

LAS DOS DIMENSIONES DE LA POLITICA
EXTERIOR DE LA COMUNIDAD EUROPEA.
SUS PROCESOS DE FORMULACION
Y SUS DIFICILES RELACIONES

Miriam Gomes Saraiva

Más que una política exterior propiamente tal, la Comunidad Europea presenta una identidad externa. En este sentido, como una forma intermedia entre lo comunitario y lo nacional, se han articulado dos dimensiones: las relaciones externas de las instituciones comunitarias, que corresponden al campo económico, y las de la Cooperación Política Europea, dirigidas a cuestiones de política internacional. En este artículo se analiza el proceso de formulación de ambas, identificando y definiendo sus respectivos campos de acción. También se estudian sus conexiones y el desarrollo histórico del proceso de formulación, sus mecanismos y algunos casos de acciones exteriores conjuntas o específicas de cada una. Finalmente, la autora concluye que a pesar de las dificultades, ambos mecanismos deben procurar convivir armónicamente para actuar en forma efectiva en el escenario internacional.

La Comunidad Europea es una comunidad de Estados con un carácter especial, que presenta en su interior un conjunto de particularidades. Desde su formación implementa a través de sus instituciones y en forma progresiva, un conjunto de actividades en relación al exterior, concentradas en determinados temas del campo económico. En 1970, sus Estados miembros crearon un mecanismo alternativo de cooperación en el área de política exterior, sin un carácter formal o rígido, y orientado hacia las cuestiones de mayor relevancia de la política internacional: la Cooperación Política Europea (CPE). En 1986, este mecanismo fue institucionalizado mediante el Acta Unica Europea y vinculado a la Comunidad. En este cuadro, la política externa de la Comunidad Europea tiene dos dimensiones: las relaciones externas de las instituciones comunitarias y las de la Cooperación Política. Actualmente, las posiciones y acciones externas de carácter económico y político de las dos dimensiones abarcan un arco muy amplio, y tienen un impacto sobre las relaciones internacionales en general.

Este artículo analiza la política externa de la Comunidad Europea en su proceso de formulación. Su primera preocupación es identificar cómo se concreta en ambas dimensiones —la correspondiente a las instituciones comunitarias y la Cooperación Política—, así como definir las áreas de actuación de una y de otra. Seguidamente, se procura examinar la interacción existente entre las mismas. El análisis incluye la evolución histórica de los mecanismos y procedimientos de formulación y la forma en que estos procesos se presentan actualmente, así como también algunos ejemplos de acciones exteriores conjuntas o propias de cada instancia.

Como definición básica, la política externa de la Comunidad Europea —o política externa europea— será considerada como la totalidad de decisiones y acciones emprendidas por el conjunto que compone la Comunidad, orientadas hacia el exterior de sus "frentes"; es decir, en relación a terceros Estados, grupos de Estados u organizaciones multilaterales. Sus acciones en cuanto institución, reguladas por el Tratado de Roma serán denominadas actividades o relaciones externas comunitarias, y las posiciones y acciones llevadas a cabo a través de la Cooperación Política (vista como acción conjunta de los Estados que componen la Comunidad), serán llamadas actividades o políticas externas de la Cooperación. Las actividades individuales de los Estados miembros en relación al exterior no serán incluidas en la política exterior europea pues no reflejan posiciones del conjunto.

Para el análisis propuesto serán utilizados tres tipos de variables. Primero, las variables externas, que corresponden al entorno internacional y al impacto que las presiones externas tienen sobre los respectivos procesos de formulación de políticas. Segundo, las variables internas nacionales, referentes a los factores ligados a los Estados miembros, al peso de éstos en el proceso y al modo en que impulsan las formulaciones. Por fin, serán consideradas también las variables internas regionales o de integración. En este bloque se encuentran las variables institucionales —la forma en que son estructurados los mecanismos de toma de decisiones en el sector—, así como la incidencia de cada una de las dimensiones mencionadas sobre la otra. En cuanto al proceso de decisión, en el caso de las actividades externas comunitarias, el análisis dará prioridad a la vertiente burocrática y al equilibrio (o desequilibrio) entre los impulsos intergubernamentales y la dimensión supranacional, mientras que en el caso de la Coope-

ración Política, serán privilegiadas la interacción intergubernamental y sus diferencias en relación a la soberanía de los Estados.

1. Las relaciones externas comunitarias en su proceso de formulación

Las actividades externas comunitarias representan un esfuerzo por integrar las acciones de los Estados miembros referentes a ciertas áreas, con vistas a defender los intereses comunitarios. Son acciones que tienen lugar de diversas formas.

La Comunidad se formó con el objetivo de emprender una unión aduanera y una política comercial común para sus países miembros. Así, tuvo su competencia en el ámbito comercial definida en el Tratado de Roma, como entidad jurídica y con responsabilidad para hacer convenios o tratados internacionales sobre el tema, y con derecho a tener representaciones externas en forma de misiones. Este mismo Tratado estableció un esquema de poderes con la función de, entre otras, formular e implementar las actividades exteriores.

En su evolución, las actividades externas fueron creciendo e incorporando nuevas áreas, como la energética, la de pesca, la de cooperación para el desarrollo. Gradualmente, la Comunidad fue aumentando su gravitación en el escenario internacional y, en la actualidad, mantiene relaciones con un gran número de países y está en condiciones de influir en las negociaciones económicas internacionales. Se podría decir que tiene un importante papel diplomático, de tipo "no ortodoxo", dentro del sistema internacional.¹

El proceso de integración comunitaria viene desarrollándose dentro de un escenario internacional caracterizado por una interdependencia creciente que se manifiesta en todos los campos y vincula los países unos a otros dejándolos más vulnerables. La Comunidad Europea es particularmente dependiente del comercio exterior, pues este concentra una gran parte de sus actividades económicas. Por lo tanto, un elemento importante que incide sobre las relaciones externas comunitarias y su proceso de formulación son los factores externos. En el seno de un cuadro internacional de interdependencia entre países o regiones, y entre temas económicos, políticos o estratégicos,

¹ Expresión utilizada por Roy H. Ginsberg, en su libro *Foreign Policy actions of the European Community*, (Boulder/Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1989), p. 179.

las características o cambios en el contexto internacional o las presiones más específicas, conllevan siempre un impacto sobre las políticas adoptadas en relación al exterior. En tanto elementos que se presentan a partir del entorno y que precisan de respuestas, hacen que la Comunidad Europea tenga un comportamiento reactivo que se puede expresar, por un lado, en reformulaciones de sus políticas y, por otro, en la ampliación de sus áreas de competencia (muchas veces son cuestiones difíciles de ser tratadas por los Estados individualmente).

Durante la década del setenta, las turbulencias ocurridas en la economía internacional funcionaron como elementos de presión tornando más urgente la necesidad de articular una política externa de carácter más general. Las negociaciones y proposiciones discutidas en la UNCTAD, así como las orientaciones adoptadas por el GATT, tuvieron influencia sobre la política comercial comunitaria, como en el caso de la introducción del Sistema de Preferencias Generalizadas en el comercio con países en desarrollo. El éxito de las nuevas exportaciones de productos manufacturados por países en vías de desarrollo —en áreas donde la industria comunitaria era vulnerable— llevó a la Comunidad Europea a endurecer los mecanismos proteccionistas. La disputa por nuevos mercados con los Estados Unidos y Japón contribuyó para que la Comunidad Europea incluyera nuevos socios. La profundización de relaciones con algunos países —como en el caso de los productores de petróleo— también incidió sobre las actividades externas comunitarias. Finalmente, las relaciones con Estados Unidos —su socio principal— tienen un peso notorio, pues las oscilaciones de su economía producen impactos sobre la economía comunitaria y abren el camino para reformulaciones en sus relaciones externas.

El proceso de formulación

El proceso de formulación de las actividades externas comunitarias debe ser entendido dentro de un proceso más amplio de formulación y toma de decisiones de la Comunidad en general. Este proceso es marcado por la coexistencia entre gobiernos nacionales y autoridad comunitaria, necesaria para dinamizar las políticas de integración. Y en el mismo, la Comunidad Europea, aparte de ser un foro estructurado de interacción entre gobiernos, recibe también influencias de grupos de interés y de fuerzas correspondientes a líneas políticas o segmentos de la sociedad comunitaria como un todo.

La base del proceso de toma de decisiones de la Comunidad Europea es la articulación entre el Consejo de Ministros y la Comisión, con el apoyo de otros órganos de carácter consultivo y, a partir de 1974, con la presencia importante del Consejo Europeo. Aunque ella tenga *a priori* una división de poderes entre ejecutivo, legislativo y judicial, el Tratado de Roma tiene un cierto "dualismo" ejecutivo y legislativo, pues divide el proceso formulador de determinadas políticas entre Consejo de Ministros y Comisión.²

El Consejo de Ministros es el órgano principal de decisión –formalizado por el Tratado– de la Comunidad. Está compuesto por representantes nacionales (los ministros de relaciones exteriores o bien los encargados de un área específica a ser debatida) y, por lo tanto, es responsable por la defensa de los intereses domésticos, y se encuentra directamente regido por impulsos intergubernamentales. El Consejo no puede proponer, pero es quien decide sobre las propuestas enviadas por la Comisión. Es parcialmente limitado por la última, pues para enmendar alguna de sus proposiciones tiene que valerse del voto de unanimidad. En lo referente a actividades exteriores es quien da el aval para propuestas y trabajos de la Comisión. Es ayudado por el Comité de Representantes Permanente (COREPER) –compuesto por embajadores nacionales– que estudia las propuestas de la Comisión y detecta los puntos de convergencia de conflicto.

La Comisión constituye, básicamente, el órgano ejecutivo que desempeña las funciones administrativa y ejecutora de las decisiones; sin embargo, tiene también un peso importante en el proceso de formulación de las políticas. Presenta una dimensión de supranacionalidad pues posee autonomía constitutiva, y se identifica con los intereses de la Comunidad como un todo. Sus miembros, aunque sean escogidos por los Estados, son teóricamente independientes. Reúne, junto a su función ejecutiva, la competencia de hacer proposiciones sobre las políticas comunes que son decididas definitivamente por el Consejo de Ministros. Y puede actuar, eventualmente, como órgano legislativo, como en el caso de las llamadas "leyes secundarias", donde recibe el encargo del Consejo de tomar decisiones relativas a determinadas áreas.

En términos de las relaciones externas, la Comisión tiene un papel importante; en primer lugar, tiene la responsabilidad exclusiva

²Panayotis Soldatos, *Le système institutionnel et politique des Communautés dans un monde en mutation. Théorie et pratique*, (Bruselas: Bruylant, 1989), p. 152.

—concedida por el Consejo de Ministros— de negociar los tratados internacionales y de actuar en terceros países a través de las misiones diplomáticas. En segundo lugar, actúa en políticas comunitarias que inciden directamente sobre las relaciones externas. Las acciones externas comunitarias —sobre todo frente a crisis y a la politización de determinadas cuestiones— suceden a partir de su papel iniciador, mediador y emprendedor de las iniciativas.

