

**LA COOPERACION POLITICA EUROPEA:
EVOLUCION Y PERSPECTIVAS**

por DIEGO LIÑAN NOGUERAS

SUMARIO

INTRODUCCION

I. LA CPE COMO ESTRUCTURA DE COOPERACION

- a. El alcance de la calificación.
- b. El origen de la estructura de cooperación política.
- c. De los desarrollos posteriores hasta las disposiciones del Acta Unica Europea.

II. LA CPE COMO SISTEMA DE «DIPLOMACIA CONCERTADA»

- a. La particularidad y originalidad del sistema.
- b. La identificación de los ámbitos materiales.
- c. La formación del consenso.
- d. La aplicación de la CPE.

III. LA COHERENCIA ENTRE LA CPE Y LAS «POLITICAS EXTERIORES» DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

- a. El alcance del problema y la naturaleza de la solución.
- b. La articulación institucional y procedimental de la coherencia.

IV. CONCLUSIONES

INTRODUCCION

La flexible estructura que ha facilitado y canalizado una relativa coordinación de las políticas exteriores de los Estados Miembros de las Comunidades Europeas, la Cooperación Política Europea (CPE en adelante), ha sufrido desde sus inicios en 1970 una evolución profunda. El impulso recibido como consecuencia de su inclusión en el Acta Unica Europea ha contribuido decisivamente a convertir la CPE, como con acierto señala CHARPENTIER, en un factor privilegiado para «...transformer profondément la voie communautaire de l'unification européenne» (1).

Al menos formalmente, el hecho más importante, como expresión de esa evolución y de la especial importancia alcanzada, es el Acta Unica que ha supuesto esencialmente una traducción jurídica de las prácticas y textos de alcance político que hasta ese momento han venido articulando el funcionamiento de la CPE. La declaración contenida en el artículo 1 de este texto según la cual la CPE tiene como objetivo común con las Comunidades Europeas el «...contribuir conjuntamente a hacer progresar de manera concreta la Unión Europea» (2), pese a su carácter puramente declarativo y en cierta manera retórico (3), ha generado la impresión de acercarnos a un salto cualitativo en el modo de entender la construcción europea.

Este entusiasmo, en cierto modo comprensible ya que por primera vez después de más de quince años de funcionamiento se regula la CPE en un

(1) CHARPENTIER, J.: «La coopération politique entre les Etats Membres des Communautés Européennes» en *A.F.D.I.* 1979, pp. 753 y ss. (cit. en p. 753).

(2) El texto del Acta Unica que se utiliza es el publicado en el *DOCE*, L 169, de 29 de junio de 1987 que contiene el texto del Acta y el aviso relativo a su entrada en vigor que se produjo el 1 de julio de 1987.

(3) El carácter meramente simbólico ha sido subrayado por Jean DE RUYT: *L'Acte Unique Européen*. Ed. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 1987, pp. 97-98.

texto jurídico, ha provocado un notable crecimiento del interés de juristas y politólogos. Consecuencia positiva de este hecho es la ampliación del exiguuo cuerpo teórico que venía sustentando la CPE, mas comporta el riesgo de sumir su estudio en una complaciente exégesis de la regulación del Acta Unica relativa a estos temas. La escasa, pero consistente, doctrina que se había ocupado de la CPE con anterioridad al Acta Unica había diseñado un esquema de análisis exento de rigideces formales y, por ello, especialmente adaptado al *pragmatismo y flexibilidad* que se han dibujado siempre como los caracteres esenciales de la CPE (4). Este esquema sigue, en lo sustancial, siendo válido y, en cualquier caso, necesario para el análisis de una realidad como la CPE cuya complejidad y dinámica difícilmente pueden ser comprendidas desde la formalización de sus reglas de procedimiento que supone su inclusión en el Acta Unica. Asiste la razón, en este sentido, al Abogado General MISCHO cuando concluye que «...les dispositions du Titre III (del Acta Unica), qui constituent pour une si large part des règles de procédure, ne sont pas de nature à donner une idée exacte de ce que représente réellement la coopération politique» (5). De otra parte, la regulación del Acta Unica relativa a la CPE, es decir, los artículos 1 y 3 (Título I. *Disposiciones comunes*) y el artículo 30 (Título III *Disposiciones sobre la Cooperación Europea en materia de Política Exterior*), no responde a criterios cerrados y estáticos de reglamentación ya que, en general, se trata fundamentalmente de la expresión de un compromiso, que se expresa en términos jurídicos como una obligación de comportamiento y no de resultado, y un diseño marco de las vías procedimentales e institucionales que aseguren y faciliten su desarrollo. Difícilmente, en consecuencia, se hallan en este núcleo de disposiciones del Acta Unica reglas precisas y de detalle capaces por sí mismas de expresar la complejidad, importancia y dinamismo de la CPE. Una última razón, de la mayor importancia, en favor de un análisis no demasiado ajustado a la letra del Acta Unica es que, según este mismo texto, artículo 1 en su tercer párrafo, sus disposiciones relativas a la CPE (las comprendidas en el Título III, compuesto del artículo 30 exclusivamente) no son sino reglas que «...confirman y completan los proce-

(4) Tales fueron, en efecto, los caracteres que con satisfacción contemplaron los Ministros de Exteriores en el Informe de Copenhague de 1973, tras dos años de funcionamiento de la CPE, como razones de su buen funcionamiento (*Vid. el Informe en Bol. de las CC.EE.*, n.º 9, 1973, *Segundo Informe sobre la cooperación en materia de política exterior*, Parte I, p. 15), constituyéndose desde entonces en el eje fundamental del modo de comprender la CPE. Sobre el sentido del carácter pragmático, véase Philippe DE SCHOUTHEETE: *La coopération politique européenne*. Ed. Labor (2.ª ed.) Bruxelles 1986, pp. 53-55. Su flexibilidad alude a la no formalización de sus reglas, así como a la poca rigidez de los procedimientos y del modelo institucional.

(5) MISCHO, J.: «Les efforts en vue d'organiser sur le plan juridique la coopération des Etats membres de la Communauté en matière de politique étrangère» en *Du Droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Ed. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1987, pp. 441 y ss. (cit. en p. 462).

dimientos acordados en los Informes de Luxemburgo (1970), Copenhague (1973) y Londres (1981), así como en la Declaración solemne sobre la Unión Europea (1983), y las prácticas progresivamente establecidas entre los Estados Miembros», lo que resume el flexible y poco rígido modelo de formulación de las reglas y, lo que sin duda es aún más importante, lo legítima.

Nada de lo dicho, ciertamente, merma la importancia del Acta Unica en la materia de Cooperación Política ya que, por encima de cualquier otra consideración, comporta la virtud de elevar a un nivel jurídico lo que hasta entonces sólo eran compromisos políticos (6). Pero su mejor contextualización en el complejo y dificultoso proceso de articulación de los elementos políticos de la construcción europea permite una más matizada comprensión de su importancia. El hecho mismo de incluir las disposiciones relativas a la CPE en un único texto convencional junto a las modificaciones de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, decisión que no estuvo exenta de problemas (7), han dado como resultado un texto formalmente unitario pero sustantivamente diferenciado. Es posible que sea cierta la admonición de MISCHO en el sentido de que «Le jour viendra où ceux des Etats qui continuent à mettre l'accent sur les différences existant entre les Communautés d'une part, et la coopération en matière de politique étrangère d'autre part, accepteront de reconnaître qu'il ne s'agit en fait que de deux facettes, pas tellement distinctes, d'une même réalité: l'Union européenne en train de se construire» (8), pero en la actualidad, y elevado al máximo nivel por efecto del Acta Unica, es la diferenciación entre ambas esferas de actividad el factor más determinante en la perspectiva de la Unión Europea.

Esta particularidad de la CPE desde el punto de vista del mecanismo de formación de reglas jurídicas y de naturaleza de las mismas, así como la diferenciación entre éstas y la actividad comunitaria, han hecho del Acta Unica un texto convencional único pero asimétrico que obliga a un estudio de la CPE que parta de su especificidad y separación de las Comunidades Europeas, situación desde la que es fácil entender el problema fundamental de la interrelación y mutuo condicionamiento de ambas esferas de actividad.

La perspectiva señalada hace de la CPE un objeto de conocimiento susceptible de ser comprendido en dos dimensiones diferentes, ambas deudoras del proyecto de Unión Europea y, por ende, de un objetivo común.

(6) En relación al valor del Acta Unica en la regulación de la CPE, puede consultarse LIÑAN NOGUERAS, D.: «Cooperación Política y Acta Unica Europea» en *R.I.E.*, 1988-1, pp. 45-74.

(7) Véase DE RUYT, J.: *op. cit.*, en particular las pp. 77-91.

(8) MISCHO, J.: *Loc. cit.*, p. 463.

La primera dimensión parte de la caracterización de la CPE como una *estructura de cooperación* y la segunda como un modelo de *diplomacia concertada*. Ambas dimensiones resumen la naturaleza y el alcance de este particular modelo de coordinación en el ámbito de la política exterior de los Estados Miembros de las Comunidades Europeas.

Su calificación como *estructura de cooperación* queda referida sustancialmente a los mecanismos procedimentales e institucionales establecidos para la formación y formulación de una política exterior europea. La debilidad formal de la articulación de estos mecanismos, en cierto sentido reforzados con el Acta Unica, mantienen desde sus primeras formulaciones en los Informes de Luxemburgo y Copenhague, de 1970 y 1973 respectivamente, unos caracteres similares. Eliminando el primero, la ausencia de base jurídica, que ha venido a alterarse por efecto del Acta Unica, bien pueden señalarse como caracteres fundamentales los apuntados por uno de los más notables especialistas en el tema, Phillipe DE SCHOUTHEETE: ausencia de un cuadro institucional (*stricto sensu*), pragmatismo, confidencialidad, intergubernamentalidad y una cierta vinculación con las Instituciones comunitarias (9). Este cuadro que pretende la operatividad de la CPE ha ido forjándose en un amplio período y alcanzado un notable nivel de complejidad y de eficacia. Su funcionamiento, extraño al sistema de las Comunidades Europeas y que no constituye *per se* una organización internacional específica (10), tiende, inevitablemente y en la medida en que crece el caudal material que se canaliza a su través, a poner de relieve sus limitaciones. Este es el momento en el que, a mi juicio, se encuentra la CPE como estructura de cooperación y que merece una lectura crítica de la misma. La ensayaré en el primer apartado.

Una perspectiva más esencialista conduce a esa segunda dimensión de la CPE que la califica como un modelo de *diplomacia concertada*. En esta línea, en la que la interacción de lo político y lo jurídico como con acierto puso de manifiesto Joseph H.H. WEILER constituye el núcleo fundamental de su análisis (11), es el carácter novedoso y sin precedentes de este modelo de acción en el complejo problema de la política exterior, hasta hoy patrimonio exclusivo del Estado, el tema de mayor interés. Desprovistos de un sistema referencial, ya que se opera fuera del marco de

(9) DE SCHOUTHEETE, Ph.: *op. cit.*, pp. 49-61.

(10) Se trata con esta afirmación de salir al paso de alguna interpretación que ha querido ver en la CPE una organización internacional específica. Un argumento es suficiente para obstaculizar una interpretación así: en ningún texto relativo a la CPE se confiere a los órganos de la misma una voluntad diferenciada de la de los Estados Miembros de las CC.EE.

(11) WEILER, Joseph H.H.: *The Evolution of Mechanisms and Institutions for a European Foreign Policy: Reflections on the Interaction of the Law and Politics*. Publicación del European University Institut (European Policy Unit), Working Paper, n.º 85/202. Florencia 1985.

la estructura de integración y el esquema de los Estados federales resulta de imposible adaptación, la necesidad de operar con unas categorías específicas de la CPE vienen conduciendo a los que se ocupan de este tema al difícil terreno de las ambigüedades. Fácil o no, se ha de operar sobre el hecho de que se trata de un modelo que, sin suplantarlo a los Estados en la política exterior, añade a ésta un nuevo entramado de obligaciones y condicionantes sin cuyo concurso resultaría imposible una explicación de la política exterior de los Doce Estados participantes. Será este el objeto del segundo apartado.

En fin, si, como antes decía, estas dos dimensiones son deudoras de un objetivo común, la Unión Europea, parece obvio que ambas se encuentren directamente condicionadas con las Comunidades Europeas con las que comparten, así lo declara el Acta Unica, ese mismo objetivo. Si la separación CPE y Comunidades Europeas es algo inequívoco en el Acta Unica, hablar de «puentes» entre el sistema comunitario y la CPE «...indique bel et bien qu'il y a deux rives séparées» como ha dicho Jacques H.J. BOURGEOIS (12), tampoco cabe duda que su atribución a los Estados Miembros de las Comunidades Europeas no expresa algo meramente accidental. La interactividad de ambos sistemas, comunitario y de Cooperación Política, es, con seguridad, el terreno más deficitario de la construcción de la CPE pero también el que más interrogantes plantea en una perspectiva de futuro. Ello será el último aspecto de nuestras reflexiones en este trabajo.

I. LA CPE COMO ESTRUCTURA DE COOPERACION

a) El alcance de la calificación

Cuando se caracteriza a la CPE como una *estructura de cooperación*, más que a una sustanciación o definición esencialista, a lo que se aspira es a establecer una distinción neta con la estructura que sustenta a las Comunidades Europeas, que se define como una estructura de integración. Más ajustada esta idea a los verdaderos propósitos perseguidos con la denominación de cooperación, evita además el difícil, y tal vez infértil, camino de las conceptualizaciones *in abstracto*. El cúmulo de razones que GARZON CLARIANA identifica como elementos que «...dificultan la tarea de discernir el contenido de la noción de cooperación...», tales como

(12) BOURGEOIS, Jacques H.J.: «Les relations extérieures de la Communauté européenne et la règle de droit: quelques réflexions» en *Du Droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*. Ed. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1987, pp. 59-78 (cit. en p. 60).

