

LA COMUNIDAD EUROPEA: ¿ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL O SISTEMA POLÍTICO?¹

Fulvio Attinà

*Catedrático de Relaciones Internacionales
Universidad de Catania (Italia)*

Resumen

La Comunidad Europea es un actor único en el marco, histórico y actual, de las relaciones internacionales. Nos hallamos frente a un proceso federativo, distinto de cualquier otra forma de cooperación intergubernamental, que ha obligado a los sistemas políticos nacionales a adaptarse a la aparición de estructuras políticas de naturaleza supranacional.

La dimensión internacional de la Comunidad queda recogida, a partir del Tratado de Unión Europea (1992), en cuatro marcos: el comercio, la ayuda internacional a los países en desarrollo, la política exterior y la política de seguridad y de defensa.

En el terreno de la cooperación internacional al desarrollo, hay que destacar la existencia del Convenio de Lomé IV firmado en 1989 por los doce países de la Comunidad y sesenta y nueve países ACP.

En el terreno de la política exterior y de seguridad, la Comunidad tiene una experiencia de más de veinte años. Desde la Cumbre de la Haya (1969), los Doce se han dotado de un mecanismo de coordinación diplomática: la Cooperación Política Europea. Con el reciente Tratado de Unión Europea (1992), los Doce han previsto un mecanismo más desarrollado: la Política Exterior y de Seguridad Común. Dicho mecanismo —basado en la idea de «acción común»— es un pilar básico para la construcción de una futura Europa federal. En el terreno de la defensa, sin embargo, se prevén mayores dificultades.

Abstract

The European Community has a unique character in the present and historical framework of International Relations. We are confronted by a federative process quite distinct from all other forms of intergovernmental cooperation, which has forced national political systems to adapt themselves in the face of political structures of supranational nature.

1. Este artículo es el resumen, revisado y actualizado, de un curso impartido en el marco de la asignatura «Problemas actuales de las Relaciones Internacionales», durante el curso 1990-1991, en la Facultat de Ciències Polítiques i de Sociologia de la Universitat Autònoma de Barcelona.

The international dimension of the Community is outlined in the Treaty of European Union (1992) in four frameworks: trade, international aid to developing countries, common foreign policy and security and defense policy.

In the field of international cooperation for development, the existence of Lomé Agreement, signed in 1989 by the Twelve and sixty-nine ACP countries, is underlined.

In the area of foreign and security policy the Community has more than twenty years of experience. From the Summit of The Hague (1969) the Twelve have created an instrument for diplomatic coordination: European Political Cooperation. Within the recent Treaty of European Union (1992), the Twelve have introduced a more developed instrument: the Common Foreign and Security Policy. This mechanism —based on the idea of «common action»— is a fundamental pillar for the construction of a future federal Europe. In the field of defense, however, greater difficulties are foreseen.

Desde su origen en la Europa del siglo XVI, el sistema de estados no ha conocido procesos federativos equivalentes al que estamos viviendo en Europa occidental desde los años cincuenta. Un sistema de instituciones y de reglas, basado en acuerdos gubernamentales y sostenido mediante impulsos ideológicos y presiones económicas, ha recibido competencias cada vez más amplias en áreas reservadas tradicionalmente a los gobiernos estatales; de tal manera que los sistemas políticos estatales han debido adaptarse a la aparición de otras estructuras políticas de naturaleza supranacional o federal; aceptando que decisiones legislativas, adoptadas a nivel comunitario por procedimientos no puramente intergubernamentales, se aplicasen de manera directa en sus territorios nacionales.

Ello indica que la Comunidad es algo distinto de una particular forma de cooperación intergubernamental. De tal manera que entre los países de la Comunidad existen relaciones diferentes de las existentes entre estados vinculados por los tradicionales tratados de cooperación intergubernamental. Así, por ejemplo, el método de funcionamiento de la CECA (creada por el Tratado de París de 1951), que violaba claramente la noción tradicional de la soberanía nacional, constituye el punto de partida de las comunidades europeas. Sin embargo, esos primeros pasos de carácter supranacional dan lugar en los años sesenta (con la CEE en funcionamiento, desde el Tratado de Roma de 1957) a un reforzamiento del método intergubernamental, a la vez que, de manera paradójica, los países comunitarios son conscientes de la oportunidad política de lanzar nuevas políticas y nuevas reglamentaciones.