El Parlamento Europeo, en cambio, tiene un papel muy limitado y funciona más bien como un órgano consultivo. En el caso de las actividades externas, debe ser consultado sobre las discusiones que tienen lugar en el Consejo de Ministros, pero no puede incidir sobre las decisiones finales. Muchas veces, lo que sucede es que el Consejo le consulta de acuerdo con un proyecto inicial, que puede ser modificado durante las negociaciones con otros actores externos. En el caso de querer encaminar por iniciativa propia alguna proposición al Consejo, debe hacerlo a través de la Comisión.

Entre los órganos menores que actúan en el interior del aparato comunitario, se destaca el Comité Económico y Social, que es compuesto por representantes de los diversos sectores de la vida económica y social de los países miembros. Su función es colaborar con la Comisión, elevándole sugerencias y pareceres, pero con carácter estrictamente consultivo. El Consejo de Ministros también puede consultarlo en el análisis de una cuestión. Por otra parte, la Comisión organizó un gran número de comités asesores (compuestos por representantes de distintos grupos de interés nacionales) que la asisten en la estructuración de sus proposiciones. Dentro de su esfera actúan también grupos administrativos, establecidos por los gobiernos con el propósito de mantener una conexión estable y colaborar en la implementación de las resoluciones de aquélla.

Pero el organismo de hecho más importante de la Comunidad Europea en términos del proceso decisorio en general y en torno a actividades externas comunitarias en particular, es el Consejo Europeo. Fue creado en 1974, por fuera del ordenamiento legal de la Comunidad y con base en la integración intergubernamental, y corresponde a las cumbres de los jefes de Estado o gobierno de los países miembros. En la práctica, es quien traza las directrices y prioridades generales, define el ritmo del proceso de integración y las líneas de las relaciones exteriores. También tiene una conexión directa con la Comisión para agilizar las prácticas comunitarias. Su

peso en el interior de la Comunidad se incrementa progresivamente, y, con ello, se vacía el rol del Consejo de Ministros. A partir del Acta Unica Europea, pasó a constituirse como un órgano formal de la Comunidad.

Otro elemento que tiene alguna influencia sobre las decisiones comunitarias son las fuerzas políticas y socioeconómicas que componen el cuadro europeo. Estas fuerzas son compuestas por grupos de presión representantes de diversas áreas de interés y por grupos políticos, e influyen sobre el proceso tanto por la vía nacional (a través de presiones sobre los gobiernos) como en el interior de la propia Comunidad. Los grupos políticos suelen actuar en el Parlamento Europeo, y se articulan con vistas a estructurar partidos —o federaciones de partidos— de alcance comunitario. Pero todavía no pueden ser considerados como partidos europeos, y la fuerza de influencia del Parlamento es limitada. Los grupos de presión y las élites económicas o políticas se organizan por sectores, a nivel de la Comunidad, y actúan en su interior a través de los diversos comités de carácter consultivo.³

El proceso comunitario de toma e implementación de las decisiones no está exento de tensiones ni eximido de críticas. El Tratado de Roma especifica solamente algunas políticas sobre las cuales la Comunidad tendría competencia, y no define exactamente como debe darse el proceso de transferencia del control de estas áreas desde los Estados hacia la Comunidad. Eso abrió espacio para divergencias y negociaciones entre aquéllos (apoyados en grupos de presión internos) en el proceso de toma de decisiones, así como conflictos acerca de la distribución de costos y beneficios.⁴

En relación a los procedimientos de votación se presentan algunos problemas. El Consejo de Ministros puede, según el Tratado, tomar decisiones a partir del llamado procedimiento de mayoría. En este caso, la decisión es tomada a partir del voto favorable de una "mayoría calificada" (cada país tiene derecho a cierto porcentaje de votos, de acuerdo con su tamaño), y los Estados pueden utilizar el recurso de veto, imponiendo la continuación de los debates sobre el tema en cuestión hasta que se alcance un consenso. El binomio

³Sobre las fuerzas que actúan en el proceso político de la Comunidad, ver: Panayotis Soldatos, *op. cit.*, capítulo VII.

⁴William Wallace, "Less than a Federation, more than a Regime: the Community as a political system", en: Helen Wallace, William Wallace y Carole Webb (comps.), *Policy-making in the European Community*, (Chichester: John Wiley & Sons, 1983), pp. 412-416.

mayoría calificada y derecho a veto representa un espacio con el que cuenta cada país para hacer valer sus intereses individuales, aunque desde el Compromiso de Luxemburgo de 1985, incentivó al Consejo de Ministros a volver a utilizar el principio de mayoría, en cuestiones no vitales.

Durante los años setenta, la recesión internacional y la entrada de nuevos Estados en la Comunidad Europea hizo que la Comisión perdiese algo de peso frente al Consejo de Ministros. La inclusión de nuevas áreas en la agenda comunitaria —para dar respuestas los desafíos internacionales— aumentó las tensiones entre Comunidad e intereses nacionales, y llevó a los Estados a buscar un aumento de su influencia sobre las políticas comunitarias. Al final de la década, la Comisión fue recuperando progresivamente su papel inicial, pero todavía funciona en oportunidades como escena de enfrentamientos de intereses nacionales.⁵

Existen también otros elementos —que son reflejos del primero— que causan problemas al aparato comunitario. En general, las decisiones son tomadas después de largos procesos de consultas y negociaciones que involucran una compleja relación entre burocracia comunitaria y Estados miembros. Esto hace que el proceso decisorio sea lento y confuso en la percepción tanto de la opinión pública como de eventuales actores externos que interactúan con la Comunidad.

Un factor que trajo tensiones entre la Comisión y algunos Estados miembros —referido directamente a las cuestiones exteriores— es el de la adopción de sanciones económicas contra terceros países con fines políticos. En el caso del embargo económico emprendido contra Argentina durante la invasión de las Islas Malvinas, la Comisión tuvo un papel importante, proponiendo la adopción del Artículo 113 del Tratado para implementarlo. Este artículo habilita a la Comunidad a tomar medidas de este tipo con el propósito de defender la unión de su mercado en caso de acuerdo entre los gobiernos, pero Dinamarca puso obstáculos a su aplicación.

Las limitaciones y dificultades del proceso decisorio comunitario se hacen sentir directamente en el área de las relaciones externas, y eso puede estar relacionado con una dificultad existente en el interior de la Comunidad Europea para constituir un proyecto global orientador de sus actividades externas. Prevalece así la formulación

⁵Sobre la cuestión, ver Panayotis Soldatos, *op. cit.*, y Tito Ballarino, *Lineamenti di diritto comunitario*, (Padova: CEDAM, 1987).

dirigida a cuestiones más puntuales, de carácter económico, y atravesadas, en muchos casos, por divergencias entre los Estados. Además, la formulación de actividades externas tiene que coexistir muchas veces con políticas nacionales que buscan actuar en las mismas áreas de forma independiente.

Las actividades externas propiamente tales

Las actividades externas comunitarias pueden asumir diversas formas –bilaterales, interregionales, multilaterales– pero presentan todas un carácter sectorial ya que se orientan hacia áreas definidas.

Su principal campo de actuación es el comercial. La Comunidad Europea conformó una política comercial común y, actualmente, es el mayor participante en el comercio internacional. Esta política debe ser asumida por todos los países miembros y tiene dos vertientes. Por un lado, la llamada política comercial autónoma, constituida por medidas adoptadas por la Comunidad de forma unilateral con vistas a regular los intercambios. Se incluyen aquí cuestiones relativas al Sistema de Tasas Exteriores Comunes, la regulación de importaciones y exportaciones, las medidas ligadas a la Política Agrícola Común, los mecanismos existentes para beneficiar a países en desarrollo en general (el Sistema de Preferencias Generalizadas) y los instrumentos proteccionistas aplicados a las importaciones de determinados productos, que se tornaron más severos en los setenta en función de la crisis económica internacional y de sus reflejos en la economía comunitaria.

La segunda vertiente de esta política comprende la firma de tratados y convenios con terceros países. Estos tratados pueden ser multilaterales (acordados en negociaciones multilaterales) o bilaterales. Los tratados o convenios bilaterales son firmados con países, y pueden tener carácter preferencial o no preferencial. El convenio de carácter preferencial más importante firmado por la Comunidad Europea es el Convenio de Lomé, que concede un conjunto de beneficios comerciales y financieros para los países asociados. Existen tratados también preferenciales firmados con la Asociación Europea de Libre Comercio y con países del Mediterráneo –en este caso, son tratados de cooperación que proporcionan ayuda comercial, financiera y técnica. En cuanto a los tratados no preferenciales,

la Comunidad Europea los firmó con algunos países de América Latina y Asia.⁶

La actuación de la Comunidad Europea en la formulación de políticas para el área comercial adoleció de algunas dificultades en lo tocante a alcanzar consensos entre sus Estados. Por un lado, existe un fuerte interés por parte de estos últimos en la integración de las políticas, pues eso los dota de mayor fuerza para negociar en la escena internacional. Pero por otro, los Estados encuentran obstáculos para integrarlas, dado que las relaciones comerciales están traspasadas por intereses nacionales y políticos, y por acciones de grupos de presión. De allí que los avances en el sentido de una acción colectiva muchas veces choquen con opciones individuales de los Estados.

La cuestión de acuerdos y convenios puede generar tensiones en relación a las prioridades dadas a determinados países o regiones. Primero, puede ocasionar pérdidas desiguales entre los países comunitarios, como en el caso de los acuerdos con países del Mediterráneo, que plantearon problemas de competencia con productos italianos. Segundo, no siempre coincide con los intereses de todos los países miembros, como en el caso del Convenio de Lomé, que incluye sobre todo ex-colonias francesas e inglesas; en la firma del Convenio de Lomé IV, España luchó para incorporar algunos países latinoamericanos y, tras muchas negociaciones, consiguió hacerlo con Haití y República Dominicana.

La adopción de mecanismos restrictivos de importaciones textiles y siderúrgicas se originó en presiones internas de las industrias de ambos sectores y en el temor de algunos Estados de tener que correr con los costos de sus falencias. Al mismo tiempo, resultó problemático arribar a un consenso sobre los tipos de productos textiles que deberían ser incluidos como productos "sensibles". La estructuración de la Política Agrícola Común trajo diferencias con el Reino Unido, que no se beneficiaba de los resultados.

En el campo comercial, la Comunidad Europea —representada por la Comisión— también asumió un papel activo en negociaciones internacionales (como en el caso del GATT), actuando como unidad en las relaciones económicas externas. Pero tropezó asimismo con algunos obstáculos. Las diferencias en negociaciones multilaterales

⁶José Alonso y Vicente Donoso, *Efectos de la adhesión de España a la CEE sobre las exportaciones de Iberoamérica*, (Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica/ICI, 1983, capítulo II).

se hicieron patentes en 1976 en la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional y en la UNCTAD, cuando fue imposible formular proposiciones de negociación consensuales por las divergencias que se manifestaron entre los Estados miembros.

