

# El año español de la Cooperación Política Europea\*

El mecanismo de la Cooperación Política Europea, habitualmente presentado en los medios de comunicación como la política exterior de los Doce, ha vivido a lo largo de 1989 experiencias importantes, desde lo puramente funcional (el desafío que suponía, por primera vez en la historia de la Comunidad, la presidencia española) hasta lo casi existencial (la dislocación del glacis soviético abre las puertas de una nueva Europa, y con ella la reformulación de los actuales mecanismos de funcionamiento; entre los cuales, la CPE; lo que no impide pensar, en sentido contrario, que por su naturaleza y sus características, la Cooperación Política bien pudiera asociar de alguna manera en un próximo futuro a los «otros europeos»<sup>1</sup>).

Si se parte de una reflexión de tipo general sobre el mecanismo de la Cooperación Política Europea será posible evaluar después hasta qué punto los acontecimientos de 1989 reafirman la tendencia general y en qué medida han introducido novedades destacables en esa mal denominada política exterior de los doce.

## ¿Política exterior de los Doce?<sup>2</sup>

La existencia y el funcionamiento de la CPE se han divulgado, en nuestro país, a nivel de opinión pública informada a raíz de la presidencia española de la CE durante el primer semestre de 1989. En un comunicado de prensa oficial norteamericano del 17 de marzo de 1989 se leía «el presidente del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea se reunió con el Presidente Bush el pasado 14 de marzo ...(y sigue)... Francisco Fernández Ordóñez, quien también es ministro de Asuntos Exteriores de España, se reunió antes con el Secretario de Estado James Baker...». La redacción de esta nota nos introduce en las complejidades de la Cooperación Política Europea: mecanismo de concertación

\* Este artículo forma parte de un proyecto más amplio, para el que se ha contado con una ayuda del «Programa de Estudios Joan Maragall», patrocinado por la Fundación Ortega y Gasset y la «Fundació Caixa de Barcelona».

1. La idea de ampliar la base de las tomas de posición comunes en materia diplomática más allá de los Doce, y dentro del marco europeo, está presente en un artículo publicado en el primer semestre de 1989 por Fernando Perpiñá Robert, secretario general de política exterior en el Ministerio de Asuntos Exteriores y director político español en el mecanismo de la CPE. Véase PERPIÑÁ ROBERT, F., «La Cooperación Política Europea», *Política Exterior*, vol. III, n. 9, 1989, pp. 50-51.

2. Véase: DE VREE, J.K., *Towards a European Foreign Policy. Legal, Economic and Political Dimensions*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987. y PIJPER, A., REGELSBERGER, E. y WESSELS, W. (ed.), *European Political Cooperation in the 1980s? A Common Foreign Policy for Western Europe?*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988.

diplomática basado en un compromiso político, formalmente diferenciado de la estructura institucional de la Comunidad Económica Europea pero realmente inútil sin ella como veremos más adelante, y diferenciado de la política exterior de cada uno de los doce países miembros;<sup>3</sup> tratándose según el Informe de Luxemburgo, que le dio vida en 1970, de «un sistema de cooperación en materia de política exterior». Mecanismo de cooperación que ha funcionado sin base jurídica alguna hasta la firma en 1986 del Acta Unica Europea, en cuyo Título III se recoge que «los miembros de las Comunidades Europeas procurarán formular y aplicar conjuntamente una política exterior común».<sup>4</sup>

Lo que no se ve directamente favorecido ni por el compromiso adquirido por los estados —obligados a participar únicamente en un procedimiento de información y de consulta— ni por el sistema de consenso adoptado para la toma de decisiones. Otra de las dificultades que se plantea a la hora de pensar en términos de política exterior común es la existencia de barreras para la actuación de la Cooperación Política Europea que según el Acta Unica tan sólo debe abordar los aspectos políticos y económicos de la seguridad. ¿Campos vetados para la diplomacia a Doce? La experiencia, después de casi dos décadas de funcionamiento de la Cooperación Política, muestra que las fronteras artificiales creadas en las relaciones internacionales entre asuntos políticos (competencia de la CPE), económicos (competencia de la CE) y defensivos (competencia de la OTAN y de la UEO) constituyen una de las grandes dificultades para pensar en términos de política exterior europea, global y efectiva.<sup>5</sup>