«...La multiplicación de acuerdos internacionales que se titulan 'de cooperación' en esta o aquella materia, la variedad de las formas de relación que esos acuerdos contemplan y la imposibilidad de compilar toda la información pertinente de la práctica bi- y multilateral...» (13), tienden, por efecto del progresivo desarrollo de las relaciones internacionales y su creciente complejización, a acentuarse cada vez más.

Sin embargo, esta caracterización muestra su verdadero alcance y virtualidad cuando se trata de establecer una diferenciación con otra estructura. Su eficacia es aún más notable cuando queda referida esta comparación a las articulaciones concretas de esas estructuras como es el caso de la CPE frente a la comunitaria. Con fortuna ha utilizado CHARPENTIER esta comparación para explicar la compleja y particular naturaleza de la CPE. Así, dice:

«Les organisations d'intégration ont pour finalité non pas de coordonner l'activité des Etats-membres, mais de réaliser progressivement leur unification, et par conséquent, à terme, cette intégration doit aboutir à la disparition de ces Etats dans un ensemble plus vaste. Le principe de cette intégration, c'est la solidarité qui doit permettre à chacun de tirer le meilleur profit d'une action commune et qui s'oppose au principe de juste retour qui est dans le cadre interétatique de la coopération, justement, le souci pour chacun d'en tirer autant qu'il donne aux autres» (14).

La neta diferenciación de fines subrayada por CHARPENTIER justificaría, en principio, la existencia de estructuras distintas para su consecución. Conceptualmente, la distinción entre la estructura comunitaria y la de la CPE suele hacerse en función de diversos parámetros: el grado de institucionalización, los modelos de *decision making*, la existencia o no de transferencia de competencias estatales al cuadro institucional en cuestión, entre otros (15). La estructura de la CPE vendría así a singularizarse por

(13) GARZON CLARIANA, G.: «Sobre la noción de cooperación en Derecho internacional» en *R.E.D.I.*, 1976, vol. XXIX, n.º 1, pp. 51 y ss. (cit. en pp. 52-53).

(14) CHARPENTIER, J.: *La coopération politique en Europe*. Europa-Institut. Universität de Saarlandes. Verträge, Reden und Berichte nr. 48. Saarbrücken 1985, p. 4.

(15) Este problema, cuyas dimensiones son conocidas, no es, se entenderá, susceptible de ser analizado aquí en toda su complejidad. La incidencia de enfoques disciplinarios distintos, concepciones teóricas opuestas y las particulares opiniones aportadas por autores concretos la hacen inabordable. No obstante, me permito señalar dos aportaciones doctrinales del mayor interés en este orden de cuestiones en las que quedan planteados los problemas en una perspectiva general y comunitaria, respectivamente, y en las que se hallará abundante bibliografía. Así pueden consultarse: RIDEAU, J.: «Les aspects juridiques de l'intégration économique», *Colloque de la A.D.I.* 1971, Sijthoff, Leiden 1972; y PESCATORE, P.: *Le droit de l'intégration. (Emergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes)*. Sijthoff, Leiden 1972.

constituir un medio con un menor grado de institucionalización que las Comunidades Europeas, por poseer un sistema de adopción de decisiones respetuoso de las voluntades de los Estados, la unanimidad o el consenso, y por operar sobre bases de pura coordinación manteniendo cada Estado sus competencias. Sin entrar en mayores matizaciones, puede admitirse como correcta esta caracterización de la CPE como estructura de cooperación.

Ahora bien, si se abandona el mundo de las categorías formales y de los tipos puros, se convendrá en la insuficiencia de esta caracterización para explicar la identidad de la CPE frente a la estructura comunitaria. El problema surge, a mi juicio, al constatar que el modelo de integración que asumen las Comunidades Europeas no desplaza, en términos absolutos, mecanismos de cooperación. Más aún, puede predicarse que en la estructura de integración de las Comunidades Europeas ciertos mecanismos propios de la cooperación, que o bien operan desde su construcción o bien han sido introducidos con posterioridad, se encuentran asentados en los más importantes instrumentos institucionales, decisionales o de organización competencial. La existencia, o persistencia, de estos mecanismos de cooperación obedece a dos razones de distinta naturaleza: unos se explican por el efecto de *spillback* que se produce en los procesos de integración como producto de la resistencia de los Estados a ceder esferas de competencia fundamentales; los otros, en función del carácter *gradual* que por definición constituye la esencia misma de un proceso de integración.

Los primeros, generalmente entendidos como elementos *disfuncionales* de la integración comunitaria, se manifiestan en tendencias jurídico-normativas (16), jurídico-institucionales (17) o, en algunos casos, han llevado a una modificación, de dudosa legitimidad jurídica pero de indudable

(16) Véanse los problemas planteados por las decisiones de los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo. Sobre ello: CURTI GIALDINO, E.: «La competenza della Corte di Giustizia Comunitaria circa gli atti dei rappresentanti dei governi in sede di Consiglio» en *Studi di Diritto Europeo in onore di Riccardo Monaco*. Milán 1974, pp. 182 y ss. y LOUIS, J.-V.: «Les décisions des représentants des gouvernements des États membres» en *Les Nouvelles. Droit des Communautés européennes*. Bruxelles 1969, pp. 427 y ss. Las particularidades de estos actos llevan a RODRIGUEZ IGLESIAS a señalar «...que se trata de una categoría mixta, a caballo entre el derecho internacional y el derecho comunitario» (en DIEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tomo II (Organizaciones Internacionales) 6.ª ed. Tecnos, Madrid 1988, p. 368).

(17) La experiencia que mejor resume esta problemática es, sin duda, la instauración del Consejo Europeo. Sobre ello véase: BLUMANN, C.: «Le conseil européen» en *R.T.D.E.*, 1976-1, pp. 1 y ss.; LAUWAARS, R.H.: «The European Council» en *C.M.L.R.*, 1977, pp. 25 y ss.; CAPOTORTI, F.: «Le statut juridique du Conseil européen à la lumière de l'Acte unique» en *Du droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*. Ed. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1987, pp. 79 y ss.; LIÑAN NOGUERAS, D.: «El Consejo europeo y la estructura institucional comunitaria» en *R.I.E.*, vol. 11, n.º 1, 1984, pp. 417 y ss.

impacto real, de los mecanismos decisionales comunitarios como en los «compromisos de Luxemburgo» o, incluso, se han encontrado en la base de formación de una instancia decisoria de la importancia del Consejo Europeo (18).

Los derivados del carácter gradual de la integración, asimilados dentro de la estructura de integración comunitaria como elementos positivos, cumplen diversas funciones: preparan las condiciones para la posterior aplicación de un mecanismo propio del sistema de integración, actúan junto a uno de estos para asegurar su eficacia o determinan el modo de actuación en ámbitos no previstos pero que pueden aparecer como necesarios para el desarrollo de los objetivos mismos del proceso de integración (19). Todas estas funciones, en definitiva, pueden calificarse como de carácter *complementario*.

En esta perspectiva es preciso establecer con claridad que la CPE, por encima de lecturas más o menos incorrectas o derivadas de realidades pluridimensionales que dificultan la diferenciación, es una estructura de cooperación *adicionada a la estructura comunitaria*. Por tanto, posee una articulación y un funcionamiento específicos no vinculados al proceso de integración comunitario. Su naturaleza, en consecuencia, no se explica ni como una desviación del funcionamiento normal de los mecanismos comunitarios ni como una exigencia de complementariedad de los mismos.

b) El origen de la estructura de cooperación política

La importante «cumbre» de Jefes de Estado o Gobierno que tuvo lugar los días 1 y 2 de diciembre de 1969 en La Haya incluyó entre sus decisiones la de encargar a los Ministros de Exteriores de los «seis» la elaboración de un informe sobre «...la mejor manera de realizar progresos en materia de unificación en la perspectiva de la ampliación» (20). Los ministros presentaron dicho informe (conocido con el nombre del Presidente Sr. DAVIGNON) en la reunión de Jefes de Estado o Gobierno de Luxemburgo en 1970.

El Informe de Luxemburgo (o «Davignon I»), partiendo de que para los Estados Miembros constituía una «necesidad» el «...aumentar su coo-

(18) Unas importantes reflexiones sobre los problemas que afectan al *decision making* tras el Acta Unica en DEWOST, J.-L.: «Le vote majoritaire: simple modalité de gestion ou enjeu politique essentiel?» en *Du droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*. Ed. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1987, pp. 167 y ss.

(19) En este orden, consúltase la excelente obra de Paul TAYLOR: *The Limits of European Integration*, Columbia University Press, New York 1983.

(20) Vid. el Comunicado Final de la Conferencia de La Haya en *Boletín de las CC.EE.*, 1970-1, pp. 12-17.

peración política, y, en una primera etapa, de dotarse de los medios de armonizar sus puntos de vista en materia de política internacional» (21), estableció dos «objetivos», en realidad dos procedimientos, consistentes en:

- a'. información y consultas mutuas periódicas sobre los grandes problemas de política internacional; y
- b'. la armonización de los puntos de vista, la concertación de actitudes y la adopción de acciones comunes («cuando se reputa posible y conveniente» en este último caso).

Con el fin de facilitar el desarrollo de esta *cooperación*, se articulaba un modelo organizativo muy simple y escasamente reglamentado. Se limitaba a prever una cierta periodicidad para las reuniones de los ministros de exteriores («Reuniones ministeriales») y a la institución de un «Comité Político», compuesto por los directores de asuntos políticos de los respectivos ministerios, cuyas funciones serían las de preparar las reuniones ministeriales y asumir las funciones que éstas les encomendaran, sin carácter de permanencia. El Informe, en fin, vinculaba la presidencia de las reuniones ministeriales y del Comité Político a la Presidencia comunitaria y le adjudicaba la labor de secretaría y organización material de las reuniones que tendrían lugar, «normalmente», en el país que asegure la presidencia según el modelo rotatorio del sistema comunitario.

La vinculación con el sistema comunitario se limita a un coloquio semestral entre los ministros y la comisión política de la Asamblea parlamentaria (22), ya que la alusión a la Comisión se reduce a oír su opinión en los casos en que los trabajos en materia de CPE «...lleven aparejados efectos en las actividades de las Comunidades Europeas» (23).

(21) Informe de los MM.AA.EE. de los Estados Miembros sobre los problemas de la unificación política de Luxemburgo de 1970 en *Boletín de las CC.EE.*, 1970-11.

(22) En efecto, el apartado VI del Informe dice:

«Con objeto de dar un carácter democrático a la edificación de la unión política, es necesario asociar a la misma a la opinión pública y a sus representantes.

Un coloquio semestral reunirá a los ministros y a los miembros de la comisión política de la asamblea parlamentaria europea... Este coloquio se llevará a cabo de manera oficiosa con objeto de permitir a los parlamentarios y a los ministros expresar libremente su opinión.» (*Ibidem*).

(23) *Ibidem*, ap. V. La cuestión reviste interés y, desde luego, no puede calificarse de pacífica. El carácter particularmente restrictivo con que se concibió el papel de la Comisión ha sido una constante en la evolución de la estructura de la CPE. Hay, sin embargo, como en tantos otros aspectos de la CPE, un punto de inflexión positivo en la Declaración solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart en 1983 que, en la línea de evitar rigideces en la diferenciación con la estructura comunitaria, declaraba que la Comisión «...es asociada plenamente a los trabajos de la cooperación política europea...» (*Boletín de las CC.EE.*, 1983-6, apartado 2.4). El Acta Unica identifica la composición de las reuniones ministeriales como de «Los Ministros de Asuntos Exteriores y un miembro de la Comisión...» (art. 30) y, como se sabe, el propio Consejo Europeo, según el artículo 2 del Acta Unica, está compuesto por «...los Jefes de Estado o de Gobierno de los

El *Informe de Copenhague de 1973* («Davignon II»), para algunos la verdadera carta fundacional de la CPE, constituye una ampliación y precisión del anterior (24) del que valora su *pragmatismo, flexibilidad y eficacia*. Manteniendo los objetivos o procedimientos esenciales, el II.º Informe Davignon introduce algunas variaciones en la periodicidad de las reuniones ministeriales y del Comité Político, institucionaliza el Grupo de Corresponsales Europeos (COREU) y los Grupos de Trabajo (ambos embrionariamente contemplados en el Informe de Luxemburgo) y asocia las Embajadas de los nueve en las capitales de los Estados Miembros y ante terceros países así como las Representaciones permanentes ante organizaciones internacionales a la CPE. De especial relevancia resulta su tratamiento específico de las funciones de la Presidencia que comienza a tomar cuerpo hasta convertirse en la actualidad en una de las instancias de mayor interés en el terreno de la CPE. En el plano de la relación con instituciones comunitarias aporta una cierta profundización en la relación con la Asamblea parlamentaria y precisa la conexión CPE-CCEE/CCEE-CPE en las materias que perteneciendo a un ámbito puedan tener incidencia en el otro a través de la Comisión y del Consejo (instrumentándose en este último caso a través de la Presidencia del COREPER) (25).

c) De los desarrollos posteriores hasta las disposiciones del Acta Unica Europea

El Informe de Copenhague de 1973 dejó articulada la estructura de la CPE casi con carácter definitivo a juzgar por los escasos desarrollos procesales e institucionales posteriores. El informe dejó planteada la CPE en una triple dimensión: a) su vinculación con la Unión Europea (textualmente se afirma: «Los ministros estiman que la cooperación en materia de política exterior debe situarse en la perspectiva de la Unión europea» (26)); b) el problema de su relación con la actividad comunitaria, tra-

Estados Miembros, así como por el presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas.» No obstante, estos avances en cuanto a su presencia, siendo importantes, no modifican naturalmente su no participación en la formación de un consenso reservado a los representantes de los Estados Miembros.

