

LA COOPERACION POLITICA EUROPEA

Por ESTHER BARBE (*)

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—1. PRESENTACIÓN DE LA CPE: a) *La naturaleza del sistema de la CPE.* b) *Flexibilidad y pragmatismo del sistema.*—2. APROXIMACIONES TEÓRICAS A LA CPE: a) *El sistema internacional global.* b) *El subsistema regional de las Comunidades Europeas.* c) *La elaboración de la política exterior.*—3. MODELOS DE ACTUACIÓN: a) *Las relaciones Europa-Estados Unidos.* b) *La política europea en el Cercano Oriente.* c) *La diplomacia europea en el Africa Negra.*—CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

La Cooperación Política Europea (CPE) es un fenómeno único. Por sus características y por sus implicaciones en el sistema internacional constituye un desafío para el estudioso de las Relaciones Internacionales, pues nos hallamos ante un fenómeno que, a pesar de sus dieciocho años de existencia, aún plantea múltiples interrogantes y sobre todo se presenta —tal y como recogen publicaciones recientes sobre el tema— como una incógnita de cara al futuro (1).

El tema de la CPE ha sido abordado por diversos autores españoles (2) y, últimamente, en relación con la firma del Acta Unica Europea y la adhesión

(*) Profesora Titular de Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Barcelona.

(1) VREE, J. K. DE: *Towards a European Foreign Policy?*, La Haya, Martinus Nijhoff, 1987.

(2) BENAVIDES Y SALAS, P. DE: «La Cooperación Política Europea», *Documentación Administrativa*, núm. 185, 1980, págs. 235-260; MARIÑO MENÉNDEZ, F.: «El sis-

española a las Comunidades Europeas (3). En dichos trabajos se ha prestado especial atención a la estructura institucional, a los mecanismos y a los procedimientos propios de la CPE.

En este artículo se pretende adoptar un enfoque diferente, propio del teórico de las Relaciones Internacionales. De ahí que en las páginas siguientes destaquen las cuestiones conceptuales, los modelos de análisis y las teorías explicativas en relación con la CPE. Lo que altera, en buena medida, la sistemática de exposición adoptada en anteriores trabajos españoles sobre el tema y centrada en los aspectos institucionales de la CPE. El artículo está dividido en tres apartados, que responden, respectivamente, a tres centros de interés teórico diferenciados.

1. En el primer caso, se trata de *la presentación del objeto de estudio*. Por su naturaleza y por sus características la CPE —calificada por algunos autores de *política exterior europea* (4)—, constituye en el sistema internacional de nuestros días un fenómeno único. Se trata, por tanto, de destacar aquellos aspectos que la distinguen dentro del mencionado sistema.

2. En el segundo apartado se revisan *las grandes preguntas que la CPE plantea al investigador*, teniendo en cuenta los diversos niveles de análisis existentes en las Relaciones Internacionales. De este modo la CPE es abordada sucesivamente desde tres perspectivas diferentes: 1) la del sistema internacional en su conjunto; 2) la del subsistema regional constituido por las Comunidades Europeas, y 3) la de la política exterior de cada uno de los Estados participantes en la CPE.

tema de cooperación política europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 7, núm. 2, 1980, págs. 607-631, y SOLA DOMINGO, M. DE: «La cooperación política europea», *Anuario del Centro de la UNED*, vol. II, 1985, págs. 49-62.

(3) Entre otros: ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: *La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea*, Madrid, Siglo XXI, 1985, págs. 35-46, y «El Acta Unica Europea. Primer paso incierto en la profundización comunitaria hacia la Unión Europea», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 7, núm. 2, 1986, págs. 556-559, y GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E.: «Participación de España en las instituciones comunitarias, en el proceso de decisión comunitario y en los mecanismos de la "Cooperación Política Europea"», *Documentación Administrativa*, núm. 201, 1984, págs. 41-44. Tras la elaboración de este trabajo, LIÑÁN NOGUERAS, D.: «Cooperación Política y Acta Unica Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 15, núm. 1, 1988, págs. 45-74.

(4) WESSELS, W.: «European Political Cooperation: a new approach to foreign policy», en D. ALLEN et al. (eds.): *European Political Cooperation*, Londres, Butterworth Scientific, 1982, págs. 1-20.

3. Finalmente, se abordan *las realizaciones de la CPE en el ámbito de la política internacional*, no de modo general y descriptivo, sino a partir de la construcción de «tipos ideales». Así se presentarán *tres modelos de actuación*, que responden a principios diferentes y que adoptan formas diversas. Son los siguientes: 1) Las relaciones con los Estados Unidos; 2) La política en el Cercano Oriente, y 3) El papel de la CPE en el Africa Negra.

1. PRESENTACIÓN DE LA CPE

La *Cooperación Política Europea* es un mecanismo de concertación diplomática que se organiza, sin embargo, en un medio nuevo en las relaciones internacionales, como es la Europa comunitaria.

De ahí la particularidad del fenómeno de la CPE, que a través de los textos que le han dado vida ha sido calificado sucesivamente de «sistema de cooperación en materia de política exterior» (Informe de Luxemburgo, 1970), de «concertación de políticas exteriores» (Informe de Copenhague, 1973), de «coordinación en los temas de política exterior» (Informe de Londres, 1981) y finalmente se ha expresado la voluntad de que «los miembros de las Comunidades Europeas procurarán formular y aplicar conjuntamente una política exterior común» (Acta Unica Europea, 1986).

Desde el mismo momento de su creación, en 1970, la CPE ha generado interés entre los estudiosos en torno a su *naturaleza* y a las *características de su funcionamiento*.

Dos son las ideas centrales que cubren, respectivamente, la naturaleza y las características de la CPE. Se trata del *compromiso político entre Estados soberanos* y del *pragmatismo*.

a) *La naturaleza del sistema de la CPE*

La naturaleza del sistema de la CPE o, si se prefiere, los principios de la actividad de dicho sistema, están definidos por un *compromiso político* entre los miembros de la CEE.

Dicho compromiso, que ya ha adquirido —en paralelo con el «acquis» comunitario— la denominación de «acquis» político, se ha generado a partir de varios textos políticos (informes adoptados por los ministros de Asuntos Exteriores y declaraciones del Consejo Europeo) y de la práctica

consiguiente, hasta adquirir *naturaleza jurídica* y, sobre todo, *carácter permanente*, con la inclusión de una serie de «disposiciones sobre la cooperación europea en materia de política exterior» en el Acta Unica Europea (1986) (5). Pues, como apunta Philippe de Schoutheete en relación con el Título III del Acta, «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» (6).

Si atendemos a propuestas rupturistas, como la recogida en el Informe Tindemans (1975) (7) —encaminadas a la elaboración de una auténtica política exterior común con lo que ello comportaría desde el punto de vista de la soberanía nacional de los Estados en dicha materia— la CPE se presenta hoy en día como *un programa de mínimos*.

La referencia al Informe Tindemans en lo relativo a la cooperación europea en materia de política exterior puede ayudarnos a profundizar, como contrapunto, en la naturaleza actual de dicha cooperación. En dicho Informe destacan dos ideas. En primer lugar, el Informe preveía la evolución de la CPE hacia una *política exterior común*, basada en compromisos políticos vinculantes adoptados por mayoría que, posteriormente, serían consagrados a través de la obligación jurídica de alcanzar decisiones comunes. En segundo lugar, se destacaba la necesidad de abordar de modo conjunto todos los ámbitos de las relaciones exteriores: política exterior, política de seguridad (basada en una política de defensa común); relaciones económicas y relaciones de cooperación.

Estas breves referencias al Informe Tindemans nos dan pie para abundar en los principios que guían la actividad de la CPE.

En primer lugar, el compromiso político que constituye el fundamento

(5) Hasta la firma del Acta Unica Europea (1986), los textos que constituyen el «acquis» de la CPE, tal y como consta en la decisión adoptada con ocasión de la firma del Acta Unica Europea por los ministros de Asuntos Exteriores reunidos en el marco de la cooperación política europea, son los siguientes: Informe de Luxemburgo (1970), Informe de Copenhague (1973), Informe de Londres (1981) y Declaración solemne sobre la Unión Europea (1983).

(6) SCHOUTHEETE, PH. DE: *La coopération politique européenne*, París, Nathan, 1986, pág. 35.

(7) Una breve valoración del Informe en TRUYOL SERRA, A.: «El Informe Tindemans», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 29, núm. 1, 1976, págs. 91-97.

de la CPE tiene un carácter limitado, centrándose, a partir del Informe de Copenhague (1973), en la obligación que tienen los países de la CEE en informarse y consultarse antes de adoptar posición en temas de política internacional que afecten a los intereses generales.

De este modo, la obligación de los Estados queda reducida a un *procedimiento de información y de consulta*. Sin que ello obligue a la adopción de posiciones comunes, dada la *técnica del consenso* aplicada en el proceso de toma de decisiones del sistema CPE.