Junto a la cuestión comercial, la Comunidad vio ampliadas sus competencias para actuar como elemento regulador y ejecutor de políticas en otras áreas durante los años setenta. En materia de pesca, la Comunidad Europea encontró dificultades en conciliar los intereses nacionales de sus miembros entre sí y con las organizaciones internacionales especializadas; sin embargo, actualmente, la política comunitaria de pesca es una de las más completas. También la política energética ocupa un rol importante. Otras áreas asimismo incluidas –inicialmente de modo pragmático y luego formalizadas por el Acta Unica Europea– fueron las referidas a medio ambiente y tecnología. Las cuestiones ligadas al diálogo con los países del Golfo Pérsico representaron un nuevo tipo de actividad para la Comunidad Europea, y no pudieron ser resueltas sin la actuación paralela de la Cooperación Política. Por fin, un área también importante, que merece empero un examen aparte, es la de la cooperación al desarrollo.

La política de cooperación al desarrollo y las tensiones en su proceso de formulación

La elaboración y aplicación de la política de cooperación al desarrollo es una de las áreas relevantes de las actividades externas comunitarias e involucra una nueva faceta de los procesos comunitarios, la cuestión presupuestaria. Fue escogida como ejemplo porque se presenta como un caso paradigmático, ya que están presentes en su formulación todos los factores y tensiones propios del proceso decisorio de las relaciones exteriores comunitarias en general. En su composición, se reúnen el papel de la Comisión como formulador de proposiciones y ejecutor de las políticas; el rol del Consejo de Ministros como órgano decisorio; los intentos de participación más directa por parte del Parlamento Europeo; las limitaciones sufridas por la Comisión para la aplicación; y la difícil coexistencia con las políticas nacionales dentro de la misma área.

La Comunidad Europea tiene la particularidad de poseer un presupuesto propio y fondos financieros para contribuir con la implementación de sus políticas. El proceso de toma de decisiones sobre

el tema es algo diferente del de las demás áreas, pues involucra más directamente al Parlamento. La cuestión presupuestaria fue uno de los puntos en que los Estados se resistieron más a pasar el control directamente a la Comunidad y, por lo tanto, fue objeto de un proceso más lento. En 1970 fue aprobado un sistema que da recursos propios a la Comunidad Europea, pero que solamente entró en vigor de forma plena en 1979. Este sistema consiste en un conjunto de formas de recaudar recursos y se encuentra bajo el control —aunque limitado— del Parlamento Europeo. Este puede actuar sobre los llamados gastos "no obligatorios" y puede proponer cambios para los llamados gastos "obligatorios".

La política de cooperación al desarrollo fue formulada en el interior de la Comunidad Europea en los años 1975-1976, y descansa principalmente en el Fondo Europeo para el Desarrollo. Esta política está orientada a financiar actividades tanto en los países encuadrados en el Convenio de Lomé como en otros países en vías de desarrollo. Los montos destinados a los países con quienes la Comunidad Europea tiene firmados acuerdos de asistencia son más significativos y se deciden de forma menos complicada, en tanto que la parcela orientada a los países que no tienen este tipo de acuerdos con ella es objeto de un tratamiento más lento y difícil. En general, el camino se inicia con propuestas de la Comisión sobre las magnitudes destinadas a la cooperación; ulteriormente el Consejo de Ministros decide el monto exacto. Pero, frecuentemente, el Parlamento utiliza su poder para actuar sobre los gastos "no obligatorios" del presupuesto, estipulando un monto destinado a tal objetivo. Estas incursiones del Parlamento vienen ampliándose con vistas a apoyar actividades de organizaciones no gubernamentales, pero todavía son reducidas.

En el caso de los países no asociados, el comité responsable tiene un papel apenas consultivo y las proposiciones requieren la aprobación del Consejo de Ministros. El resultado, por un lado, es que los Estados miembros generalmente muestran reticencias para asignar montos de asistencia, ya que disponen de políticas propias o regiones receptoras y, por otro, la Comisión conserva un campo de acción muy limitado y sólo puede, de hecho, actuar una vez que el proyecto haya sido aprobado.⁷

⁷Sobre la cuestión, ver: Guido Ashoff, "La cooperación para el desarrollo entre la Comunidad Europea y América Latina: experiencias y perspectivas", *Documento de Trabajo* Nº16, Madrid, IRELA, 1989, capítulo I.

Junto a las dificultades del proceso decisorio, existen limitaciones en relación a su aplicación. Primero, las propuestas de la Comisión son formuladas en diversos comités destinados a estudiar proyectos para regiones o casos específicos y que no mantienen un intercambio de informaciones o una articulación suficiente para garantizar el éxito de muchos de los proyectos. Segundo, el grupo responsable de la aplicación de los proyectos es reducido, de forma que ésta es lenta y muchas veces ineficiente.

Existen también problemas que sobrepasan los límites de las instituciones comunitarias. Con la política de la Comunidad Europea, coexisten las de cooperación al desarrollo nacional y coordinarlas es una tarea difícil para la Comisión. Aunque haya un esfuerzo en este sentido, algunos países miembros presentan resistencias, además de articular sus propias políticas en otros foros multilaterales. Las políticas nacionales están históricamente estructuradas y cuentan, muchas veces, con organismos más eficientes que los de la Comunidad. Lo que sucede con más frecuencia es que los gobiernos controlen la política comunitaria.

En la práctica, la política comunitaria de cooperación al desarrollo es limitada y difícil, y su *performance* queda por debajo de las políticas individuales de los mayores Estados miembros —como es el caso de las políticas alemana y francesa.

2. La Cooperación Política Europea

La Cooperación Política Europea representa un tipo de diplomacia alternativa. Es un mecanismo de coordinación de posiciones y acciones de política externa de los países de la Comunidad, que procura la formación de consensos en torno a determinados eventos puntuales o en relación a cuestiones más generales de la política internacional. Desde su formación, en 1970, hasta las modificaciones introducidas en la Comunidad Europea por el Acta Unica Europea en 1986, la CPE no integró formalmente los cuadros de la Comunidad, y se estructuró a partir de impulsos intergubernamentales y una dosis significativa de pragmatismo.

Sus procedimientos de formulación y decisión son diferentes de los establecidos en relación a las actividades externas comunitarias, pues tienen un carácter menos institucional y más flexible y se fueron

configurando a largo de su evolución. Sin embargo, aunque tenga sus preocupaciones orientadas en mayor medida hacia el campo político y mantenga notas distintivas en relación al espectro comunitario, la CPE constituye —y siempre constituyó— una producción del colectivo que compone la Comunidad, al punto que puede ser considerada como la segunda dimensión de la política externa europea. Además, experimentó un proceso progresivo de interacción con las instituciones comunitarias buscando estructurarse un cuadro de actividades externas comunes más coherentes.

La CPE fue producto de una decisión tomada por los jefes de Estado o gobierno de los países comunitarios en la cumbre de La Haya, de 1969, con vistas a coordinar sus acciones de política externa. En esta decisión, dos elementos tuvieron un peso importante. Primero, los buenos resultados de la unión aduanera y de la política comercial comunitaria dieron paso a la aspiración de construir también un tipo de unión política entre los Estados que condujese a una mayor integración. El primer paso en ese sentido se daría en el área de política externa.⁸ Segundo, y más importante, se planteó la relevancia de actuar colectivamente en un sistema internacional marcado, por un lado, por la presencia de dos superpotencias y, por otro, por un creciente proceso de multipolarización que abría espacios para nuevos actores. La acción común sería una forma de ampliar el arco de actuación de los países comunitarios, de capacitarlos para dar respuestas a los desafíos externos que se delineaban y de proyectarlos de modo más significativo en el escenario internacional.

En 1970, el informe de Luxemburgo daba inicio a la Cooperación Política en forma discreta y sin grandes pretensiones. Procuraba garantizar una mayor comprensión mutua en los problemas de política internacional por medio de informaciones y consultas regulares, así como armonizar puntos de vista y concertar actitudes y, cuando fuera posible, emprender acciones comunes.⁹ A partir de ese momento, fue evolucionando y refinando tanto sus objetivos como sus mecanismos de procedimiento a través de la práctica y expresándose en los Informes y Declaraciones que siguieron.

⁸Este proyecto de unión política es siempre mencionado en los Informes de la Cooperación Política.

⁹Partes del Informe son citadas por William Wallace, "Political Cooperation: integration through intergovernmentalism", en: Helen Wallace, William Wallace y Carole Webb (comps.), *Policy-making...*, *op. cit.*, p. 376.

La evolución de su proceso de formulación y de sus mecanismos de funcionamiento

Durante su evolución, la CPE no siguió un camino lineal, alternando períodos más activos con períodos de mayor inercia. En esta dinámica, sus mecanismos de funcionamiento fueron ampliándose y adaptándose a las necesidades que se presentaban. Pero en relación a sus principios básicos, logró mantener el mismo perfil y una cierta línea de continuidad.

El proceso de formulación y decisión de la Cooperación Política fue bastante estable a lo largo de su evolución, aunque careciese de base jurídica (que existió en el caso comunitario); al contrario, su protocolo inicial fue bastante parco en la definición de procedimientos referentes a toma de decisiones. Así, se constituyó básicamente en el intercambio de informaciones y opiniones acerca de las cuestiones internacionales entre los ministros de relaciones exteriores de los países comunitarios, buscando siempre el consenso y marcado por la confidencialidad. En caso de que existieran puntos de vista divergentes e irreconciliables sobre un tema, cada país estaba en condiciones de responder a sus preferencias. De alcanzarse un consenso se emitiría una Declaración como toma de posición y, cuando fuera posible, se articularían y emprenderían también acciones comunes.

En 1973 fue definido por Informe, que los Estados tendrían en adelante la obligación de consultar a los socios antes de asumir una posición propia –y, por lo tanto, la obligación de buscar un consenso. A fines del mismo año, fue divulgado un documento sobre la "identidad europea" –asumida por primera vez–, incluyendo los principios básicos que deberían orientar las relaciones con terceros países.

Dentro de este cuadro general hubo algunos avances, pero siempre preservando el espacio para la soberanía de los Estados. La necesidad de responder a un número cada vez mayor de desafíos externos, junto al propio crecimiento de la dinámica interna a medida que la Cooperación presentaba resultados, contribuyeron a esos avances.

A mediados de los años ochenta, surgió una modificación en la posición de los Estados en cuanto a expresar en un tratado la CPE, y pudo registrarse un tránsito desde la situación de compromiso hasta entonces existente hacia una obligatoriedad legal. La obligación de consulta entre los Estados fue formalizada en el Acta Unica, pero

dejando un espacio para posiciones divergentes. En caso de no llegar a un consenso, los Estados pueden seguir sus opciones nacionales, aunque, teóricamente, tomando en cuenta las posiciones de las demás partes.¹⁰

El modelo de toma de decisiones puede ser comprendido entonces a partir de un rango histórico de la CPE: el compromiso tácito de no afectar por completo la soberanía de los Estados. Con base en este supuesto, su evolución fue gradual, procurando equilibrar siempre los intereses individuales de los Estados con los mecanismos de consenso de modo de no producir rupturas drásticas.¹¹ En principio, es un mecanismo que no sufre tantas presiones directas de agentes no gubernamentales como el proceso comunitario, sino que las recibe indirectamente mediadas por los gobiernos. Se trata, por otra parte, de un organismo que carece de instrumentos propios para utilizar como presión reforzadora de sus políticas en el contexto externo, de forma que elude un aspecto trabajoso que normalmente acompaña los procesos de decisión (aunque, por otro lado, esto haga que tenga que depender de recursos comunitarios o nacionales en los casos en que éstos son necesarios).

