

ANTECEDENTES DE LA PEC

Por FERNANDO GÓNGORA GALVÁN

Preámbulo

En un documento de trabajo destinado a la Conferencia Intergubernamental preparatoria del Tratado de Maastricht, la Comisión Europea definía en los siguientes términos la política exterior comunitaria de la, por aquél entonces, futura Unión Europea (UE):

« ...comprende la política exterior y de seguridad común, la política económica exterior y la política de cooperación al desarrollo, así como las relaciones exteriores en el resto de asuntos competencia de la Unión.»

A pesar de la aparente claridad de la precedente definición, una de las cuestiones más controvertidas en el proceso hacia la unión política europea ha sido precisamente la relativa a la proyección exterior de la Unión y, de una manera más concreta, en qué medida la integración económica y la mayor cohesión social y política de los Estados miembros de las Comunidades Europeas se iba a traducir en una política común exterior y de seguridad respecto a terceros Estados y organizaciones internacionales.

Este aspecto de la necesaria coherencia entre las políticas desarrolladas por instancias comunitarias y las llevadas a cabo por los Estados miembros en el terreno de los asuntos internacionales se va a convertir en una constante a lo largo del proceso de construcción europea iniciado en la década de los años cincuenta y cuyo último jalón significativo lo constituye el Tratado de la UE firmado en la ciudad de Maastricht el 7 de febrero de 1992.

Sin embargo parece evidente que el aspecto económico y el político de la integración europea han seguido caminos completamente distintos, con diferente ritmo, estructuras de funcionamiento, etc., extremo que ha desembocado en un desfase entre ambos que todo el mundo coincide en señalar como uno de los más importantes lastres que hoy dificultan una plena afirmación de Europa en los asuntos mundiales.

A pesar de que los denominados padres fundadores de la Comunidad confirieron a ésta una indudable vocación política que complementara el componente económico, la realidad es que su desarrollo pleno ha sido imposible de alcanzar debido a los recelos manifestados por los Estados miembros y traducidos en un esquema institucional no propio y, por tanto, incapaz de mantener el mismo ritmo integrador que el que se producía en el seno de las instituciones comunitarias.

Es preciso, no obstante, situar dicha evolución en un contexto histórico determinado para entender el porqué de las numerosas dificultades por las que ha atravesado la definición y puesta en práctica de una política exterior por parte de los Estados miembros de la Comunidad Europea (CE).

Los recelos mutuos que surgieron como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial impidieron a las naciones europeas desarrollar un consenso en la articulación de sus respectivas políticas exteriores, que tuvo un claro e inmediato reflejo en el proceso de construcción europea.

Los mecanismos que los Estados establecieron para cumplir, al menos desde un punto de vista formal, las estipulaciones de los tratados constitutivos referentes al componente político de la integración europea, encontraron enormes dificultades para desarrollar la acción exterior de la Comunidad fuera del ámbito estrictamente económico y comercial.

Por tanto, los avances en política exterior se han producido con cuentagotas, y más gracias a la voluntad política de personalidades aisladas, que a una estructura institucional que los propiciara.

Quizás resulta más claro hoy en día que hace 40 años la necesidad de consolidar de una vez por todas la política exterior comunitaria, para que Europa deje de ser únicamente un monstruo económico y se convierta en una potencia política acorde con ese potencial. Los retos para el futuro son muchos y decisivos. Las estructuras consagradas en el Tratado de Maastricht en lo relativo a la política exterior y de seguridad común, son fruto de una larga evolución en la que se conjugan avances y retrocesos.

La próxima Conferencia Intergubernamental de revisión del Tratado de la UE a celebrar en 1996 constituye una magnífica ocasión para articular definitivamente un mecanismo eficaz, capaz de colocar a Europa en el lugar que su potencial económico demanda y que sea fiel reflejo de una situación internacional radicalmente diferente a aquélla en la se dieron los primeros pasos de la cooperación política europea.

Antecedentes

Los primeros intentos llevados a cabo por las diferentes naciones europeas con el fin de desarrollar una política exterior común tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, se producen de una manera prácticamente simultánea a aquellas tendentes a la constitución de un espacio económico unificado.

Sin embargo, las dificultades inherentes a la definición de un marco de actuación común en el ámbito de la política exterior de la incipiente Comunidad Económica Europea (CEE), determinaron el actual desfase existente entre el componente político y el económico de la UE. Los ambiciosos proyectos gestados a comienzos de la década de los cincuenta resultaron prematuros para una sociedad europea todavía convulsionada por la contienda mundial y por el auge de la guerra fría.

Superado ese primer momento de incertidumbre, los líderes europeos asumieron que solamente dotando a la CEE de un instrumento político válido con el que completar el creciente protagonismo económico de Bruselas, podría Europa consolidar una participación relevante y decisiva en la escena internacional.

Las virtudes y los defectos de la actual Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) desarrollada por la UE son fruto de ese período y de esas iniciativas, sin cuyo conocimiento difícilmente podrían comprenderse en toda su complejidad los mecanismos de la política exterior comunitaria.

La Comunidad Europea de Defensa

El primer esbozo de una política exterior común surge con el proyecto de constitución de una Comunidad Europea de Defensa (CED) en el año 1950. El principal objetivo de la CED, nacida en un momento en el que la guerra fría alcanzaba momentos culminantes y en el que al mismo tiempo

se iniciaba un grave conflicto bélico en la península de Corea, era el de permitir la necesaria reconstrucción del Ejército alemán tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

Este extremo era considerado sumamente necesario para una más completa defensa de Europa frente a la amenaza soviética. No obstante, esta reconstrucción debía ir acompañada de una serie de medidas de control con el fin de evitar el renacimiento de un Ejército alemán lo suficientemente autónomo que pudiera volver a sembrar el pánico en un continente que se estaba recuperando de la destrucción causada por la guerra.