Por tanto, la CPE, «elemento central en la política exterior de los países miembros» (Informe de Londres, 1981) se sitúa en paralelo con las políticas exteriores de dichos países. Se podría apuntar —siguiendo la distinción establecida por Wolfers (8) en su estudio clásico sobre actores internacionales entre actores corporativos, formados a partir de obligaciones jurídicas y actores colectivos, basados en compromisos políticos —que la CPE merece el calificativo de *actor colectivo*, y como tal no genera voluntad e interés propios. De ahí, por tanto, que desde un punto de vista clásico en las relaciones internacionales, la CPE deba ser presentada como *un mecanismo armonizador de la diplomacia de los países de la CEE*.

Sin embargo, ni las características del sistema internacional ni los últimos quince años, ni la posición de los europeos occidentales en dicho sistema, ni la relación existente entre los países de la CEE permiten revivir en la CPE añoranzas decimonónicas. Al contrario, la CPE se presenta como una aportación original en el terreno de la concertación diplomática.

Dicha originalidad está basada tanto en las condiciones cambiantes de las relaciones internacionales como en el fenómeno de la integración europea. Así pues, no se puede desligar a la CPE —política exterior de carácter colectivo— de la práctica habitual durante las últimas décadas de la *diplomacia multilateral* ni, tampoco, del proyecto europeo de *Unión Política*. De hecho, la CPE nace unida —«determinada políticamente», dirán algunos autores (9)— 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».

(8) WOLFERS, A.: *Discord and Collaboration*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1962, págs. 3-24.

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

La suma de ambos elementos —las características del sistema internacional y el proyecto de Europa política— explican el empeño puesto en las declaraciones de la CPE en hacer de Europa dentro de las relaciones internacionales: «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 «una voz única que actúa con cohesión y solidaridad» (Acta Unica, 1986).

En definitiva, la CPE apuesta dentro del actual sistema internacional donde existe una «concentración creciente de poderes y de responsabilidades en las manos de un número pequeño de grandes potencias» (Documento sobre la identidad europea, 1973) por el papel de «tercera fuerza», a partir de la definición de *una identidad europea en el terreno diplomático*.

El segundo aspecto del Informe Tindemans, enunciado pero aún no desarrollado, hacía referencia al ámbito de la futura política exterior común uniéndose en el mismo todos los aspectos de las relaciones exteriores: política exterior, defensa, relaciones económicas y relaciones de cooperación.

Si confrontamos este programa de máximos con lo prescrito en los textos, habría que comenzar señalando las dos áreas vetadas a la CPE: se trata de las áreas propias de la CEE y de la OTAN/UEO.

De este modo, el *ámbito de actuación de la CPE es general, impreciso* —«cualquier cuestión de política exterior que tenga interés general» (Acta Unica, 1986)— y *artificialmente limitado*, como demuestra la formulación ambigua (los aspectos políticos y económicos de la seguridad) que se adopta a partir de la Declaración de Stuttgart (1983).

En un mundo interdependiente como el actual, ¿cómo se establecen los límites entre economía, política y seguridad? (10). Al margen de los mecanismos de coordinación establecidos entre CEE y CPE (11), que aparecerán más adelante, se puede señalar en este punto la opinión de estudiosos del

(10) La literatura transnacional ha puesto de manifiesto la conexión existente en el mundo actual entre los diversos ámbitos de las relaciones internacionales. Vid. KEOHANE, R. O., y NYE, J. S.: *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard U. P., 1972.

(11) BONVICINI, G.: «The dual structure of EPC and Community activities», en ALLEN et al.: *op. cit.*, págs. 33-45, y ORSELLO, G. P.: «Cooperazione Politica Europea ed evoluzione istituzionale della Comunità», *La Comunità Internazionale*, vol. 38, núm. 3, 1983, págs. 474-512.

tema que ven justamente en las fronteras artificiales levantadas entre asuntos políticos, económicos y defensivos una de las grandes debilidades de la CPE (12).

b) *Flexibilidad y pragmatismo del sistema*

Es ampliamente conocido el hecho de que el sistema de la CPE se caracteriza por su *flexibilidad* y por su *pragmatismo*. Tal y como recoge el Informe de Londres (1981), «los ministros de asuntos exteriores están de acuerdo en mantener la aproximación flexible y pragmática que ha hecho posible la discusión en el cuadro de la cooperación política de ciertos problemas importantes de política exterior».

Diversos hechos sirven para justificar el mencionado pragmatismo de la CPE: el ya mencionado compromiso político y no obligaciones jurídicas como base del sistema; la inexistencia, a excepción de un reducido Secretariado Permanente creado por el Acta Unica, de marco institucional propio; el carácter esencialmente procedimental y apenas programático de los textos básicos de la CPE; la adaptación progresiva de los procedimientos a las necesidades del momento determinadas por los acontecimientos internacionales; la confidencialidad adoptada en las sesiones de trabajo y, como colofón, la ausencia de sistemas de traducción/interpretación utilizándose indistintamente el inglés o el francés en los documentos y en las reuniones.

Este último aspecto —«the last but not the least»— nos orienta claramente en una dirección. Si tenemos en cuenta que una tercera parte del personal de las Comunidades Europeas se dedica, justamente, a tareas de traducción e interpretación, está claro que se ha querido partir de la distinción entre el mecanismo comunitario y el sistema de la CPE.

Distinción que en el momento en que se ponía en marcha la CPE —los primeros setenta— incidía de pleno en el debate entre defensores y críticos del mecanismo comunitario. Entre estos últimos —defensores del intergubernamentalismo y no por ello contrarios a la integración europea— destaca Ralf Dahrendorf (13), quien reclamó la necesidad de un «nuevo estilo» en

(12) 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, pág. 397, y SCHOUTHEETE: *op. cit.*, pág. 106.

(13) DAHRENDORF, R.: *Plädoyer für die Europäische Union*, Munich, Piper Verlag, 1973. Cit. por TAYLOR, P.: «Intergovernmentalism in the European Communities in the 1970s: patterns and perspectives», *International Organization*, vol. 36, núm. 4. 1982, pág. 743.

el que los acuerdos intergubernamentales de tipo político, orientados a la solución de problemas concretos, jugarían un papel central. Este nuevo estilo, en palabras de Dahrendorf, constituiría una *Segunda Europa*, en oposición a la *Primera Europa*, la Europa comunitaria sumida en la inercia burocrática de su complejo mecanismo institucional.

El mejor ejemplo, sin duda, de la Segunda Europa de Dahrendorf era el sistema de Cooperación Política: mecanismo de concertación intergubernamental preparado para la toma de decisiones —normalmente, declaraciones— frente a problemas concretos (guerras, crisis, conferencias diplomáticas) del marco internacional que afectan a los intereses de los europeos occidentales.

En base al mencionado pragmatismo se ha ido organizando toda la maquinaria de la CPE (14). Así, en el caso de los ministros, se ha ampliado el número de reuniones inicialmente previstas, celebrándose indistintamente en la capital del país que ejerce la presidencia, en Bruselas o en terceros lugares; se mantiene el carácter confidencial de las reuniones y se introducen unas notas de «informalidad» desde el encuentro de Gymnich en 1974 (la presidencia de turno organiza encuentros de «fin de semana» en los que los ministros disfrutan de parajes agradables, turísticamente hablando). Hay que recordar, asimismo, que los mismos ministros multiplican el número de sus encuentros a partir de las reuniones celebradas en diversos foros multilaterales (la CEE, naturalmente, pero también la OTAN y la ONU, entre otros).

A partir del elevado nivel de contacto existente, como se acaba de mostrar en el caso de los ministros, pero que sería detectable en cualquier otro nivel de la cooperación política, se considera que esta maquinaria intergubernamental genera una dinámica que lleva a todas las escalas del mecanismo (desde los jefes de Estado y de Gobierno hasta el personal de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Doce) a adoptar lo que algunos han calificado de *hábito de consulta* (15) o, también, de *reflejo de concertación* (16).

Sin embargo, a pesar de ese supuesto reflejo de concertación, el pragmatismo de la CPE (basado en una escasa definición en el terreno de los principios y de los objetivos), junto a las limitaciones derivadas de su naturaleza (bajo nivel de compromiso y fronteras «artificiales» en el ámbito de su actua-

(14) Vid. WALLACE, W.: *op. cit.*, págs. 375-385.

(15) HILL, CH., y WALLACE, W.: «Diplomatic trends in the European Community», *International Affairs*, vol. 55, núm. 1, 1977, pág. 65.

(16) WESSELS, W.: *op. cit.*, pág. 4.

ción) han hecho de este sistema de cooperación más un instrumento de reacción que de acción. Los estudiosos de la CPE (17) se ponen de acuerdo en afirmar, de manera general, que el sistema ha derivado en una *diplomacia negativa*: instrumento capaz de reaccionar ante los «inputs» que le llegan del sistema internacional a través de una *diplomacia declaratoria*, pero poco activa. O, lo que es lo mismo, incapaz de emprender acciones propias.

2. LA CPE: APROXIMACIONES TEÓRICAS

La Cooperación Política Europea es un fenómeno complejo. De ahí que a la hora de estudiarlo en profundidad el teórico de las Relaciones Internacionales deba precisar, de entrada, la aproximación o aproximaciones que va a adoptar.

