de política exterior que preocupan a los países europeos. Así, cabe subrayar que la CPE no ha tratado directamente cuestiones de defensa tan importantes para el Viejo Continente como el despliegue y retirada de los misiles de alcance intermedio, que no se suelen tratar intensamente las relaciones con los Estados Unidos, (que quedan entregadas a las políticas nacionales), y que tampoco se abordan problemas que opongán a los países miembros entre sí, como la situación de Irlanda del Norte. Sin embargo, el mismo carácter abierto de la concertación política europea permitirá tratar estos temas en el futuro, siempre que exista la voluntad política por parte de los países miembros.

LAS RELACIONES CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS

El Tratado de Roma de 1957, constitutivo de la Comunidad Europea (CEE), se limitó en el campo de la política exterior a regular la política comercial común, los convenios de asociación económica y comercio con terceros países, las relaciones de la CEE con los organismos internacionales y sus representaciones ante terceros países y los procedimientos de negociación para

la adhesión de nuevos miembros.²⁶ Pese a que la CPE nació para complementar estas escasas competencias de política exterior, ella tuvo que ser encauzada por una vía paralela. Esta situación ha llevado a una cierta correspondencia entre las instancias, visible sobre todo en el caso de los ministros de Asuntos Exteriores, que sin embargo no supone procedimientos idénticos. Así, por ejemplo, la Comisión tiene el poder de iniciativa en la CE, pero carece completamente de esta atribución en el seno de la CPE.

Con todo, se detecta una cierta convergencia entre las dos estructuras, en la medida en que la *Comisión de la CE* fue finalmente incorporada a las distintas instancias de concertación, donde ha tendido a asumir más el papel de un miembro auxiliar²⁷ o de observador experto que de decisor político. Además, es claro que las mismas estructuras y competencias comunitarias permiten llevar a la CPE a un plano operativo y, en consecuencia, la pueden dotar de una efectividad que le hace mucha falta. Ello quedó patente en casos como la aplicación de sanciones comerciales contra Argentina y Polonia, la asignación de fondos para los refugiados de Vietnam, la suspensión de la ayuda a la Uganda de Amin, la postergación de la firma del convenio de asociación con Israel, el apoyo a la acción de las organizaciones no gubernamentales en Chile, etc.

Asimismo, hay una cierta confluencia de competencias entre la CE y la CPE en lo que respecta a los países en desarrollo, como quedó de manifiesto en el Diálogo Euro-árabe iniciado en 1973 y que se ha llevado a cabo tanto a nivel

26. Sobre las relaciones exteriores de la Comunidad Europea, véase Gianni Bonvicini, "The Foreign Relations of the European Community and Political Cooperation", Lo Spettatore Internazionale (Roma), 4, 1975, pp. 261-270; Geoffrey Goodwin, "The External relations of the European Community - shadow and substance", British Journal of International Studies, 3, 1977, pp. 39-54; Francois Duchene, "The Foreign Policies of an Enlarged European Community and the Member States", publicado en J.W.Schneider (ed.), From Nine to Twelve: Europe's Destiny? (Alphen aan den Rijn: Sijthoff en Noordhoff, 1980), pp. 193-215; Paul Taylor, The Limits of European Integration, op.cit. 5, pp. 118-160; Anthony J.C.Kerr, The Common Market and How it Works (Oxford: Pergamon Press, 1986, 3a.ed.), cap. 17, pp. 197-207; y Marie-Francoise Labouz, Le système communautaire européen (Paris: Berger-Levrault, 1986), pp. 294-516.

27. Wallace, "Political Cooperation", op.cit. p. 378.

comunitario (acuerdo de cooperación, ayudas comunitarias, estímulo a los procesos de integración) como a nivel de la CPE (comunicados políticos, posiciones sobre el conflicto regional, apoyo a la democracia). Sobre todo en lo que respecta a las relaciones Norte-Sur hay entonces una inevitable interpenetración de ambos procesos, que puede producir ventajas para terceros países o bien puede configurar un área gris en que la Comisión busca un papel que no le es reconocido por los países miembros, como ha sucedido en ocasiones en el caso de la deuda externa latinoamericana.