(24) Segundo Informe sobre cooperación política europea en materia de política exterior de Copenhague de 1973, en *Boletín de las CC.EE.* 1973-9.

(25) *Vid.* el apartado 12 relativo a las «Relaciones entre los trabajos de la cooperación política y los trabajos llevados a cabo en el marco de las Comunidades Europeas» (*Ibidem*, pp. 18-19).

(26) Este elemento es de particular importancia ya que, en efecto, en buena medida los avatares de la CPE han quedado vinculados al proyecto de Unión Europea que el Informe de Copenhague, extrayéndolo de la Conferencia de París (20-21 de octubre de 1972), había tomado como eje fundamental de la CPE: «Los ministros —reza el Informe— estiman que la cooperación en materia de política exterior debe situarse en la perspectiva de la Unión Europea.» (*Ibidem*, punto 12).

tado en el punto 12 del Informe, que se salda con una rotunda declaración acerca de la distinción entre ambos campos, y; c) los aspectos relativos a su organización procedimental e institucional. La primera y segunda dimensiones, que se tratarán en los apartados siguientes, aglutinan los más interesantes e importantes factores de evolución de la CPE en los años subsiguientes hasta los momentos actuales. No obstante, algunos de los desarrollos que afectan a la estructura de la CPE presentan un notable interés y encierran posibilidades de evolución resaltables.

Bien que el Acta Unica cuando se refiere a los textos que regulan la CPE pasa del Informe de Copenhague al de Londres de 1981 (27), lo cierto es que entre uno y otro hay un hecho de un particular relieve para la CPE. Me refiero, obviamente, a la institucionalización del Consejo Europeo contenida en el comunicado final de la Conferencia de Jefes de Estado o Gobierno celebrada en París los días 9 y 10 de diciembre de 1974 a cuyo tenor:

«Los jefes de Gobierno decidieron en consecuencia, reunirse, acompañados de los Ministros de Relaciones Exteriores, tres veces por año y cada vez que sea necesario, en Consejo de la Comunidad y a título de la cooperación política.» (28).

No sólo la importante práctica del Consejo Europeo en materia de cooperación política, sino las mismas reglas procedimentales de las que se dotó en el Consejo Europeo de Londres de 1977 (29), determinan con nitidez la existencia de una instancia decisoria en la materia de cooperación política que, por diversas razones, especialmente el grado de representatividad que tienen los componentes del Consejo Europeo, con seguridad puede calificarse de la más importante. El ya aludido Informe de Londres de 1981 no tiene referencia alguna al Consejo Europeo, pero ello resulta explicable fácilmente en función de la inferioridad representativa de los Ministros de Asuntos Exteriores y, desde luego, porque el Informe de Londres no tenía como objetivo el articular el aparato procedimental e institucional de la CPE sino el perfeccionamiento de algunos de sus mecanismos (30).

(27) Informe sobre la cooperación política europea de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Diez de Londres de 1981. *Vid.* en *La coopération politique européenne (Choix de textes)*. Publicación de la Oficina de Prensa e Información del Gobierno de la RFA, Bonn, 1982, pp. 289 y ss.

(28) El comunicado final de la Conferencia de París en *Boletín de las CC.EE.*, 1974-12 (cit. punto 1.104).

(29) *Boletín de las CC.EE.* 1977-6 (punto 2.3.1.). Sobre el particular puede verse LIÑAN NOGUERAS, D.: «El Consejo...» *loc. cit.* pp. 424-425.

(30) En efecto, el Informe de Londres responde a la impresión en los Estados Miembros de las Comunidades de que el funcionamiento de la CPE resultaba demasiado débil. Impresión que

Sin embargo, el caso de la Declaración solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart de 1983, el último de los textos que, como se recordará, señala el Acta Unica como regulador de la CPE, supone una explícita configuración del Consejo Europeo como una instancia esencial en la estructura de la CPE. En efecto, el apartado 2.1 titulado «El Consejo Europeo» define su composición (Jefes de Estado o Gobierno y el Presidente de la Comisión) y establece como funciones del mismo las relativas a Cooperación Política (ap. 2.1.2.) (31). Cuando menos, puede calificarse de extraño que el Acta Unica en su Título III (compuesto como queda dicho por el artículo 30 exclusivamente) relativo a las «Disposiciones sobre la Cooperación Política en materia de Política Exterior» no contenga referencia alguna al Consejo Europeo. No obstante, en las «Disposiciones comunes» (Título I), referidas tanto a las Comunidades Europeas como a la CPE, se encuentra (art. 2) el Consejo Europeo. DE RUYT advierte que esta omisión del artículo 30 se explica por la función de evitar un problema constitucional holandés según el cual la responsabilidad en materia de política exterior corresponde al Ministro de Asuntos Exteriores y no al Jefe de Gobierno (32). Junto a ello, entiendo que no debió ser ajena a la decisión de no mencionarlo dentro del Título III el no descompensar el tratamiento que se hace de esta compleja y problemática figura en Comunidades Europeas y en la Cooperación Política. Siendo absolutamente cierto que su institucionalización en el campo de la CPE no plantea ningún problema jurídico grave, ya que por su carácter encaja en las estructuras de las conferencias internacionales y, en consecuencia, su inclusión hubiese carecido de efectos particulares, no es menos cierto que su inclusión dentro del sistema institucional de las Comunidades Europeas sí habría acarreado serios problemas (33). Su alusión en las disposiciones comunes, y no en los

se había generado tras la tibia reacción ante la invasión soviética de Afganistán. No obstante, la reacción no se dirigió a la modificación de la estructura de la CPE, de cuyo carácter «flexible y pragmático» se felicitan los Ministros de AA.EE. de los Diez, sino a una intensificación de las consultas y a una precisión del funcionamiento de la estructura existente con el fin de conseguir una mayor eficacia.

(31) La Declaración de Stuttgart de 1983 concibe más que ningún otro texto (incluida, a mi juicio, el Acta Unica) la actividad comunitaria y la de CPE como dos elementos estrechamente vinculados por el objetivo de la Unión Europea. No es extraño que cuando en la Declaración se establecen las funciones del Consejo Europeo no se encuentre una distinción formal de las mismas que, en todo caso, son comprendidas bajo un mismo tipo de función del Consejo Europeo como Institución (con independencia de lo que después señalaré, la Declaración lo incluye dentro de las Instituciones) que se precisa como la de definición de «...las orientaciones que favorecen la construcción europea y da líneas directrices de orden político general para las Comunidades Europeas y la Cooperación Política europea».

(32) DE RUYT, J.: *op. cit.*, p. 239.

(33) En efecto, el haber contemplado el Consejo Europeo como una institución comunitaria habría supuesto una modificación esencial del esquema institucional de las Comunidades Europeas y un indiscutible desnivelamiento del sistema establecido en los Tratados constitutivos que

Títulos II y III, evita los problemas de «legitimidad» del Consejo Europeo como instancia política vinculada a la Unión Europea sin llevar a cabo una «institucionalización» en sentido estricto dentro de la estructura comunitaria ni en la de CPE (34). Lo que, por encima de cualquier consideración, está claro es que en el campo que aquí nos ocupa, el de la CPE, el Consejo Europeo es, por definición, la principal estructura de formación del *consenso* en materia de política exterior.

El otro gran eje de desarrollo institucional operado en este período se centra en la creación de la Secretaría de la CPE. Es, en este orden de cuestiones, la gran innovación del Acta Unica. En efecto, el artículo 30, 10, g) dispone:

«una Secretaría instalada en Bruselas asistirá a la Presidencia en la preparación y ejecución de las actividades de la CPE, así como en las cuestiones administrativas. La Secretaría ejercerá sus funciones bajo la autoridad de la Presidencia.»

La vieja aspiración de dotar a la CPE de una Secretaría con carácter permanente (35) ha encontrado, al fin, su lugar en el Acta Unica. La lacó-

responde a unos criterios de equilibrio institucional (*Vid.* PESCATORE, P.: «L'exécutif communautaire: justification du quadripartisme institué par les Traités de Paris et Rome» en *C.D.E.* 1978, n.º 4, pp. 387 y ss.). Se podrá argumentar que, al cabo, el Consejo Europeo existe *de facto* desde el 74 y jurídicamente desde el Acta Unica. El hecho es matizable y me remito a las interesantes reflexiones de Francesco CAPOTORTI *loc. cit.* en particular en la p. 85 en la que señala que, en cualquier caso, para entenderlo así «Une modification formelle des règles en vigueur dans ce domaine —el comunitario— aurait été indispensable...».

(34) Es difícil, ciertamente, pretender una opinión sobre la naturaleza del Consejo Europeo tras el Acta Unica predicable por igual de la estructura comunitaria y de la de CPE. Limitada el Acta Unica (art. 2) a señalar su composición y la periodicidad de sus reuniones (no existen reglas de organización, funcionamiento, etc.), es arriesgado ir más allá de la observación general de que tiene una composición común y dos ámbitos de acción distintos. Y es que, más allá, se encuentran los problemas de institucionalización que hay que plantear en distinta forma según se refiera al campo comunitario o al de la CPE. Reitero mi impresión de que en el campo comunitario los problemas planteados por el Consejo Europeo son los mismos que ya lo estaban con anterioridad al Acta Unica. Dicho muy escuetamente, se trata de dilucidar dos puntos: el primero, si cuando el Consejo Europeo actúa en el ámbito de la competencia comunitaria es una *formación* distinta del Consejo comunitario (interpretación no contraria al artículo 2 del «Tratado de fusión» de 1965) y, si esto es así, el segundo punto queda referido a una cuestión política de fondo en la que la práctica del Consejo Europeo no se atiene a los procedimientos y controles políticos y jurisdiccionales del sistema comunitario (*Vid.* LIÑAN NOGUERAS, D.: «El Consejo...» *loc. cit.*). Pero el problema que se plantea en la CPE es absolutamente distinto. No existe en la CPE ningún sistema institucional en sentido estricto y, por tanto, plantearse si ha sido o no «institucionalizado» en el sector de actividad de la CPE en función de cuestiones y requisitos formales de los que carece toda la construcción de la CPE es impropio y, en cualquier caso, la conclusión a la que pudiera llegarse bastante estéril en la medida en que no afecta en nada a la realidad de su funcionamiento.

(35) Un excelente estudio de este proceso en COVILLERS, C.: *op. cit.*, pp. 36-40.

nica disposición transcrita, a la que ha de sumarse la contenida en el párrafo 11 en que asimila en materia de privilegios e inmunidades a los miembros de la Secretaría con los representantes de las Misiones diplomáticas de los Estados Partes en Bruselas, se completa con las disposiciones de la Decisión adoptada con ocasión de la firma del Acta Unica Europea por los Ministros de Asuntos Exteriores reunidos en el seno de la CPE en su apartado III (36). La Secretaría ha sido siempre un proyecto susceptible de una doble lectura política y administrativa. Políticamente, como pone de manifiesto excelentemente Corinne COVILLERS, ha revestido una gran importancia como muestra el que «...à travers une étude historique du secrétariat de la coopération politique, on retrouve toutes les querelles qui ont accompagné l'émergence d'une Europe politique...» (37). Desde el Plan Fouchet hasta el Acta Unica pasando por el «Informe Blumenfeld», el «Informe Tindemans» o la «iniciativa Genscher-Colombo», la idea de dotar a la CPE de una secretaria permanente ha tenido siempre un profundo sentido político que explica su costosa aceptación. Desde esta perspectiva política, la cuestión no ha quedado saldada con la creación de la Secretaría por el Acta Unica. De nuevo son acertadas las palabras de COVILLERS cuando sentencia que «Ainsi lentement l'idée d'un secrétariat politique autonome mûrit dans les esprits...» (38). Y es que, en efecto, la Secretaría contemplada en el artículo 30 del Acta Unica no cubre esta dimensión política en función de tres condicionantes esenciales a los que se la sujeta: a) las funciones de «preparación y ejecución» de actividades de la CPE que se le atribuyen son de asistencia a la Presidencia y las ejerce bajo la autoridad de ésta; b) a los miembros de la Secretaría al asimilarlos en privilegios e inmunidades a los miembros de las Misiones diplomáticas, se les confiere un carácter representativo de los Estados Partes y c) su composición por cinco funcionarios (uno de la Presidencia en ejercicio, dos de las Presidencias salientes y dos de las siguientes), regulada en la Decisión de los MM.AA.EE. con ocasión del Acta antes citada, cuyo plazo de permanencia no puede ser superior a dos años y medio y, por tanto, impide la estabilidad del órgano. Administrativamente, sentido en el que la aspiración databa también de tiempo, ya que pronto quedaron de manifiesto las deficiencias del sistema por el cual la Presidencia dotaba del soporte administrativo necesario a la CPE y que motivó con el Informe de Londres el sistema de la «troika» por el que se la hizo asistir de funcionarios de la Presidencia precedente y siguiente (39), el Acta Unica ha su-

(36) El texto puede consultarse en la obra de DE RUYT citada en el Annexe 2, pp. 211 y ss.

(37) COVILLERS, C.: *op. cit.*, p. 36.

(38) *Idem*, p. 39.