3. Existe una amplia bibliografía sobre el mecanismo de la Cooperación Política Europea. Por su amplitud y su incidencia en el tema aquí apuntado se recomienda la consulta de: WESSELS, W.: *European Political Cooperation: a new approach to foreign policy* en D. ALLEN et al. (eds.), *European Political Cooperation*, Londres, Butterworth Scientific, 1982, pp. 1-20 y IFESTOS, P., *European Political Cooperation. Towards a Framework of Supranational Diplomacy?*, Aldershot, Avebury, 1987, pp. 3-35.

4. Según Philippe de Schoutheete, «las disposiciones recogidas en el Acta Unica son en esencia una codificación de las prácticas ya existentes (...) La parte de innovación es, por tanto, débil (...) Introduciendo soluciones pragmáticas en un texto jurídico los signatarios consagran el éxito de un ejercicio comenzado tímidamente hace quince años y manifiestan la voluntad de asegurar su permanencia y regularidad» en *La coopération politique européenne*, París, Nathan, 1986, p. 35. Sobre la CPE y el Acta Unica Europea, véase: ALDECOA LUZARRAGA, F., *La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea*, Madrid, Siglo XXI, 1985, pp. 35-46 y «El Acta Unica Europea. Primer paso incierto en la profundización comunitaria hacia la Unión Europea», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 7, n. 2, 1986, pp. 556-559 y LINAN NOGUERAS, D., «Cooperación Política y Acta Unica Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 15, n. 1, 1988, pp. 45-74.

5. Véase WALLACE, W., *Political Cooperation: Integration through Intergovernmentalism*, en WALLACE, H. et al. (eds.), *Policy Making in the European Community*, West Sussex, John Wiley & Sons, 1983, p. 397 y SCHOUTHEETE, *op. cit.*, p. 106.

Al entrar en 1989 la Cooperación Política Europea ya había adquirido unas formas muy concretas, caracterizadas por la flexibilidad y el pragmatismo en su funcionamiento, que la han convertido en un mecanismo de concertación intergubernamental preparado para la toma de decisiones —declaraciones de tipo político— frente a problemas concretos (guerras, crisis, conferencias diplomáticas) del marco internacional que afecten a los intereses de los Doce. La maquinaria de la Cooperación Política<sup>6</sup> se ha ido perfilando a lo largo de los años con un nivel mínimo de institucionalización —en 1987 entró en funcionamiento el Secretariado con seis miembros creado por el Acta Unica y dirigido en 1989 por el embajador italiano Giovanni Jannuzzi y del que un español, Jaime Rodríguez Ponga, forma parte— y con una gran capacidad de adaptación a las demandas del medio internacional, de tal manera que el número de contactos ha aumentado progresivamente, a la vez que se ha mantenido el principio de la confidencialidad y las reuniones de tipo informal (una especie de charlas alrededor de la chimenea que reúnen a los ministros de asuntos exteriores de los Doce durante un fin de semana cada semestre en un paraje agradable del país que preside la vida comunitaria). Los contactos a nivel ministerial en cuestiones diplomáticas han aumentado espectacularmente en los últimos años (CE, CPE, UEO, OTAN y ONU son algunos de los foros multilaterales en los que los ministros y sus ayudantes se encuentran regularmente). De ahí que a partir del elevado grado de contacto existente a todos los niveles entre los ministerios de asuntos exteriores de los Doce se hable de hábito de consulta<sup>7</sup> o de reflejo de concertación<sup>8</sup> en la actividad cotidiana de dichos ministerios.