El *Parlamento Europeo* también ha tomado un interés creciente en la CPE, que se corresponde con sus cada vez mayores actividades y presencia internacionales. La presidencia de la CPE tiene la obligación de informarle regularmente sobre los trabajos en el campo de la Cooperación Política Europea y debe comparecer ante el órgano legislativo después de cada Consejo Europeo. El Parlamento también recibe un informe anual sobre la CPE y sus miembros pueden plantear preguntas escritas u orales sobre los temas que en ella se traten, recurso que usan cada vez con mayor frecuencia, aunque con resultados no necesariamente satisfactorios. Las numerosas resoluciones que el Parlamento emite en materia de política exterior contienen asimismo llamamientos, recomendaciones y condenas que inciden directamente en la política exterior europea.²⁸

Pese a esta expansión de las funciones del Parlamento, debe señalarse que ellas se sitúan especialmente en el plano consultivo e informativo, dimensión esta última que se ve seriamente obstaculizada por la regla casi sagrada de la confidencialidad, tan cara por lo demás a la actividad diplomática. La falta de un poder fiscalizador radicado en el Parlamento impide, en la visión de muchos, un control democrático de la CPE. Debe decirse, sin embargo, que éste es un problema igualmente difícil de resolver a nivel de las propias políticas exteriores nacionales, cuyo control parlamentario suele verse dificultado de el mismo principio de la reserva y por un cierto desconocimiento de los temas externos, al menos por una parte de los parlamentarios. Por otra parte, a nivel comunitario el

28. El papel del Parlamento Europeo en la CPE es descrito por Charles Reich, "La contribution du Parlement européen au développement des mécanismes institutionnels de la Coopération politique européenne", *Revue du Marché Commun*, 309, agosto-septiembre 1987, pp. 462-465.

problema de la falta de fiscalización no es necesariamente intrínseco a la política exterior, ya que se extiende a otros campos o instancias comunitarias. Por último, cabe señalar que la CPE no ha sido impermeable a la influencia de la opinión pública europea, reaccionando ante ella en una forma similar a las políticas exteriores nacionales.

LOS AMBITOS DE LA ACCION

En su relativamente corta existencia, la Cooperación Política Europea ha abordado con intensidad y éxitos muy variables una cantidad bastante elevada de temas de la política internacional. Está fuera de los límites de este trabajo realizar un análisis de cada una de estas experiencias, pero quizás una mención de las tendencias más generales contribuya a ilustrar los alcances y, también, limitaciones de la concertación externa europea.

Como ya se señaló, la *Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa* constituyó uno de los primeros temas de la CPE en razón de su trascendencia para los países miembros y a las oportunidades que ofrecía para una acción cooperativa. Después de todo, se trataba de asegurar el reconocimiento de las fronteras actuales y el compromiso de no modificarlas por la fuerza, de reemplazar en alguna forma los tratados de paz que no fueron firmados después de la Segunda Guerra Mundial, de regular jurídicamente el proceso de distensión entonces vigente y de establecer mecanismos fundamentales de cooperación en asuntos de derechos humanos, cultura, economía, relaciones políticas, etc. Los entonces nueve miembros de la CPE encararon el desafío exitosamente, presentando en enero de 1973 un proyecto común para la conferencia plenaria, manteniendo una posición unificada en las sesiones de Helsinki, ejerciendo influencia en el bloque de países alineados occidentales y contribuyendo de manera decisiva a la redacción del acta final.²⁹ Este mismo consenso se mantuvo durante la reunión siguiente, celebrada en Madrid entre 1980 y 1983, aun cuando la Europa de los *diez* de ese momento tuvo menos

29. Goodwin, "The external relations of the European Community", op.cit., pp. 43-44.

protagonismo debido al mayor papel desempeñado por los Estados Unidos.