Desde sus orígenes hasta el Tratado de Unión Europea (Maastricht, 1991), la Comunidad Europea es una realidad en movimiento que plantea múltiples preguntas sobre su propia naturaleza. Nos podemos plantear si se trata de un proceso únicamente jurídico dirigido por los gobiernos de los es-

tados que continúan siendo soberanos e independientes —a la manera de una organización internacional tradicional— o de un proceso de formación de un nuevo sistema político destinado a englobar aquellos estados en una unión federal. El interés por la naturaleza de la Comunidad ha aumentado en los últimos años, junto al debate político que han generado las transformaciones comunitarias en el marco de la Nueva Europa (Attinà 1993, Barbé y Grasa 1992, Wallace 1990). En dicho marco se plantea el carácter de la Comunidad como actor internacional. Las actuaciones de los Doce en recientes crisis internacionales —la guerra del Golfo o las guerras en la antigua Yugoslavia— han planteado de manera clara una cuestión siempre difícil: la definición de la Comunidad en tanto que actor internacional. Precisamente la Guerra del Golfo llevó a algunos comentaristas a caracterizar a los Doce de «gigante económico, enano político y gusano militar». En este artículo se pretende revisar de manera amplia esa triple dimensión de la actividad internacional de los Doce.

LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA COMUNIDAD

Alrededor de ciento cincuenta estados han acreditado misiones diplomáticas ante la Comunidad, y ésta tiene más de noventa delegaciones y oficinas que la representan ante estados terceros y organizaciones internacionales.

Al atribuir a la Comunidad competencias en relaciones exteriores, los tratados constitutivos reconocían que la integración económica se proyectaría al exterior. Los tratados se referían tan sólo a las relaciones económicas y comerciales, dando por descontado que éstas eran diferenciables de las políticas y que la Comunidad podría actuar en el sistema internacional de forma diferente a como lo hacen los estados. Sin embargo, a finales de los años sesenta lo aquel entonces Seis tuvieron que aceptar que la dimensión política no podía sustraerse a la necesidad de coordinación. Así nació en 1970 un mecanismo de cooperación en política exterior, conocido como Cooperación Política Europea (CPE). En la década siguiente se empezó a hablar de la posibilidad de coordinar otro sector de los asuntos exteriores de importancia fundamental, el de la seguridad y la defensa. Este último entró simbólicamente a formar parte de los intereses de la Comunidad a través de su inclusión en el Acta Única Europea (1986), que declaraba la disponibilidad de los gobiernos a coordinar sus posiciones «en los aspectos políticos y económicos de la seguridad». Sin embargo, hay que esperar al Tratado de Unión Europea (1991) para que esta extensión de competencias empiece efectivamente a tomar forma. Hoy se puede hablar con precisión de relaciones internacionales de la Comunidad englobando cuatro ámbitos que tienen, sin embargo, diversos grados y formas cen-

tralizadas de decisión: el comercio, la ayuda internacional a los países en desarrollo, la política exterior y la política de seguridad y defensa.

La capacidad económica y comercial de la Comunidad la convierte en un actor determinante del sistema económico internacional al que todos los actores deben tomar en consideración y del que intentan ser socios (Edwards y Regelsberber, 1990). De ahí que la Comunidad haya concluido un gran número de acuerdos económicos de diverso contenido y denominación, tanto bilaterales como multilaterales (Groux y Manin, 1985; Peláez Morón, 1989; Sideri, 1990).

La Comisión es la encargada de mantener las relaciones externas de la Comunidad, de representarla y de participar en los trabajos de las organizaciones internacionales (los artículos 228 a 231 del Tratado CEE citan explícitamente a las Naciones Unidas, el GATT, el Consejo de Europa y la OCDE). En el terreno de las relaciones comerciales, la Comisión dirige las negociaciones formales, por encargo del Consejo de Ministros y asistida por un comité nombrado por este último. Asimismo, y en lo relativo a los intercambios comerciales, la Comisión se ve envuelta, de manera continua, en negociaciones informales con gobiernos varios. La discrecionalidad de la Comisión en las negociaciones internacionales es controlada por los gobiernos; si bien la Comisión se ve, de manera realista, obligada a adoptar, siguiendo en cada momento la orientación dominante en los gobiernos de los países comunitarios, posiciones más proteccionistas o más liberales. Una vez concluida una negociación comercial, el Consejo de Ministros delibera y decide por mayoría cualificada sobre la propuesta de acuerdo presentada por la Comisión. Si bien, no está previsto solicitar la opinión del Parlamento, éste puede ser oído, de manera voluntaria, por parte de la Comisión o del Consejo.

En relación con el Parlamento, hay que mencionar que el Acta Única establece que en los acuerdos de asociación con terceros países (previstos en el art. 238 del Tratado CEE) se aplique —como en el caso de la admisión de nuevos estados en la Comunidad— el procedimiento llamado de «opinión conforme». Este procedimiento prevé que la decisión del Consejo de Ministros sea precedida por el acuerdo del Parlamento emitido por mayoría absoluta de sus miembros. Los acuerdos de asociación tienen una gran importancia política porque establecen una conexión entre las economías de los estados comunitarios y las de los estados asociados, que va más allá de la apertura o la regulación de simples relaciones comerciales. Era justo, por tanto, que desde el punto de vista del desarrollo del proceso democrático que, además de los gobiernos que se pronuncian durante las negociaciones interactuando con la Comisión, también el Parlamento (como institución de representación política de la Comunidad) fuera llamado a pronunciarse sobre estos actos de relaciones internacionales de los Doce. La experiencia muestra que el Parlamen-

to ha decidido hacer pleno uso del procedimiento. Así, en 1988, y a pesar del visto bueno de la Comisión y del Consejo, frenó durante algún tiempo la conclusión de acuerdos con Israel y con Turquía. En este terreno, la defensa de los derechos humanos se prevé como el tema que mayores dificultades genere entre el Parlamento y las otras instituciones.