Los aspectos positivos que genera ese hábito de consulta de cara a la puesta en funcionamiento de una diplomacia común encuentran su contrapartida negativa en algunos aspectos de la Cooperación Política Europea, ligados a su pragmatismo, como la escasa definición en el terreno de los principios y de los objetivos, el bajo nivel de compromiso de los países afectados, las fronteras «artificiales» en el ámbito de actuación y los escasos instrumentos a su disposición (a la hora de actuar se ha de recurrir a los instrumentos nacionales, como el envío de tropas de países de la CE al Sinaí en

6. Sobre la maquinaria de la CPE véase WALLACE, W., *op. cit.*, pp. 375-385 y, entre nosotros, BENAVIDES Y SALAS, P. de, «La Cooperación Política Europea», *Documentación Administrativa*, n. 185, 1980, pp. 235-260; MARIÑO MENÉNDEZ, F., «El sistema de cooperación política europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 7, n. 2, 1980, pp. 607-631 y SOLA DOMINGO, M. de, «La cooperación política europea», *Anuario del Centro de la UNED*, vol. II, 1985, pp. 49-62.

7. HILL, Ch. y WALLACE, W., «Diplomatic trends in the European Community», *International Affairs*, vol. 55, n. 1, 1977, p. 65.

8. WESSELS, W., en ALLEN, *op. cit.*, p. 4.

1981, o a la maquinaria comunitaria, que aprueba sanciones económicas, como las impuestas a Irán en 1980 o a Argentina en 1981). Todo ello ha hecho que se le diera a la Cooperación Política el subtítulo de diplomacia declaratoria,<sup>9</sup> capaz tan sólo de reaccionar frente a los acontecimientos internacionales mediante la elaboración de declaraciones políticas, pero incapaz de elaborar políticas propias y efectivas a largo plazo.

Al margen de las grandes cuestiones sobre el funcionamiento de la Cooperación Política Europea planteadas hasta este momento, no hay que olvidar que este mecanismo armonizador de la diplomacia de los Doce tiene dos objetivos importantes.

El primero nos lo recuerdan todos los textos de la Cooperación Política, desde el Informe de Luxemburgo de 1970, y está más ligado a la percepción externa que al funcionamiento interno: la voluntad de crear una identidad europea en el terreno diplomático, denominase «una entidad distinta» (Copenhague 1973), «una contribución original al equilibrio internacional» (Copenhague 1973), «una fuerza coherente en las relaciones internacionales» (Londres 1981), «una sola voz en política exterior» (Stuttgart 1983) o como apunta el Acta Unica de 1986, «una voz única que actúa con cohesión y solidaridad»). Dados los instrumentos de que dispone la Cooperación Política Europea —limitados a las declaraciones políticas— es muy importante la política de prestigio (diplomacia prestigiosa como alternativa a diplomacia instrumental) basada en un «estilo único de diplomacia europea», como alternativa a las superpotencias. En ese sentido, la imagen de caucus es una baza importante. De ahí el interés prestado a la actuación de los Doce en Naciones Unidas,<sup>10</sup> y el valor de símbolo que ha adquirido el adoptar una posición europea, votando de manera uniforme en la Asamblea General de Naciones Unidas. Lo que en muchos casos plantea una seria disyuntiva entre las prioridades de la política exterior nacional y el mínimo común denominador que constituye el punto de encuentro de los doce intereses nacionales. España, tras su experiencia de 1989, puede decir algo a ese respecto.

El segundo objetivo de la Cooperación Política no es de fuera hacia dentro como el anterior sino que está directamente relacionado con la función integradora de

la CPE en la política de construcción europea, ya que no se puede desligar a la Cooperación Política del proyecto de Unión Política Europea. De hecho, la CPE nace unida —«determinada políticamente» dirán algunos autores<sup>11</sup>— a la unificación europea, tal y como queda expresado desde el Informe de Luxemburgo (1970) donde «los gobiernos deciden cooperar en materia de política exterior (...) deseosos de realizar progresos en el campo de la unificación política». Aspecto este último que juega, como veremos, un papel importante en la presidencia española de la Comunidad.