Este proceso también registra tensiones, que muchas veces aceleraron o frenaron el ritmo de su evolución. Están, básicamente, circunscritas a diferentes orientaciones nacionales, que ponen de manifiesto una relativa división entre los Estados miembros, entre los "integracionistas" y los "atlanticistas", que serían más favorables a una CPE sin un cuadro jurídico para no dificultar una formulación de política externa más amplia en el seno de la OTAN. Pero aún los integracionistas tienen recelos en comprometer algunas iniciativas propias de peso en el área de la política exterior.¹²

Los mecanismos adoptados para facilitar el proceso de toma de decisiones sufrieron alteraciones que, de forma genérica, estuvieron

¹⁰Elfriede Regelsberger, "EPC in the 1980's: reaching another plateau?", en: Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger y Wolfgang Wessels (comps.), *European Political Cooperation in the 1980's: common foreign policy for Western Europe?*, (Dordrecht/Holanda: Martinus Nijhoff Publishers, 1988), p. 28.

¹¹Wolfgang Wessels, "European Political Cooperations: a new approach to foreign policy", en: David Allen, Reinhardt Rummel y Wolfgang Wessels (comps.), *European Political Cooperation: towards a foreign policy for Western Europe*, (Londres: Butterworth Scientific, 1982), p. 17.

¹²Christopher Hill, "National interest - the insuperable obstacles?", en: Christopher Hill (comp.), *National foreign policy and European Political Cooperation*, (Londres: Royal Institute of International Affairs, 1983), p. 191.

marcados en sus momentos más significativos por crisis internacionales y modificaciones de los factores internos nacionales y por cambios en la evaluación de los gobernantes acerca de la eficacia y capacidad de acción de la acción de la CPE frente a los desafíos externos.¹³

En un primer momento, que correspondió al período comprendido entre 1970 y 1973-1974, los mecanismos de la CPE experimentaron avances —o, más estrictamente, se tornaron más complejos. En el Informe de Luxemburgo había quedado establecido que los ministros se reunirían semestralmente, respaldados por un Comité Político responsable por la organización de las reuniones. Pero a partir del agravamiento de las tensiones en el escenario internacional —sobre todo en el Medio Oriente—, de las divergencias que se presentaron entre los europeos y la administración norteamericana que llevaron a un deterioro de las relaciones, y del *shock* petrolero, el intercambio de informaciones, consultas y encuentros se tornó más denso y dio paso a un ensanchamiento de los mecanismos de apoyo. También la preparación para la participación conjunta en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, que se inició en 1973 contribuyó con este ensanchamiento.

En 1973, el Informe de Copenhague formalizó las innovaciones elevando a cuatro el número de reuniones ministeriales anuales, creando los Grupos de Trabajo y los Corresponsales Europeos, y estableciendo un sistema propio de télex que facilitase las comunicaciones (COREU). Los Grupos de Trabajo, actuando bajo la responsabilidad del Comité Político, serían divididos por regiones o eventos especiales, con la función de discutir y proporcionar pautas indicativas para las decisiones ministeriales. Los Corresponsales Europeos funcionarían como países miembros. Estos mecanismos quedaron incorporados definitivamente en los cuadros de la Cooperación Política.

El período comprendido entre 1975 a 1979, fue de pocas alteraciones concretas; sin embargo, la Cooperación Política sufrió una evolución más uniforme y, al final de la década, ya contaba con una

¹³Elfriede Regelsberger, *op. cit.*, y William Wallace, "Political Cooperation: integration through intergovernmentalism", *op. cit.*, utilizan la noción de etapas para el tema, y dividen la evolución de la CPE en períodos semejantes. La diferencia está apenas en la división que W. Wallace hace entre los períodos de 1970 a 1973 y de 1973-1974, mientras que E. Regelsberger identifica la primera etapa entre 1970 y 1973-1974. Los momentos referidos están de acuerdo con la periodización propuesta por E. Regelsberger.

estructura capaz de dar cuenta de la formulación de posiciones comunes y, eventualmente, también acciones colectivas.

Con el cambio de década, sucesivas crisis en el sistema internacional —Afganistán, Irán, Polonia— dieron nueva vida a la CPE e intensificaron sus trabajos, inaugurando una nueva etapa en su evolución. Sin embargo, al mismo tiempo, estos eventos hicieron patentes las limitaciones de sus mecanismos de funcionamiento. El papel de estos mecanismos fue reevaluado y discutido, en un debate marcado por propuestas favorables a su ampliación, que culminó en la confección del Informe de Londres de 1981. Este Informe, empero, no introdujo todas las modificaciones que habían sido propuestas, sino que estableció apenas la participación de la Comisión en todos los niveles de actividad de la CPE (participación que ya venía siendo gradualmente ampliada) e introdujo un mecanismo de procedimiento capaz de dar respuestas rápidas para los casos de crisis. Institucionalizó la práctica ya seguida de la "troika" —en la cual el presidente en ejercicio es acompañado de representantes de los presidentes anterior y siguiente. Esta práctica nació de la necesidad de dar continuidad a los trabajos, y tuvo como impulso inicial el sostenimiento del Diálogo Euro-árabe.

En 1986, inaugurando un nuevo momento, el Acta Unica Europea dio un carácter jurídico-formal a la CPE, institucionalizando los mecanismos ya existentes definidos en los Informes y agregando la formación de una Secretaría propia, en Bruselas, con la función de auxiliar al presidente en ejercicio en los aspectos administrativos (es una Secretaría con recursos limitados, muy distinta de los órganos propiamente comunitarios).

Existen también elementos importantes que siempre marcaron el mecanismo de funcionamiento de la Cooperación Política. El primero a destacar es el rol del presidente en ejercicio. Además de las funciones (normales) inherentes al cargo, sus tareas siempre estuvieron orientadas a suplir la ausencia —típica de la CPE— del aparato institucional necesario para mantener interacciones con otros agentes externos. El cargo es ocupado cada semestre por un ministro de relaciones exteriores y, en el período, él mismo asume la administración, los costos, la preparación y divulgación de las actividades, así como la conducción de las negociaciones y contactos con terceros países. De esta forma, el cuadro institucionalizado de contactos de la Cooperación Política con otros países nunca fue fijo,

cambiando también semestralmente. Funciona siempre en la capital del país del presidente en ejercicio y con base en sus cuadros diplomáticos.

La CPE también tiene un instrumento de representación externa –los representantes europeos– que actúan en las consultas a terceros países o en organizaciones internacionales, pero que están siempre vinculados al presidente en ejercicio. Esta vinculación refleja la ausencia de una "Comisión" de la CPE e ilustra la dependencia del organismo en relación a los gobiernos nacionales para su funcionamiento. Por lo general, estas consultas sirven tanto para ayudar a sus miembros a elaborar posiciones comunes como para concertarlas con terceros.

La Cooperación Política y los factores internos nacionales

Por diversos factores, las actividades de la Cooperación Política tienen lugar en estrecha proximidad con los elementos nacionales, en un proceso de ida y vuelta. Por un lado, y por no poseer un aparato de carácter supranacional o recursos propios, su proceso de toma de decisiones y su funcionamiento descansan en iniciativas y recursos de los Estados. Por otro, y como retorno, ejerce una influencia significativa sobre las formulaciones y los cuadros de política externa de cada país individualmente considerado.

El primer elemento a resaltar es la forma en que los Estados miembros perciben e inciden sobre el ritmo de sus actividades. Para algunos países menores, que autónomamente no tendrían gravitación significativa en la escena internacional, la CPE se tornó prácticamente el único marco en que desarrollan sus respectivas diplomacias (caso de Bélgica y de Luxemburgo). En general, son países que no tienen intereses específicos en regiones extra-europeas y que disponen como únicas alternativas la Cooperación Política o la actuación en el interior de otros organismos multilaterales, como la OTAN o la OCDE.

Otros países disponen de definidos intereses externos propios, pero estos son convergentes con los caminos adoptados por la CPE y, por lo tanto, perciben una integración mayor de las políticas externas como un factor positivo. Es el caso de Irlanda que, como peculiaridad, tiene una eventual identificación con intereses de países del Sur y una posición neutral en la cuestión de la seguridad. Dinamarca presenta un involucramiento paralelo con el Consejo Nórdico. Italia tiene

intereses específicos en algunos países del Norte de Africa, y busca servir de eslabón entre éstos y la CPE. Holanda, algunas veces, difiere de las posiciones adoptadas frente a reivindicaciones puntuales de países en desarrollo, pero esto no llega a constituir un marcado contraste. Portugal y España se diferencian por su mayor interés en cuestiones ligadas a América Latina.

Alemania se encuentra en una posición muy particular pues, a pesar de sostener un conjunto de relaciones bilaterales amplias y una postura individual en relación al Este de Europa, actúa normalmente en favor de una mayor grado de integración de las políticas externas europeas.

Los casos de Francia, Reino Unido y Grecia son más complicados. Los dos primeros tienen una fuerte tradición de política externa autónoma y un significativo peso individual en el escenario internacional. Tienen también un arco de intereses individuales relevantes en relación a ciertos países o regiones, vinculado sobre todo a un pasado reciente de países colonizadores. Además, poseen una capacidad militar mayor que la de los restantes Estados miembros. Todo ello hace que vean, a veces, la composición de una política exterior europea única como un riesgo para sus acciones externas. Grecia siente algunos temores en cuanto a una unificación de las políticas externas pues su horizonte de acción internacional es distinto del de los demás; se traduce en la prioridad que da a las cuestiones referentes al Medio Oriente y al Báltico.¹⁴

No obstante, y guardando sus diferencias, todos los países apoyan la idea de una cooperación (variando apenas en forma y grado). Para todos, la CPE se presenta como una opción que les trae beneficios. Por un lado, como una forma de fortalecerlos en sus relaciones con terceros países. Por otro, como elemento capaz de dar más consistencia a sus actuaciones en los foros multilaterales de negociación.

Estas diferencias influyeron e influncian en el proceso de evolución de la Cooperación Política. Existe una dificultad de equilibrar internamente los intereses de los grandes Estados (motivados en agilizar al máximo el proceso de toma de decisiones) con los intereses más genéricos de los Estados menores (que tienen que aceptar convivir con los individualismos de los grandes). En este

¹⁴Esta definición de las perspectivas de cada Estado en relación a la CPE tomó como base las informaciones de Christopher Hill, *op. cit.*

cuadro, algunas iniciativas en el sentido de tratar cuestiones importantes en foros alternativos fueron implementadas por los grandes. En las cumbres de los siete países más industrializados de Occidente, muchas veces Francia, Alemania y el Reino Unido (y más tarde Italia), tomaron decisiones sin un debate anterior dentro de la CPE. En las discusiones de la década de los setenta sobre cuestiones Norte-Sur, eran frecuentes las divergencias entre mayores y menores. En algunas cuestiones internacionales específicas, los grandes prefirieron definir una política en foros alternativos.¹⁵ Algunos temas que tocan directamente a intereses de Estado mayores son excluidos de las discusiones llevadas en la Cooperación y considerados *domaines réservés*; como el caso del Africa francófona, que es considerada dominio reservado de Francia, mientras Irlanda del Norte es vista como dominio reservado inglés.¹⁶ Durante algunas fases más críticas, también fueron intensificados esquemas de diálogo bilateral como alternativas al foro de la Cooperación sobre todo en el eje París-Berlín.