El Tratado que instituyó la CED fue firmado el 26 de mayo de 1952 y fue considerado como la continuación, en el terreno de la defensa, del Tratado de la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA) de 1951.

A pesar de que en el texto regulador de la CED se establecían mecanismos tales como la integración de las Fuerzas Armadas de los diferentes países europeos —a nivel Cuerpo de Ejército— bajo la autoridad de una organización supranacional estructurada en un Comisariado, un Consejo de Ministros, un Tribunal de Justicia y una Asamblea, los recelos ante un eventual resurgimiento militar de la nación alemana prevalecieron sobre cualquier otro tipo de consideraciones.

Paralelamente al proceso de discusión del Tratado CED, la Asamblea parlamentaria de la CECA elaboró un proyecto de estatuto de la comunidad política europea en el que instaba a la coordinación de la política exterior de los Estados miembros. Este proyecto preveía un procedimiento de consultas permanentes en el seno del Consejo de Ministros con el fin antes mencionado.

Si bien el estatuto propuesto por la Asamblea de la CECA abordaba cuestiones diferentes de las contempladas en el Tratado CED, la suerte de aquél estaba claramente ligada al éxito o fracaso de la CED. Así, el rechazo que se produjo en la Asamblea Nacional francesa del proyecto CED en agosto de 1954, supuso no sólo el abandono de un ambicioso intento por acelerar la reconstrucción defensiva de Europa, sino también el fracaso de una comunidad política que constituía la prolongación lógica de la CED.

Los Planes Fouchet

Tras la firma del Tratado de Roma en 1957 y la llegada al poder del general De Gaulle, resultaba necesario buscar un modelo de integración polí-

tico diferente al concebido originalmente por Monnet y Schuman, en el que primara la cooperación organizada y regular entre los Estados miembros de la CEE sobre un proyecto de integración estrictamente supranacional. Esta premisa fue la que presidió las primeras cumbres que bajo la dirección del embajador francés en Copenhague, Christian Fouchet, culminaron con la presentación de una iniciativa tendente a la creación de una unión con una política exterior común, de una política común de defensa y de mecanismos que aseguraran la cooperación interestatal en materia científica, cultural, y de defensa de los derechos humanos.

Esta primera versión del denominado Plan Fouchet constituye un claro precedente de las estructuras esenciales de la Cooperación Política Europea (CPE) que jurídicamente sancionó el Acta Única Europea (AUE) en 1986. Así, las instituciones previstas en dicho plan estaban configuradas por:

- Un Consejo, reunido cuatrimestralmente a nivel de jefes de Estado y de Gobierno y, en los intervalos de estas reuniones, a nivel de ministros de Asuntos Exteriores.
- Una Asamblea Consultiva.
- Una Comisión Política, compuesta por altos funcionarios de los Ministerios de Asuntos Exteriores.

Sin embargo, este ambicioso proyecto de cooperación fue paralizado por la imposibilidad de resolver una serie de cuestiones en litigio: el elemento supranacional y los vínculos con la CEE, la política de defensa y las relaciones con la OTAN, y la participación del Reino Unido.

En este Plan Fouchet I se observa por primera vez un hecho que va a convertirse en una constante del proceso de integración europea, el intento de hacer compatible el funcionamiento de un sistema institucional con una doble inspiración: por una parte federal y, por otra, de carácter intergubernamental o confederal. Este extremo, junto con las anteriores cuestiones en litigio antes comentadas, determinaron que el proyecto auspiciado por el embajador Fouchet alcanzara únicamente un éxito parcial, aunque éste fuera claramente positivo.

La inercia creada llevó a los inspiradores del Plan a redactar una segunda versión en la que, sin embargo, no se ofrecían soluciones a los problemas planteados. Habiendo constatado la imposibilidad de alcanzar un acuerdo, los seis ministros de Asuntos Exteriores de la CEE abandonaron el proyecto Fouchet en abril de 1962.

Las causas del definitivo fracaso del Plan Fouchet fueron ampliamente debatidas, existiendo una gran variedad de interpretaciones al respecto. Desde aquella que achacó ese resultado a las exigencias de Bélgica y Holanda respecto a la participación británica en dicho Plan, a otras en las que es Francia quien aparece como el principal causante del mismo. En cualquier caso, lo que sí parece evidente es que las negociaciones no llegaron a buen término debido a una evidente falta de confianza recíproca sobre las verdaderas intenciones de cada país en relación con la puesta en marcha del citado proyecto.

La Cumbre de La Haya

A punto de finalizar el período transitorio estipulado en el Tratado de Roma y con los países del norte de Europa (Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega) llamando a la puerta de la CEE, se inició una fase decisiva en la configuración definitiva de la cooperación política. Así, en la Cumbre de La Haya de 1969 se recogió una atmósfera de optimismo que se plasmó en el mandato destinado a los ministros de Asuntos Exteriores de los Seis de sentar las bases de la futura cooperación política europea. Puede considerarse esta decisión como el acta de nacimiento formal de la CPE.

Consecuencia del citado impulso fue la conclusión del Informe Davignon adoptado a nivel ministerial el 27 de octubre de 1970. Contemplaba este documento, también denominado Informe Luxemburgo, una serie de mecanismos de concertación y de compromiso políticos enmarcados dentro de una estructura de carácter intergubernamental. Los objetivos formales del Informe Davignon se cifraban en la armonización de puntos de vista en política exterior y, cuando ello fuera posible, en la adopción de acciones comunes al respecto. Sin embargo, los gobiernos de los Estados miembros no asumían más obligaciones que la de consultarse sobre todas las cuestiones importantes de política exterior.