Partiendo del hecho de que en Relaciones Internacionales existen diversos *niveles de análisis* (18), en este apartado se pretende abordar sucesivamente el fenómeno de la CPE en cada uno de dichos niveles. Para ello es necesario plantearse, de entrada, cuál es *la pregunta central que mueve al investigador* en dicho nivel.

Son tres los niveles de análisis que podemos considerar significativos en base al objeto de estudio. Se trata de: 1. el sistema internacional en su conjunto; 2. el subsistema regional constituido por las Comunidades Europeas, y 3. la política exterior de los doce países que participan en la cooperación política.

a) *El sistema internacional global*

El primero de dichos niveles está formado por *el conjunto global de las relaciones internacionales*. En este marco, el interés del investigador se centrará en conocer *la imagen que de los europeos como «unidad de acción internacional» se tiene en el mundo*.

(17) Vid. EDWARDS, G.: «Some concluding remarks on the future of European Political Cooperation», en E. REGELBERGER et al.: «The external relations of European Political Cooperation and the future of EPC», *EUI Working Paper 85/172*, Badia Fiesolana, 1985, págs. 54-55.

(18) SINGER, J. D.: «The level-of-analysis problem in International Relations», en J. R. ROSENAU (ed.): *International Politics and Foreign Policy*, Nueva York, The Free Press, 1969, págs. 20-29.

Ya ha sido destacado el objetivo de los Doce de conseguir, a través de la cooperación política, una imagen de entidad única, de diplomacia unida, de ente equilibrador entre las superpotencias. Con la CPE los Doce pretenden, pues, mostrarse como «una fuerza coherente en las relaciones internacionales» (Londres, 1981).

Una rápida revisión de los textos constitutivos de la cooperación política nos muestra que el tema de *la imagen* —qué *percepción* se tiene de los europeos en el mundo— juega un papel central (19). Sobre todo si tenemos en cuenta, como veremos a continuación, que se trata de una diplomacia más prestigiosa (20) que instrumental (dotada de instrumentos).

En torno a la imagen de la CPE, Philippe de Schoutheete ha escrito una frase reveladora: «En fait, l'image extérieure de la coopération politique est trop flatteuse» (21).

En efecto, la mayor parte de autores coinciden en afirmar que el *estilo europeo* ha adquirido un «status» importante en la política internacional (22). Sin embargo, esta imagen europea no responde a una capacidad real de actuación diplomática. Se pueden aducir tres argumentos en defensa de esta no-correspondencia entre el prestigio exterior y la capacidad de la diplomacia europea.

En primer hay que recordar la inestabilidad del sistema de cooperación política, consistente en un mecanismo intergubernamental basado en el consenso y, por tanto, la aceptación del «acquis» político no comporta en absoluto el alineamiento de todos los Estados de la CEE con una posición mayoritaria. Como bien recoge Peter Brückner, «la CPE es un tipo de cooperación política que se afirma a diario (...) es necesaria la unanimidad cada vez que los (Doce) son llamados a actuar en el ámbito de la política exterior. Una reconciliación de estos dos principios, el respeto tanto del «acquis» político

(19) El tema de la imagen y de la percepción en relaciones internacionales ha dado lugar a desarrollo teórico. Vid. JERVIS, R.: *The logic of images in International Relations*, Princeton, Princeton U. P., 1970, y *Perception and misperception in International Politics*, Princeton, Princeton U. P., 1976.

(20) El tema del prestigio, como base de poder en las relaciones internacionales, ha sido desarrollado por los teóricos realistas. Vid. MORGENTHAU, H. J.: *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1978, págs. 78-83.

(21) SCHOUTHEETE: *op. cit.*, pág. 163.

(22) MOREAU DEFARGES, PH.: *L'Europe et son identité dans le monde*, Paris, STH, 1983.

como de la unanimidad en cada caso concreto, no parece posible más que por la aplicación de la buena voluntad» (23).

En segundo lugar, si se observan las realizaciones de la cooperación política a lo largo de sus dieciocho años de vida se puede afirmar que en su mayoría han sido declaraciones políticas cuya influencia directa en conflictos o negociaciones ha sido escasa, a no ser que hayan tenido un «efecto de choque» dentro del bloque occidental o bien que se hayan visto acompañadas de medidas complementarias, como es el caso de la Declaración de Venecia (1980).

Y en tercer lugar, la diplomacia europea carece de instrumentos propios debiendo adherirse a acciones nacionales, como el envío de tropas de países de la CEE en una fuerza multinacional al Sinaí (1981), o contando con el mecanismo CEE para llevar a cabo una política de sanciones económicas como la realizada contra Argentina (1981), a raíz de la guerra de las Malvinas, o contra Irán (1980). En este último caso se trataba de la primera acción CPE que iba más allá de la diplomacia declaratoria.

El prestigio internacional de los europeos está basado asimismo en la imagen de «caucus» que han dado y todavía dan *en algunos foros multilaterales*, para los que el sistema CPE cuenta con sendos grupos de trabajo facilitando de este modo la adopción de posturas comunes. Si bien en algunos casos responde más a la realidad que en otros.

Entre los primeros, hay que mencionar la actuación conjunta de los entonces Nueve durante las reuniones de la CSCE (Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa) en el período 1973-1977 (24), liderando claramente al grupo de países occidentales en la Conferencia.

En el segundo caso se debería hacer referencia a la imagen creada por el «caucus» de la cooperación política en Naciones Unidas (25). Esta imagen va desde el nivel más positivo, ejemplificado en la participación del presidente en ejercicio durante el debate general de la Asamblea en nombre de los Doce, hasta aspectos negativos, como la creciente incoherencia que los países de la CEE han ido mostrando durante los últimos años en sus votaciones. Los temas en los que la coherencia es menor son, en su mayoría,

(23) BRUCKNER, P.: «La coopération politique européenne», *Revue du Marché Commun*, núm. 254, 1982, pág. 63.

(24) GOLL, G. VON: «The Nine at the Conference on Security and Cooperation in Europe», en ALLEN et al.: *op. cit.*, págs. 60-68.

(25) CÁRRILLO SALCEDO, J. A.: «La Comunidad Económica Europea en las Naciones Unidas», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 4, núm. 1, 1977, págs. 27-41.

temas importantes, como: la descolonización, el apartheid, el desarme y los problemas presupuestarios. A pesar de ello, los Doce son vistos en Naciones Unidas como un *grupo*, y *poderoso*, si atendemos a las palabras del representante soviético en la ONU, que a finales de los años setenta se dirigió a ellos con el calificativo de los «Mighty Nine» (26).

La imagen exterior de los europeos se traduce en reacciones por parte de terceros países. Según Gianni Bonvicini, «se puede decir que la formalización de las relaciones entre la CPE y los terceros países es una de las novedades más importantes y menos conocida de los últimos años y, sin duda, constituye un elemento positivo en la afirmación del papel de Europa en el mundo» (27).

A la hora de valorar las reacciones del exterior ante la diplomacia europea hay que distinguir entre los países industrializados y los países del Tercer Mundo.

En el primer caso, países como Japón, Noruega o Canadá han adoptado la costumbre de consultar frecuentemente con la presidencia de turno de la cooperación política antes de adoptar posición ante acontecimientos internacionales. Incluso algunos países del Este han llevado a cabo dicho tipo de consultas. La acción concertada de los europeos durante la crisis de los rehenes en Teherán llevó a varios países a asociarse con la política europea y a expresar su deseo de establecer lazos estrechos con la CPE (28).

En vista del interés de terceros países, y dado que los textos de la cooperación política limitan la participación en el sistema a los países de la CEE, el Informe de Londres (1981) preveyó la puesta en marcha de procedimientos de contacto regular entre el sistema CPE y países no-comunitarios, que en el caso concreto de Noruega ha adquirido un «status» destacado.

En el caso de los países del Tercer Mundo, se puede hablar de la «naturaleza multiforme de la presencia europea» (29). En dichos países, la imagen de la diplomacia europea está claramente solapada con la de la Europa comunitaria, ya que en algunas zonas del mundo (Africa es el mejor ejemplo)

(26) REGELSBERGER, E.: «European Political Cooperation (EPC). Contacts with Third Countries: Past and Present», en REGELSBERGER et al.: *op. cit.*, pág. 28.

(27) BONVICINI, G.: «European Political Cooperation: More than Traditional Diplomacy?», *The International Spectator*, vol. 21, núm. 3, 1986, pág. 19.

(28) WALLACE, W.: *op. cit.*, págs. 393-396.

(29) Expresión utilizada por SERRE, F. DE LA: «Foreign policy of the European Community», en MACRIDIS, R. C. (ed.): *Foreign Policy in World Politics*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (N. J.), 1985, pág. 411.

los temas de política exterior son inseparables de las relaciones de cooperación, ámbito de actuación propio de la CEE. De ahí que en algunos conflictos en los que ha intervenido la diplomacia europea —como es el caso de Centroamérica desde principios de los ochenta— haya que situar en paralelo el prestigio político de los europeos (percibidos como «poder civil» frente al poder militar de las superpotencias, en este caso los Estados Unidos) con la *capacidad económica y los instrumentos de cooperación de la CEE*. De tal manera que la credibilidad diplomática de la cooperación política será considerada en base a la salud interna (debilitada, por ejemplo, con las crisis presupuestarias) de la CEE.