El camino inverso de la interacción de la CPE con los gobiernos nacionales —su impacto sobre los aparatos nacionales— también es importante, pues se constituye como elemento capaz de contribuir, por un lado, con el proceso de formulación de una política externa común en términos generales y, por otro, de forma indirecta, en el proceso de elaboración en el interior de la Cooperación Política.

Inicialmente, la necesidad de que los servicios diplomáticos nacionales apoyaran el funcionamiento de la CPE cuando sus respectivos ministros ocupaban la presidencia aproximó las actividades de la Cooperación al trabajo cotidiano de esas burocracias. En muchos casos, los Estados tuvieron que reformular sus servicios para dar cuenta de las exigencias de la Cooperación; de forma que el ejercicio de la presidencia se tornó un desafío para los países (al margen de que los gobiernos nacionales debían afrontar los costos de la CPE durante sus períodos). En este caso, el principal problema para los Estados mayores fue una reestructuración de la coordinación interna de sus servicios, mientras que para los menores fue la necesidad de ampliar sus cuadros diplomáticos.

¹⁵ Como es el caso de la discusión sobre Namibia, que generó un grupo compuesto por Francia, Alemania, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá. William Wallace, "Introduction: cooperation and the convergence in European foreign policy", en: Christopher Hill (comp.), *National foreign policy...*, op. cit., pp. 13 y 14.

¹⁶ Esta idea de los *domaines réservés* fue referida por Elfriede Regelsberger, op. cit., p. 18.

La utilización de los servicios diplomáticos nacionales para su funcionamiento, la influencia de los procedimientos de la Cooperación sobre estos aparatos así como la eficacia de muchas acciones conjuntas formuladas en grupo e implementadas en negociaciones multilaterales, hicieron que la formulación de la política externa en los marcos de la Cooperación tuviese un impacto sustancial sobre las diplomacias nacionales.

El proceso de aproximación entre las diplomacias de los Estados desarrolló una cadena de informaciones e intercambio de opiniones (en el interior de las organizaciones internacionales o en relaciones con terceros países), que incrementó a su vez la cercanía de orientaciones y percepciones entre las mismas. Se formó así entre los distintos servicios diplomáticos el llamado "reflejo de concertación", que les llevaría, por un lado, a tener comprensión de las políticas externas de los otros Estados socios y, por otro, a procurar la ubicación de los acontecimientos internacionales conforme a una visión más colectiva.¹⁷ Así, las estructuras nacionales pasaron a valerse de las posiciones ya elaboradas en la CPE para orientar la formulación de sus propias decisiones de política externa.

En lo que hace a las presiones que sufre la Cooperación Política Europea, entre aquéllas de origen interno, la más frecuente tiene lugar por vía indirecta. Como el proceso de formulación es conducido generalmente en secreto dentro de marcos estrictamente intergubernamentales, los grupos de presión nacionales actúan especialmente sobre el representante de sus países y no sobre la CPE como un todo.¹⁸ Ha sido apenas en los últimos años, y en las cuestiones de mayor relevancia, que la opinión pública consiguió entrar en contacto con las discusiones y ejercer, sobre las mismas, algún tipo de incidencia.

Todos estos factores fueron importantes también para marcar el ritmo del proceso de integración entre la CPE y las instituciones comunitarias.

Posiciones comunes y divergencias, avances y tensiones

Los intercambios de información, las consultas, los procedimientos de toma de decisiones, los avances en los mecanismos de funciona-

¹⁷Este término habría sido creado en el Comité Político y es referido por diversos autores, como Wolfgang Wessels, *op. cit.*, p. 4 y Philippe Schoutheete, *La Cooperation Politique Européenne*, (Bruselas: Editions Labor, 1986), p. 159.

¹⁸Christopher Hill, *op. cit.*, p. 188.

miento, las visiones de los Estados individualmente considerados sobre su alcance, la interacción con las diplomacias nacionales y las presiones indirectas –traspasadas por una clara voluntad política de coordinar las políticas exteriores– hicieron que la Cooperación Política generase en su interior un conjunto de posiciones y acciones comunes, y emprendiese un trabajo colectivo en relación a terceros países y en organismos internacionales.

Como ejemplo de un trabajo importante producido en la CPE, se encuentra la articulación entre sus miembros en las conferencias y organizaciones internacionales. El primer esfuerzo en este sentido –de óptimos resultados– fue la actuación conjunta en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. La CPE se dedicó a la preparación de posiciones para la Conferencia y logró definir cuáles serían los intereses europeos a ser defendidos. El trabajo de articulación en el interior de las Naciones Unidas también trajo resultados positivos, ampliando bastante el número de votos comunes dados por los Estados miembros.

Otro ejemplo de convergencia son los diálogos interregionales. La coordinación en la Cooperación fue decisiva para el Diálogo Euro-árabe, frente a un problema serio como el *shock* petrolero producido por los países de la OPEP. La aproximación política con los países de la ASEAN y el diálogo con países centroamericanos también fueron importantes, siendo este último el primer ejemplo de formalización en un acta, por la CPE, de un encuentro con países de otra región.

En ciertos momentos de crisis internacionales, la Cooperación Política consiguió formar consensos a nivel de posiciones asumidas, como en los ejemplos de las crisis iraní y polaca. Los factores de orden externo, como los desafíos presentados y las presiones de los Estados Unidos, contribuyeron para fortalecer la cohesión dentro de la CPE. En 1980, fue establecida una "iniciativa europea" para el Medio Oriente, que ponía de manifiesto las diferencias entre los puntos de vista europeo y norteamericano en la interpretación del Acuerdo de Camp David.

La CPE puede también servir como instrumento de apoyo político para acciones de política externa de determinados Estados miembros, como en el episodio del conflicto entre el Reino Unido y Argentina en la cuestión de las Islas Malvinas. En este caso, el Reino Unido consiguió el apoyo de los demás socios comunitarios a través de su trabajo en la Cooperación Política.

Algunos ejemplos de avances de la Cooperación aparecen ligados directamente a factores de orden estrictamente interno de los distintos países. En el caso de las divergencias que sucedieron entre los europeos y Estados Unidos en el inicio de los setenta, la asunción de Giscard d'Estaing en Francia y Helmut Schmidt en Alemania contribuyó para que la CPE llegase a un entendimiento con Estados Unidos. Otro ejemplo, de inicios de los ochenta, se originó en la presión norteamericana para que los europeos asumiesen posiciones coherentes con las suyas frente a las crisis internacionales. En este momento, la articulación de una solidaridad europea importante frente a los Estados Unidos fue posible gracias a la desilusión del gobierno alemán en relación a la política exterior norteamericana (en cuestiones financieras y de armamento nuclear).

No obstante, no siempre la CPE tuvo éxito; algunas veces persistieron entre sus Estados divergencias tanto en relación a casos concretos como en cuanto a interpretaciones e implementación de resoluciones tomadas. Además, el consenso en torno a cuestiones generales no necesariamente implica una unidad en cuestiones específicas de determinadas áreas. Y, por fin, las posiciones comunes acordadas no fueron, en muchos casos, sucedidas por acciones concretas, por falta de instrumentos efectivos de acción.

Aunque la CPE ya haya alcanzado consensos en muchas situaciones de modo de diluir en cierta medida las diferencias nacionales, este consenso no es automático. Los cambios de gobierno en los Estados y las diferencias en prioridades e interpretaciones nacionales hace que surjan, a cada tanto, nuevas divergencias y nuevos esfuerzos de reconstrucción del consenso.

Un caso importante es el impacto que puede producir la entrada de nuevos Estados en la CPE. En principio, la entrada de Portugal y España no aparejó grandes alteraciones, pero el caso griego fue difícil. Cuando Grecia se incorporó, encontró determinados consensos previamente establecidos en largos procesos anteriores que no compartía (sobre todo en relación al Medio Oriente), y eso causó un choque con sus nuevos socios. Así, el número de votos conjuntos de los europeos en las Naciones Unidas declinó por la resistencia de Grecia en adherir al consenso preestablecido. Sin embargo, al cabo de una década, su distancia en relación a las posiciones comunes fue reduciéndose progresivamente.

Existen también casos específicos de divergencias. Por ejemplo, en relación a las cuestiones africanas —ligadas a la independencia de

Angola y al problema del *apartheid* en Sudáfrica— las diferencias abrieron espacio a la articulación de algunos miembros con terceros países. Ya en los años ochenta, frente al agravamiento de las tensiones en Sudáfrica, el Reino Unido y Alemania se opusieron a la imposición de sanciones que habían sido propuestas por los demás Estados miembros. Otro caso de divergencia, incluso de desestimación de la obligación de consulta previa a asumir posiciones, fue el apoyo británico a los Estados Unidos, en 1986, en relación al bombardeo de Libia.

Una cuestión complicada en el seno de la CPE es la de la seguridad. La existencia de la Alianza Atlántica como foro de discusión y formulación sobre el tema (y con mayor capacidad militar objetiva), la difícil relación de Francia con la Alianza y la postura neutralista de Irlanda hicieron que, hasta el inicio de los ochenta, el tema fuese excluido de la agenda. En este contexto, la formulación de una política de seguridad alternativa no parecía conveniente ni sería aceptable para la gran mayoría de los socios. A partir de 1981, las discusiones sobre los efectos políticos y económicos de la seguridad fueron admitidas en la CPE. Esta incorporación fue producto del aumento de las preocupaciones europeas con cuestiones relativas a la seguridad extracontinental, ligado a un incremento de las tensiones a nivel internacional y a la estrategia guerrera de la nueva administración norteamericana. Pero, en la práctica, esta incorporación se dio de forma limitada pues —en términos generales— los europeos optaron por seguir la estrategia adoptada por la Alianza Atlántica en relación a conflictos (restringiendo su actuación propia a presiones políticas en foros internacionales y a otros instrumentos como mediaciones o sanciones).¹⁹

Finalmente, el saldo de resultados positivos hace patente la importancia que la CPE presenta para la coordinación de las políticas exteriores. Construida a partir de experiencias y avances graduales, consiguió tornarse un mecanismo más desarrollado y sofisticado, con una capacidad significativa de formar consensos y responder a desafíos externos. Los objetivos propuestos en sus dos Informes iniciales parecen haberse logrado. El número de actividades creció considerablemente; los trabajos de articulación en las organizaciones internacionales funcionan con normalidad; la formación de consensos más

¹⁹Sobre el tema, ver Alfred Pijpers, "The Twelve out-of-area: a civilian power in an uncivil world?", en: Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger y Wolfgang Wessels, *op. cit.*

generales que influyeron inclusive en las políticas nacionales de sus Estados fue posible. De este modo, la CPE constituye actualmente un importante canal alternativo como elemento aglutinador de las políticas externas europeas. Representa una especie de diplomacia colectiva, aunque no independiente de las políticas nacionales.