La crisis del *Medio Oriente* fue otro tema que ocupó desde sus inicios a la CPE, en razón de sus vínculos históricos, proximidad geográfica de la región y la dependencia petrolera del Viejo Continente con respecto a ella. En cierta forma, la concertación europea sobre este tema constituyó un desafío incluso mayor que el anterior debido a las políticas divergentes seguidas por los países miembros en esa región. Así, mientras Francia había buscado un acercamiento al mundo árabe, la RFA veía reducida su capacidad de acción por sus delicadas relaciones con Israel y Holanda incluso había sido castigada por el boicot petrolero árabe de 1973 como consecuencia de su apoyo político a Israel. El tema también parecía particularmente difícil en el contexto de las relaciones atlánticas debido a la atención, inquietud y presiones que provocaba en los círculos de Washington. Gradualmente, sin embargo, la CPE ha ido definiendo una política general común que ha llevado a especificar las condiciones que debe asumir un proceso de pacificación en la región y a condenar la política israelí de implantación en los territorios ocupados. Los países europeos han apoyado igualmente la autodeterminación del pueblo palestino y han postulado la necesidad de asociar a la Organización por la Liberación de Palestina (OLP) al proceso de paz. La situación del Líbano y el conflicto entre Irak e Irán también han ocupado la atención de la CPE, que se ha traducido en numerosas declaraciones y en el apoyo a acciones de pacificación, sobre todo en el primer caso. Por otra parte, la toma de los rehenes estadounidenses en Teherán llevó a la CPE a aplicar sanciones contra el régimen iraní. Asimismo, como ya se ha señalado, en 1973 se inició el Diálogo Euro-árabe para el establecimiento de mecanismos de cooperación entre las dos regiones, que combinó en una sola instancia tanto la política comunitaria como la CPE; pese a sus comienzos auspiciosos, sin embargo, esta iniciativa no ha logrado escapar a los conflictos internos del Medio Oriente.

Sea como fuere, se puede afirmar que en general los *doce* han llegado a configurar una opción común no muy diferente en su grado de precisión que la de terceros países. Se trata, eso sí, de una política amplia que deja margen para la introducción de importantes matices nacionales, que son introducidos con frecuencia por los países miembros, dentro de ciertos límites. También es importante señalar el impacto que ha tenido la

política común en las políticas nacionales individualmente consideradas.

La Cooperación Política Europea ha abordado crisis en otros países próximos, como la de *Chipre* de 1974, frente a la cual adoptó una posición común que inicialmente la llevó a adoptar un papel bastante activo en la búsqueda de una solución, que luego fue cediendo la iniciativa a las Naciones Unidas. El proceso político vivido por *Portugal* a partir de 1975 también fue objeto de seguimiento y consulta por la CPE. Aun cuando hay bastante debate en cuanto a los factores externos que contribuyeron al éxito del proceso de democratización (Internacional Socialista, RFA, EEUU), es claro que también las estructuras comunitarias y de la cooperación europea tuvieron un papel, recurriéndose entre otros medios al otorgamiento de ayudas comunitarias condicionadas implícitamente a la instauración de una democracia pluralista y prooccidental.

La CPE se ha preocupado tradicionalmente de problemas de *derechos humanos* en terceros países tales como la Unión Soviética, Uganda, Turquía, Chile, Suriname o Paraguay, así como del apoyo a la democracia en estos y otros países.

La situación de *Africa Austral* ha merecido igualmente la atención de la CPE, si bien con resultados muy discretos. Así, por ejemplo, los países miembros no pudieron uniformar sus posiciones con respecto al reconocimiento del régimen de Angola en 1975 y si bien se han esforzado en alcanzar un consenso sobre la cuestión de Namibia y, sobre todo, el tema de *Apartheid* en Sudáfrica, éste no se ha traducido en una posición común a nivel de las Naciones Unidas y ha tenido un carácter más declaratorio que real. El único instrumento utilizado por la CPE para promover un cambio en el régimen racista sudafricano, que por lo demás mantiene importantes vínculos con algunos países europeos, fue un Código de Conducta para las empresas europeas que operan en ese país. Sin embargo, no ha habido una supervisión comunitaria efectiva del cumplimiento del Código, ni una política auténtica colectiva frente al problema.³⁰ Una cierta conciencia respecto de esta realidad y la agudización de la lucha civil en Sudáfrica llevaron a la CPE a revisar su política, aplicando nuevas sanciones. Sin embargo,

30. Es la conclusión a que llega Martin Holland, "Three Approaches for Understanding European Political Co-operation: A Case Study of EC-South African Policy", *Journal of Common Market Studies*, 25 (4), junio 1987, pp. 295-313.

han subsistido las diferencias entre países más críticos como Francia, Dinamarca, Holanda y España, por una parte, y países con intereses económicos especiales en el área, como el Reino Unido, la RFA y Portugal.