Aquí se da, por tanto, un claro solapamiento entre las dos caras de esa entidad europea sobre la que Walter Scheel afirmaba: «un gigante económico, como la CEE, no puede limitarse a ser un enano político, sin comprometer el equilibrio internacional».

Llegados al tema del equilibrio —central en la teoría de las Relaciones Internacionales (30)— viene a la memoria el modelo de mundo pentagonal diseñado por Henry Kissinger en los años setenta. En el mismo, la capacidad económica llevaba a la Europa comunitaria a constituir uno de sus vértices. Los otros estaban formados por los Estados Unidos, la Unión Soviética, la República Popular de China y Japón.

Modelo persistente en los años ochenta. Las palabras del diplomático Evan Luard nos ayudan a identificar la *imagen de poder* que los países europeos, en su condición de comunidad económica, adquieren en el terreno del equilibrio internacional: «Se va a adquirir la convicción de que se necesita algo no demasiado diferente del antiguo concierto europeo, pero más amplio para cubrir al mundo en su totalidad; en otras palabras, un cuerpo más pequeño que el Consejo de Seguridad, menos condicionado por los representantes de pequeños Estados, mucho más representativo de los principales centros de poder en el mundo de lo que lo son las negociaciones limitadas a dos únicos Estados. Este cuerpo debería incluir, como mínimo, China, Japón y la Comunidad Europea (...)» (31).

(30) El tema del equilibrio ocupa un lugar central en la teoría más reciente, desarrollada por los neorrealistas. Vid. WALTZ, K.: *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979.

(31) LUARD, E.: «Superpowers and Regional Conflicts», *Foreign Affairs*, vol. 64, núm. 5, 1986, pág. 1024.

En definitiva, las dos caras (CEE y CPE) que dan forma al «Jano comunitario» se pueden traducir en el marco de las relaciones internacionales en una imagen que reúne, hoy por hoy, *poder económico e influencia política* en manos de los Doce.

b) *El subsistema regional de las Comunidades Europeas*

El segundo nivel de análisis es el de las *Comunidades Europeas*: subsistema regional cuyo campo de actividad («issue area»). (32) se centra en la economía. Desde el marco comunitario, la pregunta central que se plantea el teórico de las relaciones internacionales gira en torno a *la incidencia del sistema de cooperación política en el proceso de integración europea*.

Aquí se entra en uno de los campos más ricos, desde el punto de vista teórico, que han producido las Relaciones Internacionales desde los años cincuenta: las teorías de la integración (33), que han tenido como objeto de estudio-estrella a las Comunidades Europeas (34).

Dado el interés teórico existente por el proceso de integración europea es natural que al crearse el sistema de cooperación política se planteara de modo inmediato la cuestión de qué incidencia iba a tener la CPE en el proceso mencionado. De hecho, si recordamos los textos en que se basa la CPE, no hay ninguna duda en cuanto a la voluntad de los firmantes: «La intensificación constante de la cooperación política europea y la ampliación continuada de su campo de actividad nos dan testimonio claro de su importancia. Este desarrollo ha contribuido al objetivo final, que es la Unión Europea» (Londres, 1981).

Ahora bien, la imprecisión existente en cuanto a la forma y al carácter de dicha Unión queda reflejada en los diversos modelos (funcionalismo, neo-

(32) El concepto de «issue area», habitualmente utilizado en la producción teórica anglosajona en Relaciones Internacionales es de difícil traducción. Se sigue aquí la tendencia de autores francófonos en cuanto a la terminología adoptada. Vid. BRECHER, M.: «Système et crise en politique internationale», *Etudes Internationales*, vol. 15, núm. 4, 1984, págs. 755-788.

(33) Exposición sistemática y bibliografía sobre el tema en: HODGES, M.: «Integration theory», en T. TAYLOR (ed.): *Approaches and Theory in International Relations*, Londres, Longman, 1978, págs. 237-256.

(34) El estudio más conocido sobre el tema es HAAS, E.: *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford U. P., 1958.

funcionalismo y federalismo) (35), que los teóricos de la integración han ido conformando a medida que evolucionaba la Comunidad.

El proceso seguido por las Comunidades Europeas en sus primeros años de existencia respondía, en buena medida, a las tesis neo-funcionalistas (36) que veían la integración regional como producto de un proceso gradual y progresivo de integraciones sectoriales en el terreno económico. De tal manera que la integración iría «filtrándose» (el conocido concepto de «spill over») de un sector a otro; ampliando el número de sectores integrados y aumentando, en consecuencia, el nivel de autoridad de las instituciones centrales. Lo que, junto a unas condiciones sociales favorables (economía industrializada, masas movilizadas políticamente y democracia pluralista), conduciría, a través de un proceso de convencimiento de las élites nacionales, a la *integración política* (37). Es decir, a la cesión de autoridad por parte de las instancias estatales en beneficio de las instituciones comunitarias.

En principio, el sistema de cooperación política (diplomacia e intergubernamentalismo) parece contrario, por definición, a la Europa de la integración y de las instituciones supra-estatales. De entrada, es obvio que tanto el sistema de cooperación política en su conjunto como su órgano máximo, el Consejo Europeo, responden más al espíritu gaullista de la «Europa de las patrias» que al europeísmo tecnócrata de los comisarios de Bruselas. Nos encontraríamos aquí, de nuevo, con el dilema que en términos de Dahrendorf opone dos modelos de Europa: la Primera y la Segunda.

Sin embargo, desde las mismas filas neo-funcionalistas han surgido teóricos en defensa del carácter integrador del sistema de cooperación política. En concreto, Philippe Taylor (38) ha advertido, en base a la parálisis sufrida durante los años setenta por la CEE en el camino de la integración progresiva de nuevos sectores económicos, que el único ámbito en el que se detecta un cierto potencial integrador es en el de las relaciones con el exterior. Lo que incluye tanto a las relaciones exteriores de la CEE como al sistema de cooperación política.

(35) Una clasificación de las diversas aproximaciones teóricas en: TAYLOR, PH.: *Nonstate actors in International Politics. From Transregional to Substate Organizations*, Boulder, Westview Press, 1984, págs. 31-42.

(36) Junto a Ernst Haas, anteriormente mencionado, destacan dentro de la corriente neo-funcionalista autores como Joseph S. Nye y Philippe C. Schmitter.

(37) HAAS: *op. cit.*, pág. 16.

(38) TAYLOR, PH.: *op. cit.*, págs. 60-65.

Philippe Taylor, basándose en la *teoría de la externalización* elaborada a finales de los años sesenta por Philippe Schmitter (39), escribe lo siguiente: «El proceso de integración continuada, potenciado por el compromiso ideológico de la Unión Europea, ha evitado («spill around») aquellos sectores de actividad en los que las barreras políticas y económicas eran más fuertes y ha seguido el camino que oponía menos resistencia: los sectores de actividad ligados a las relaciones exteriores» (40).

Es en dichas relaciones donde Schmitter, primero, y Taylor, después, centran el potencial integrador de la CEE, basándose en el papel que las instituciones comunitarias juegan en las mismas. En el caso de la CPE, Taylor destaca como notas positivas de integración la red de relaciones formada por los ministros de Asuntos Exteriores de los Doce, los grupos de corresponsales y el COREU, así como la participación de la Comisión en las instancias de la cooperación política.

En sentido contrario a la teoría de la externalización de Schmitter, se puede recoger la conclusión de Paul Taylor en un trabajo sobre los efectos de la adopción de procedimientos intergubernamentales durante los años setenta. Taylor, por su parte, incide en que el mecanismo de la cooperación política ha tenido un efecto disolvente para las Comunidades, ya que el éxito de la cooperación intergubernamental hacia el exterior se ha traducido con su implantación cada vez más real en el interior —en nombre de la eficacia de la Segunda Europa— en un resurgir del dogma de la soberanía nacional (41). En este caso, pues, la incidencia de la CPE en el proceso de integración europea sería negativa.

La opinión de Paul Taylor es compartida, entre otros, por Gianni Bonvicini, quien califica al sistema intergubernamental de cooperación de *desafío al proceso de toma de decisiones de la Comunidad* (42), por Elfriede Regelsberger (43) y por Wener Feld, quien, de manera elocuente, escribe: «el Comité Político y sus procedimientos proveen a muchas élites con lo mejor

(39) SCHMITTER, PH. C.: «Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration», *International Organization*, vol. 23, 1969, págs. 161-166.

(40) TAYLOR, PH.: *op. cit.*, pág. 62.

(41) TAYLOR, P.: *op. cit.*, págs. 765-766.

(42) BONVICINI: *op. cit.*, pág. 19.

(43) «In anycase, EPC will neither substitute individual national foreign policies nor particularly stimulate European integration», en REGELSBERGER: *op. cit.*, pág. 2.

de dos mundos: la imagen de poder de la Comunidad y la retención del control efectivo de la política exterior por los gobiernos nacionales» (44).