(39) El Informe de Londres (*loc. cit.*) tras considerar el aumento de la CPE y la necesidad de reforzar su «organización» y «continuidad» sin restar «pragmatismo» y «economía» al sistema

puesto un importante paso adelante con la creación de la Secretaría. Las funciones precisadas en el Informe de los MM.AA.EE. con ocasión de la firma del Acta (ap. III, 1) convierten a la Secretaría en un órgano de importancia fundamental (40) dentro de la estructura de la CPE.

Un tercer, y último, elemento de desarrollo de la estructura de la CPE es, sin duda, el continuado y creciente proceso de fortalecimiento de la Presidencia. En un reciente artículo, MANGAS MARTIN ha puesto de manifiesto con claridad la creciente importancia de la Presidencia del Consejo de las Comunidades Europeas y las razones que explican su reforzamiento en la construcción comunitaria partiendo de las escasas atribuciones que le confirieron los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y que la autora relaciona con el creciente papel del Consejo mismo (41). En realidad, si se observan las alusiones secundarias —y, en cualquier caso, nunca específicamente contemplada la Presidencia como tal— que se contienen en el Informe de Luxemburgo de 1970 y se comparan con lo dispuesto en el artículo 30, 10, b) del Acta Unica, es posible detectar un cierto paralelismo en el ámbito de la estructura de la CPE. En efecto, la aludida disposición señala que:

«corresponderá a la Presidencia la iniciativa, la coordinación y la representación de los Estados miembros ante terceros países para

en vigor, señala que «La Présidence sera dorénavant assistée d'une équipe restreinte de fonctionnaires détachés des présidences précédentes et suivantes...», así como que para aliviar del peso a la Presidencia en funciones «Les Dix notent que le Président, s'il le désire, peut déléguer certaines tâches à son successeur; il peut également prier son prédécesseur de mener à bien certaines tâches qui, au moment du transfert de la Présidence, se trouvent en cours d'achèvement.» Punto (10).

(40) Las funciones son las siguientes:

- a) asiste a la Presidencia en la organización de reuniones de la CPE, incluida la preparación y difusión de documentos y la elaboración de actas.
- b) colaboración con el COREU en la preparación de conclusiones y directrices, así como en la ejecución de cualquier otra misión que le sea confiada por el Comité Político;
- c) asiste a los presidentes de los Grupos de Trabajo en lo relativo a los procedimientos, los precedentes así como en la redacción de informes orales y estudios;
- d) asiste a la Presidencia en la preparación de los textos que deban ser publicados en nombre de los Estados Miembros, incluyendo las respuestas a las cuestiones parlamentarias y las resoluciones definidas en el punto 7, párrafo 2 del Capítulo I sobre las relaciones entre la CPE y el Parlamento Europeo (dicho texto se refiere a la respuesta que la Presidencia dará, a petición del Parlamento, sobre el modo en que se han tomado en consideración sus opiniones expresadas en una resolución sobre temas de «importancia mayor y de alcance general»);
- e) guarda los archivos de la CPE y asiste a la Presidencia en la preparación del repertorio semestral de textos de la CPE;
- f) actualiza los usos en materia de CPE;
- g) asiste a la Presidencia, en su caso, en los contactos con terceros países.

(41) MANGAS MARTIN, A.: «La Presidencia del Consejo de las Comunidades Europeas», en *Gaceta Jurídica de la CEE*, serie D, n.º 57, diciembre 1988, pp. 275 y ss.

las actividades pertenecientes a la Cooperación Política Europea. Será también responsable de la gestión de la Cooperación Política Europea y, en particular, de la fijación del calendario de las reuniones de su convocatoria, así como de su organización.»

Si a ello sumamos, en especial, la función de velar por la coherencia entre la CPE y la actividad comunitaria (art. 30, 5) y la representación ante el Parlamento Europeo (que analizaremos más tarde), así como la autoridad que ejerce sobre la Secretaría, antes aludida, se entenderá la evolución referida. Siguiendo cada uno de los textos que regulan la CPE, se observa que cada uno supone una valoración superior del papel de la Presidencia (42). Decía, que hay entre esto y lo acontecido en la estructura comunitaria un innegable paralelismo, pero además es posible ver una cierta simbiosis en la medida en que el crecimiento de importancia en una de las estructuras ha impulsado un fenómeno paralelo en la otra y viceversa. El hecho tiene sus riesgos, como oportunamente alertó CHARPENTIER (43), pero resulta difícilmente predecible una tendencia contraria si no hay un cambio en la preponderancia del Consejo en el ámbito comunitario, como dice MANGAS MARTIN, o un verdadero proceso de institucionalización en el de la CPE. Y es que, la falta de una estructura institu-

(42) En efecto, el Informe de Luxemburgo (1970) no contiene ningún apartado específico referido a la Presidencia. El Informe de Copenhague (1973) determina tres grandes funciones de la Presidencia en un apartado específico, el 8, aún tíbiamente concebidas: a) velar por la aplicación colegial de las conclusiones de las reuniones ministeriales o del Comité Político; b) proponer las consultas (a su iniciativa o de otro) y c) posibilidad de entrevistarse con los embajadores de los Estados miembros para informar de la marcha de la CPE. El Informe de Londres por las razones de su objetivo que ya se han apuntado, no desarrollaba nuevos pasos en la estructura aunque sigue el crecimiento de la importancia de la Presidencia como muestra en su punto 10 en el que se intenta su agilización (ver nota 39). La Declaración Solemne de 1983 en su apartado 2.2 relativo al Consejo y sus miembros dispone: «A la luz de la experiencia proseguirán en esa vía (se refiere a la actividad de los Gobiernos en la línea de aumentar la eficacia de la CPE y buscar líneas que faciliten el «proceso de decisión») especialmente por: un reforzamiento de las atribuciones de la Presidencia y un fortalecimiento apropiado del apoyo operacional dado a las presidencias sucesivas que corresponde a las tareas crecientes que tiene que realizar.» El Acta Unica (y los desarrollos contenidos en la Decisión adoptada por los MM.AA.EE. con motivo de su firma) en su artículo 30, 10 atribuye en su párrafo b) a la Presidencia «...la iniciativa y la representación de los Estados miembros ante terceros países para las actividades pertenecientes a la Cooperación Política Europea...» y la hace «...responsable de la gestión de la Cooperación Política Europea y, en particular, de la fijación del calendario de las reuniones de su convocatoria, así como de su organización». Si a ello se suma la misión, compartida con la Comisión de las Comunidades Europeas, de velar por la *coherencia* entre la actividad comunitaria y de la CPE (en la que tiene una especial importancia la relación con el Parlamento Europeo desarrollado en el punto I de la Decisión antes aludida) que le confiere el artículo 30, 5, párrafo segundo, el hecho que subrayo no parece dudable.

(43) En efecto, en unas interesantes reflexiones, este autor ha puesto de manifiesto los riesgos de que los procedimientos intergubernamentales propios de la CPE puedan invadir los ámbitos comunitarios. CHARPENTIER, J.: *La coopération politique...* cit. p. 3.

cional en sentido estricto, de la que adolece la CPE, hace de la Presidencia la única instancia capaz de asegurar una cierta unidad y cohesión en el funcionamiento de la cooperación política. De todos modos, resulta imposible ignorar que se trata de un paliativo y no de una verdadera solución al problema. La Presidencia, sola, con el sistema de «troika» o con esta suerte de «pentarquía» introducida con la Decisión adoptada por los MM.AA.EE. con ocasión del Acta Unica, es un elemento falto de estabilidad y condicionado por múltiples factores tanto de orden externo como interno del país que la ejerce con efectos no positivos sobre la actividad de CPE. Si a ello se suma la acumulación de funciones tanto en una estructura como en otra (44), se entenderá las deficiencias que comporta un sistema que, como el de la CPE, ha convertido a la Presidencia en el eje de su funcionamiento.

II. LA CPE COMO SISTEMA DE «DIPLOMACIA CONCERTADA»

a) La particularidad y originalidad del sistema

Existe el convencimiento en los propios responsables de la CPE de que ésta constituye un modelo novedoso en el sistema internacional. Los Ministros de AA.EE. decían en el Informe de Copenhague de 1973 que «Se trata de un nuevo procedimiento en las relaciones internacionales y de una aportación original europea a la técnica de concertación...» (45). Que se trata de un procedimiento nuevo parece difícilmente rebatible. Con claridad y rotundidad ha dicho DE SCHOUTHEETE: «Cet effort est, en réalité, sans précédent, et les images du passé, par conséquent, trompeuses.» (46). Se trata, en efecto, de un modo de ejercicio de la política exterior sin precedentes y, para bien o para mal, carente de modelos de referencia (47). Tampoco parece dudoso el carácter original del modelo de *concer-*

(44) Consúltense en este orden de cuestiones la obra de varios autores: *The Presidency of the European Council of Ministers*, (editada por COLM O NUALLAIN) Croom Helms, London-Sidney-Dover, New Hampshire 1985 y el artículo ya citado de MANGAS MARTIN.

(45) Informe Parte I, *loc. cit.*

(46) DE SCHOUTHEETE, Ph.: *op. cit.*, p. 58.

(47) En este sentido, hay que señalar la improcedencia de la utilización de los modelos de Estados federales o el de las «relaciones exteriores» de las Comunidades Europeas que son los más frecuentemente utilizados. El primero, porque, pese a la relativización que opera hoy en los sistemas federales en relación a la política exterior, en ellos el modelo se caracteriza fundamentalmente por la «centralización» en materia de política exterior en el Estado federal (*Vid.* en este orden de cuestiones las Actes du Colloque de Bruxelles: *Les Etats fédéraux dans les relations internationales*, 26-27 février 1982, Institut de Sociologie) que lo configura como un actor unitario en el terreno de la política exterior. En la CPE no existe ningún poder que absorba un proceso de centralización sino que se trata de una mera coordinación de las políticas exteriores de un actor múltiple compuesto por doce Estados. Igualmente, hay que distinguir con claridad el sistema de

tación sobre el que se fundamenta. Vinculada a una organización internacional, pero manteniendo una autonomía de estructura y funcionamiento respecto de la misma; sin constituir *per se* una organización internacional específica, pero con una estructura propia, como se ha visto, que la aleja de los sistema de conferencias internacionales carentes de la estabilidad y organización que posee la CPE, parece clara su no adecuación a los modelos más generalizados y tradicionales de concertación.

Con una formulación de base contenida en el artículo 30, 1 del Acta, que enuncia el objetivo esencial: «Las Altas Partes Contratantes, miembros de las Comunidades Europeas, procurarán formular y aplicar una política exterior europea», el sistema de la CPE se vertebra en torno a un procedimiento de información y consultas mutuas tendentes a favorecer «...la concertación, la convergencia de posiciones y la realización de acciones comunes» (art. 30, 2 a) del Acta Unica). Como se observará, el sistema posee dos grandes caracteres básicos: a) el objetivo esencial no constituye una obligación jurídica en el sentido de una obligación de resultado, y b) no tiene el carácter de substitución de los Estados participantes en la responsabilidad de la acción exterior.

En cuanto a la falta de una obligación jurídica es conveniente delimitar su alcance. PESCATORE señaló con acierto que al consagrar el Acta Unica el sistema de cooperación política «...dans la forme d'un traité international n'a pas pour objet de créer une obligation quelconque à charge de ce qu'on appelle ici 'Hautes Parties Contractantes'» (48). En mi opinión, la observación de PESCATORE es matizable aunque en el fondo es radicalmente exacta. La matización de que no se trata de una obligación de resultado pero sí de comportamiento, que parece haber hecho fortuna, es preciso contemplarla con cautela. A mi juicio, en cuanto al ámbito sustancial, es decir, la formulación de una política exterior europea, no puede mantenerse, en puridad, que se haya establecido una obligación jurídica de ningún tipo. El problema no es sólo la forma en que se enuncia («procurarán»), ni siquiera lo es el que todas las estructuras y procedimientos para su formulación y aplicación respondan con fidelidad a esta ausencia de obligación; la razón fundamental es que toda obligación, para que pueda calificarse jurídicamente como tal, exige incardinarse en un ordenamiento jurídico que es lo que garantiza su eficacia y cumplimiento y nutre a la misma de mecanismos para su precisión e interpretación. El Acta Unica

CPE y el de Relaciones exteriores de las Comunidades Europeas. Creo que en el desarrollo de este trabajo se deja suficiente constancia de ello, en particular en el tercer apartado y me remito a las consideraciones que allí se harán.

(48) PESCATORE, P.: «Observations critiques sur l'Acte Unique Européen» en *L'Acte Unique Européen*, IEE de la ULB, (Journée d'études) Bruxelles, 1986, p. 53.

excluye explícitamente a la CPE del ordenamiento jurídico comunitario. El artículo 32 dice:

«Salvo lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 3, en el Título II y en el artículo 31, ninguna disposición de la presente Acta afectará a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y a los Tratados y actos subsiguientes que los han modificado o completado;»

y, en coherencia con ello, el artículo 31 de dicho texto establece que las disposiciones contenidas en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas «...relativas a la competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y al ejercicio de dicha competencia sólo serán aplicables a las disposiciones del Título II y al artículo 32; se aplicarán a estas disposiciones en las mismas condiciones que a las disposiciones de los Tratados mencionados». Después de estos dos artículos poca retórica necesita demostrar que el ordenamiento jurídico comunitario no es el que sancionaría jurídicamente la obligación en cuestión. Naturalmente, la otra alternativa es la de considerar que para la CPE ese ordenamiento es el internacional. Siguiendo el razonamiento de GLAESNER, habrá que admitir que:

«En cas de violations des obligations résultant de ces dispositions, il n'existe pour leur exécution que les sanctions prévues par le droit international général. Toutefois —precisa—, cette base juridique n'aura pas d'importance dans la pratique, ne serait-ce que pour des raisons politiques. Les obligations des Hautes Parties Contractantes sont par ailleurs tellement vaguement définies que la constatation de leur violation ne sera probablement possible que dans des cas extrêmes.» (49).