Hacia fines de la década de 1970 la CPE también comenzó a ocuparse de crisis que incidían directamente en el conflicto Este-Oeste, como las de *Afganistán* y *Polonia*. En el primer caso, la reacción de la CPE fue especialmente tardía y débil, aún cuando llegó a comportar la aplicación formal de sanciones contra la Unión Soviética. En el segundo caso, los esfuerzos para adoptar una posición común fueron sin duda mayores y, lo que es más importante, fueron respaldados con el peso económico de la CE, primero positivamente mediante la concesión de ayudas alimentarias en 1980 y 1981 y luego negativamente, con la imposición de sanciones económicas después de la proclamación de la ley marcial por el régimen de Varsovia.

Pero fue sin duda el conflicto de las *Malvinas* el que representó la prueba más importante de la CPE, toda vez que se trató de una acción armada mayor que involucró a un Estado miembro en uno de sus territorios de ultramar asociados a la CE. La operación militar lanzada por la dictadura argentina el 2 de abril de 1982 fue condenada de inmediato por los entonces diez países miembros. Cuatro días después, el Gobierno británico pidió a sus socios comunitarios prohibir las importaciones argentinas, a lo que accedieron formalmente el 10 de abril. Igualmente, cada uno de los nueve restantes países impuso un estricto embargo de armas contra Argentina, interrumpiendo un flujo bastante intenso en algunos casos. Como lo recuerda un autor, rara vez la CE y los países miembros se habían movido con tanta velocidad.³¹ Sin duda, la posición europea fue influida por el tratamiento del tema en las Naciones Unidas, especialmente la resolución 502 del 3 de abril, que fue redactada por el embajador británico y que solicitaba la retirada inmediata de las fuerzas argentinas, instando a la búsqueda de una solución pacífica del conflicto. La aprobación de esta resolución, que no mereció veto alguno, legitimó la posición británica y puso a Londres en posición de solicitar toda la ayuda de sus aliados europeos. El embargo aplicado por la CE, que representaba el principal mercado de las exportaciones

31. Geoffrey Edwards, "Europe and the Falkland Islands Crisis 1982", *Journal of Common Market Studies* 22 (4), junio 1984, pp. 295.

argentinas, tenía un carácter más bien disuasivo, ya que no afectaba los bienes en tránsito ni a los contratos ya suscritos, y no se esperaba mantenerlo durante mucho tiempo.

La acción militar del régimen argentino proveyó así una excelente prueba para la CPE, tanto más porque se trataba de la primera vez que un Estado miembro alegaba un caso de agresión y solicitaba la ayuda de sus socios para hacerle frente. Las dudas jurídicas respecto de las normas más procedentes del Tratado de Roma que debía invocarse en la situación -el Artículo 113, relativo a la política comercial común y de implementación comunitaria directa, o el Artículo 224, que requería de actos legislativos nacionales de los países miembros- no disminuyeron el alcance de la decisión del embargo, que constituyó un acto político de solidaridad.³² Posteriormente, no obstante, el avance de la escuadra británica y la determinación de Londres de usar medios militares para replicar la acción argentina introdujeron algunas grietas en la concertación europea, dado que las sanciones en cierta forma se inscribían en una estrategia militar;³³ el hundimiento del crucero *General Belgrano* sólo contribuyó a aumentar las dudas de diversos países, que además se comenzaron a inquietar por el daño que estaban sufriendo los intereses y posiciones europeas en el resto de América Latina. Aunque las sanciones fueron renovadas por una vez gracias a una acción franco-alemana, Irlanda e Italia terminaron por marginarse del acuerdo. Finalmente, el 21 de junio de 1982 ellas fueron alzadas en consideración a que habían cesado las hostilidades. Resulta interesante constatar que una vez que cesó el conflicto bélico, los países comunitarios han mantenido posiciones distintas frente a la cuestión de las Malvinas, tomando distancia respecto de la dura posición del Gobierno inglés, criticando en varios casos su negativa a iniciar negociaciones que incluyan el problema de la soberanía y llegando a votar en su mayoría en contra de la posición británica en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

A partir de 1982 la CPE también ha comenzado a abordar la *crisis centroamericana*, apoyando primero la labor del Grupo de Contadora y luego el proceso de paz de Esquipulas. La

32. Natan Elkin, "La tensión entre la Cooperación Política Europea y las Comunidades Europeas durante la crisis del Atlántico Sur", Revista de Informacao Legislativa (Brasilia), 21 (83), julio-septiembre 1984. p. 58.