Desde lecturas diferentes de la CPE que conectan con los niveles de análisis adoptados en este estudio se llevan a cabo otras interpretaciones —en este caso, integradoras— de la cooperación política. Así, Philippe de Schoutheete considera que la imagen de Europa transmitida al mundo a través de la cooperación política ha favorecido la «construcción comunitaria» (45), mientras que Christopher Hill, después de analizar el proceso de «europeización» que han sufrido los intereses nacionales de los Doce, concluye que «desde una visión histórica, a largo término, la cooperación política debe ser tenida en cuenta tanto desde la perspectiva de lo que ha venido a significar para la política mundial como por su capacidad de integración» (46).

En resumen, tal y como recogen estas líneas, la relación entre la CPE y el proceso de integración europea constituye hoy en día motivo de debate entre los analistas. Lo que hace presumir que esta temática, importante tanto desde el punto de vista teórico como desde el punto de vista político, ocupará un lugar destacado en las investigaciones futuras sobre el sistema de cooperación política.

c) *La elaboración de la política exterior*

En tercer lugar, se aborda el nivel individual de análisis. Es decir, el análisis de la CPE a partir de la política exterior de cada uno de los Estados participantes en el sistema. En esta ocasión la pregunta del teórico de las relaciones internacionales gira en torno a *la incidencia que el sistema de cooperación tiene en dichas políticas exteriores* (47).

(44) FELD, W.: *The European Community in World Affairs. Economic Power and Political Influence*, Boulder, Westview Press, págs. 313-314.

(45) SCHOUTHEETE: *op. cit.*, págs. 58 y 164.

(46) HILL, CH.: «National Interests - the insuperable obstacles?», en CH. HILL (ed.): *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, Londres, Allen & Unwin, págs. 200-201.

(47) Sobre la elaboración de la política exterior en los países de Europa Occidental, vid. WALLACE, W. (ed.): *Foreign Policy Making in Western Europe*, Westmead, Saxon House, 1979. Completa bibliografía sobre políticas exteriores en Europa Occidental en: MACRIDIS, R. C.: *op. cit.* Una revisión de las diferentes políticas exteriores en relación con la CPE en HILL, CH. (ed.): *op. cit.*

Hay que recordar, de entrada, que el sistema de cooperación política constituye un *actor colectivo* en las relaciones internacionales y, por tanto, no genera un interés propio al margen de las posiciones comunes adoptadas por los Doce. Lo correcto, pues, es hablar de *una convergencia de intereses nacionales*. Lo que se traduce en el terreno político en una retórica sin contenidos concretos. Al igual que ocurre con el término de Unión Europea, el término de *política exterior común* es fácilmente aceptado por los Doce (a excepción de Dinamarca), dado su valor retórico.

William Wallace escribe, como contrapunto a lo anterior, que «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, estaba preparado para afrontar las consecuencias de tal compromiso» (48).

Así pues, desde el punto de vista estatal, la CPE es entendida como *el mínimo común denominador de los intereses nacionales de los Doce*. Dos son las notas destacables de la cooperación política desde la perspectiva del interés nacional (49), que determina el tercer nivel de análisis: el sistema de cooperación es una convergencia de intereses nacionales y es un proceso dinámico («proceso permanente de concertación de posiciones») (50) basado, justamente, en la confrontación de dichos intereses.

De ahí que nuestro enfoque se centre sucesivamente en los motivos que llevan a los Estados a conciliar su interés nacional con el sistema de cooperación política y en las diferencias internas que han puesto en evidencia la confrontación de intereses en el seno de la CPE.

Comencemos, por tanto, por los motivos que llevan a cada uno de los doce Estados a condicionar su política exterior por medio de un sistema de

(48) WALLACE, W.: «Introduction: cooperation and convergence in European foreign policy», en CH. HILL (ed.): *op. cit.*, págs. 6-7.

(49) El interés nacional, introducido como categoría de análisis por la escuela realista, es central para los estudiosos de la política exterior. Vid. ROSENAU, J. N.: «National Interest», *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Nueva York, Macmillan, 1972, págs. 34-40.

(50) BRUCKNER: *op. cit.*, pág. 63.

concertación diplomática. Sin duda, las razones varían en cada caso, pero, de modo general, es posible establecer una distinción entre los *pequeños países* de la Comunidad y los *grandes Estados*.

Respecto de los pequeños países, hay que apuntar el papel que la CPE les ha otorgado a nivel internacional. Gracias a la presidencia de turno, países como Bélgica, Luxemburgo o Irlanda obtienen un «status» diplomático impensable a nivel individual. Así, por ejemplo, durante los seis primeros meses de 1975 el ministro de Asuntos Exteriores de Irlanda, Garret Fitzgerald, se entrevistó en diversas ocasiones con Henry Kissinger y llevó a cabo una gira provechosa para los Nueve por diversos países de Oriente Medio. «Para el gobierno irlandés se abría una nueva dimensión de su política exterior» (51).

Frente a este aspecto positivo que lleva a pequeños países de Europa a ejercer una *diplomacia mundial* hay que apuntar los «sacrificios» que determinados gobiernos —como el holandés, sin intereses en amplias zonas del mundo (52)— se sienten obligados a realizar para ajustar sus posiciones de principios a los intereses de otros Estados europeos.

Los grandes Estados, por su parte, han conseguido a través de la CPE un *prestigio adicional* para sus políticas propias. El empeño puesto por el gobierno de Bonn en reforzar el papel de la cooperación política en la CSCE se puede interpretar como la búsqueda de un apoyo multilateral para la Ostpolitik de Willy Brandt. De manera, menos diplomática, se pueden recordar las declaraciones francesas en 1977 y 1978 justificando sus intervenciones en Zaire «en nombre de Europa».

Sin embargo, los Grandes (Francia, Gran Bretaña y, en menor medida, la RFA) han recurrido a menudo a la formación de grupos más reducidos para tratar determinadas cuestiones, reuniéndose entre «iguales». Lo que implica, a menudo, la presencia de Estados Unidos. Son numerosos los ejemplos: el Grupo de Berlín, el Grupo de Contacto para Namibia, las reuniones secretas de los tres grandes de Europa tras la intervención soviética en Afganistán, etc. En definitiva, estas acciones corroboran el temor de los pequeños al ejercicio de un «directorio de los grandes».

Sin distinguir entre pequeños o grandes países se puede decir que el sistema de cooperación política ha producido beneficios generales para las políticas exteriores de los Doce, tanto desde el punto de vista internacional

(51) WALLACE, en CH. HILL (ed.): *op. cit.*, pág. 5.

(52) PIJERS, A.: «The Netherlands: how to keep the spirit of Fouchet in the bottle», en CH. HILL (ed.): *op. cit.*, págs. 166-184.

—a través del mencionado prestigio de Europa en el mundo—, como desde el punto de vista interno. En este último sentido, el sistema de cooperación ha sido en múltiples ocasiones un útil político, que, esgrimido ante la opinión interna, ha servido de «alibi» para los cambios de orientación en materia exterior realizados por el gobierno: las relaciones de los Países Bajos con los países árabes, la relación de la RFA con los Estados Unidos, etc.

A través de esta breve exposición sobre los intereses que mueven a los países de la CEE a coordinar sus políticas exteriores se aprecia, de inmediato, la existencia de diferencias entre ellos. Stanley Hoffmann ha hablado de la «lógica de la diversidad» (53) existente entre los Estados de la Comunidad como barrera para una auténtica política exterior común.

En efecto, el *européismo* (posición en temas comunitarios), el *atlantismo* (posición en cuestiones de defensa) o los intereses extra-europeos de cada uno de los doce países puede incidir en su actitud respecto del sistema de cooperación política.