A pesar de las limitaciones antes expuestas, los avances se producían de manera satisfactoria con el fin de conceder a Europa el lugar que le correspondía dentro de la escena internacional. Tras un período de rodaje inicial, se redactó una segunda versión del Informe Davignon en la que se intentaron corregir las carencias del mismo. Este documento, conocido como el Informe Copenhague, se adoptó en la capital danesa en noviembre de 1973.

En opinión de destacados analistas, es este Informe el que verdaderamente marca el inicio de la CPE al reforzar los mecanismos preexistentes. Entre los avances más destacados cabe mencionar el aumento de la periodicidad de las reuniones ministeriales, pasando de dos a cuatro anuales, la creación de grupos de trabajo *ad hoc* según las necesidades de cada momento y, sobre todo, el establecimiento de una herramienta que con el paso del tiempo se convertirá en insustituible para el funcionamiento de la cooperación política, la red COREU (abreviatura de *Correspondant Européen*). La principal finalidad de esta red consiste en permitir el intercambio rápido y seguro, vía télex, de las informaciones, proyectos y propuestas necesarias para el trabajo común.

Evolución del mecanismo de la CPE

El mecanismo de la CPE descrito hasta el momento experimentó una serie de modificaciones y mejoras hasta su definitiva consagración jurídica en el AUE en 1986. A este respecto cabe señalar como momentos más importantes del proceso los siguientes:

- La Declaración sobre la Identidad Europea (14 de diciembre de 1973), documento en el que se plasmó claramente la voluntad de progresar en el terreno de la cooperación política. Se trata de la primera ocasión en que la noción de identidad europea es utilizada en la CEE. Al mismo tiempo, la Declaración presentaba de un modo global el campo de acción en el que se debía desarrollar la incipiente política exterior comunitaria y coordinaba los diferentes puntos de vista utilizados por la Comunidad en cuestiones de relaciones económicas exteriores, de ayuda al desarrollo y de cooperación política.
- La Cumbre de París de diciembre de 1974, confirmó la necesidad de una aproximación global por parte de la CEE a los problemas internacionales. Por otra parte, es en esta reunión donde nació formalmente el Consejo Europeo, para el tratamiento, al más alto nivel (jefes de Estado y de Gobierno y ministros de Asuntos Exteriores), de los problemas comunitarios y las cuestiones relativas a la cooperación política.
- El Informe Tindemans nació como consecuencia de la decisión adoptada en la Cumbre previa de París de proceder a la redacción de un documento en el que pudiera definirse una concepción de conjunto de la UE, término utilizado desde 1972 y cuyo contenido no era fácil precisar.

Así, el primer ministro belga, en diciembre de 1975, puso el acento en la necesidad de alcanzar una «indispensable coherencia» en el ejercicio de la acción exterior de los Nueve por medio de un único centro de decisión tanto para los asuntos estrictamente comunitarios como para los de cooperación política. Se trataba, en definitiva, de poder abordar simultáneamente tanto unos como otros (unidad de vínculo y diversidad de procedimiento). En la práctica este extremo permitía la posibilidad de que durante las reuniones del Consejo de Ministros se evocaran cuestiones de cooperación política.

En este sentido, el Informe Tindemans también contemplaba la necesidad de alcanzar, en determinadas cuestiones, una posición común que permitiera la evolución de la cooperación política hacia una verdadera política exterior común. En cualquier caso, los ambiciosos objetivos planteados en este documento no fueron respetados, como tampoco lo fue la propuesta de Tindemans de establecer, en el marco de la CPE, un intercambio de puntos de vista sobre los problemas de la defensa.

- El Informe de Londres de octubre de 1981 constituyó la última etapa antes de la consagración jurídica de la CPE en 1986. Surgió como consecuencia de la manifiesta debilidad en la acción exterior de los Nueve tras la invasión soviética de Afganistán, con el fin de demandar un mayor compromiso por parte de los países miembros a la hora de hacer frente a las crisis internacionales.

En este documento se reforzaba el procedimiento de consultas existente y se insistía en la necesidad de superar la mera concertación de pareceres para adoptar verdaderas acciones conjuntas. Al mismo tiempo, se estructuraron las relaciones de la CPE con terceros países y se asoció plenamente a la Comisión a los trabajos desarrollados en el marco de la cooperación política del que hasta este momento se encontraba ausente.

- El antecedente inmediato del AUE lo constituyó la denominada iniciativa Genscher-Colombo debatida a lo largo del año 1982 y que culminó con la adopción por parte del Consejo Europeo de una declaración solemne en la ciudad alemana de Stuttgart el 19 de junio de 1983.

En este documento se advertían cuestiones novedosas con respecto a los informes y declaraciones anteriores, si bien los progresos reales alcanzados en virtud del mismo no fueron los previstos en un principio.

El Acta Única Europea

El AUE, constituyó la culminación de un largo proceso de coordinación de la política exterior de los miembros de la Comunidad y la definitiva articulación jurídica de los mecanismos de cooperación que estaban funcionando. Adoptada formalmente el 17 de febrero de 1986, es a partir de esta fecha cuando ya se puede hablar oficialmente de la cooperación política europea.

El AUE, que supone la primera modificación en profundidad de los tratados constitutivos de la CEE, consagra todo el artículo 30 a la CPE. En este caso, se pone el acento sobre la «determinación de acciones comunes». En cualquier caso, no se establece la obligación expresa de definir en todos los supuestos dicha acción común.