33. Edwards, "Europe and the Falkland Islands Crisis 1982", op.cit., p. 305.

voluntad europea de desempeñar un papel en la pacificación, desarrollo e integración de la subregión quedó patente en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores de los entonces diez países miembros de la CE, a los que se agregaron España y Portugal y un miembro de la Comisión de la CE, con sus colegas de América Central y el Grupo de Contadora, que tuvo lugar en octubre de 1984 en San José de Costa Rica. El encuentro marcó un hito crucial en el compromiso europeo en América Central³⁴ y fue seguido por sendas reuniones ministeriales en 1985, en que se firmó un importante acuerdo de cooperación entre la CE y los países del Istmo Centroamericano, y en 1987 y 1988. El hecho de que la Europa de los *doce* se haya decidido a desempeñar un papel todavía discreto pero altamente significativo en esa subregión pese a la reticencia estadounidense,³⁵ resulta sin duda revelador y se explica en parte por los avances de la CPE en ese terreno.

Más allá de las crisis internacionales, la CPE también ha ido estableciendo modalidades propias de vinculación con terceros países. Estas pueden tener un carácter institucionalizado, que supone un marco estable resultante de una cierta práctica que varía de caso a caso, o bien un carácter ad hoc, que incluye aquellas actividades no regulares de información, consulta y acción que emprende la presidencia como portavoz de los *doce* ante terceros países y organizaciones, tanto individual como colectivamente.³⁶

Como cabría esperar, las relaciones con los *Estados Unidos* siempre han tenido un gran peso en la CPE, tanto por

-
34. Véase sobre este punto Andrew J. Pierre (ed.), Third World Instability: Central America as a European-American Issue (New York: Council on Foreign Relations, 1985), "Europa Occidental-Centroamérica", Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, 18 segundo semestre 1985, pp. 23-139; y Wolf Grabendorff, "Centroamérica: ¿Un dilema para las relaciones entre Europa y Estados Unidos?", Política Internacional (Caracas), 7, julio-septiembre 1987, pp. 8-11.
35. Wolf Grabendorff, "Las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina: una política sin ilusiones", Síntesis, 4, enero-abril 1988, p. 119.
36. Véase Elfriede Regelsberger, "European Political Cooperation (EPC) Contacts with third Countries: Past and Present", en Elfriede Regelsberger et al., "The External Relations of European Political Cooperation and the Future of CPE", European University Institute Working Paper, 85/172, mayo 1985, pp. 7-8.

presencia como por omisión. El surgimiento de considerables tensiones en 1973 y 1974 en torno a la propuesta de Henry Kissinger de conciliar los intereses "globales" de Washington con los "regionales" de Europa Occidental y la postura de la entonces Europa de los *nueve* frente al Medio Oriente, considerada en su momento como inquietante por Washington, llevó a la celebración de la primera reunión *Gymnich* en 1974, que culminó con la adopción de un mecanismo especial de consulta permanente entre la CPE y los Estados Unidos.³⁷ Este se ha revelado útil en diversos casos, pero en otros no ha logrado limar las recurrentes tensiones entre los aliados atlánticos respecto de temas tales como el Medio Oriente, Centroamérica, las relaciones con la Unión Soviética y los restantes países de Europa Oriental, etc. El bombardeo estadounidense sobre Libia de 1987 proveyó una nueva oportunidad para comprobar estas tensiones y la muy limitada efectividad de la CPE para hacerles frente. Al final, los *doce* terminaron convencidos de que fueron enfrentados a un hecho consumado, que no pudieron alterar ni aprobar, mientras que Washington quedó desilusionado por la falta de apoyo de sus aliados naturales que, en su opinión, debían reconocer el liderazgo natural de Washington en la Alianza Atlántica.³⁸ Parte de la explicación de estos problemas se encuentra en el hecho de que los Estados Unidos han mantenido una posición ambigua frente a la concertación externa europea, siguiendo con desconfianza, escepticismo y hasta ocasional hostilidad el surgimiento de un nuevo actor autónomo que busca un papel global en el mundo, sin dejar de reconocer ocasionalmente que el nuevo papel político de la Europa de los *doce* lleva a un fortalecimiento del bloque e intereses occidentales, tanto respecto de los países del Pacto de Varsovia como del sistema global.