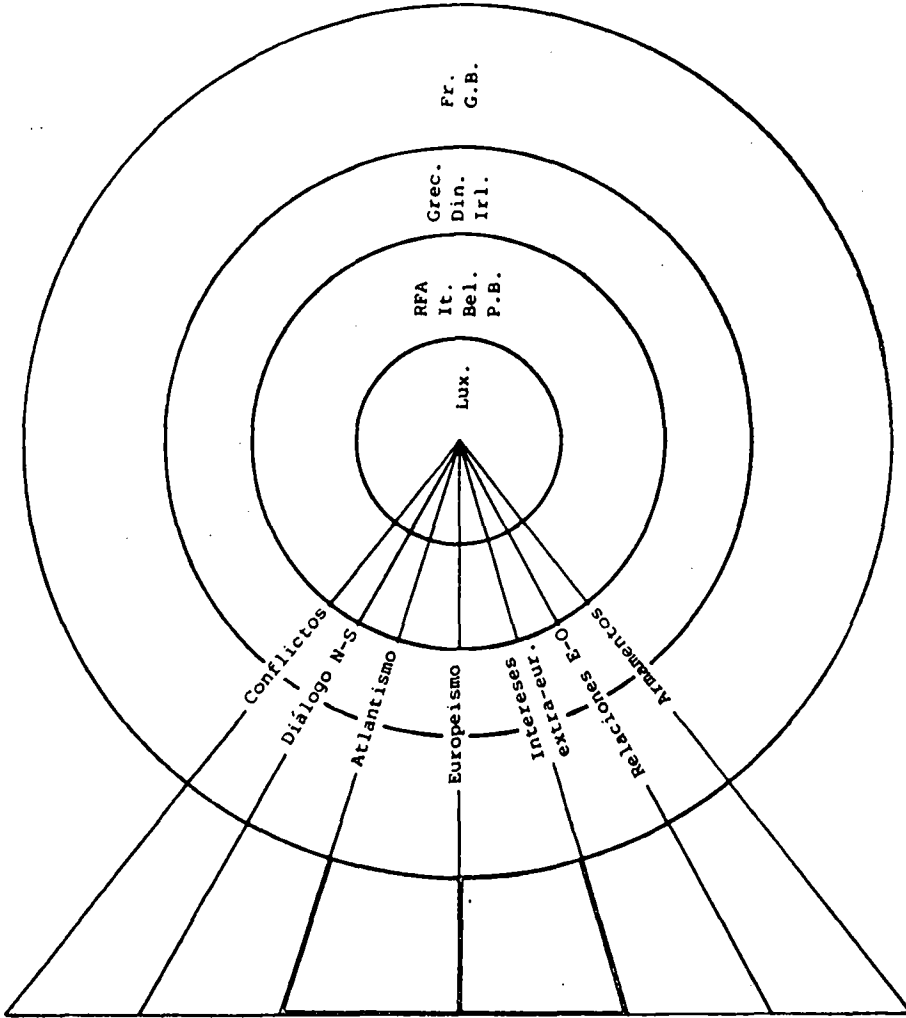
En la «lógica de la diversidad» hay que mencionar la diferencia existente entre Francia/Gran Bretaña y sus socios comunitarios. Estos dos países reúnen la triple condición de: ex metrópolis de un imperio colonial, fuerza nuclear y miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Todo ello los convierte en actores diplomáticos de alcance mundial; las *grandes potencias* de Europa Occidental desde un punto de vista clásico (diplomático-estratégico).

Junto a Francia y Gran Bretaña, un segundo grupo de países destacan dentro de la CPE por sus *intereses específicos* y su voluntad de manifestarlos. Intereses que les diferencian, en cada caso, del grupo en cuanto tal: *el neutralismo irlandés*, opuesto a la introducción de los temas de seguridad en el sistema de cooperación; *el compromiso nórdico de Dinamarca*, que determina su política contraria a cualquier aumento de «autoridad europea», luchando para que el sistema de cooperación se mantenga al margen de las instituciones comunitarias, y, finalmente, *la ubicación geográfica de Grecia* (proyectada hacia los Balcanes y Cercano Oriente) ha justificado la adopción por parte del Gobierno griego de formulaciones políticas alejadas de las posiciones comunes en diversas cuestiones: el conflicto del Cercano Oriente, las relaciones Este-Oeste, el diálogo Norte-Sur, etc.

En definitiva, la experiencia histórica de la CPE (en la que todavía no se puede incluir ni a España ni a Portugal por el escaso tiempo transcurrido

(53) HOFFMANN, S.: «The fate of the nation state», *Daedalus*, verano 1966, página 864.

LA COOPERACION POLITICA EUROPEA



desde su incorporación al sistema) demuestra que la evolución de la cooperación política hacia fórmulas más consolidadas se halla en manos del *núcleo europeo*: República Federal de Alemania, Italia y otros países del Benelux. Teniendo en cuenta, sin embargo, que en cada uno de dichos casos habríamos de cruzar el papel de la cooperación política con variables particulares: las reticencias alemanas ante los presupuestos comunitarios, el interés italiano por su proyección mediterránea, las relaciones de la RFA con la RDA, la posición holandesa en temas de armamento y de desarrollo, etc.

En principio, la centralidad de la CPE en cada una de las diez políticas exteriores consideradas (España y Portugal al margen) se puede establecer en base a las tres variables principales (europeísmo, atlantismo e intereses extra-europeos). Lo que se traduce en un esquema compuesto por cuatro círculos concéntricos que representan otros tantos grupos de países (gráfico). A medida que nos acerquemos al círculo central, nos acercaremos a la aceptación de una política exterior común con todas sus consecuencias. Siguiendo a William Wallace (54), el primer círculo o círculo central estaría ocupado únicamente por Luxemburgo. En el segundo círculo, RFA, Italia, Bélgica y Países Bajos se alejarían más o menos del centro, según las variables, centrales en la exposición, hay otras con importantes incidencias particulares: relaciones Este-Oeste, diálogo Norte-Sur, carrera de armamentos, conflictos locales). En el tercer círculo se situarían Grecia, Dinamarca e Irlanda, por su carácter de «reservistas» (emisión de reservas en los documentos de la CPE). Y en el cuarto y último círculo, el más alejado de la política exterior común, se hallarían los dos países de «dimensión diplomática mundial», que forman parte de grupos restringidos dentro del bloque occidental en situación de igualdad con los Estados Unidos. Es decir, Francia y Gran Bretaña.

3. MODELOS DE ACTUACIÓN

Dos son los calificativos que, de modo general, se aplican a la actuación del sistema de cooperación política —*diplomacia declaratoria* y *mecanismo de reacción*— ante los acontecimientos internacionales.

Ahora bien, las realizaciones de la CPE están «filtradas» por el complejo entramado de intereses que los Doce tienen, individual y globalmente, en el marco internacional. Entramado de intereses que ha sido esbozado, a grandes rasgos, en páginas anteriores.

(54) Ver nota 48.

De ahí, por tanto, que la diplomacia declaratoria y de reacción de los Doce tenga matices según el nivel y las características de los intereses individuales o generales europeos existentes en la región para la que se está elaborando una posición común: una política CPE.

En sus dieciocho años de existencia el sistema de cooperación se ha ocupado de numerosos temas (derechos humanos, relaciones Este-Oeste, CSCE, etcétera) y ha abordado en sus declaraciones los más candantes conflictos internacionales (Afganistán, Malvinas, Chipre, Centroamérica, etc.). Examinar las declaraciones tanto de los ministros como del Consejo Europeo o los temas tratados en los grupos de trabajo supondría una revisión en profundidad de la política internacional de las dos últimas décadas. Cosa que está fuera del alcance de este artículo. De ahí que se haya optado por seleccionar tres zonas del mundo que constituyen por sus diferencias otros tantos *modelos de actuación para el sistema de cooperación*. En dichos modelos se intenta destacar las regularidades en la actuación, como si de tres «tipos ideales» se tratara. Las zonas seleccionadas son: los Estados Unidos de América, el Cercano Oriente y el Africa Negra.

a) *Las relaciones Europa-Estados Unidos*

Las *relaciones de los europeos con los Estados Unidos* se hallan en la naturaleza misma del sistema de cooperación. Esto es, la política exterior americana constituye una razón en sí misma para la puesta en funcionamiento de la cooperación política (55).

Dentro de las relaciones euro-americanas (56) —los famosos malentendidos transatlánticos (57)—, la CPE juega el papel de *instrumento de diferenciación* dentro del bloque occidental entre la posición americana y la posición común europea en determinados conflictos regionales. Así, la Declaración de Venecia (1980) es un alejamiento de los europeos respecto del proceso de Camp David y la conclusión sobre Centroamérica del Consejo

(55) Una visión personal de las relaciones CPE-USA en CARRINGTON, L.: «European Political Cooperation: America should welcome it», *International Affairs*, vol. 58, núm. 1, 1981-82, págs. 1-12.

(56) SMITH, M.: *Western Europe and the United States: the uncertain alliance*, Londres, Allen & Unwin, 1984. Contiene una excelente bibliografía comentada y puesta al día con obras tanto europeas como americanas.

(57) Término ligado a la publicación de un libro famoso de KISSINGER, H.: *The Troubled Partnership*, Nueva York, Council on Foreign Relation, 1965.

Europeo de Stuttgart (1983) significa una crítica a la política militarista de Estados Unidos en la zona.

Instrumento diferenciador —capaz de ofrecer al mundo una imagen europea de mayor autonomía respecto de los americanos en el bloque occidental— es el término que mejor define las actividades de la CPE en relación con los Estados Unidos.

Esta interpretación, realizada desde los mismos Estados Unidos, estuvo a punto de hacer fracasar el sistema de cooperación política en sus inicios. El estado de cosas existente a finales de 1973 (el malestar europeo con respecto a las proposiciones kissingerianas, bajo la forma del «Año de Europa», de conciliar los «intereses mundiales» de los Estados Unidos con los «intereses regionales» de los Nueve sumado al malestar americano por la reacción «interesadamente conciliadora» de la mayor parte de los países de la CEE con los árabes a raíz de la guerra de octubre) llevó a una tensión CEE-USA y, consecuentemente, a una crisis entre los Nueve. Crisis debida al papel tan diferente que para cada una de las nueve políticas exteriores jugaban *las buenas relaciones con Washington*.

Las tensiones se saldaron en 1974 con un compromiso puramente procedimental. Según el compromiso de Gymnich (58), la presidencia de la CPE, con el acuerdo de los Nueve, debía llevar a cabo un proceso de información y consulta con sus aliados. Era una forma de hacer partícipe a los Estados Unidos del sistema europeo. En el caso de que la presidencia no pudiera llevar a cabo tales consultas, por la no formación de consenso en torno a dicha práctica en un caso concreto, nada impediría el normal desarrollo de consulta en otros foros multilaterales (OTAN, por ejemplo), pero, sobre todo, los contactos bilaterales.