Todo es posible en el mundo de la especulación, pero debo confesar que me cuesta demasiado imaginar a un Estado Miembro de las Comunidades Europeas sometido a un procedimiento general de solución pacífica de controversias porque otro, u otros, entiendan que no ha «procurado» formular una política exterior europea. Pasemos al terreno de las realidades y admitamos que ni en el espíritu ni en la letra del Acta Unica hay otra intención que la de formular en un texto jurídico un compromiso, un objetivo. Ahora bien, el hecho de su inclusión en un texto convencional no carece de relevancia jurídica porque, si esto parece claro en lo que sería la obligación principal, el hecho es más matizable en lo que hace a las obligaciones secundarias, es decir las que derivan de la obligación de partici-

(49) GLAESNER, H.J.: «L'Acte Unique Européen» en *RM C*, n.º 298, junio 1986, pp. 307 y ss. (cit. en p. 309).

par en los procedimientos e «instituciones» que podrían hacer posible la formulación de una política exterior europea.

El segundo aspecto relevante, es decir, el referido a la no substitución de los Estados en la responsabilidad de la política exterior, es necesario contemplarlo como el verdadero elemento diferenciador de la CPE con las denominadas por el Acta Unica «políticas exteriores» de las Comunidades Europeas. La propia terminología utilizada «política exterior europea» y no «política exterior común» es en sí misma significativa. De cualquier modo, lo que interesa retener con claridad es que el sistema de CPE no pone en cuestión el que la política exterior es un asunto esencialmente del Estado. El sistema de cooperación política debe entenderse más como el resultado de una especial complejidad de las relaciones exteriores y de una optimización de las políticas exteriores de los doce Estados Miembros a través de su coordinación que con un problema de pérdida por los Estados de una de sus más específicas zonas de poder. Con Marcel MERLE, hay que pensar en relación al Estado que: «Aussi longtemps qu'il subsistera, la politique étrangère demeurera l'un de ses attributs essentiels.» (50).

Para encuadrar bien esta problemática es preciso entender la CPE como un sistema que adiciona, y condiciona naturalmente, al sistema de política exterior de los Estados. Y es que, como con acierto ha señalado Alain PLANTEY: «L'organisation internationale ne saurait, même en Europe, prétendre au monopole de la communication diplomatique: l'adhésion des Etats à ses disciplines et à ses facilités ne remplace pas leur relations diplomatiques normales. L'institution ajoute un nouveau type de communication au système diplomatique classique dont elle favorise l'intégration.» (51).

En conclusión, el sistema que calificamos de «diplomacia concertada» consiste sustancialmente en un proceso por el que se facilita y canaliza la actuación de un *actor* plural compuesto por el conjunto de los Estados Miembros de las Comunidades Europeas para la formulación y aplicación de una política exterior conjunta. Adaptado este proceso a las dos características básicas analizadas, se concreta en tres momentos: a) la identificación material, b) la formación del consenso, y c) su ejecución.

b) La identificación de los ámbitos materiales

La CPE ha tenido desde sus inicios una identificación sustancial con la política exterior. Desde luego, el Acta Unica Europea zanja cualquier

(50) MERLE, M.: *La politique étrangère*, PUF, Paris 1984, p. 206.

(51) PLANTEY, A.: *De la politique entre Etats*, Ed. A. Pedone, Paris 1987, pp. 284-285 (punto 1.146).

otra consideración al calificar su Título III como «*Disposiciones sobre la cooperación europea en materia de política exterior*». Si el párrafo segundo del artículo 3 de este texto señala que «Las instituciones y órganos competentes en materia de Cooperación Política Europea ejercerán sus poderes y competencias en las condiciones y a los fines fijados en el Título III y en los documentos mencionados en el párrafo tercero del artículo 1», parece que la identificación es clara.

Ahora bien, como ha señalado DE SCHOUTHEETE: «Cependant il existe deux autres domaines, éminemment politiques, dans lesquels les Etats membres de la CEE s'efforcent de travailler en commun. Il s'agit de la coopération qui existe entre les ministres de l'Intérieur et des efforts faits à divers reprises en vue de mettre en route une coopération en matière judiciaire.» (52). Que ambos aspectos hayan estado tradicionalmente vinculados (incluso considerados formando parte de la misma) a la CPE puede explicarse en función de dos razones, en cierto sentido, hoy mitigadas. En primer lugar, ambas nacen de un problema común, el del terrorismo internacional, que se vincula por su naturaleza a problemas de política exterior (53). En segundo lugar, tanto en las resoluciones del Parlamento europeo, como en las declaraciones del Consejo Europeo, este tipo de actividad quedaba referida a un ámbito de colaboración entre los Estados Miembros y excluida, naturalmente, por tanto, de los ámbitos de actividad comunitaria donde la delimitación competencial no lo permitía (54). Se expli-

(52) DE SCHOUTHEETE, Ph.: *op. cit.*, p. 173.

(53) En efecto, tanto el origen del «grupo de Trevi», que reúne a los ministros del Interior, en el Consejo Europeo de Roma de 1975 a propuesta británica (el país comunitario que más duramente había sufrido las consecuencias del terrorismo, en particular en ese año) como el de las reuniones de los ministros de Justicia (con un cierto primer avance en el Consejo Europeo de Bruselas de 1976 a raíz del asunto de Entebe) que tomó realmente efectividad a partir de la reunión de ministros de Justicia de Luxemburgo el 10 de octubre de 1978 y el Consejo Europeo de 7-8 de abril del mismo año, con el secuestro de Aldo Moro, tienen el problema terrorista como base, aunque posteriormente se hayan ampliado a otras cuestiones de delincuencia internacional. Sobre estas cuestiones consúltense: CHARPENTIER, J.: «Vers un espace judiciaire européen» en *A.F.D.I.*, 1979, pp. 927 y ss.; la excelente obra de MARCHETTI, M.R.: *Istituzioni europee e lotta al terrorismo*, CEDAM, Padova, 1986, contiene entre las pp. 75-116 un análisis muy documentado de estas cuestiones.

(54) Este dato ha resultado absolutamente incontrovertible al menos hasta la adopción del Acta Unica Europea. Hay con posterioridad un embrión de ciertos cambios fundamentalmente porque la creación del mercado interior previsto en el Acta y, en particular con la supresión de fronteras físicas, se plantearán problemas de control de inmigración y otros que vincularán esta cooperación más estrechamente con los ámbitos comunitarios (*Vid.* en este sentido «L'achèvement du marché intérieur. Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil Européen», *Doc. COM (85)*, 310 final, de 14 de julio de 1985, p. 14, punto 51. Un importante paso se resume en la Reunión de Ministros de Justicia y del Interior de la Comunidad Europea celebrada el 28 de abril de 1987 en Bruselas, los resultados de la Reunión *ad hoc* sobre la inmigración pueden verse en *EUROPE Documents*, n.º 1.453, 8 de mayo de 1987). En semejantes términos se plantea

ca entonces que la es una estructura que por atracción subsume estos ámbitos de actuación. La situación ha variado sustancialmente tras la formalización de las reglas de la CPE que supone el Acta Unica Europea que sitúa, con mayor rigidez, el plano de la política exterior como ámbito material de la CPE, perdiéndose una cierta versatilidad material de la misma (55). En cualquier caso, lo cierto es que tanto la actividad de creación de un «espacio judicial europeo» y las actividades del «Grupo Trevi» han ido, a medida que aumentaba su importancia, articulándose en estructuras propias y específicas adaptadas a las especializadas funciones que les competen. De especial relevancia resultan en este sentido los avances por vía convencional realizados en el campo del «espacio judicial europeo» y la delimitación de un ámbito material en el Grupo Trevi así como de las adaptaciones de estructura y funcionamiento llevadas a cabo en la reunión mantenida en Bruselas el 28 de abril de 1987 (56).

Centrada, por las razones mencionadas, la CPE en la «política exterior» en un sentido estricto, el problema de la identificación de los ámbitos materiales sigue constituyendo una cuestión de primera magnitud. Ninguno de los textos, incluida el Acta Unica, contiene específicas identificaciones como materias objeto de la CPE. En otro lugar (57), he tenido la oportunidad de hacer constar una cuestión, cuyo alcance me parece puede resultar de interés en la evolución de la CPE. El tema puede resumirse en el hecho de que el determinar que el ámbito material de la CPE es la política exterior y esperar que ello delimite con claridad y exactitud los objetivos es, como ha dicho Marcel MERLE, operar con la idea hobbesiana de que entre los «asuntos de dentro» y los «asuntos de fuera» hay una diferencia

también el problema del espacio judicial europeo cuyos más recientes avances convencionales (*Vid.* en DE MIGUEL ZARAGOZA, J.: «Represión del terrorismo, *non bis in idem*, legalización de documentos, traslado de personas condenadas: la vía convencional internacional para la cooperación política» en *Gaceta Jurídica de la CEE-Boletín* n.º 34, pp. 12 y ss. donde el autor señala la actual indefinición de las vías y las dificultades y problemas técnicos generados por la vía utilizada. Los textos aludidos pueden consultarse o bien en este mismo Boletín de la Gaceta Jurídica, n.º 40 pp. 19 y ss. o en *Boletín de las CC.EE.*, 1987-5) ponen de manifiesto la necesidad de un cambio de perspectiva ya que, aunque estos temas tienen un difícil encaje en las competencias comunitarias, no es menos cierto que la CPE y sus instrumentos resultan demasiado débiles para estos fines.

(55) De hecho, los Informes Generales desde el 86, aunque dentro de la misma sección, tratan la CPE (estrictamente la política exterior), calificando estos otros ámbitos de «Otra cooperación intergubernamental».

(56) *Vid.* el punto II «Reunión de los Ministros Trevi» (*Europe-Documents*, n.º 1.453, de 8 de mayo de 1987, pp. 3-5), donde efectivamente éstos han diseñado un sistema de funcionamiento propio que, desde luego muy similar al de CPE, tiene sus especificidades como la formación de «una troika formada con funcionarios con una amplia experiencia en la materia Trevi...» y un diseño del ámbito material propio.

(57) LIÑÁN NOGUERAS, D.: «La cooperación política...», *loc. cit.*, pp. 52-58.

de naturaleza, lo que simplificaría las cosas (58). Pero, la complejización de las relaciones internacionales y la internacionalización de las relaciones sociales aconsejan abandonar esta idea; cualquier cuestión interna es hoy susceptible de poseer una dimensión externa. Consecuentemente con ello, el problema de definición de los objetivos resulta de particular importancia.

Los textos que el Acta Unica declara confirmar y completar con sus disposiciones del Título III según el artículo 1, párrafo tercero, no han perfilado nunca un ámbito material concreto limitándose a señalar el campo de la política internacional como aquél en el que los Estados Miembros podrían identificar las cuestiones de interés común. La operatividad del sistema se hace descansar, en consecuencia, en los procedimientos de identificación de dichas cuestiones. Antes de exponer cuáles son esos procedimientos me referiré a un tema de interés.

Bien que, en efecto, no existe una identificación concreta de los ámbitos materiales, sí que han existido dos sectores, afectos a temas de política exterior, que quedaban excluidos de la CPE. El primer sector al que me refiero es el constituido por las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas, es decir, aquellos que los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (y sus modificaciones) atribuyen al ámbito de la competencia comunitaria. Cuestión no pacífica y de especial interés, se analizará mejor en el último apartado. Un segundo sector, es el relativo a la seguridad y defensa. Durante un largo periodo de tiempo, la concepción dominante ha sido que las cuestiones de seguridad y defensa europea tenían su encuadramiento en la OTAN lo que excluía la cuestión del ámbito material de la CPE.

Hay, sin embargo, en los temas relativos a *seguridad y defensa* un proceso de evolución en la CPE que constituye, posiblemente, la cuestión de mayor importancia en el momento actual. La cuestión es compleja, y en su conjunto inabordable aquí, pero desde la perspectiva que me ocupa referida a constituir un objeto de la CPE, puede resumirse su evolución en los siguientes puntos que constituyen en el momento actual los ejes de uno de los debates de mayor interés en la construcción europea:

i) Las cuestiones referidas a seguridad y defensa son sentidas como un *déficit* desde la perspectiva de la construcción europea. La cuestión, que hunde sus raíces en los fracasados proyectos de un tratado de Comunidad Europea de Defensa, de un tratado constitutivo de una Comunidad Política Europea y los «planes Fouchet» (59), quedó desde la Conferencia de Je-

(58) MERLE, M.: *Op. cit.*, p. 145.