La CPE también ha establecido relaciones de variable intensidad con otros países afines, individualmente considerados, como *Noruega*, *Turquía*, *Canadá*, *Australia* o *Japón*, o bien agrupados en organizaciones como el *Consejo de Europa*, que reúne a 21 países del continente y en el que también participan activamente los mismos *doce*.

37. Para detalles, véase *ibid.*, p. 15 y Anastasia Pardalis, "European Political Co-operation and the United States", *Journal of Common Market Studies* 25 (4), junio 1987, pp. 271-294.

38. Pardalis, *op.cit.*, p. 284.

En cuanto a los países en vías de desarrollo, además del *Diálogo Euro-Arabe* ya mencionado, cabe señalar la relación privilegiada existente con los países de la Asociación del Sudeste Asiático (ASEAN), que incluye una reunión ministerial cada 18 meses y la celebración de consultas sobre temas regionales y globales. También existen mecanismos de consulta con la *República Popular China* e *India*.

En cuanto a *América Latina*, cabe recordar la voluntad de la CPE de establecer contactos orgánicos con el Pacto Andino, que se percibió en 1979 y 1980 con motivo de la negociación de un acuerdo de cooperación CE - Pacto Andino, pero que no llegó a la adopción de un mecanismo permanente debido a la debilidad de esa organización. Por otra parte, la disposición manifestada a partir de 1986 por las dos regiones en el sentido de incrementar su diálogo político, se tradujo en una reunión entre ministros de Relaciones Exteriores de los países de la CE y sus colegas del *Grupo de Río* o de los *ocho*, que tuvo lugar en Nueva York el 23 de septiembre de 1987. Esta reunión, impulsada particularmente por España, representó sin duda un cambio cualitativo en el tradicional y generalmente lánguido debate sostenido entre la CE y América Latina, y forma parte de un intento de acercamiento entre las dos regiones que precisamente privilegia los contactos políticos.³⁹

Las relaciones globales *Norte-Sur* han asumido tradicionalmente poca importancia en la concertación política europea, en parte debido a que constituyen una competencia compartida por la propia CE y en parte por la mayor concentración de la CPE en las crisis políticas. También cabe señalar las considerables diferencias en las posiciones europeas en este campo, que se han hecho evidentes en el tratamiento de temas tales como el programa de productos básicos, la cuestión de la deuda externa y la cooperación al desarrollo. Las políticas de los países europeos y de la misma CE frente al mundo en desarrollo no responden en realidad a un esquema o concepto único y, mas bien, asumen la forma de esfuerzos variados y a veces disper-

39. Véase al respecto las "Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros de las Comunidades Europeas sobre las relaciones entre las Comunidades Europeas y América Latina", del 22 de junio de 1987, y Alberto van Klaveren, "Las relaciones entre Europa Occidental y América Latina: alcances y límites de un proceso de consolidación", en *Síntesis*, No.4, 1988, pp. 350-355 y 131-157, respectivamente.

sos, que varían fuertemente según los intereses involucrados, las circunstancias presentes (también a nivel político interno) y los temas específicos en cuestión.⁴⁰

Para terminar esta breve mención de las principales áreas de acción de la CPE, cabe reiterar que ella dista mucho de tratar *todos* los temas que preocupan a las políticas exteriores europeas, excluyéndose no sólo aquellos problemas entre los mismos países miembros (Ulster), sino que también algunas cuestiones tratadas en otros foros (situación de Berlín) y, por cierto, los asuntos de seguridad, que son de competencia de la OTAN (con la excepción de Irlanda, que no es miembro de esa entidad). Es probable que el eventual fortalecimiento de la Unión Europea Occidental (UEO), organización de seguridad netamente europea en la que participan la mayoría de los *doce*, plantee nuevos desafíos y, sobre todo, nuevos ejercicios de "geometría variable" para la CPE, pero éste ya constituye un tema para el futuro.