Este compromiso, estrictamente formal, no afecta en nada a las divergencias de fondo existentes. De entrada, la inexistencia de un grupo de trabajo de la CPE para abordar el tema de las relaciones euro-americanas y darles un contenido común ya demuestra cómo se evita un tema que tiene en sí una elevada capacidad disolvente para el sistema de cooperación.

Disolución potencial que comienza por las percepciones, variadas, entre los Doce en cuanto a sus relaciones con Estados Unidos. Hasta el extremo, ya asumido, de que la fidelidad con esa relación puede superar a la «fidelidad europea». Por bien conocida, la histórica solidaridad anglosajona entre británicos y americanos no deja de ser la más importante.

(58) KOHLER, B.: «Euro-American relations and European Political Cooperation», en D. ALLEN et al.: *op. cit.*, págs. 83-133.

Se explica el carácter privilegiado de dichas relaciones si se tiene en cuenta la complejidad de las mismas. En buena medida, las relaciones entre Estados Unidos y los países de la CEE afectan de modo global a la vida de los ciudadanos europeos. De ahí que Philippe de Schoutheete se plantee lo siguiente en relación con los europeos: «¿pueden organizarse para tomar en consideración de modo simultáneo en su diálogo con los Estados Unidos las dimensiones política, económica, monetaria y de seguridad que están interconectadas tanto en la realidad de las cosas como en el espíritu del interlocutor?» (59).

Con estas palabras se plantean dos cuestiones que patentizan la debilidad del sistema CPE. La primera —la división artificial entre economía y política— ya ha sido mencionada con anterioridad, mientras que la segunda —la división entre política y seguridad— apenas ha sido apuntada. Tema, este último, que se sitúa en la base misma de las relaciones euro-americanas en tanto que *relaciones atlánticas*. Relaciones que afectan directamente a la credibilidad de la CPE, ya que la dependencia estratégica de los europeos, a excepción de Francia, invalida el papel de la CPE de instrumento diferenciador respecto de los americanos.

Por tanto, el *compromiso americano con Europa* —justificado por la política de bloques y estimulado sobre todo por los países que constituyen el núcleo de la CPE (RFA, Italia y Benelux)— lastra por completo la autonomía europea (60) en el campo diplomático.

En este punto se iniciaría un nuevo tema —la construcción de un sistema defensivo europeo— que, por su entidad propia, no es desarrollado en estas páginas. Lo que no significa, como demuestra el fracaso de la CPE en su función de instrumento diferenciador con respecto a los Estados Unidos, que se pueda obviar al hablar de «política exterior común». Al contrario, la creación de un sistema de defensa europeo —como la fracasada CED— está íntimamente ligada al proyecto de construcción política en Europa.

(59) SCHOUTHEETE: *op. cit.*, pág. 232.

(60) SLOAN, S. R.: «Cooperazione politica europea e il futuro della NATO», en P. FORESTI (ed.): *Il dialogo con gli Stati Uniti e il malessere europeo*, Bolonia, Il Mulino, 1986, págs. 49-66.

b) *La política europea en el Cercano Oriente*

El segundo modelo de actuación responde a la *política europea en el Cercano Oriente*. En este caso se da un cúmulo de circunstancias que permiten calificar al resultado de *política activa*. Esto es, en el caso del Cercano Oriente los europeos no se han limitado a adoptar una posición pasiva —una diplomacia de reacción—, sino que han puesto en funcionamiento su única estrategia a largo término en una región conflictiva.

No se trata aquí de valorar los resultados de la misma, sino de reseñar las circunstancias históricas, los intereses en presencia y la estructura creada para llevar a cabo dicha política.

El conflicto entre Israel y los países árabes ha sido una preocupación para los europeos desde 1948. No es raro, por tanto, que uno de los dos temas abordados en la primera reunión ministerial de la CPE (1970) fuera justamente el del Cercano Oriente.

En 1972, la Comisión Europea había enviado al Consejo de Ministros un informe proponiendo el establecimiento de consultas para crear algún mecanismo de cooperación entre los países exportadores de petróleo y la CEE (61). Un año después, la guerra del Yom Kipur ponía en evidencia las dificultades de la economía europea y la fragilidad de la cooperación política. Ante las presiones del momento —las demandas americanas de solidaridad atlántica, las condenas de Israel por la defensa europea de los derechos palestinos y el agobio petrolífero—, los Nueve mostrarán ante el mundo sus fuertes divergencias internas.

Al mismo tiempo, como apunta Bichara Khader, los europeos están sufriendo un golpe importante en su concepción del sistema internacional, pues «el shock» de 1973 les hace descubrir que su visión del mundo no es necesariamente «la visión del mundo»; que Europa es una parte del conjunto y, sobre todo, que, al otro lado del Mediterráneo, el mundo árabe hace su irrupción en la escena internacional e intenta pasar de una posición pasiva a una posición activa (62).

Es, justamente, la posición de algunos países árabes presentándose inesperadamente en la cumbre de la Comunidad en Copenhague (diciembre

(61) ALLEN, D.: «Political Cooperation and the Euro-Arab Dialogue», en D. ALLEN et al.: *op. cit.*, pág. 69.

(62) KHADER, B.: «La CEE e il conflitto arabo-israeliano: bilancio di un decennio (1973-1983)», *Politica Internazionale*, núm. 9, 1983, pág. 114.

de 1973) la que activará un proceso de *diálogo euro-árabe* propuesto ya por Francia. Proceso que dará forma, con esa denominación, a una estructura de funcionamiento permanente integrada por delegaciones de la CEE y de la Liga Árabe.

La maquinaria del diálogo sobre cuestiones técnico-económicas tiene su contrapartida política en el instrumento habitual de la CPE: la diplomacia declaratoria. Las declaraciones sobre el Cercano Oriente se han caracterizado por generar tensiones con Estados Unidos. Así, ante la paz de Camp David, los europeos relacionan con la Declaración de Venecia (1980) que, al margen de reforzar el Diálogo Euro-Árabe con un contenido político, destaca por reclamar la autodeterminación del pueblo palestino y la necesidad de contar con la OLP en un proceso negociador de carácter global.

¿Será que en el caso del Cercano Oriente se ha llegado a elaborar una estrategia que combina objetivos políticos con objetivos económicos? Así parecen apuntarlo algunos autores: «los objetivos de la solidaridad euro-árabe deben englobar el problema de Palestina (objetivo político de los árabes) y el del petróleo (objetivo económico de los europeos)» (63).

Lo que sí es cierto es que el Diálogo Euro-Árabe ha permitido romper con la división, tan criticada por los analistas de la Europa comunitaria, entre asuntos políticos (competencia del sistema de cooperación) y asuntos económicos (competencia de la CEE): En efecto, el mecanismo CPE es el centro de concertación y de decisión por parte europea en el Diálogo. Ahora bien, dado su contenido económico, se han doblado las instancias europeas actuando paralelamente los dos mecanismos: el de la cooperación política y el comunitario. Sin entrar en detalles sobre la organización de dicho mecanismo (64), hay que destacar, como hacen la mayor parte de autores, que el Diálogo Euro-Árabe «ha acercado la cooperación política al marco comunitario» (65).

Al margen de las críticas al funcionamiento del Diálogo (lentitud, estrategia confusa) (66) y de sus dificultades (división en el mundo árabe tras la paz egipcio-israelí), aquí se habla de política activa en base a las novedades introducidas respecto del marco general de la CPE. Es decir, la introducción de un *mecanismo permanente*, y no de crisis, que rompe con la división artificial entre Europa política y Europa económica.

(63) *Ibid.*, pág. 124.

(64) Vid. ALLEN, en D. ALLEN et al.: *op. cit.*, págs. 69-82.

(65) WALLACE, en H. WALLACE et al. (eds.): *op. cit.*, pág. 387.

(66) KHADER: *op. cit.*, pág. 116.

c) *La diplomacia europea en el Africa Negra*

El tercer y último modelo de actuación de la CPE responde a *la política adoptada en Africa Negra*. En este caso, se debe hablar de *política ausente*, pues es en esta zona del mundo donde más claramente se han impuesto los intereses individuales, derivados de la presencia colonial, a la «diplomacia europea».

Mientras el Cercano Oriente es tema de atención por parte de la CPE desde su primera reunión en 1970, las cuestiones africanas quedan por acuerdo implícito al margen de la «política exterior europea». Esta es un área en la que, de entrada, «los Nueve han acordado tácitamente seguir políticas nacionales antes que desarrollar una estrategia europea común» (67).

Ello coincide con una situación de importante presencia económica —ejemplificada en la Convención de Lomé—, que da por supuesta la influencia política de los europeos en el continente africano. Suposición basada en el argumento expuesto por Werner Feld: «(...) con la ampliación de la Comunidad de seis a nueve miembros en 1973 su impacto en la escena internacional ha aumentado en consonancia. Y mientras este impacto es central en la esfera económica, la línea entre la economía internacional y la política se ha desdibujado de modo creciente a lo largo de los años. En consecuencia, es probable que las acciones de los órganos de la CEE tengan también efectos políticos» (68).