No obstante, aisladamente considerada y tomando en cuenta la falta de una estructura propia mayor, la CPE es bastante limitada en relación a la capacidad de utilizar instrumentos concretos para lograr sus objetivos. Para ejercer presiones negativas o positivas tiene que recurrir a los instrumentos nacionales o bien comunitarios. Así, se hace presente la interacción entre la CPE y las instituciones comunitarias, elemento registrable a lo largo de todo su proceso de evolución, y que es fundamental para comprender la política externa europea.

3. Las difíciles, pero importantes, relaciones entre las actividades externas comunitarias y la Cooperación Política

La interacción entre las instituciones comunitarias y la Cooperación Política, entre las relaciones externas comunitarias y las actividades elaboradas en el interior de la Cooperación, es un elemento básico de la política externa de la Comunidad Europea en su conjunto. Así, es importante el nivel de articulación de estas dos dimensiones, tan distintas entre sí y al mismo tiempo tan próximas, que muchas veces se mezclan y se confunden —como caras de una misma moneda— cuando actúan en relación a determinados temas.

Las dos dimensiones guardan entre sí diferencias marcadas, junto también a algunas semejanzas. En principio, una está orientada hacia áreas específicas del campo de la economía (la llamada *low policy*, en términos antiguos) y la otra trabaja con vistas a formar un consenso europeo en cuestiones de política internacional (*high policy*). Una tiene sus procedimientos en cuanto al proceso de formulación de las actividades externas y de sus áreas de actuación, definidos en el Tratado y se trata de procedimientos complejos, que involucran diversas instancias; la otra tiene los suyos definidos a nivel de compromiso y sin base jurídica y presenta un proceso decisorio más flexible. Por lo tanto, la primera toma de decisiones de carácter

legal, en tanto que la segunda se orienta a partir de intercambios de informaciones y consultas. Una actúa sobre una base dual, compuesta por impulsos de carácter intergubernamental y por elementos supranacionales, mientras la otra se ubica a nivel de interacción entre gobiernos.

En términos de las semejanzas, también podrían ser identificados algunos elementos. Primero, el punto máximo de decisión descansa sobre la actuación de los ministros nacionales. Segundo, las decisiones son precedidas por el trabajo de un comité organizador —el COREPER y el Comité Político. Tercero, ambas dimensiones se respaldan en la acción de grupos de trabajo que sistematizan la información y elaboran sugerencias sobre cada tema. Por último, y más importante, las dos son elementos básicos dentro del proceso de integración de la Comunidad Europea.

Ahora bien, dentro de los marcos de un sistema internacional donde las cuestiones de orden político, económico y estratégico se confunden, la supuesta diferencia entre las relaciones económicas externas y una política exterior identificada con la *high policy* se tornó obsoleta. Las experiencias prácticas vividas plantearon la necesidad de una coordinación mayor entre las dimensiones política y económica y mostraron el potencial de complementariedad entre los dos foros de formulación política que, en la práctica, trataban temas íntimamente ligados. La CPE precisaba de recursos comunitarios como instrumento de presión para los objetivos de sus políticas. Las instituciones comunitarias también requerían, aunque menos, de un *background* político para resolver determinados problemas del campo económico.

Sin embargo, la interacción entre ambas no se dio de forma instantánea. Por el contrario, evolucionó gradual y pragmáticamente, con períodos de estancamiento y períodos de avances, marcados siempre por una necesidad objetiva de coordinar las dos dimensiones y emprender acciones conjuntas. Fue un proceso traspasado por visiones divergentes —y dinámicas— por parte de los Estados sobre cuál debería ser el grado de inserción de una dimensión en los espacios de la otra. En los primeros años de actuación de la CPE, ésta, en términos generales, era percibida como un organismo distinto de las instituciones comunitarias y que podría actuar de forma autónoma. Pero con el tiempo, las relaciones entre las dos fueron definiéndose y, lo que inicialmente era, en la práctica, una competencia

velada, llegó a alcanzar un nivel razonable de articulación, a través de consultas entre elementos de las dos partes así como de experiencias compartidas.²⁰

La evolución del proceso de acercamiento

Cuando la Cooperación Política fue constituida, aunque tuviera como un objetivo el contribuir a la integración entre los Estados en el campo político, no formaba parte de la Comunidad. En el momento de su nacimiento, aparecieron muchas resistencias por parte de algunos Estados en cuanto a la perspectiva de mezclarla con las instituciones comunitarias, pues querían construir un compromiso al margen de la misma que no estuviese basado en obligaciones legales y no comprometiese sus respectivas soberanías en áreas de política exterior. La separación era tan valorada que, aún cuando la CPE y el Consejo de Ministros estuvieran compuestos por los mismos representantes, las reuniones no podrían tener vinculaciones una con la otra. Pero, de alguna forma, ya existía conciencia de la importancia de articular los dos sectores.

El trabajo de preparación para la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa fue una oportunidad para el acercamiento de las dos dimensiones. La existencia de tareas paralelas sobre cuestiones políticas y económicas evidenció las dificultades y, en busca de una posición común a ser adoptada en relación al Este europeo, la Comisión fue incluida en los trabajos sobre las relaciones comerciales con la región.

En base a esta experiencia, el Informe de Copenhague de 1973, formalizó la participación de la Comisión en algunas reuniones de la Cooperación Política. El Comité Político del Parlamento Europeo comenzó a tener encuentros esporádicos con los miembros de la CPE. Pero por el lado de las instituciones comunitarias —que ya venían reaccionando negativamente a la formación de la nueva instancia de cooperación— la resistencia tuvo continuidad. El Parlamento reivindicaba que los encuentros con representantes de la CPE fuesen en sesiones plenarias; pero, en aquel momento, no fue atendido. Las relaciones entre otros organismos de la Comunidad Europea —como el COREPER y los grupos de trabajo— y sus pares en la CPE eran bastante limitadas.

²⁰ Gianni Bonvicini, "European Political Cooperation: more than-traditional diplomacy?", en: *The International Spectator*, vol. XXI, Nº3, July/sept. 1986, p. 22.

De hecho, la primera institución comunitaria conectada con la CPE —y que sigue siendo la más importante en el proceso de articulación— fue la Comisión. Pero su participación inicial se limitaba a las reuniones en que fuesen tratadas cuestiones de interés común, y sobre las cuales la Comisión tuviese competencias definidas en el Tratado. Así, quedaba a cargo del presidente en ejercicio de la CPE decidir sobre la participación de la Comisión en las reuniones. En general, su presencia estaba orientada a dar informaciones y opiniones sobre resultados económicos de posibles decisiones de política exterior.

Durante los años siguientes al Informe de Copenhague, el acercamiento de las instituciones comunitarias con la CPE fue desarrollándose de forma pragmática. El presidente de la Comisión pasó, en la práctica, a ser aceptado en las conferencias ministeriales de la CPE sin mayores limitaciones así como a participar en los grupos de trabajo. Las conversaciones con el Parlamento Europeo fueron extendidas a toda la asamblea parlamentaria. Y las divisiones rígidas que existían entre reuniones de la CPE y del Consejo de Ministros fueron tornándose más tenues.

Varios elementos contribuyeron sustancialmente a este avance. Primero, algunas modificaciones en la composición de gobiernos europeos (especialmente en el caso de Francia, seguida de Alemania y el Reino Unido), facilitaron la reducción de las barreras existentes contra un acercamiento de las dos instancias de política externa.²¹ Segundo, algunas necesidades objetivas de responder a cuestiones externas que incluían tanto aspectos políticos como financieros, comerciales y de desarrollo, incentivaron una interacción mayor. Para la estructuración del Diálogo Euro-árabe y en las negociaciones de la política para el Mediterráneo se impuso una coordinación de las vertientes política y económica.

Otro factor que contribuyó en la coordinación entre las dos dimensiones fue la creación, en 1974, del Consejo Europeo. Su impacto sobre la Cooperación Política se hizo manifiesto en dos sentidos. Por un lado, las Declaraciones de la Cooperación pasaron a ser refrendadas por las cumbres de los jefes de Estado o gobierno, ganando así mayor peso en el escenario internacional. Por otro, en lo tocante a la integración, el Consejo articuló las dos dimensiones en su interior, por tener en sí mismo el carácter ambiguo de ser una

²¹Elfriede Regelsberger, *op. cit.*, p. 7.

institución paralela. Allí eran discutidas cuestiones tanto relacionadas con las actividades externas comunitarias como con el trabajo de la CPE. Y, progresivamente, fue tornándose de hecho el principal centro de decisiones de la Comunidad.

Durante los años setenta, junto a la evolución dinámica de la interacción entre las dos partes en términos prácticos, se inició una discusión sobre el tema. Esta discusión se amplió con el Relatorio Tindemans, que enfatizaba la importancia de una acción conjunta, y con debates en el Consejo Europeo. Pero fue a principios de los ochenta que el proceso de acercamiento experimentó avances significativos. El crecimiento de las actividades de la Cooperación y la consolidación de una visión más amplia de la política externa europea tornó más clara la importancia del estrechamiento de los vínculos entre CPE e instituciones comunitarias. La utilización de los recursos comunitarios (los acuerdos comerciales preferenciales y los embargos económicos) como instrumentos de las políticas de la CPE, se hizo necesaria para dar contenido a sus Declaraciones y pasó a ser utilizada con cierta frecuencia.

Las crisis de Afganistán, Irán y Polonia dejaron claras las limitaciones y mostraron, una vez más, las dificultades de una separación tajante entre los aspectos políticos y económicos de la política externa europea. Estas limitaciones hicieron crecer los debates acerca del tema. Por un lado, se destacaron el Plan Genscher-Colombo, que proponía vincular las dos instancias, así como algunas proposiciones más modestas hechas por el gobierno inglés. Por otro, se mantenían las presiones domésticas contra una mayor integración, que incentivaban las resistencias por parte de los gobiernos.²²

Una reevaluación más consensuada de la necesidad del acercamiento se hizo presente en el Informe de Londres de 1981. Aunque los avances del Informe hayan sido considerados limitados en relación a las proposiciones del Plan Genscher-Colombo, representaron cambios significativos. El mismo definió que la Comisión pasaría a participar de las actividades de la CPE y de sus reuniones ministeriales independientemente del tema a ser discutido o de una invitación del presidente en ejercicio. Y se tornó frecuente la participación de representantes de la Comisión en las reuniones de la CPE con terceros países. Estos avances fueron facilitados por la elección del presidente

²²William Wallace, "Political Cooperation: integration through intergovernmentalism", *op. cit.*, pp. 398 y 399.

François Mitterrand en Francia, que tenía una postura más abierta en este sentido.²³

En el Informe también fue mencionada la importancia de un mayor contacto entre CPE y Parlamento Europeo. En este caso se trataba de relaciones difíciles pues el Parlamento criticaba con frecuencia su exclusión de las actividades de la Cooperación. Pero aunque no se haya avanzado en la práctica, estas relaciones fueron desarrollándose, poco a poco, a través de contactos entre ambos y de influencias informales que el Parlamento podía ejercer indirectamente sobre la CPE.