### La aproximación española a la Cooperación Política Europea

En 1989 la presidencia simultánea de la CEE y de la CPE ha sido llevada a cabo de manera sucesiva por España y por Francia. Durante el primer semestre de 1989 España ha asumido por primera vez desde su ingreso en la Comunidad la función presidencial. Lo que en términos de Cooperación Política significa que España ha jugado durante seis meses el papel de portavoz de Europa ante el mundo. Como en el caso de los otros pequeños países de la Comunidad —España se puede considerar como la pequeña de los grandes— la dirección de la CPE ofrece al país un status diplomático impensable a nivel individual. Si en 1975, durante la presidencia irlandesa se abría como apunta William Wallace<sup>12</sup> «una nueva dimensión» en la política exterior de dicho país, cuyo ministro de asuntos exteriores se convirtió en un asiduo interlocutor de Henry Kissinger, otro tanto ha ocurrido para la política exterior española durante el primer semestre de 1989. Especialmente si tenemos en cuenta que la proyección internacional de la España democrática contaba con una década escasa de experiencia. Quizá por ese motivo —la dirección de la Cooperación Política ofrecía al gobierno español una posibilidad de proyección internacional muy importante— se observaron reticencias al inicio del semestre en los medios comunitarios respecto de la excesiva importancia que Felipe González concedía a la CPE en su programa de objetivos para la presidencia española.<sup>13</sup>

9. V.: EDWARDS, G., «Some concluding remarks on the future of European Political Cooperation» en E. Regelsberger et al., *The external relations of European Political Cooperation and the future of EPC*, EUI Working Paper 85/172, Badia Fiesolana, 1985, pp. 54-55.

10. Véase CARRILLO SALCEDO, J. A., «La Comunidad Económica Europea en las Naciones Unidas», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 4, n. 1, 1977, pp. 27-41 y FOOT, R., «The European Community's voting behaviour at the United Nations General Assembly», *Journal of Common Market Studies*, vol. XVII, n. 4, 1979, pp. 350-360 y SCHOUTHEETE, P., *op. cit.*, pp. 208-211.

11. LINDBERG, L. M. y SCHEINGOLD, S. A., *Europe's would be polity. Patterns of change in the European Community*, New Jersey, Prentice Hall, 1970, p. 4.

12. WALLACE, W., «Introduction: cooperation and convergence in European foreign policy», en HILL, CH. (ed.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, Londres, Allen & Unwin, 1983, pp. 200-201.

13. «Algunos miembros de la Comisión entienden que España aborda con particular entusiasmo las cuestiones relacionadas con la cooperación política en general, y con Oriente Próximo y América Latina en particular,

En realidad, la importancia concedida por la presidencia española a la actividad de la Cooperación Política es plenamente consecuente con la actitud mostrada por el gobierno de Felipe González desde, e incluso antes, del ingreso español en la Comunidad. En ese sentido, habría que destacar que el discurso del gobierno español le sitúa en el grupo de los gobiernos «integracionistas» de la Comunidad. En un trabajo anterior<sup>14</sup> se clasificaba a los diversos países de la CE/CPE según la centralidad que otorgaban a la Cooperación Política en la elaboración de su política exterior. Lo que se traducía en un esquema compuesto por cuatro círculos concéntricos que representan a otros tantos grupos de países. A medida que nos acercábamos al centro nos acercábamos a la plena aceptación de una política exterior común.<sup>15</sup> ¿En qué círculo situar a España?

Tras dos años de participación española en el mecanismo de la Cooperación Política Europea se puede afirmar que nuestro país ha pasado a engrosar el grupo de países menos alejados del centro, menos alejados de la voluntad de alcanzar en el futuro una política exterior europea. Si tenemos en cuenta que sólo Luxemburgo aceptaría hoy por hoy una auténtica política exterior común,<sup>16</sup> España se sitúa junto al tradicional grupo de europeístas en materia diplomática (Italia, Bélgica, Países Bajos y República Federal de Alemania, en el que quizá ya hay que situar también a Portugal), alejados de las grandes potencias diplomáticas (Francia y Gran Bretaña), que gozan de un sillón permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y de los «reticentes» (el compromiso nórdico de Dinamarca, el neutralismo irlandés y la sensibilidad geográfica de Grecia) que habitualmente emiten reservas en relación con las posiciones diplomáticas comunes de los Doce.