El referido artículo también aborda el problema de la necesaria coherencia entre las diferentes políticas exteriores de la Comunidad y las políticas desarrolladas en el seno de la cooperación política, razón por la que se sanciona expresamente la plena asociación de la Comisión Europea a los trabajos de la CPE.

En materia de seguridad, el AUE reafirma el principio de la coordinación de las diferentes posturas nacionales sobre los aspectos políticos y económicos, introduciendo el concepto de seguridad europea que a partir de este momento va a convertirse en el eje principal de un debate que todavía hoy constituye uno de los puntos prioritarios de la agenda europea.

Salvo la creación de un Secretariado ubicado en Bruselas cuya misión es la de asistir a la Presidencia en ejercicio en el desarrollo de sus funciones, el AUE no es sino la codificación del conjunto de prácticas existentes en el terreno de la cooperación política. Sin embargo, analizando el texto del AUE si, pueden señalarse dos aspectos significativos y de alguna manera novedosos: por una parte, se afirma la voluntad manifiesta de asegurar la regularidad y permanencia en el tiempo de la cooperación iniciada tímidamente 15 años antes y, por otra, los países signatarios reconocen formalmente por primera vez la igualdad de las cláusulas relativas a la cooperación política y las disposiciones estrictamente comunitarias, tras su inclusión en un mismo texto jurídico.

Análisis temático del mecanismo de la CPE

Tras un detallado análisis de la evolución del mecanismo de la cooperación política europea desde sus inicios hasta su configuración definitiva en

el AUE, se puede hacer una sistematización de los aspectos más relevantes de la misma, entre los que hay que destacar los siguientes:

- Existe el compromiso de realizar consultas antes de definir una postura nacional. Resulta necesario destacar que, en cualquier caso, existen una serie de contenciosos que sistemáticamente son obviados (como es el caso del Ulster) y otros que a pesar de sus especiales características sí son abordados en los trabajos desarrollados en el marco CPE (como es el caso de las Malvinas).
- A pesar de que los textos relativos a la CPE manifiestan reiteradamente la necesidad de actuar de una manera conjunta y de adoptar posiciones comunes, no se contempla en ningún momento la obligación —sugerida por el Informe Tindemans— de alcanzar ese tipo de acciones. Simplemente se exhorta a los países miembros a no erigirse en obstáculo para la formación de un consenso.
- Si bien en un primer momento parece que se pone el acento sobre la armonización de puntos de vista nacionales, la ulterior insistencia en la acción conjunta y la posición común, suponen el creciente desarrollo en la importancia de la presidencia y de la «troika».
- Se pueden agrupar los actos de la CPE en tres categorías:
 - Las consultas.
 - La posición común, que da lugar posteriormente a declaraciones.
 - La acción común, concepto que se precisará más claramente en el Tratado de Maastricht, reviste la forma de gestiones diplomáticas de la «troika» y ofrecimiento de buenos oficios.

Dos son las líneas directrices que han configurado, desde sus primeros pasos en 1970, la CPE; por una parte, su vinculación al objetivo de una unión política europea y, por otra, su distinción de las Comunidades Europeas, articulando un mecanismo claramente separado de las instituciones y actividades propiamente comunitarias. Son estas premisas las que presiden el artículo 30 del AUE.

En la CPE, a diferencia de la CE, no se produce una atribución de competencias en materia de relaciones exteriores, sino de obligaciones asumidas por los Estados miembros para consensuar lo que se ha venido en llamar «políticas convenidas». La única directriz establecida en el AUE para la esfera de la política exterior desarrollada por las instituciones comunitarias y la llevada a cabo en el seno de la CPE, es que ambas deberán ser coherentes. Por ello, la CPE, en tanto que cooperación interguber-

namental en materia de política exterior, tiene una doble naturaleza: como estructura de cooperación y como diplomacia concertada. Esta manera de llevar a cabo la política exterior no implica la sustitución de la acción exterior de los Estados miembros, quienes en la conducción de sus respectivas políticas exteriores deberán tener en cuenta el interés común reflejado en la adopción y aplicación de posiciones europeas comunes.

A pesar de este carácter dual de la CPE, parece evidente que en ella sigue primando de un modo evidente la cooperación intergubernamental, principio establecido en el momento de su fundación y que se atiende al principio de consentimiento.

Por otra parte, dado que la CPE escapa a las competencias del Tribunal de Justicia Europeo, no existe la posibilidad de ejercer sanciones ante los eventuales incumplimientos de sus disposiciones, extremo que refuerza todavía más el principio intergubernamental al que antes se aludía. Sin embargo, sí se puede hablar del término sanción en el marco de la CPE si lo referimos no a los países miembros, sino a terceros Estados. En este sentido, la sanción es una expresión genérica que agrupa el conjunto de medidas adoptadas por la CE para desaprobar el comportamiento de un tercero perteneciente a la comunidad internacional.

Estas sanciones tienen siempre un objetivo político independientemente de las medidas que contribuyan a dicho fin, que podrán ser de carácter político-diplomático (suspensión de contactos a nivel ministerial, reducción del personal diplomático, etc.) o de tipo económico (embargo, boicoteo, etc.). En estos supuestos, si la decisión de sancionar se adopta en el seno de la cooperación política en un mayor número de casos, la puesta en práctica de las medidas acordadas podrá, en función de su objeto, demandar la participación de instancias propiamente comunitarias, procedimiento que, por otra parte se encuentra en plena concordancia con lo estipulado en el AUE.