El Informe de Londres no agotó, de todos modos, el debate sobre el tema. La cuestión de la invasión de las Islas Malvinas y las discusiones sobre la capacidad de la Comisión de emprender sanciones económicas lo introdujo una vez más en escena. Para muchos, las bases de las relaciones externas de la Comunidad Europea eran definidas en Tratados, de forma que sus instrumentos no podrían ser utilizados para fines políticos de manera oportunista. También en 1982, el presidente en ejercicio de la CPE propuso acercamientos más significativos, aunque sin conseguir una aceptación de sus socios. En 1983, el Consejo Europeo de Stuttgart manifestó una voluntad nítida de acercar la CPE a las demás actividades comunitarias, confirmando la completa asociación de la Comisión con sus actividades en todos los niveles.

El proceso de articulación entre las dos dimensiones fue formalizado en el Acta Unica Europea. Esta dio el contenido legal a las decisiones del Informe de Londres. Como base, creó un cuadro jurídico en materia de política exterior que distingue la actividad de la Cooperación Política de las relaciones exteriores comunitarias y menciona la búsqueda de una coherencia entre ambas, así como definió los vínculos concretos de la Cooperación con el orden jurídico comunitario.²⁴ Pone el acento en la importancia del contacto entre el presidente en ejercicio de la CPE y el de la Comisión, pero de forma tal que cada uno mantenga la responsabilidad sobre sus respectivas áreas de competencia. Al formalizar la plena participación de la Comisión en los trabajos de la Cooperación en todos los niveles, reforzó el eslabón entre la última y las instituciones comunitarias. .

²³ Simon Nuttall, "Where the European Commission comes in", en: Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger y Wolfgang Wessels (comps.), *op. cit.*, p. 105.

²⁴ Panayotis Soldatos, *op. cit.*, p. 291.

El Acta Unica hace previsiones también en relación a la utilización, por parte de los ministros de relaciones exteriores, de la misma reunión para tratar temas tanto de carácter comunitario como relativos a la CPE. Por fin, la creación de la Secretaria de la CPE localizada en Bruselas también fue importante para el proceso de acercamiento: además de estrechar los contactos con la Comisión, está abierta para los *lobbies* de parlamentarios europeos.

Las acciones conjuntas. Los casos de Malvinas y América Central

Las acciones conjuntas de la Cooperación Política con las instituciones comunitarias comenzaron en los años setenta. La importancia de la estabilidad económica y política de determinadas regiones hizo que la CPE se articulase de forma pragmática con la Comisión, en el intento de estructurar políticas concretas.

Algunos ejemplos importantes son los casos del Diálogo Euro-árabe y de la política para el Mediterráneo. En el caso del Diálogo, la Comisión se encargó de formar comités mixtos junto con la Liga Árabe para discutir temas específicos del campo económico; y, al mismo tiempo, la CPE estableció el diálogo a nivel político. Fue un caso en el que cada parte buscó contribuir a subsanar las debilidades de la otra. En relación a la política para el Mediterráneo, el caso portugués representó un intento de utilizar los instrumentos de la Comunidad Europea como forma de conseguir objetivos políticos, aunque no obtuvo el resultado deseado. Luego de la revolución portuguesa, la CPE declaró su apoyo al proceso de democratización y buscó una forma de ayudar al país. Pero los canales comunitarios no se presentaron como fácilmente accesibles a corto plazo; en lo inmediato la Comunidad apenas mantuvo el acuerdo comercial ya existente y solamente más tarde aprobó una modesta ayuda financiera.²⁵

A comienzos de los ochenta hubo un progreso significativo en términos de acciones conjuntas. Entre los ejemplos de importancia se encuentran las sanciones económicas aplicadas contra Irán y contra la Unión Soviética.

Pero los casos a analizarse de forma más puntual son los relativos a las sanciones económicas aplicadas contra Argentina después

²⁵Sobre la cuestión de Portugal ver: Nicholas van Praag, "Political cooperation and the Southern Europe: cases studies in crisis management", en: David Allen, Reinhardt Rummel and Wolfgang Wessels (comps.), *op. cit.*

de la invasión de las Malvinas y al diálogo de la Cooperación Política con los países centroamericanos. Son ejemplos paradigmáticos de las posibilidades y limitaciones de las acciones coordinadas.

La conjugación de las dos dimensiones frente a la invasión argentina de las Islas Malvinas en 1982 muestra la medida de la articulación, ambas para dar respuesta a un acontecimiento internacional.²⁶ En esta oportunidad, la utilización de los mecanismos comunitarios como instrumentos políticos trajo discusiones y cuestionamientos sobre el derecho de la Comisión, pero abrió camino para una relativa evolución posterior del proceso de integración entre las dos vertientes.

Inmediatamente después de la invasión de las Islas por las fuerzas argentinas, el Reino Unido consiguió que la Cooperación Política condenase la actitud argentina y solicitase un embargo contra sus exportaciones para el mercado comunitario. Pocos días después, la Comisión también declaró su condena y propuso la adopción de sanciones en base al artículo 113 del Tratado, que prevé la posibilidad de un embargo por cuestiones comerciales en casos de riesgos para la unión del mercado comunitario. La declaración generó una discusión de carácter legal sobre los derechos de la Comisión (ya que se trataba de una cuestión política), pero fue apoyada por la mayoría de los gobiernos europeos. Dinamarca, en un primer momento, se opuso a la utilización del artículo 113 y propuso la utilización del artículo 224, en virtud del cual los miembros pueden hacer efectivo un embargo a través de sus legislaciones nacionales, pero terminó cediendo a las presiones de los demás Estados. Así, el Consejo de Ministros apoyó el embargo como había sido propuesto por la Comisión.

No obstante, después de adoptadas las sanciones comenzaron a plantearse problemas, en función, por un lado, de la escalada de actos de guerra por parte del Reino Unido y, por otro, de las pérdidas comerciales que el embargo podría traer para algunos países (sea por el comercio que mantenían con Argentina o por las complicaciones que esta actitud podría acarrear en el comercio con otros países sudamericanos). Irlanda, como país neutral por definición, planteó que las sanciones sólo reforzarían la utilización de la fuerza. Italia,

²⁶La acción de la Cooperación Política y de la Comunidad en la cuestión de las Malvinas puede ser vista en Geoffrey Edwards, "Europe and the Falkland Islands crisis 1982", en: *Journal of Common Market Studies*, vol. XXII, Nº4. June 1984.

habida cuenta de su gran intercambio comercial con Argentina y de la fuerte presencia de inmigrantes de origen italiano en el país, comenzó también a oponerse y su Parlamento condenó el embargo. El apoyo del Parlamento Europeo a las medidas también disminuyó. Pero, a pesar de las oposiciones, el embargo pudo ser prorrogado hasta el final de las hostilidades.

Este caso presenta algunos elementos interesantes. Primero, puso de manifiesto las posibilidades y los límites de la utilización de recursos comunitarios en cuestiones políticas. Las posibilidades porque, de hecho, el embargo fue puesto en práctica; y las limitaciones por el contenido de las discusiones y oposiciones que la cuestión generó. Segundo, hizo patente el carácter político dado a las acciones por medio de la adopción del artículo 113: el embargo se presentó como una condena por parte de la Comunidad, articulada con la de la CPE. Tercero, mostró la capacidad de la Comunidad en tanto mayor bloque comercial del mundo para presionar y penalizar a terceros países. También en relación a la postura italiana, sirvió como ejemplo de una fuerte oposición interna nacional a una opción comunitaria. Reveló cómo un país miembro con problemas externos puede movilizar sus socios para conseguir apoyo. Por fin, representó una rápida articulación entre las dos instancias de la política externa europea.

El diálogo con América Central da cuenta de una articulación entre un proyecto de la Cooperación Política y el otorgamiento de ayuda económica por parte de la Comunidad. Ilustra sobre los alcances y las limitaciones de una acción conjunta con este objetivo.

Inicialmente, la CPE adoptó una postura autónoma con respecto a los Estados Unidos para la región, pues vinculó los orígenes de los conflictos centroamericanos con los problemas socioeconómicos regionales. Con esta evaluación —y preocupada por las consecuencias de un aumento de la violencia en el área— la CPE adoptó una posición en favor de la resolución de los conflictos a través de negociaciones pacíficas. Así, ofreció un apoyo claro para las fuerzas que trabajaban para pacificar la región —como el Grupo de Contadora— y estableció un mecanismo de diálogo formal con los países centroamericanos (reuniones de San José), que tuvo continuidad por toda la década.

Junto a los diálogos políticos, la Cooperación buscó conseguir una ayuda económica para la región provista por la Comunidad. Y, de hecho, en 1985 fue firmado un Acuerdo de Cooperación con los

países centroamericanos que entraría en vigencia en 1987. Pero este acuerdo no tuvo el peso deseado por la CPE y quedó por debajo de las expectativas centroamericanas.

Así, este caso representó también un ejemplo de esfuerzos por conectar las actuaciones en las dos dimensiones de política externa; pero reflejó igualmente las limitaciones de una acción común de este tipo. En primer lugar, arrojó luz sobre la distancia existente entre los proyectos políticos y la capacidad comunitaria de dar su apoyo económico en el mismo nivel. El compromiso político asumido por la CPE con la región junto a su posición favorable al desarrollo regional, no fue acompañado por una ayuda económica significativa. La cooperación para el desarrollo regional de hecho se amplió, pero los resultados totales fueron reducidos.

En segundo lugar, y en función de la desconexión entre el nivel político y el económico, se tradujo en disputas entre los países miembros en la CPE, el Consejo de Ministros, la Comisión y el Parlamento Europeo (este asumió una posición claramente favorable a los países centroamericanos). Finalmente, y como saldo positivo, representó una situación en la que el diálogo político y económico con una región fue organizado y formalizado, y donde, por lo tanto, la Comisión quedó responsable por las negociaciones del área de cooperación económica, mientras la CPE se encargó del diálogo político. Así, marco un paso en adelante en la institucionalización de la articulación entre instituciones comunitarias y Cooperación Política.

Conclusiones

Aunque hablar de una política externa europea en un sentido completo sea excesivo, no se puede abandonar la idea de que se conformó —y sigue en proceso de conformación— una experiencia nueva a nivel de las relaciones internacionales y de la política externa. Es cierto que aquellos analistas más entusiastas con una integración total e inmediata, hacen duras críticas a la formulación y a la capacidad de puesta en acción de un comportamiento externo unificado en todos los sentidos por parte de los países comunitarios. Tal vez resulte más importante destacar no sólo las limitaciones existentes, sino también los avances logrados en el sentido de la formación de un núcleo de

acciones comunes y de una mayor coordinación de las políticas externas de los países miembros.²⁷

Así, se ha señalado que, desde la Comunidad Europea o desde los Estados partes en su conjunto, existen dos mecanismos orientados a la estructuración de un comportamiento externo común.

El primero —de las llamadas relaciones externas comunitarias— corresponde a áreas específicas del campo económico; tiene un carácter legal y más rígido definido en el Tratado y es puesto en práctica por una estructura supranacional. Por lo tanto, presenta un proceso de formulación y toma de decisiones más complejo, involucra un mayor número de actores y tiende a entrar en conflicto con intereses de segmentos nacionales. Su forma de funcionamiento hace que las decisiones después de tomadas tengan un carácter obligatorio para todos los Estados. Entre los actores que participan del proceso de formulación, está clara la coexistencia de una burocracia identificada con el colectivo, que tiene influencias y motivaciones propias con representantes estrictamente nacionales que traen consigo los intereses de sus respectivos países y tienen un gran peso en las decisiones.