(59) En este orden de cuestiones véase: ZORGBIBE, Ch.: *La construction politique de l'Europe*. PUF, Paris 1978.

fes de Estado o Gobierno de París de 1972 vinculada inexorablemente al proyecto de Unión Europea (60) hasta ser hoy configurada, como ha señalado Jacques DELORS, como una dimensión ineludible de la misma (61).

ii) La evolución de la CPE, con un cierto *background* en materias relativas a seguridad, en particular por su importante actuación en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa desde sus inicios, ha operado sobre una diferenciación entre los aspectos políticos y económicos de la seguridad y los aspectos militares de la misma identificando estos últimos con la «defensa», lo que le ha permitido incluir los primeros dentro de su marco de actuación. Así, en la Declaración solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart de 1983 (punto 1.4.2) y en el Acta Unica Europea (art. 30, 6, a) y b)) (62).

iii) Aunque los sectores referidos en sentido estricto a la defensa de Europa, por las razones antedichas, están excluidos del ámbito material de la CPE, al menos tres razones existen para pensar que ésta no es una cuestión cerrada a un cambio: en primer lugar, la distinción entre seguridad y defensa es en algunas cuestiones particularmente artificial y, como oportunamente ha señalado DE RUYT, el propio Consejo Europeo ha entendido que la CPE podría extenderse a cuestiones de armamentos, venta de armas a terceros países, política de defensa, desarme... (63); en segundo lugar, la potenciación del Eurogrupo en la OTAN o la revitalización de la UEO o algunas iniciativas bilaterales (64) no parecen cubrir suficientemente los problemas de la defensa de Europa ante las nuevas circunstan-

(60) Vid. ALDECOA LUZARRAGA, F.: *La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea*, s. XXI, Madrid 1985. Este debate tiene un momento de especial relieve a partir del cual las cuestiones de seguridad y defensa adquieren una especial dimensión; me refiero a la iniciativa conocida como GENSCHER-COLOMBO (consúltase en este sentido LAY, F. (a cura di): *L'iniziativa italo-tedesca per il rilancio dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 1983).

(61) Vid. en las Conclusiones al Coloquio sobre la Comunidad y la Seguridad organizado por el Comité Spinelli en 1987 (*AGENCE EUROPE*, n.º 1.906, 14 de noviembre de 1987, p. 3).

(62) La alusión contenida en la Declaración solemne en el sentido de que la CPE incluiría «...la coordinación de las posiciones de los Estados miembros sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad...» provocó una reserva danesa en este punto. De la Declaración solemne al Acta Unica, el tema no dejó de ser problemático y difícil su avance fuera de los ámbitos «políticos y económicos», como muestra el Informe del Comité Ad Hoc para las Cuestiones Institucionales dirigido al Consejo Europeo de Bruselas (de 29-30 de marzo de 1985), conocido como el «Comité DOOGE», que al formular en el apartado C («La búsqueda de una identidad europea») la seguridad como uno de los elementos de la CPE, provocó también la reserva del Sr. MØLLER en el sentido de que esto debía limitarse «...a los aspectos políticos y económicos». (Vid. el Informe en *Boletín de las CC.EE.*, 1985-3, pp. 109 y ss.). Con estas limitaciones es recogida en efecto en el Acta Unica Europea.

(63) DE RUYT, J.: *op. cit.*, pp. 236-237.

(64) Sobre estos temas consúltase DE SMET, A.: *Aspects institutionnels et juridiques de la Défense de l'Europe Occidentale*, ed. UGC, Kortrijk, Bruxelles, 1984.

cias político-estratégicas mundiales (65); y, en tercer y último lugar, hay que considerar que, como se puso de manifiesto en el Coloquio sobre la Comunidad y la Seguridad organizado por el Comité Spinelli en noviembre de 1987, el evidente vínculo entre la creación de un espacio económico europeo y la Europa política afecta de una manera especialmente importante a los temas de seguridad y defensa (66), y, pese a las deficiencias de la CPE como estructura, es obvio que es ésta la estructura más estrecha y directamente vinculada con la Comunidad Europea (la previsión del artículo 30, 6, b) del Acta Unica referido a la preservación de las condiciones tecnológicas e industriales de la seguridad es un claro exponente de ello) y, en consecuencia, la que mejor podría cubrir esta cada vez más ineludible coordinación.

Fuera, en efecto, de estas precisiones, la identificación de los temas objeto de la CPE es sumamente amplia versando, según el Acta Unica, «...sobre cualquier asunto de política internacional que ofrezca un interés general...» (art. 30, 2, a). Para la determinación de los temas que puedan poseer ese interés general, el Acta Unica determina, a mi juicio, dos medios: a) la información y consultas mutuas, y b) el desarrollo progresivo y la definición de principios y de objetivos comunes (art. 30, 2, a) y c) respectivamente).

La información y las consultas mutuas están aseguradas mediante el COREU. El Comité Político, al que corresponde, según el Acta Unica, «...dar el impulso necesario, asegurar la continuidad de la Cooperación Política Europea y preparar las discusiones de los ministros» (30, 10, c), le corresponde un papel determinante en este sentido. La *iniciativa* estrictamente la tiene la Presidencia fijando, en todos los niveles, el calendario y temas a tratar (Comité Político, que se reúne una vez mensualmente; los ministros de AA.EE. cuatro veces por año —en realidad, se ha ampliado con la posibilidad prevista por la Declaración de Stuttgart y recogida por el Acta Unica, eliminando la excesiva rigidez y formalismo que impedían tratar temas de CPE con ocasión de una reunión del Consejo, abriendo esta posibilidad; y del Consejo Europeo, con dos reuniones al año «al menos»). A ello hay que sumar la po-

(65) A esta cuestión se le presta una especial atención en JANNUZZI, G.: «La política estera dell'Europa Comunitaria» en *La Comunità Internazionale*, vol. XLIII, n.º 2, 1988, pp. 192 y ss. (en particular en pp. 214-221).

El Parlamento Europeo así lo ha entendido y en esa línea se encuentra su importante Resolución de 22 de enero de 1988 «sobre la cooperación en materia de política de seguridad en el marco de la Cooperación Política Europea» (*DOCE*, n.º C 49/155 de 22 de enero de 1988).

(66) *Vid.* la opinión en este sentido de J. DELORS en el Coloquio sobre Comunidad y Seguridad de 1987 (*loc. cit.*) donde vincula la creación de un espacio económico unitario con los temas de unidad política y, en concreto, los temas de seguridad.

sibilidad de reuniones de urgencia que pueden ser convocadas en el plazo de 48 horas si media la petición a la Presidencia de al menos tres Estados, tanto para el Comité Político como para una reunión ministerial. En esta línea, se ha ido configurando un elenco de temas: el de la adopción de posiciones comunes en las organizaciones internacionales (67), en conferencias internacionales (68), en las relaciones con agrupaciones regionales y terceros países (69), frente a focos de tensión internacional ya previsto en el Informe de Londres y que se ha constituido en el más amplio núcleo de actividad de la CPE, identificado con el término de *Krisenmanagement* por RUMMEL (70), etc. (71). Las funciones atribuidas a la Secretaría por el Informe de los MM.AA.EE. con ocasión de la firma del Acta Unica en la ayuda a la Presidencia para la elaboración de un informe semestral sobre las actividades de la CPE, el mantenimiento de archivos, etc., permitirán la formación de una especie de «acquis» en materia de CPE de la mayor importancia.

El segundo medio, antes aludido, no ha tenido, ciertamente, un desarrollo de estas dimensiones, pero constituye una función importante. En realidad, el texto de mayor importancia en este orden de cuestiones sigue siendo el Documento sobre la Identidad Europea de 14 de diciembre de 1973 (72) que establece una serie de elementos y valores referencia-

(67) En la participación en organizaciones internacionales destaca la realizada en la Organización de Naciones Unidas (*Vid.* sobre su importancia el Dictamen en nombre de la Comisión de Asuntos Políticos sobre las relaciones entre la Comunidad Europea y la ONU (Ponente Sr. Medina) en *Parlamento Europeo. Doc. de sesión A2-0293/87, Serie A, de 04.02.1988*), Consejo de Europa (más deficitaria pese a la Resolución del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 21 de noviembre de 1981 sobre el desarrollo y profundización del diálogo político entre ambos), UEO, OTAN, etc.

(68) Destacan entre ellas la participación en CSCE, que constituye uno de los grandes éxitos de la CPE, en la Conferencia de Desarme de Estocolmo, etc.

(69) Con países, destacan las relaciones con EE.UU. y con agrupaciones regionales con los países árabes, con los países latinoamericanos (menos desarrollado al menos hasta los 80), con la ASEAN.

(70) Cit. por J.-V. LOUIS: «La Communauté et ses Etats Membres dans les relations extérieures» en *Revue d'I.E.*, 1983, n.º 2-3, pp. 214 y cit en nota 33.

Esta actividad constituye una de las más desarrolladas y también la que arroja mayor número de fracasos (caso del bombardeo norteamericano de Libia el 15 de abril de 1986), pero constituye una labor importante en conflictos como los de Oriente Próximo, Afganistán, el Centroamericano, etc.

(71) Un seguimiento de las cuestiones de la CPE puede hacerse con facilidad en la oportuna y excelente publicación que a partir de 1985 se edita por la *EUROPEAN POLICY UNIT* del *EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUT* de Florencia como Boletín de Documentación de la CPE. De gran interés resultan también en este sentido las notas sobre CPE que incluye regularmente el *Yearbook of European Law* a partir de 1983 y de las que es autor Simon NUTTALL.

(72) DE SCHOUTHEETE, Ph.: *op. cit.*, pp. 25-26, y documento en Anexo pp. 254-262.

les (principios de la democracia representativa, imperio de la ley, justicia social, respeto de los derechos del hombre...). El Preámbulo del Acta Unica debe entenderse también en esta línea. Sería deseable, no obstante, un más actual y amplio desarrollo de principios y objetivos que facilitarían sin duda la cohesión en cuestiones políticas de orden fundamental que, con todo, constituye el problema más arduo de la eficacia de la CPE.

c) La formación del consenso

Tal como se ha dicho anteriormente, en materia de CPE no existe la imputación de una voluntad diferenciada de la de los Estados Miembros. Se colige de ello que no existe, en puridad, un *decision making* formalizado en un órgano. En realidad, no existe regla alguna que establezca el proceso o forma que hayan de seguir o adoptar respectivamente los acuerdos entre las partes sobre la formulación y aplicación de una política exterior. No obstante, a *contrario* del artículo 30, 3, c) del Acta Unica a cuyo tenor «...las Altas Partes Contratantes se abstendrán, en la medida de lo posible, de obstaculizar la formación de un consenso...», se deduce que el *consenso* constituye ese medio. En sí mismo, el consenso es una categoría difícil de catalogar. En mi opinión, el *consenso* tiene un sentido distinto si opera en un medio institucionalizado, donde es básicamente una técnica de adopción de decisiones distinta de las mayorías y, en cierto sentido, de la unanimidad (73), que cuando lo hace en un medio no institucionalizado donde pierde sus caracteres técnicos para convertirse en un instrumento de racionalización. Como dice Jean BAECHLER: «Le consensus n'est pas donc un état, mais une victoire toujours provisoire sur la mésentente et le conflit.» (74). La CPE, y en particular las estructuras de formación del consenso —denominación que entiendo más apropiada que la de órganos o instituciones—, es decir, el Consejo Europeo y los ministros de AA.EE. y un miembro de la Comisión, constituye un híbrido entre los medios institucionalizados o no que hace del consenso una categoría que participa de esa doble naturaleza antes señalada. Como técnica podría definirse, recordando lo que se hizo para la CSCE, como «...la ausencia de cualquier objeción expresada por un representante y presentada por él como obstáculo

(73) Digo en cierto sentido porque, de alguna manera, el consenso equivale, en definitiva, a la no oposición por ninguna de las partes a la adopción del acuerdo. Su diferencia descansa básicamente en la no rigidez de la votación y en la búsqueda de acuerdo aunque sea con un cierto nivel de abstracción que permita evitar que cuestiones de menor importancia impidan el acuerdo en lo fundamental. Sobre esta difícil noción debe consultarse el número monográfico que la Revista *POUVOIR* le dedicó en 1978 (n.º 5).

(74) BAECHLER, J.: «Le consensus: Essais de definition» en *Pouvoir*, n.º 5, 1978, p. 22.

para la adopción de la decisión de que se trate» (75); como instrumento de racionalización es el medio que permite, sacrificando en ocasiones la precisión y el rigor, hacer confluir las posiciones, al menos, en los aspectos fundamentales.

Las reglas de la CPE en materia de formación del consenso incluyen, desde la Declaración de Stuttgart, una fórmula de apoyo a la formación del mismo que, según el artículo 30, 3, c) del Acta Unica, consiste en que: «con el fin de permitir la rápida adopción de posiciones comunes y la realización de acciones comunes, las Altas Partes Contratantes se abstendrán, en la medida de lo posible, de obstaculizar la formación de un consenso y la acción conjunta que podría derivarse del mismo.» La fórmula ha sido catalogada, tal vez otorgándole un rigor que en mi opinión no posee, como el «respeto de la tendencia mayoritaria» (76). Es preciso contemplar la disposición como un cierto compromiso de no bloquear el funcionamiento de la CPE, pero no es posible llevar la interpretación tan lejos como para entenderla fuera del sistema del consenso que es el sistema que se establece y en cuyo contexto adquiere sentido la misma (77).

En lo que respecta a la formación del consenso, hay un paso importante, aunque tímido, en la asociación de Instituciones comunitarias. El artículo 30, 3, b) del Acta Unica establece categóricamente que la Comisión «...estará plenamente asociada a los trabajos de Cooperación Política». Hay, al menos en la letra, un importante cambio desde los primeros textos, que disponían que la Comisión sería oída cuando los temas de CPE afectasen a temas de la competencia comunitaria, hasta esta actual disposición. La función de vigilar por la coherencia entre la CPE y la actividad comunitaria se encuentra regulada en otro lugar de lo que se deduce que aquí no es ésta su misión sino la de formar parte (el Presidente en el Consejo Europeo o un miembro en las reuniones ministeriales) en la formación del consenso. La imputación, sin embargo, de la obligación principal a las «Altas Partes Contratantes» deja claro que la participación de la Comisión en la formación del consenso tiene un carácter más difuso de lo que puede parecer por el tenor de la disposición citada. De otra parte, también en la línea de participar en la formación del consenso, más débilmente en la

(75) Vid. en *Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Documentos*. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid 1980, punto 1.167.