En efecto, la influencia económica de la CEE se traduce en influencia política. Y si no, sólo hay que recordar las elocuentes palabras de Claude Cheysson, en 1979, ante el Parlamento Europeo: «Je crois qu'en Afrique, la Communauté représente une réalité politique et je mets au défi qui que ce soit de le nier». A lo que faltaría añadir que dicha influencia se ejerce en base a lazos históricos de carácter bilateral. O lo que es lo mismo, entre cada uno de los países africanos y su ex metrópolis.

Esta situación hace que el continente africano haya sido la zona del mundo donde el papel de las superpotencias ha tardado más en afirmarse. La afirmación de estas últimas ha ido ligada al cambio general —que también influirá en los propios europeos— provocado por la descolonización portuguesa y sus consecuencias (sobre todo en Angola). En efecto, en 1976,

(67) PRAAG, N. VAN: «European Political Cooperation and Southern Africa», en D. ALLEN et al.: *op. cit.*, pág. 134.

(68) FELD: *op. cit.*, págs. 4-5.

en una reunión ministerial de la CPe se elabora por vez primera una declaración sobre conflictos en el sur de Africa.

Sobre la actuación diplomática de los europeos en esta zona del mundo se pueden hacer diversas consideraciones, de orden general, que apoyan la idea de que el sistema de cooperación está efectivamente ausente de esta región; ocupado su espacio por iniciativas nacionales.

La elaboración de posiciones comunes está bloqueada en todos aquellos casos en los que los intereses de un Estado (generalmente franceses, británicos o alemanes) chocan con la «política de principios» (sobre todo danesa y holandesa) en temas como el del «apartheid» en Sudáfrica. Esta divergencia es fácilmente detectable en las votaciones de Naciones Unidas.

A pesar de la divergencia existente se han adoptado algunos acuerdos en el seno de la CPE, como el Código de Conducta (1977) para las empresas europeas con filiales en Sudáfrica. Si bien, como apunta William Wallace (69), no se trata más que de un programa de mínimos para satisfacer los principios de algunos países europeos y responder a las presiones llegadas desde Naciones Unidas.

El espíritu de desconfianza mostrado entre los pequeños países de la Comunidad (básicamente Holanda y Dinamarca) con respecto a las propuestas británicas y francesas ha dejado muchos temas fuera del marco CPE. Ese es el caso de Namibia, por ejemplo.

Paralelamente, los intereses económicos y la capacidad militar de franceses y británicos se sienten mejor representados en otros grupos multilaterales más comprensivos con sus objetivos (es el caso del Grupo de Contacto para Namibia junto a americanos, canadienses y alemanes) o, bien, se han traducido en acciones unilaterales con el beneplácito americano, como las intervenciones armadas de Francia (Zaire, República Centroafricana), que han irritado a sus aliados (sobre todo a los «intereses belgas» en el caso del Zaire).

En definitiva, la existencia de la cooperación política ha servido en el Africa Negra para reforzar las iniciativas nacionales (mediación inglesa en el caso de Rodhesia, por ejemplo). De tal manera que la CPE ha constituido básicamente un *prestigio adicional* para acciones unilaterales, propias de una «política de cotos vedados». Así se entiende que el Gobierno francés justificara sus intervenciones en Zaire en «nombre de Europa».

(69) WALLACE, en H. WALLACE et al.: *op. cit.*, pág. 389.

CONCLUSIONES

La Cooperación Política Europea se ha convertido en el momento de redactar estas líneas en un fenómeno cada vez más estudiado por los especialistas en política exterior, en integración europea y en relaciones internacionales. El número de seminarios, de artículos y de libros (70) que han abordado esta temática en el marco académico europeo, sobre todo a lo largo de los años ochenta, sirve para comprobar que más allá de los poco esperanzadores resultados obtenidos por el actual mecanismo de la CPE —hablándose muy a menudo de estancamiento o de parálisis del sistema y de la necesidad de hacerlo evolucionar mediante fórmulas jurídicas, proyectos de «geometría variable» u otros procedimientos— se vislumbra un tema de futuro que caso de generar una «política exterior europea» en sentido amplio, como la que se recoge en estas páginas (71), provocaría una revolución en el actual sistema internacional; si por tal entendemos una redistribución del poder diplomático a nivel mundial.

Así pues, el interés concedido a este fenómeno que, desde el punto de vista político ha dado lugar hasta ahora a escasos resultados por los problemas apuntados en estas páginas (definición ambigua del ámbito de actuación; fronteras artificiales entre asuntos políticos, económicos y defensivos; la «lógica de la diversidad» existente entre las doce políticas exteriores, etc.), se justifica a partir de posibles cambios que pudieran activar el proceso de construcción de la política exterior común. Cambios que pueden originarse en el sistema internacional (la nueva distensión USA-URSS reclamará respuestas europeas), en el marco comunitario (el horizonte del 92) o a partir de la voluntad política de algunos países comunitarios que adquieran un compromiso fuerte con la CPE (sin duda, hoy por hoy, la voluntad de Luxemburgo no es suficiente).

De este modo, entra en contacto el interés teórico de este artículo para el estudioso de las Relaciones Internacionales —que pretendía presentar *un estado de la cuestión* sugiriendo temáticas de investigación y planteando algunas líneas de aproximación a las mismas— con la práctica política en nuestro país. En efecto, a partir del ingreso de España en la Europa comu-

(70) Entre los libros más recientes hay que destacar, por la profundidad y extensión con que el tema es tratado, IFESROS, P.: *European Political Cooperation*, Aldershot, Gower, 1987.

(71) Ver la definición realizada por William Wallace en nota 48.

nitaria el estudio de nuestra política exterior no puede dejar de lado el mecanismo de la CPE. Más aún, ¿ocupa la CPE un papel determinante en la definición de las grandes líneas de la política exterior española?, ¿existen intereses exclusivamente españoles que puedan convertir a nuestro país en un futuro «reservista»? ¿hasta qué punto participan en la lógica CPE la clase política y la administración de nuestro país?, etc.

La respuesta a todas estas preguntas es motivo de un artículo diferente, que será posible realizar en el momento en que se hayan acumulado datos suficientes derivados de la práctica española en la Europa comunitaria. Sin duda, en este sentido, será muy importante el paso de nuestro país durante el primer semestre de 1989, por la «presidencia europea».

LA COOPERATION POLITIQUE EUROPEENNE

RÉSUMÉ

Cet article aborde l'étude de la Coopération politique européenne du point de vue théorique des Relations internationales. Le travail est divisé en trois grandes parties.

En premier lieu, on aborde la nature et les particularités de la CPE qui ont une influence sur son caractère de compromis politique imprécis et artificiellement limité (les frontières entre les questions économiques, politiques et défensives constituent une des grandes faiblesses de la CPE) qui a fait naître, au lieu d'une politique extérieure active, une «diplomatie déclaratoire»: un programme de minimums qui, selon certains auteurs, a été possible grâce au pragmatisme et à la souplesse du procédé adopté.

En second lieu, on note une série de cadres théoriques pour l'étude de la CPE: du point de vue du système international on estime la valeur de l'influence politique que les Douze exercent dans le monde; de la perspective communautaire, on étudie l'impact que le fonctionnement de la CPE a eu sur le processus d'intégration européenne et, quant au processus d'élaboration des douze politiques extérieures, on peut analyser le conditionnement que suppose l'existence du mécanisme diplomatique européen dans chacune d'elles.

En troisième lieu, on choisit trois modèles d'action de la CPE qui répondent à autant de zones géographiques: les Etats-Unis, en face desquels la CPE devient un instrument de différenciation dans le bloc occidental; le Proche Orient, où l'on a mené la politique la plus active de la CPE en combinant l'influence politique avec le pouvoir économique, et l'Afrique noire, où le rôle de la CPE peut être taxé d'absent à cause de la diversité d'intérêts entre les Douze.

EUROPEAN POLITICAL COOPERATION

ABSTRACT

This article covers the study of European Political Cooperation within the theoretical framework of International Relations. The study is divided into three sections.

Firstly, the nature and peculiarities of European Political Cooperation are analyzed. Given that the borders between economic, political and defence affairs are one of the great weaknesses of European Political Cooperation, its imprecise and artificially limited political commitment has given rise to a «declaratory diplomacy», instead of an active foreign policy. This type of diplomacy is a programme of minimum postures which some authors claim is made possible by the adoption of pragmatic and flexible positions.

Secondly, several theoretical frameworks are proposed for the study of European Political Cooperation: the international political influence of the Twelve is seen from the perspective of the international system; the impact of European Political Cooperation in the process of European integration is seen from a Community perspective; and the process of foreign policy formulation in each of the twelve states is used to analyze the conditioning process performed by the European diplomatic mechanism on each one.

Thirdly, three models of European Political Cooperative action are studied with respect to three geographical regions: the activity of European Political Cooperation as an instrument of differentiation within the Western bloc in its dealings with the U.S.A.; in the Near East, where European Political Cooperation has been most active, combining its political influence with its economic power; and in Africa, where European Political Cooperation has resulted in a policy of absence due to the diversity of interests among the Twelve.

NOTAS