El temor a una «nueva Grecia»<sup>17</sup> existente en 1986

relegando un poco la complicada búsqueda de soluciones para llegar al mercado interior único», en «Delors y González muestran su optimismo por la CE bajo la presidencia española», *El País*, 9-1-1989.

14. Véase BARBÉ, E., «La Cooperación Política Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, n. 1, 1989, p. 100.

15. Según William WALLACE, «una política exterior común, en sentido amplio, comportaría la integración de los diferentes instrumentos de la diplomacia política, militar, económica y cultural, con una autoridad central a nivel financiero y de toma de decisiones para guiar y dirigir toda la estructura. Ello llevaría a los gobiernos participantes, de nuevo, al embarazoso debate sobre la transferencia de autoridad a una Unión Europea. Lo que cada gobierno quiere decir cuando habla de «política exterior común» difiere en base a sus prioridades tanto en política exterior como en cooperación política; y ninguno, excepto quizás Luxemburgo, está preparado para afrontar las consecuencias de tal compromiso», en HILL, *op. cit.*, pp. 6-7.

16. Véase nota anterior.

17. Desde el ingreso griego en la Comunidad, en 1980, fue cada vez más difícil elaborar una política exterior común en determinadas regiones (especialmente el Próximo Oriente y Sudáfrica). Lo que se tradujo en una disminución de la coherencia del voto en Naciones Unidas, afectando a la imagen de «identidad europea» ofrecida por la CPE.

—a pesar de que España ya había demostrado a lo largo de los años ochenta que a excepción de los conflictos del Próximo Oriente y del Sahara mantenía en Naciones Unidas una posición muy próxima a la de los entonces Diez— había desaparecido por completo dos años después. Así pues, España ocupó la presidencia de la Cooperación Política con el «sello europeo» a sus espaldas por la actitud demostrada desde su ingreso, si bien como apuntan algunos analistas<sup>18</sup> España había gozado de un período especialmente favorable para su integración en la maquinaria de la CPE, no habiéndose producido entre 1986 y 1989 ninguna crisis que pudiera poner al gobierno español en una disyuntiva entre su política propia (especialmente en América Latina) y la diplomacia de los Doce, como ha ocurrido a finales de 1989 con la invasión estadounidense en Panamá.

Asimismo la Cooperación Política Europea era percibida por el gobierno español como un instrumento importante en la política «europeizadora» de su imagen internacional (justificación última de su política exterior y de seguridad; en este punto hay que recordar que España firmó en noviembre de 1988, un mes antes de presidir la CE, su adhesión a la UEO). Desde el punto de vista práctico, la diplomacia española encontraba notables ventajas en la participación en la Cooperación Política: el hábito de consulta entre los Doce favorece el proceso de toma de decisiones, la participación en la maquinaria de la CPE supone un aumento notable del flujo de información, se amplía el espacio internacional español definido a partir del espacio de los Doce, existe la posibilidad de aumentar la proyección diplomática internacional del país, etc.

España accede a la presidencia de la Cooperación Política Europea en enero de 1989 tras un semestre de presidencia griega —paralizada por los problemas internos del país— durante el cual el acontecimiento más comentado entre los Doce fue el famoso discurso de Margaret Thatcher en Brujas, en el que la primera ministra británica reafirmó su voluntad de defender la «Europa de las naciones soberanas», y el tema más «diplomáticamente» abordado fue el de la cuestión palestina. Pocos días después de la proclamación por el Consejo Nacional Palestino del Estado de Palestina, y tras varias horas de debate, el Consejo Europeo de Rodas redactaba cuatro líneas escasas en las que recogía la preocupación de los Doce por el rechazo estadounidense a conceder el visado de entrada a Arafat para dirigirse a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Ni una palabra más. Lo que es de por sí significativo.

18. Véase el análisis sobre la integración española en la maquinaria de la CPE de E. REGELSBERGER, «Spain and the European Political Cooperation - No Infant Terrible», *The International Spectator*, vol. XXIV, n. 2, 1989, p. 120.