Este último extremo permite confirmar una concepción de la PEC que preconiza la adopción de decisiones comunes por parte de los Doce, llevando al terreno de la práctica el principio de coherencia entre las acciones de unas instancias y otras enunciado en el articulado del AUE. En este sentido, las sanciones comerciales, adoptadas en un principio por los ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros y puestas en práctica a través de un reglamento adoptado por el Consejo sobre una propuesta de la Comisión, no son sino un perfecto reflejo del principio de coherencia antes mencionado.

La puesta en práctica de los mecanismos de la cooperación política europea ha dotado a los países miembros de un instrumento que responde a unas finalidades muy concretas y que se articulan en torno a tres ideas:

- Una comunidad de información, a través del establecimiento de una serie de vínculos orgánicos y de prácticas convenidas.
- Una comunidad de puntos de vista que parte de la premisa anterior, esto es, una información de política exterior compartida por los Doce.
- Una comunidad de acción que suponga la puesta en práctica de las acciones y declaraciones comunes adoptadas en el seno de la cooperación política.

Características de la CPE

Al contrario que la CE, la cooperación política no ha gozado de base jurídica hasta la aprobación del AUE en 1986, hecho que ha marcado claramente su evolución desde sus inicios en 1970. Ésta ha edificado sus cimientos sobre la base de acuerdos y compromisos políticos adoptados por los gobiernos comunitarios con ocasión de reuniones ministeriales y de conformidad con los informes resultantes de dichos encuentros.

Al mismo tiempo, los Estados miembros no han acordado nada más allá del mero compromiso formal a la consulta, a la hora de adoptar una decisión de política exterior que afecte a sus propios intereses y en el supuesto de que se pretenda acometer una acción común, ésta no se desarrollará sino es a través de un consenso que en la mayoría de las ocasiones es muy difícil alcanzar.

Por todo ello, esta ausencia de base jurídica hasta 1986 se ha traducido en un desarrollo a la vez frágil y descoordinado, que ha acabado minando la credibilidad de la cooperación política europea, defecto que la ratificación del AUE ha intentado subsanar.

También resulta necesario destacar como la CPE no ha contado hasta el momento con una estructura institucional propia y exclusiva, extremo que como el anterior constituye una diferencia fundamental respecto a la evolución de la CE en su vertiente exclusivamente comunitaria. Las diferentes iniciativas que se han producido al objeto de crear una estructura propia en el seno de la CPE, por ejemplo un Secretariado Político, han tropezado constantemente con los recelos de los gobiernos comunitarios que no han querido ceder a instancias de naturaleza comunitaria ni un ápice de sus competencias en materia de política exterior.

Los mecanismos desprovistos de base jurídica y de un marco institucional propio son, por definición, pragmáticos, y ésta es la principal característica de la CPE desde sus inicios. De este modo, los Estados miembros han buscado no alterar en exceso el estado de las relaciones entre ellos, articulando un mecanismo que pudiera afectar a una de las más sensibles parcelas de soberanía existentes, la correspondiente a la política exterior. Al mismo tiempo, este extremo explica perfectamente su lento y gradual desarrollo, la ausencia de formalismo en sus reuniones, y la flexibilidad que permite crear el instrumento adecuado cuando surge una necesidad concreta.

Destacados analistas de la CPE han puesto reiteradamente de manifiesto como la cooperación política se ha edificado sobre la base de documentos que únicamente abordan cuestiones de procedimiento, dejando en un segundo plano la definición precisa y detallada de los objetivos de fondo de la cooperación, los programas de acción a desarrollar, etc. A pesar de estas cortapisas, los gobiernos comunitarios han conseguido alcanzar acuerdos significativos que han desembocado en la adopción de posiciones a Doce sobre problemas de fondo en política exterior, entre los que hay que destacar los casos de Oriente Próximo, Rodesia, Namibia, Chipre, las islas Malvinas y América Central.

A pesar de que el pragmatismo que ha presidido la evolución de la cooperación política ha supuesto en numerosas ocasiones grandes inconvenientes, también ha prestado grandes servicios para evitar su anquilosamiento.

Por otra parte, hay que destacar el carácter confidencial de los trabajos desarrollados en el marco de la CPE. Este aspecto ha sido constantemente respetado por las distintas Presidencias, que han velado con gran celo por evitar filtraciones sobre los asuntos abordados en las diferentes reuniones. Si bien la confidencialidad del mecanismo de la cooperación política ha sido ampliamente criticado, no es menos cierto que ésta ha permitido crear un clima de confianza entre los países miembros que ha permitido abordar las distintas cuestiones con una franqueza impensable en un ambiente de mayor transparencia y publicidad. Como es lógico, las mayores críticas a este respecto han provenido mayoritariamente del Parlamento Europeo, institución comunitaria que ha desarrollado un escaso papel en la configuración de los mecanismos de la CPE y que de esta manera ha reflejado su frustración por el ostracismo al que se ha visto sometido en el terreno de la política exterior.

En último lugar, hay que volver a referirse al principio intergubernamental que ha presidido el desarrollo desde su génesis de la CPE. Al igual que la confidencialidad antes comentada, éste ha sido criticado numerosas veces alegando el retraso que este esquema suponía en comparación con el puesto en práctica a través del Tratado de Roma y basado en una tendencia a la «comunitarización» de los asuntos.

Sin embargo, es importante no olvidar que la aplicación con espíritu peyorativo del término intergubernamental no se corresponde exactamente con la realidad diaria del esfuerzo de coordinación, profundo y sistemático, llevado a cabo por los diferentes gobiernos comunitarios en el seno del mecanismo de la CPE, y parece más bien referirse a una situación histórica ya superada y que hunde sus raíces en el concepto de diplomacia tradicional consagrado el siglo pasado en el Congreso de Viena.