(76) Vid. en DE RUYT: *op. cit.*, pp. 233-235.

(77) En efecto, no puede entenderse que el respeto de la posición mayoritaria sea una obligación, lo que decididamente la haría equivalente a un sistema de adopción de acuerdo por mayoría que ciertamente no es. En todo caso, se trata de imponer que los Estados contemplen la posibilidad de acuerdo con un comportamiento de «buena fe».

forma, el artículo 30, 4 asocia al Parlamento Europeo a la CPE y encarga a la Presidencia de velar «...porque en dichos trabajos sean debidamente tomados en consideración los puntos de vista del Parlamento Europeo». El carácter «indirecto» de la participación queda claramente determinado. Específicamente contemplado con esta función, el punto 7 del apartado I de la Decisión de los MM.AA.EE. adoptada con ocasión de la firma del Acta Unica refuerza esta posibilidad al disponer que la Presidencia responderá en relación a las cuestiones de importancia mayor y de alcance general sobre las que el Parlamento pida explicaciones de la medida en que sus opiniones hayan sido tenidas en cuenta. Por otro lado, el Parlamento Europeo ha mostrado su intención de que esta previsión del Acta Unica se haga eficaz, como prueba el punto 22, apartado III, de su Resolución de 17 de junio de 1988 «sobre la función del Parlamento Europeo en materia de política exterior en el marco del Acta Unica Europea» a cuyo tenor:

«Expresa la necesidad de que se articule el oportuno mecanismo, a fin de que la Presidencia en ejercicio de la CPE rinda cuentas ante el Pleno del Parlamento, en un punto del orden del día sistemáticamente incluido en el mismo, de la medida en que se han tomado en consideración las resoluciones aprobadas por el Parlamento así como del curso que se ha dado a los puntos de vista expresados por el Parlamento en el ámbito de la CPE, de conformidad con el apartado 4 del artículo 30 del Acta Unica.» (78).

En cuanto a la *forma* que revisten los actos de la CPE en los que se expresa el consenso en la materia, carecen de una regulación expresa, pero se condensan (pese a su variedad de formas (79)) en las *Declaraciones*, instrumento adaptado a su carácter no vinculante que es el medio de expresión tradicional de las conferencias internacionales.

d) La aplicación de la CPE

El sistema de concertación que fundamenta la CPE no afecta sólo al plano de las decisiones, sino que se traslada al de la aplicación o ejecución de las mismas. Como antes he señalado, la CPE no sustituye ni el sistema ni la red diplomática de los Estados Miembros ni los organiza específicamente para esta función. La ejecución se desarrolla, en consecuencia, con las mismas técnicas de coordinación a partir de lo acordado en las estructuras de formación del consenso.

(78) DOCE, N.º C 187/233 de 18 de julio de 1988.

(79) Vid. en este orden de cuestiones MARÍÑO MENENDEZ, F.: «El sistema de Cooperación Política en Europa», *RIE*, vol. 7, n.º 2, 1980, pp. 607 y ss. (en especial las pp. 618-624).

En este sentido, la coordinación y representación de los Estados Miembros se establece a través del sistema de la Presidencia a todos los niveles. El artículo 30, 10, b) del Acta Unica así lo establece y en el 30, 10, g) contempla la asistencia, en la ejecución de la CPE, a la Presidencia como una función de la Secretaría. La función de representación otorgada a la Presidencia constituye (que, al igual que otras funciones puede compartir con la Presidencia precedente y siguiente, el conocido sistema de la «troika») un sistema relativamente operativo ya que son inevitables ciertos problemas como los de inestabilidad, sobrecarga del Estado de la Presidencia con los ámbitos de la Comunidad y de la CPE, la impronta de cada Estado en su propia política exterior tiende, lógicamente, a reflejarse en su tiempo de Presidencia, etc. (80). El modelo, como digo, funciona, como muestra el proceso de identificación desde el exterior de la CPE, como una fuerza unitaria en las relaciones internacionales lo que constituye el más objetivo dato de progreso.

Pero la coordinación no sólo se produce en el nivel más elevado —en especial el de los ministros de AA.EE., que es el principal actor en este sentido, ya que la función del Consejo Europeo se dirige más al terreno de las orientaciones generales— sino que se ha articulado un sistema de coordinación de las representaciones acreditadas de los Estados Miembros en terceros países y ante organizaciones internacionales (art. 30, 9 del Acta Unica). La asistencia e información mutuas de estas representaciones constituye en sí misma una garantía de aplicación de las directrices de la CPE de fundamental importancia.

De otra parte, constituyendo uno de los objetivos básicos de la CPE, el artículo 30, 7 del Acta Unica ha previsto específicamente la conveniencia de llegar a posiciones comunes en la participación de las «Altas Partes Contratantes» en las instituciones y conferencias internacionales en las que participen todos los Estados Miembros y la obligación, para el caso de que alguno o algunos de los Estados Miembros no participe, de tener en cuenta las posiciones que hayan sido acordadas en el seno de la CPE.

Por último, hay que subrayar que otro instrumento importante de aplicación de la CPE es el previsto en el artículo 30, 8 del Acta Unica a través de la organización de un «...diálogo político con terceros países y agrupaciones regionales».

(80) Tanto el sistema conocido como de la «troika», como la creación de la Secretaría de CPE intentan paliar estos problemas, pero en ningún caso puede considerarse un tema resuelto, bien al contrario se acentúa cuanto más se van ampliando los ámbitos de actuación en CPE y en Comunidades. Sobre ello véase MANGAS MARTIN, A.: *loc. cit.*, p. 277.

III. LA COHERENCIA ENTRE LA CPE Y LAS «POLITICAS EXTERIORES» DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

a) El alcance del problema y naturaleza de la solución

Sin duda alguna, la cuestión de la relación entre la CPE y la actividad comunitaria es hoy el problema más importante y complejo que se plantea en esta perspectiva de la acción exterior de la construcción comunitaria. Los dos apartados anteriores han querido poner de manifiesto la especificidad de la CPE tanto estructural como funcionalmente. He insistido fundamentalmente en la diferenciación y evitado, salvo en lo indispensable, como en materia de la formación del consenso, aludir a los elementos e instituciones que enlazan la CPE con la actividad comunitaria, pero la realidad muestra que hay una cierta *artificialidad* en la distinción. En mi opinión, artificial es toda distinción hecha con el fin de aplicar diversas concepciones y modos de ejercicio del poder. Por ello, creo que el problema comporta una doble dimensión: en primer lugar, se trata de una cuestión de concepción política sobre la construcción europea y, en consecuencia, del modo en que ha de articularse el ejercicio del poder en la misma; la segunda dimensión, subordinada a la anterior, se plantea en términos de operatividad del modelo elegido, o, si se prefiere, de racionalidad práctica del mismo.

Desde la perspectiva política, pocas dudas caben acerca de que la construcción europea tiene dos perspectivas distintas en lo que respecta a los aspectos socio-económicos y a los aspectos políticos de la misma. Ni las ideas federalistas ni las aproximaciones funcionalistas con sus tesis sobre el *spill-over* constituyen base suficiente para explicar la existencia de la CPE desde la estructura y funcionamiento de las Comunidades Europeas. Los intentos de articular los elementos políticos de las Comunidades Europeas, cuando los hubo y en la medida en que los hubo, constituyeron un rotundo fracaso y carecieron de proyección real alguna. Los Tratados constitutivos de las Comunidades obedecen, como ha dicho R. BLOES, a la concepción del liberalismo económico del WILHELM RÖPKE y a condicionamientos económicos concretos (81). No hay en sus disposiciones base alguna para sustentar con rigor una tesis contraria. El modo en que, en consecuencia, se articula política y jurídicamente el ejercicio del poder dentro del sistema comunitario europeo responde a las exigencias de lo económico y no de lo político. Las erróneas apreciaciones que pueden derivarse de lo contrario quedan patentes en la idea de una distribución de funciones entre las Comunidades, (*low politics*) los ámbitos políti-

(81) BLOES, R.: *Le «Plan Fouchet» et le problème de l'Europe politique*. Collège d'Europe, Bruges 1970, p. 92.

cos vinculados a las funciones económicas, y la CPE (*high politics*) la alta política del conjunto referida a temas como seguridad, defensa, etc. (82). Por sugestiva que sea la idea y por cómoda que pueda hacer la lectura de estas realidades, no puede aceptarse simplemente porque no es verdad.

En efecto, por las razones antedichas, las concepciones que parten de la idea de una construcción de conjunto con una «distribución de funciones» entre las Comunidades y la CPE, pasando que se trata de dos estructuras concebidas bajo perspectivas políticas distintas por alto, tienden, lógicamente, a contemplar las dificultades que surgen en los terrenos operativos como disfunciones naturales de una doble articulación procedimental, institucional y funcional para la consecución de un objetivo común. La explicación de las dificultades por la artificialidad de esa doble articulación es consecuencia casi obligada. Una artificialidad que, como por otra parte con razón, se basa en que el sistema comunitario es el prevalente, concluye en la apreciación de la necesidad de configurar la política exterior (CPE) como una «política común» comunitaria y subsumirla dentro de su mismo sistema procedimental e institucional. La cuestión, como digo, es una derivación de una concepción política de la construcción comunitaria, desde luego legítima, pero ciertamente distante de la realidad. Baste como prueba que ni siquiera el texto más avanzado sin duda en la línea de concebir unitariamente la construcción europea bajo la perspectiva de la Unión Europea, el proyecto de Tratado de Unión Europea adoptado por el Parlamento Europeo por la resolución de 14 de febrero de 1984, pudo eliminar la diferenciación. Acertada, y gráfica, es la observación de Francis JACOBS: «Le Titre III (relations internationales) recouvre les domaines traités autrefois séparément, ainsi la politique commerciale commune et la coopération politique.» (83).

Distinta es la apreciación de la artificialidad cuando proviene de la constatación de que las relaciones exteriores de la CEE y la CPE *circunstancialmente* pueden confluir sobre un mismo objeto. El problema, entonces, reside en intentar delimitar los ámbitos de acción de cada una de las estructuras en función de una supuesta distinción material entre los aspectos políticos y económicos del mismo, lo que, ciertamente, dada la pluridimensionalidad que la realidad imprime a las complejas cuestiones internacionales, en ciertas ocasiones resulta una tarea simple y racionalmente imposible y las soluciones adoptadas realmente artificiales. Esta consecuencia, como decía, es una derivación del modo en que se ha concebido

(82) Vid. J.-V. LOUIS: *loc. cit.*, p. 222 donde rechaza esta distinción.

(83) CAPOTORTI, Fr., HILF, M., JACOBS, Fr., JACQUE, J.P.: *Le traité d'Union Européenne (Commentaire du projet adopté par le Parlement européen)*, Ed. Univ. de Bruxelles, (Colec. IEE), 1985, p. 21.

políticamente la cuestión y, por tanto, sólo una solución política podría poner fin a estos problemas. La solución adoptada por el momento consiste en declarar que las «políticas exteriores» de las Comunidades Europeas y la CPE deberán ser *coherentes*. Así lo dispone el artículo 30, 5 del Acta Unica Europea siguiendo la línea de lo dispuesto en el punto 2 de la Declaración solemne de Stuttgart que subrayó «...la importancia de una más grande coherencia y estrecha coordinación en todos los niveles de las estructuras existentes de las Comunidades Europeas y de la cooperación política europea». Solución que, obviamente, mantiene la diferenciación de ambas estructuras y que, a través de una cierta coordinación de las actividades de una y otra, intenta paliar los efectos más problemáticos de su separación.

Los problemas aludidos pueden plantearse en tres dimensiones diferentes:

- a) problemas relativos a las delimitaciones competenciales de las Comunidades y la CPE.
- b) problemas en caso de confluencia de ambas actividades si hubiera contradicción en los objetivos.
- c) licitud de la utilización de una de las estructuras, en función de su conveniencia o eficacia, para cumplir objetivos propios de la otra.

En relación al primero de los problemas, hay que constatar que se trata de dos estructuras que utilizan criterios y técnicas de delimitación competencial esencialmente distintas. Mientras en el ámbito comunitario el *sistema de atribución*, operativo sobre la base de un reconocimiento de personalidad internacional a la organización y de capacidad jurídica (84), ya por las propias disposiciones de los Tratados constitutivos (85), ya por

(84) Los tratados constitutivos reconocen la personalidad jurídica de las tres comunidades. En el caso de la CECA (art. 6) de una manera más precisa y determinando que tiene capacidad jurídica en las relaciones internacionales, y en los casos de la CEE (art. 210) y CEEA (art. 184) se les reconoce la personalidad jurídica, aunque sin especificarla en el plano internacional, el hecho carece de significado jurídico ya que estos artículos se interpretan como reconocimiento general de personalidad en todos los planos. Por otra parte, el tema de la personalidad y capacidad jurídica de las Comunidades no es hoy tema cuestionable.