CONSIDERACIONES FINALES

Ciertamente, resulta difícil hacer una evaluación más o menos precisa de los resultados de la Cooperación Política Europea, no sólo por las dificultades que normalmente entrañan estas evaluaciones en un campo tan fluido como la política exterior, sino que también porque sólo una parte de ella, y probablemente no la más importante, se hace visible para el observador. La ausencia de documentos sobre las deliberaciones internas de la CPE impide en realidad conocer el proceso de toma de decisiones en cada caso y, sobre todo, aquellos temas en que no fue posible llegar a un acuerdo. Igualmente, no es posible hacer una estimación exacta de su impacto en las políticas nacionales europeas, aun cuando se sabe que en general éste tiende a ser bastante significativo en algunos casos.

Con todo, hay ciertas tendencias generales que parecen claras. Así, se ha ido formando una suerte de acervo *común en*

40. G.V. Vaitos, "From a Colonial Past to Assymmetrical Interdependence: The Role of Europe in North-South Relations", en Europe's Role in World Development, Papers of the EADI Conference in Milan, septiembre 1978 y Stefan A. Musto, "World Challenge to Western Europe: Integration as a Response", EADI BULLETIN (Tilburg), 1987, pp. 109-130.

materia de política exterior, similar en cierto sentido a lo que se conoce como el *acquis communautaire* en Bruselas; hay un reflejo, variable pero no por ello poco importante, de la concertación en las políticas nacionales; se ha introducido una dimensión europea en procesos que sólo eran guiados por consideraciones nacionales; y la CPE goza de una buena imagen externa, en el sentido de que gran parte de los terceros países y organizaciones regionales desean relacionarse con ella. Como lo recuerda el diplomático belga De Schoutheete -no sólo un conocido especialista sino que también un protagonista en este campo- no hay otra instancia de concertación en el mundo en que los contactos sean tan regulares y frecuentes, cubran temas tan diversos y se organicen tan sistemáticamente.⁴¹ Es claro que la política exterior europea no ha substituido políticas nacionales que a veces pueden ser diversas, pero también es claro que ha configurado una nueva instancia que las complementa y que también las afecta directamente.

Como ya se ha señalado a lo largo de este trabajo, la CPE exhibe importantes debilidades. Sus mecanismos de toma de decisión son frágiles, complejos e intrincados y pueden exigir grandes esfuerzos para alcanzar resultados no siempre satisfactorios. Su eficiencia es limitada y puede retardar acciones que a veces pueden desplegar con más efecto algunos países, aún a riesgo de que ellas no sean idénticas. También es evidente que, como lo señala Wallace, la coordinación y cooperación de política exterior de los países miembros de la CE ha servido a menudo para unir a los participantes tras una posición común definida en términos lo suficientemente vagos como para permitir que cada uno aporte su propia interpretación,⁴² pero esas mismas orientaciones generales ejercen indudable influencia sobre los países miembros y la CE, y van señalando ciertos límites para las acciones individuales. Lo mismo se puede decir respecto del carácter declaratorio, simbólico y retórico que asume muchas veces la CPE, funciones que después de todo son bastante típicas de cualquier política exterior.

41. Philippe de Schoutheete de Tervarent, "Political Cooperation and National Foreign Policies", European Affairs, 4, 1987, invierno, p. 64.

42. William Wallace, "Cooperation and Convergence in European Foreign Policy", en Christopher Hill (ed.), National Foreign Policies and European Political Cooperation (London: RIIA/Allen and Unwin, 1985), p. 6.

La CPE ha enfrentado de manera bastante airosa el reto de las sucesivas ampliaciones de la CE, que obviamente han requerido un proceso de aprendizaje por parte de los nuevos miembros y de adaptación de los antiguos. Aunque este proceso no ha estado exento de dificultades, ha enriquecido a la CPE y, casi está demás decir, en el caso de España y Portugal ha redundado en una mayor atención hacia América Latina, área que históricamente estuvo muy relegada en este marco.

En realidad, el principal peligro que enfrenta la CPE está representado por la rutinización de sus procedimientos y su consiguiente estancamiento. En la medida en que no disponga de un proyecto de desarrollo y de profundización que establezca ciertos objetivos a conseguir a largo plazo, puede llegar a transformarse en un proceso ritual o en una instancia de simple consulta colectiva. Sin duda, la superación de este desafío está estrechamente vinculada al proceso general de la construcción europea, del que en definitiva no podrá abstraerse.

Madrid, junio de 1988