Por ello, creo que si bien el término intergubernamental puede estar bien empleado en cuanto que refleja la realidad de que son los distintos Estados, quienes a través de sus respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores, gestionan la política exterior de los Doce, no por ello hay que conferir sistemáticamente un carácter crítico al mismo.

Estructura institucional de la CPE

A pesar de carecer de una estructura institucional propia, es necesario referirse a las instancias comunitarias que de una manera u otra han intervenido en la formación de la PEC.

En primer lugar, se sitúa el Consejo Europeo, órgano de impulso y de orientación de la cooperación política no contemplado en los tratados constitutivos, institucionalizado en 1974 y consagrado jurídicamente a través del AUE en 1986.

Es curioso observar como a pesar de erigirse en órgano supremo de la CPE, el Título III del AUE no hace ninguna mención del mismo. Por otra parte, no se resuelven las dudas en cuanto a las funciones del Consejo. La ambigüedad que preside la configuración del Consejo en el AUE es el resultado de la necesidad de alcanzar un grado de coherencia entre las actividades propiamente comunitarias y las desarrolladas en el ámbito de la cooperación política. Esta ambigüedad se refleja asimismo en la ambivalencia de sus relaciones con el sistema comunitario y con el sistema de cooperación.

Podría concluirse que el papel desempeñado por el Consejo Europeo se sitúa en la perspectiva de creación de una UE, traducándose en las siguientes funciones:

- Impulsar desde una óptica global la construcción política de Europa.
- Definir las orientaciones y líneas directrices de orden político general tanto para la CE como para la CPE.
- Deliberar sobre cuestiones generales relativas a la UE y vigilar la coherencia de las mismas.
- Expresar de un modo solemne la posición común de los Estados miembros en las cuestiones de relaciones exteriores.

En segundo lugar, hay que referirse a las «reuniones ministeriales» de los titulares de Asuntos Exteriores, que constituyen el principal ente de coordinación y decisión de la CPE. Es importante subrayar el diferente carácter de estas reuniones y de las que tienen lugar en el Consejo de Ministros de la Comunidad, no constituyendo aquéllas una institución comunitaria propiamente dicha.

Por lo que se refiere a las funciones que desarrolla en el marco de la cooperación política, las reuniones ministeriales:

- Ejercen la coordinación con las relaciones exteriores del sistema comunitario.
- Impulsan nuevas iniciativas y realizan una función preparatoria del Consejo Europeo y de dirección de los órganos subordinados.
- Adoptan posiciones conjuntas, acciones comunes y el intercambio de información bajo las orientaciones generales dadas por el Consejo Europeo.

En cuanto a la composición de estas reuniones, participan en ellas los ministros de Asuntos Exteriores de los Doce y un miembro de la Comisión (normalmente su presidente o el comisario encargado de las relaciones exteriores comunitarias), con lo cual se pretende asegurar una mínima coherencia entre la CPE y la acción exterior propiamente comunitaria.

La Presidencia en la cooperación política desempeña un importante papel, con una variada atribución de funciones que no permiten caracterizarla de una manera homogénea. A pesar de ello, para la realización de sus funciones de gestión, coordinación, iniciativa, representación internacional y coherencia con el sistema comunitario, la Presidencia no tiene poderes efectivos que permitan su actuación sobre problemas de fondo, constituyendo el grueso de sus competencias aspectos de carácter puramente procedimental.

En cuanto a las cuestiones antes mencionadas, un somero reflejo de las mismas puede ayudar a entender esa limitación de maniobra a la que antes aludía:

- Administración o gestión de la cooperación política constituye su principal cometido (ante la ausencia de una Secretaría General propia). Estas responsabilidades consisten, básicamente, en la preparación de las reuniones, orden del día, convocatoria, etc.
- Iniciativa en el proceso decisorio, aunque de un modo indirecto ya que este cometido se realiza a través de la preparación de las reuniones (orden del día, documentos de trabajo, etc.).
- Búsqueda del consenso, cometido que depende en buena parte de la capacidad de liderazgo personal de las distintas Presidencias de carácter rotatorio.
- Ejecución de la CPE, siendo la última responsable de la correcta ejecución de las decisiones adoptadas en las reuniones en el seno de la cooperación política.
- Representación internacional, compartiendo con la Comisión este cometido en el ámbito propio de sus competencias.

A pesar de las deficiencias que, desde el punto de vista institucional, ha experimentado en su desarrollo la CPE, ésta cuenta con una pequeña estructura institucional propia que refleja la voluntad de los Estados de contribuir al desarrollo institucional de un sistema que, sin un mínimo esquema propio, se vería abocado al fracaso. A los órganos ya existentes desde antes de 1986 (Comité Político, Grupo de Corresponsales Europeos y Grupos de Trabajo), el AUE añade una Secretaría que es contemplada con escaso formalismo.

Todos estos órganos constituyen una estructura piramidal en cuyo vértice se sitúa el Comité Político (COPO), y que es el único de ellos que refleja de alguna manera una voluntad autónoma que difiere de la de los Estados miembros del sistema. Por otra parte, la naturaleza de esta estructura es ambivalente; mientras el COPO, el COREU y los Grupos de Trabajo participan de una naturaleza más interestatal, la Secretaría es un órgano típicamente internacional.

El COPO es la reunión que mantienen los directores de asuntos políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores con el fin de dar el impulso necesario y asegurar la continuidad de la CPE, así como preparar las discusiones de las reuniones ministeriales.