El segundo —la Cooperación Política Europea— está dirigido a cuestiones vinculadas a la política internacional, orientándose a temas políticos de carácter general. Corresponde a un tipo de mecanismo de evolución reciente, alternativo a los modelos más tradicionales y de carácter experimental. Como el mecanismo anterior, este no se aboca a todos los campos de acciones políticas emprendidas hacia el exterior, sino a las cuestiones consideradas más relevantes. Es más limitado en cuanto al número de actores participantes —son apenas los representantes de los Estados— y más flexible en relación a la obligatoriedad. En él, la búsqueda de un consenso convive con un espacio para que cada Estado asuma una posición independiente.

En ambos casos, los mecanismos colectivos coexisten con políticas externas nacionales, aunque en grados y formas diferentes. Las actividades externas comunitarias aunque unifiquen las reglas dejan un espacio para que, en algunos casos, cada Estado defina su opción.

²⁷ Aunque haciendo referencia a los críticos de la (no) política externa europea, no es objetivo del artículo emitir juicios de valor sobre el grado de articulación existente, o posible, dentro del cuadro de política externa de la Comunidad Europea, sino identificar los avances y limitaciones de sus acciones, así como entender los diversos elementos que toman parte en los procesos de formulación que se orientan desde algunas de las dimensiones de la Comunidad Europea hacia el exterior.

La política comercial comunitaria establece normas de procedimiento del comercio exterior, así como acuerdos preferenciales con países o regiones. Pero no define taxativamente cuáles serán los socios externos en cada caso nacional. La política de cooperación al desarrollo camina en paralelo a las políticas estrictamente nacionales sobre el mismo tema.

En relación a las actividades externas de la Cooperación Política esta coexistencia es todavía más fuerte. Por un lado, la inexistencia de una obligatoriedad absoluta hace que existan muchos casos en que el consenso no se logra y cada Estado asume una posición propia. Por otro, su carácter selectivo implica que muchas cuestiones no prioritarias de la política externa queden bajo la responsabilidad de cada Estado miembro.

En ambos casos influyen presiones desde fuera de las instancias orgánicas de decisión. En primer lugar, son blanco de presiones de grupos de intereses nacionales o articulados a nivel comunitario. En segundo, y tal vez más importante en el caso de la Cooperación Política, reciben presiones externas de países aliados, de organizaciones multilaterales de las que algunos o todos los países forman parte (el caso de la OTAN o de la OCDE) o de acontecimientos del entorno internacional.

Como elemento fundamental, los dos mecanismos tienen que convivir uno con otro y buscar una armonía que posibilite emprender acciones efectivas en un escenario internacional donde las cuestiones políticas, económicas y estratégicas se confunden. En este caso, existen dificultades pues se trata de un proceso de acercamiento y articulación dinámico, no exento de resistencias y rivalidades.

Dentro de este rompecabezas, se configuró un conjunto de costumbres, valores y visiones orientado a la definición del comportamiento de estos países hacia el exterior, que se busca identificar como la política externa europea. Sin embargo, no llega a cubrir de forma objetiva, todos los requisitos considerados necesarios para componer una política externa en su totalidad. Por un lado, están las opciones nacionales. Por otro, se encuentra dividido—en forma dinámica—entre los que serían los intereses y posibilidades económicas y lo que correspondería a las posturas políticas adoptadas y la capacidad de mantenerlas frente a los desafíos externos que se plantean. Por último, y tal vez más importante, no dispone de un conjunto identificado claramente con intereses o estrategias de largo plazo,

capaces de actuar como elemento definidor de las acciones externas puestas en acción a partir de las dos dimensiones.

La cuestión sugiere, en su complejidad, algunas reflexiones. La primera, respecto de la Cooperación Política. No existen dudas sobre los beneficios que ésta acarreó a las actividades externas de los países comunitarios: amplió el arco de acción de los europeos en relaciones tanto con terceros países como de carácter multilateral y aumentó su impacto en el escenario internacional. En un sistema internacional como el de hoy, cualquier tipo de acción colectiva contribuye a fortalecer una postura en los temas propios de ese ámbito. Actualmente las Declaraciones de la CPE encuentran mayor eco en el entorno externo y sus actividades crecen y se desarrollan, pudiendo funcionar con terceros países o regiones como un interlocutor unitario.

Analizada desde una perspectiva de la teoría de régimen, la CPE se presenta como un marco importante de cooperación entre países que pretenden mantener sus soberanías. Por un lado, refleja la existencia de una voluntad colectiva de actuar en conjunto frente a desafíos externos y, por otro, es indicativa de las crecientes necesidades de mantener a sus miembros dentro de ciertos límites, de modo de evitar eventuales impactos negativos provenientes de actitudes aisladas. Resulta así tanto una respuesta para los acontecimientos internacionales cuanto una forma de evitar posibles tensiones intraeuropeas.²⁸

Por fin, se cuestiona si la Cooperación Política puede ser vista como un elemento esencialmente intergubernamental. Algunos autores la identifican como una organización que, aunque básicamente intergubernamental, tiene rasgos de supranacionalidad. Estos rasgos se materializarían en la fuerte influencia que la misma ejerce sobre las formulaciones de las políticas externas nacionales, en su esquema institucionalizado de intercambio de informaciones y consultas, en sus estrechas relaciones con las instituciones comunitarias y en los mecanismos indirectos de persuasión sobre los Estados miembros mediante el "reflejo de concertación" y la pertenencia de todos a la Comunidad Europea.²⁹ Así, aunque los Estados mantengan aspectos

²⁸Sobre esta perspectiva, ver Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger y Wolfgang Wessels, "A common foreign policy for Western Europe?", en: Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger y Wolfgang Wessels (comps.), *op. cit.*, pp. 262 a 265.

²⁹Como ejemplo de autores que defienden la existencia de rasgos supranacionales en la CPE, ver: Wolfgang Wessels, *op. cit.*, pp. 14 y 15, y Philippe de Schoutheete, *op. cit.*, p. 58.

de sus soberanías en política exterior, la CPE pasó a ocupar un rol central en sus orientaciones.

Vista de forma aislada, la Cooperación Política no correspondería a una política externa europea, sino a un consenso sobre las líneas de la política externa a ser adoptada en relación a determinados temas.

Otra reflexión se refiere a la relación entre la Cooperación Política y las instituciones comunitarias. Actualmente, esta interacción está definida, aunque sin mucha precisión, en el Acta Unica Europea. Y esta falta de precisión puede ser relacionada con la persistencia de posiciones relativamente contradictorias entre los Estados en esta área. Una perspectiva que distingue entre una CPE autónoma y una Comunidad responsable de la defensa de los intereses económicos colectivos coexiste con otra que ve la Comunidad como totalidad y que, por lo tanto, debe orientar sus recursos para apoyar las acciones externas de los Estados individuales y de la Cooperación. Se mantiene con más claridad la división entre lo que compete y lo que no compete a la Comunidad y se encuentra difusa el área de actuación de la CPE, área cuyos límites no fueron formalmente establecidos.

Sin embargo, frente a las exigencias del escenario internacional existe un intento explícito de articular las dos dimensiones. Aunque cada una tenga en términos teóricos una autonomía para emprender sus políticas (y en la mayoría de los casos no haya un involucramiento directo de las actividades de una dimensión con las de la otra), muchas veces la Comunidad dispone de sus instrumentos para favorecer, disuadir o presionar el comportamiento de países o grupos de países. En contrapartida, un núcleo de actividades de la CPE refuerza las relaciones económicas externas comunitarias.

Existen en la práctica limitaciones que resultan de tensiones entre las dos dimensiones y que se deben, sobre todo, a obstáculos reales que operan en las relaciones económicas externas de cualquier país o comunidad. Algunos instrumentos de la Comunidad que están vinculados a áreas más rígidas como la política comercial, las normas aduaneras o los acuerdos con terceros países, no pueden ser utilizados de forma desordenada. Otros instrumentos ligados a campos más flexibles —como el financiero— pueden ser, y son, utilizados con más frecuencia; pero al mismo tiempo sufren restricciones prácticas referentes a los presupuestos tanto comunitario como nacionales.

La tercera cuestión planteada se refiere al significado de las actividades externas emprendidas por la Comunidad y sus miembros. Si son o no una política externa europea y, en el caso de que no lo sean, qué representan más exactamente.

Desde una visión más completa, las actividades externas de las instituciones comunitarias y de la CPE se mezclaron con las políticas externas nacionales y en algunos casos las instituyeron. Tanto la Cooperación Política como las actividades comunitarias, se convirtieron en los procedimientos principales de política externa no sólo en términos colectivos, sino también para cada Estado miembro individualmente considerado, con excepción de cuestiones más puntuales. Estos dos mecanismos pueden ser vistos como marcos de los diversos niveles o campos de las actividades externas europeas. Pero paradójicamente, conviven con variantes nacionales así como con el elemento reactivo típico de la ausencia de un producto de largo plazo más definido, con excepción de algunos principios generales difusos y de dudosa convicción.

Resta la posibilidad de identificar exactamente lo que significa la "europeización" de las diplomacias nacionales o el "reflejo europeo" visto como una dimensión colectiva de las acciones externas de la región.³⁰ Las actividades externas comunitarias, vistas desde afuera, tienen ya un perfil propio correspondiente a un conjunto articulado de políticas. También una parte significativa de las respuestas dadas por los europeos a los desafíos externos fue implementada de forma colectiva en los marcos de la Cooperación Política. En términos de las actuaciones en foros multilaterales o en relaciones con terceros países, son frecuentes acciones conjuntas.

De hecho, por un lado, ya se conformó algo que podría ser identificado con una identidad externa de Europa comunitaria, basada en posiciones ya asumidas e incorporadas al *acquis* de la Comunidad para el exterior. Pero, por otro lado, no se puede afirmar que exista una política externa de la Comunidad propiamente dicha. Es importante asumir que se estructuró una forma intermedia entre lo colectivo y lo nacional —alternativa en relación a modelos preexistentes— donde se articulan los mecanismos de las instituciones comunitarias y los de la Cooperación Política y que, a falta de términos definidos, podría ser llamada política externa europea.

³⁰ A estos dos términos o procesos, hacen referencia Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger y Wolfgang Wessels, *op. cit.*, p. 262 y Philippe de Schoutheete, *op. cit.*, p. 160.

La última reflexión o, tal vez pregunta, de carácter un tanto más general plantea cómo los terceros países en tanto socios externos pueden relacionarse con la política externa europea. Independientemente del grado de prioridad que les sea dado por la Comunidad, éstos tienen que operar en tres niveles. En las áreas que son de competencia de las instituciones comunitarias, sus relaciones son con la Comunidad en tanto tal. En temas que puedan ser considerados como de relevancia internacional, como el caso centroamericano o algunas cuestiones vinculadas al binomio crisis económica-desarrollo, los contactos serían puestos en práctica en los marcos de la Cooperación Política. A nivel de las relaciones bilaterales con Estados comunitarios, se presentan tanto el tratamiento de temas más específicos desvinculados del colectivo Comunidad como eventuales intentos de ejercer presiones indirectas sobre las dos dimensiones de la política externa europea.