(85) El tema de las competencias en relaciones exteriores es un problema de una especial entidad en Derecho comunitario. A cambio, se dispone de una sólida y amplia doctrina a la que me remito. Así, consúltese: PESCATORE, P.: «Les relations extérieures des Communautés Européennes. Contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales» en *Rec. des cours de la A.D.I.*, 1961-2, pp. 9 y ss.; la determinante jurisprudencia posterior a esta fecha es analizada por el autor en: «External Relations in the Case Law of the Court of Justice of the European Communities» en *CMLR*, 1979, n.º 4, pp. 615 y ss.; véanse asimismo LOUIS, J.-V. y BRUCKNER, P.: «Relations extérieures» en MEGRET y otros: *Le droit de la Communauté économique européenne*, vol. 12, ULB, Bruxelles, 1980; FLAESCH-MOUGIN, C.: *Les accords externes de la CEE. Essai d'une typologie*. IEE de la ULB, Bruxelles, 1979; GROUX, J. y MANIN, Ph.: *Les communautés européennes dans l'ordre international*, Oficina de Public. oficiales de las

los desarrollos jurisprudenciales, cuya incidencia en esta materia es particularmente importante (86), configura un núcleo competencial propio de las Comunidades (aunque ciertamente complejo (87)), en la CPE, de conformidad con lo expuesto en los apartados anteriores, nos hallamos ante una estructura de mera coordinación que opera fuera de cualquier marco de organización internacional y cuyo ámbito material es particularmente impreciso referido a la «política exterior». De estas circunstancias debe extraerse una conclusión importante: la competencia comunitaria desplazaría la de cooperación política en la misma medida en que desplaza la de los Estados Miembros de las Comunidades Europeas. Como el problema de las «sanciones» (88) ha puesto de manifiesto, el tema de los ámbitos competenciales no es una cuestión pacífica (89) en el propio ámbito comunitario. En mi opinión, esta situación tiene el peligro, si se insiste demasiado en la errónea tesis de la distribución de competencias entre las Comunidades Europeas y la CPE, de que la CPE y sus mecanismos intergubernamentales puedan coadyuvar como un factor de desnaturalización de las competencias comunitarias.

No menos problemático puede resultar, en efecto, el caso en que el mismo objeto pueda tener elementos que pertenezcan a la competencia comunitaria y elementos, que no formando parte de ésta, sean considerados por los Estados Miembros tema objeto de la CPE. La cuestión puede caminar por el terreno de la coordinación entre ambas como muestra el ejemplo de la participación en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa donde, mientras los ámbitos puramente políticos han sido desarrollados en el seno de la CPE, el «cesto» de los asuntos económi-

CC.EE., Luxemburgo, 1984; REMIRO BROTONS, A.: «Las Relaciones Exteriores de las Comunidades Europeas» en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo* (Estudio sistemático desde el Derecho español), dirigido por GARCÍA DE ENTERRÍA, GONZÁLEZ CAMPOS y MUÑOZ MACHADO, ed. Civitas, Madrid, 1986, pp. 637 y ss.; en temas más concretos: GROUX, J.: «Le parallélisme des compétences internes et externes de la CEE» en CDE 1978, n.º 1, pp. 3 y ss. y AYBERCK, U.: *Le mécanisme de la prise des décisions communautaire en matière des relations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 1978.

(86) Me refiero fundamentalmente a la Sentencia de 31 de marzo de 1971, AETR, (*Affaire 22-70*, Rec. 1971-3, pp. 263 y ss.).

(87) Vid. la problemática planteada por FLAESCH-MOUGIN, C.: *Op. cit.*

(88) Sobre este tema véase: DEWOST, J.L.: «La Communauté, les Dix et les 'sanctions' économiques: de la crise iranienne à la crise des Malouines» en *AFDI*, 1982, pp. 215 y ss.; LOUIS, J.-V.: *loc. cit.* con un interesante estudio de cuatro importantes casos hecho desde la perspectiva de la relación CPE y las políticas comunitarias (en especial las pp. 212-223); REMIRO BROTONS, A.: *loc. cit.*, 688-695.

(89) Vid. en este sentido las divergentes posiciones de VERHOEVEN, J.: «Sanctions internationales et Communautés européennes (A propos de l'affaire des îles Falkland (Malvinas))» en CDE, 1984, n.º 3-4, pp. 259 y ss.; y EHLERMANN, C.-D.: «Communautés Européennes et sanctions internationales—Une réponse à J. Verhoeven» en *RBDI* vol. XVIII, 1984-85-1, pp. 96 y ss.

cos se ha desarrollado a través de la vía comunitaria con un importante papel de la Comisión. Sin embargo, si existe una contradicción entre los objetivos, el problema puede resultar complejo, como ya han puesto de relieve casos como el del Acuerdo pesquero entre Marruecos y la CEE y el problema de los derechos del pueblo saharauí contemplados en las posiciones de la CPE (90), o el aún más problemático asunto de los Protocolos al acuerdo de cooperación CEE-Israel que no obtuvieron el dictamen conforme del Parlamento Europeo y que, ciertamente, podían tener un sentido contrario a las posiciones adoptadas en relación a los territorios ocupados en el ámbito de la CPE (91).

El tercer núcleo problemático lo he identificado como el del problema de la licitud de utilizar una de las estructuras para llevar a cabo (o potenciar) objetivos, en principio, dependientes de la otra. El tema tiene también detrás una experiencia problemática. De nuevo el tema de las «sanciones» en el caso de «Afganistán» o de «Malvinas» suscitaron este problema que muestra, en palabras de REMIRO BROTONS una «...tendencia de los Estados Miembros de las Comunidades a involucrar a las instituciones y medios de acción comunitarios en la ejecución de medidas acordadas en el marco de la *cooperación política europea*» (92). El problema ha originado posiciones encontradas y es de temer que la coyuntura y el interés concreto de los Estados resulte el único criterio real.

Hoy por hoy, la única respuesta que la construcción comunitaria y la CPE tienen articulada es la de la *coherencia* entre ambos núcleos de actividad. La obligación es imprecisa y los medios establecidos para su garantía, a mi juicio, insuficientes; pero es, en algunos aspectos, un relativo avance y, en cualquier caso, su profundización la única posibilidad previsible a corto plazo. Sus límites son los límites de la opción política adoptada en relación a la construcción europea en su conjunto y nada hace prever que ésta vaya a variarse radicalmente.

d) La articulación institucional y procedimental de la coherencia

En efecto, el Acta Unica Europea en el artículo 30, 5 dispone:

«Las políticas exteriores de la Comunidad Europea y las políticas convenidas en el seno de la Cooperación Política Europea deberán ser coherentes...»

(90) Vid. AGENCE EUROPE, viernes 27 de mayo de 1988 (n.º 2.029).

(91) Vid. AGENCE EUROPE, jueves 10 de marzo de 1988 (n.º 1.984) y viernes 11 de marzo de 1988 (n.º 1.985).

(92) REMIRO BROTONS, A.: *loc. cit.*, p. 690.

El sentido normal del término coherencia alude a una *ausencia de contradicciones*. La imprecisión parece clara. No obstante el apartado 5 en su segundo párrafo establece que:

«La Presidencia y la Comisión, cada una según sus competencias propias, tendrá la especial misión de velar por la búsqueda y mantenimiento de dicha coherencia.»

La esperanza de que esa imprecisión pudiera quedar matizada por un modelo institucional y procedimental bien articulado no encuentra satisfacción. Institucionalmente, pues, descansa sobre un órgano cuya problemática se ha puesto de relieve páginas atrás y sobre una institución comunitaria que se declara «plenamente» asociada a los trabajos de la CPE, pero que, como también se ha puesto de relieve, no participa *strictu sensu* en la formación del consenso que constituye el ámbito decisonal de la CPE. La articulación procedimental queda referida al «ámbito de sus competencias propias».

La Presidencia, pese a todo, dada su duplicidad en el ámbito comunitario y la CPE y, habida cuenta de sus funciones de iniciativa, coordinación y representación, a lo que hay que añadir su responsabilidad en la gestión de la CPE, es la única instancia verdaderamente común de ambas actividades y, en consecuencia, la que mejor puede desarrollar la función de velar por la búsqueda y mantenimiento de la coherencia. La función, sin embargo, no se precisa, pero es de significar que hay un desarrollo particularmente importante en la vinculación y, en cierto sentido, control que el Parlamento Europeo desarrolla en relación a la CPE y que se canaliza a través de la Presidencia. El artículo 30, 4 del Acta Unica, siguiendo una práctica ya establecida en los Informes de la CPE y continuamente recabada por el Parlamento, establece la estrecha asociación del mismo a la CPE y establece que la Presidencia «informará regularmente» al mismo sobre las actividades de la CPE. Dos textos han incidido de una manera crucial en el desarrollo de esta relación: la Decisión de los ministros de AA.EE. adoptada con ocasión de la firma del Acta Unica y la resolución del Parlamento Europeo de 17 de junio de 1988 «sobre la función del Parlamento Europeo en materia de política exterior en el marco del Acta Unica Europea». Esta relación se establece a través de la presentación del programa al inicio del ejercicio de la Presidencia y un informe al final de la misma; anualmente, una comunicación escrita al Parlamento Europeo y participación en el debate general (la Presidencia ha de estar representada en el nivel ministerial) sobre política exterior; cuatro coloquios anuales de carácter informal entre la Presidencia y la Comisión Política del Parlamento (con una importante función del Comité Político en relación a los ministros y previamente fijados los temas de discusión); y, de común acuerdo, reuniones especiales de información. La Presidencia es la que responde a

las interpelaciones que en relación a la CPE se le presenten. El Parlamento Europeo se ha constituido en una pieza clave en relación a la coherencia y, con carácter inmediato al Acta Unica, en el proceso de modificación y adaptación de su Reglamento el 11 de diciembre de 1986 introdujo en el artículo 41 las necesarias reformas para asegurar esta coherencia. A su tenor:

«La Comisión y la Presidencia de la *Cooperación Política Europea* garantizarán que la política exterior de la Comunidad sea coherente con *las políticas* acordadas en el marco de la Cooperación Política. Asimismo, deberán informar al Parlamento de todas las incoherencias que puedan surgir en este ámbito» (93).

La Comisión que, como se ha dicho, queda encargada de vigilar la coherencia, tiene en su Secretaría General un Director «encargado de la coordinación de los trabajos de la Comisión en el ámbito de las relaciones de cooperación intergubernamental de los Estados Miembros (incluida la cooperación política)». Un reforzamiento de su actividad que implica un amplio ámbito de acción de la Comisión es el desarrollado por la Decisión de los ministros de AA.EE. con ocasión de la firma del Acta Unica que prevee la cooperación de las misiones de los Estados Miembros y las delegaciones de la Comisión en terceros países y cerca de organizaciones internacionales. La función de garantía de la coherencia por parte de la Comisión queda referida a su ámbito de competencias establecido en los Tratados constitutivos y sus modificaciones.

CONCLUSIONES

I. El lento, aunque decidido, proceso de consolidación de la CPE constituye uno de los temas de mayor interés del proceso de integración europea. Las razones de ello resultan fácilmente identificables y todas ellas responden a un problema único: la limitación que en lo político padece la construcción europea vertebrada en torno a las Comunidades Europeas. Inevitable es, en tales circunstancias, que la CPE sea en muchas ocasiones objeto de una lectura en la que se la configura como la estructura que absorbería todo el déficit político comunitario. Ciertamente que el Acta Unica Europea, con su declaración de que Comunidades Europeas y CPE constituyen los pilares de la proyectada Unión Europea, contribuye de forma notable a esta consideración de la CPE. Por su estructura, su función y la relativa debilidad de la articulación de la relación con la actividad comunitaria, la CPE —se ha intentado exponer en estas reflexiones— difícilmente puede cubrir tan amplio y esencial ámbito.

(93) DOCE de 12.1.87, n.º C 7/83.

II. La estructura refleja debilidades graves que los buenos resultados del «pragmatismo y flexibilidad» no deben hacer que se infravaloren. La estructura institucional, que sólo impropiaamente puede así llamarse pese a ciertos excesos retóricos de las Disposiciones comunes del Acta refiriéndose a las instituciones de la CPE y sus «poderes y competencias», queda, en ausencia de verdaderas obligaciones jurídicas, configurada como un complejo sistema con el fin de hacer posible, y a lo sumo facilitar, un *consenso* sobre cuestiones identificadas como de interés para la CPE que se expresa en fórmulas carentes, a su vez, de carácter vinculante. El objeto de la CPE, en definitiva la formulación y aplicación de una política exterior «europea» —que no común—, identificable como un sistema de «diplomacia concertada», adolece de similares defectos. Es cierto que una definición muy precisa de objetivos, posiblemente, podría derivar en un cierto encorsetamiento de una flexibilidad que hace de la CPE una acción versátil, pero los actuales niveles de indefinición de la misma entiendo que tienen un efecto negativo para conseguir un nivel de cohesión elevado en el difícil terreno de las políticas exteriores de doce Estados. En fin, tampoco parece, como ha quedado expuesto suficientemente, satisfactoria la «coherencia» como elemento que define la relación entre la actividad comunitaria y la CPE. Y ello, no tanto en función del postulado en sí mismo, que tal vez sea el más adaptado a la situación de desarrollo de la CPE, sino en la escasa regulación de los medios para su consecución si se exceptúan los notables desarrollos del Parlamento Europeo en la materia.

III. No obstante, pese a ello, no es posible ignorar que la CPE ha sido objeto de una importante evolución en cualquiera de los tres elementos objeto de atención en este estudio: la estructura, la función y la relación con la actividad comunitaria. En el primero, la consolidación de la Presidencia como eje en la CPE y la institucionalización de la Secretaría constituyen los dos avances más notables. El incremento de actividad en la CPE y los innegables resultados obtenidos tanto en la participación en conferencias y organizaciones internacionales como en la presencia de los Doce en las más importantes crisis internacionales han reforzado una suerte de «acquis» en la CPE de indiscutible solidez. Algunos de los acontecimientos señalados, por último, han puesto de manifiesto la importancia y el interés de consolidar la vinculación de la actividad comunitaria y la CPE, como el caso de la CSCE, como garantía de una correspondencia entre el significado interno y exterior de una construcción unitaria sin cuyo concurso será difícil entender la idea de una Unión Europea.