A pesar de que el COPO no constituye un órgano decisorio, desarrolla una gran cantidad de funciones que le permiten incluso decidir sobre cuestiones concretas previamente abordadas en reuniones ministeriales o en el seno del Consejo Europeo. Entre estos cometidos, caben señalar los siguientes:

- Preparación de proyectos de declaración y tomas de posición comunes para los Consejos Europeos y reuniones ministeriales.
- Intercambio de puntos de vista sobre materias del sistema de cooperación política.
- Petición de informes a las misiones diplomáticas de los Estados miembros en el extranjero.
- Determinación de las orientaciones o posiciones comunes en foros internacionales.

La estructura de funcionamiento del COPO es lo suficientemente flexible e informal como para que los asuntos que son abordados en su seno lo sean en un clima de gran confianza y en el que, por tanto, las cuestiones son tratadas con gran franqueza, extremo que lógicamente redundará en beneficio de la eficacia de las mismas.

El «Grupo de Corresponsales Europeos», contemplado en diferentes informes y declaraciones e institucionalizado por el AUE, constituye una valiosa herramienta al servicio de los diferentes gobiernos para el desarrollo de su trabajo en el ámbito de la CPE, reforzando el principio de fluidez y de eficacia antes mencionado.

La principal utilidad del grupo consiste en asegurar y facilitar las relaciones entre los distintos Ministerios de Asuntos Exteriores, permitiendo la transmisión y difusión de los documentos de cooperación política. Al mismo tiempo, vela por el respeto de los procedimientos adoptados de común acuerdo, prepara las reuniones del COPO y redacta un sumario de conclusiones en su finalización.

Este Grupo es el encargado de centralizar y gestionar la denominada red COREU, consistente en un sistema de comunicación vía télex a través del cual los Estados miembros se transmiten las informaciones relevantes en cuestiones de política exterior y por el que se preparan todo tipo de reuniones (ministeriales, COPO, Grupos de Trabajo).

Por su parte los «Grupos de Trabajo» reúnen a los jefes de servicio de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Doce, responsables de un asunto determinado, más un representante de la Comisión y un miembro de la Secretaría.

Su cometido más relevante es la redacción de toda clase de documentos de trabajo que a pesar de no tener carácter vinculante, sí resultan de gran utilidad en la preparación de las reuniones del COPO, ministeriales y del Consejo Europeo. Normalmente su transmisión se efectúa a través de la red COREU.

En último lugar, es necesario referirse con cierto detenimiento en el último órgano propio de la cooperación política, por su especial significación en lo relativo a la configuración del mecanismo CPE como una estructura exclusivamente intergubernamental. En efecto, durante el largo debate que precedió a la creación de una Secretaría en el AUE, se escondía una cuestión más general: el de la elección entre un modelo de cooperación estatal puro o la supranacionalidad y comunitarización de la política exterior de los Doce.

Las propuestas e iniciativas previas a su configuración en el AUE fueron múltiples y reflejaban el eterno debate acerca de que modelo de construcción europea era necesario seguir. Finalmente, tras una lectura del AUE no existen dudas acerca del carácter internacional de la Secretaría, lo que articula un esquema institucional mixto de la cooperación política. La Secretaría carece de funciones políticas, no constituye un órgano autónomo y sus cometidos son más bien técnicos y no políticos y a cuyo frente se encuentra un jefe administrativo y no una importante personalidad política.

En cuanto a las funciones de la Secretaría de la CPE, su principal misión es asegurar la integridad, continuidad y coherencia de la cooperación política, así como contribuir a mejorar la preparación y puesta en práctica de las actividades. A pesar de que sus funciones no fueron recogidas en el AUE, posteriores decisiones las sistematizaron en tres categorías:

- Asistencia a la Presidencia.
- Funciones autónomas, constituyéndose en memoria colectiva del mecanismo CPE a través de la centralización de sus archivos.
- Coordinación interorgánica.

Vínculos de la CPE con el sistema comunitario

Si bien desde sus inicios la cooperación política se ha construido en base a mecanismos diferentes a los que se contemplan en el Tratado de Roma, existen unas evidentes zonas de intersección entre ambas estructuras.

El primero de ellos y más importante es el objetivo común hacia el que tanto la CE como la CPE tienden, la consecución de una auténtica UE.

Esta comunidad de fines está acompañada por una diversidad de medios y estructuras, que a pesar de sus evidentes diferencias tienden a alcanzar una política común, global y coherente.

El segundo de los vínculos entre ambas corresponde al ámbito material en el que desarrollan sus actividades, el de las relaciones exteriores. En virtud de los tratados constitutivos, las instituciones comunitarias son competentes para el mantenimiento de relaciones económicas con terceros Estados. Ahora bien, resulta mucho más confuso a quien corresponde esa competencia cuando el ámbito no es el estrictamente económico y se abordan relaciones de carácter regular y con otras organizaciones internacionales. La separación de responsabilidades en estos supuestos es mucho más compleja y en numerosas ocasiones resulta difícil establecer una nítida línea divisoria. Por ello, se ha hecho necesario articular mecanismos de coordinación capaces de asegurar la coherencia entre ambas ramas de una misma actividad: la acción exterior de los Doce.

Esta frecuente interacción ha sido parcialmente solucionada por los Estados miembros asociando las instituciones comunitarias correspondientes a los mecanismos de CPE. Este acercamiento institucional responde a la artificialidad con que antes de la aprobación del AUE se había intentado separar la cooperación política de la actividad comunitaria de una manera rígida.

Parece evidente que, aunque formal y jurídicamente separadas, las políticas desarrolladas en el seno de la cooperación política forman parte integrante del conjunto de actividades comunitarias, produciéndose una constante interacción entre ambas que ha permitido, en muchas ocasiones, la ejecución de decisiones de cooperación política a través de instrumentos comunitarios o, a la inversa, el sistema comunitario ha iniciado el camino para la profundización de las relaciones políticas con terceros Estados a través del desarrollo de relaciones económicas y comerciales con otros países.

De todo lo anteriormente expuesto, parece necesario concluir afirmando la evidente complementareidad de ambas políticas ya que tanto la acción comunitaria como la cooperación política constituyen las dos caras de una misma moneda, los asuntos internacionales.

Por último, hay que referirse a un aspecto ya abordado con anterioridad y que constituye de alguna manera una consecuencia lógica de la creciente interacción entre ambos sistemas, la obligación de buscar una coherencia

que asegure la unidad de acción de los Estados miembros en la escena internacional, extremo asumido por los signatarios del AUE en 1986. Esta coherencia es muchas veces difícil de conseguir, ya que la separación entre ambas políticas queda reflejada en la medida en que no se han modificado las estructuras institucionales a través de las cuales la referida obligación adquiere su plenitud.

Logros y carencias de la CPE

Una vez analizado el largo proceso que culmina en la definitiva consagración del mecanismo de cooperación política a través del AUE, puede resultar útil sistematizar las virtudes y defectos de un sistema que en modo alguno está agotado y que queda recogido en la articulación de la PESC tal y como se contempla en el Tratado de la UE firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

Entre los aspectos positivos de la CPE y que constituyen el punto de partida en la definición de la PESC cabe mencionar los siguientes:

- La CPE constituye una muy buena experiencia de trabajo en común, en la que se produce una práctica casi automática de consultas y de cooperación a Doce (más la Comisión) en asuntos relacionados con cuestiones internacionales.
- Se ponen en práctica toda una serie de mecanismos de información y concertación entre los Estados miembros que redundan en beneficio de la eficacia del esquema de cooperación política.
- Se adoptan posiciones comunes en relación con numerosas cuestiones relativas al orden internacional: proceso de paz de Oriente Medio, Magreb, Rusia, África del Sur, proliferación nuclear, etc.
- Se constata la creciente existencia de intereses comunes en determinadas cuestiones de política exterior, conformando un proceso gradual de desarrollo de una conciencia común en el ámbito internacional.
- Finalmente, la CPE supone una importante contribución de cara a la afirmación de una personalidad propia de la Comunidad en el mundo.

Al mismo tiempo, el mecanismo de cooperación política sienta las bases de funcionamiento de la futura PESC, que recoge de la CPE:

- El dualismo institucional, que implica la clara separación entre la actividad comunitaria y la de la CPE.
- Los principios fundamentales de funcionamiento: consenso, solidaridad, pragmatismo y confidencialidad.

- La estructura institucional, con la única modificación que supone que las deliberaciones resultantes de las reuniones del COPO habrán de pasar ahora por el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) antes de llegar al Consejo de Ministros y que la Secretaría de la CPE se integrará en la Secretaría General del Consejo.

Por lo que se refiere a las deficiencias y carencias del sistema de cooperación política, pueden destacarse los siguientes:

- El carácter estrictamente intergubernamental, que concede un gran margen de acción a los Estados miembros y de alguna manera debilita la proyección exterior de la Comunidad.
- El lastre que supone la regla del consenso, que en numerosas ocasiones no permite sino alcanzar una posición común sobre la base de un mínimo común denominador.
- La predominante tendencia a la declaración en detrimento de la acción, configurando una política de carácter reactiva más que activa.
- La falta de coordinación entre los aspectos políticos y económicos de la proyección exterior de la Comunidad, muchas veces manifestada en la práctica.
- La incapacidad jurídica reflejada en el AUE de ocuparse de aspectos militares y de la defensa común de Europa.

Conclusiones finales

Tras el análisis pormenorizado de los antecedentes de la actual política exterior y de seguridad común de la UE, puede concluirse que las carencias de que adolece la PESC en estos momentos no es sino el fruto del largo proceso comentado y que pudo progresar siempre gracias a un consenso que podríamos considerar de mínimos, y que si bien permitió evitar la paralización definitiva de la cooperación política europea, no fue capaz de dotar a los mecanismos existentes de los recursos necesarios para alcanzar, en el terreno práctico, los ambiciosos objetivos planteados a nivel teórico.

Desde mi punto de vista, la práctica inexistencia de un entramado institucional propio ha sido la principal causa de la escasez de éxitos atribuibles a la cooperación política europea que ha precedido a la actual PESC. En este sentido, el carácter netamente intergubernamental que desde sus inicios ha caracterizado a la CPE, ha imposibilitado el desarrollo de órganos propios que, como los que sí existen en lo referente a las políticas comu-

nitarizadas, fueran capaces de impulsar el desarrollo de la política exterior comunitaria.

Otra de las constantes negativas que más han influido en el irregular camino recorrido por la CPE ha sido, en mi opinión, el fracaso de los países miembros a la hora de alcanzar una mínima coherencia entre la conducción de la política exterior comunitaria y el resto de la acción exterior de la Comunidad.

A pesar de todas las carencias y defectos hasta el momento referidos, considero que es preciso no obviar que los modestos logros alcanzados a través de la cooperación política han constituido una aceptable base de partida para la definición y posterior puesta en práctica de la PESC. Sin embargo, estimo que sólo mediante un importante impulso político al más alto nivel—(Conferencia Intergubernamental de 1996— podrá alcanzarse la dinámica necesaria para que la PESC contemplada en el Tratado de Maastricht se convierta en una herramienta útil y eficaz que permita a la UE dejar de ser únicamente un gigante económico para convertirse al mismo tiempo en uno de los principales actores político de la nueva realidad internacional.