La cooperación con los países en vías de desarrollo constituye otro capítulo políticamente relevante de las relaciones económicas externas de la Comunidad (Costa, 1990; Notzold y Freiherr, 1990; Pennisi, 1990). La primera política de cooperación internacional al desarrollo de la Comunidad fue regulada por la Convención de Yaoundé (1963), que relacionaba a los seis estados miembros con países africanos que habían sido sus colonias, respondiendo a la política de asociación prevista por el Tratado CEE (parte IV), que Francia había requerido explícitamente para conservar los vínculos con sus antiguas colonias. El ingreso del Reino Unido —con sus vínculos incluso institucionales (Commonwealth) con el mundo ex colonial— amplió el marco de esta política, que fue totalmente renovada por la primera Convención de Lomé, firmada en 1975.

La Convención de Lomé creaba el llamado grupo ACP (países de África, Caribe y Pacífico), formado en aquel entonces por cuarenta y seis países, al que la Comunidad ofrecía por un periodo de cinco años un paquete de ayudas económicas (constitución del Fondo Europeo de Desarrollo), preferencias comerciales (abolición de la reciprocidad para permitir la penetración de los productos de los países ACP en la Comunidad) y garantías para las rentas de las exportaciones (Stabex), todo ello organizado dentro de un marco institucional de consultas. En aquel momento se consideraba que el Tercer Mundo era un actor en la economía internacional dotado de cierto poder negociador en el campo de las materias primas. Hay que recordar, asimismo, que por aquella época el tema del Nuevo Orden Económico Internacional había tomado forma en la UNCTAD y, de manera amplia, en todo el sistema de Naciones Unidas.

La Convención de Lomé parecía seguir la línea de las esperanzas de transformación de los regímenes económicos internacionales y se consideraba como un acuerdo prioritario entre dos grupos de países que representaban el norte y el sur de la economía internacional. Sin embargo, cinco años después de la firma de la Convención las condiciones económicas de los países ACP no parecían haber mejorado. Así pues, la cooperación no había logrado sus objetivos y, en consecuencia, había fracasado el objetivo de promover la industrialización de los países ACP. En dicho contexto se renegoció la Convención y se optó por la firma de Lomé II. Los países ACP no podían permitirse la pérdida de la ayuda comunitaria. Sin embargo, ante la recesión económica de finales de los setenta, los gobiernos comunitarios mostraban escasa dispo-

nibilidad a conceder nuevos privilegios a sus socios. Tampoco la tercera convención (1986-1990) comportó mejores condiciones para los países ACP, que cada vez són más marginales respecto a los intereses políticos y económicos de los países comunitarios. En diciembre de 1989 se firmó Lomé IV que, aparte de su duración (un período de diez años y el número de países ACP, ya 69), conserva las características de las anteriores.

Con el Tratado de Maastricht, la cooperación al desarrollo entra a formar parte de la política de la Comunidad (Título XVII de la parte III del Tratado). Así, la política de la Comunidad en este terreno se considera complementaria de las políticas llevadas a cabo por los estados miembros; de tal manera que los gobiernos de los Doce, aun manteniendo su competencia para negociar y concluir acuerdos internacionales en materia de cooperación al desarrollo, han de coordinar sus políticas y sus programas de ayuda con los de la Comunidad.

La política de cooperación de la Comunidad persigue objetivos recogidos en el Tratado de Maastricht: favorecer el desarrollo económico y social de los países en vías de desarrollo, luchar contra la pobreza, conseguir la inserción armoniosa de los países en desarrollo en la economía mundial y, a su vez, consolidar en estos países la democracia, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos. De cara a la consecución de dichos objetivos, la Comunidad puede lanzar planes plurianuales de cooperación contando con la contribución del Banco Europeo de Inversiones.

LA COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA

El origen lejano de la política exterior y de seguridad común (PESC) se halla en la declaración de la cumbre de jefes de estado y de gobierno de La Haya de 1969, que abrió el camino para la puesta en funcionamiento del mecanismo de Cooperación Política Europea (Barbé, 1989; de Vree, 1987; Ifestos, 1987). El origen más reciente y específico de la aproximación de la seguridad y de la defensa a la política exterior se encuentra, de hecho, en el Acta Única de 1986 y, sobre todo, en el Tratado de Maastricht.

En la cumbre de La Haya, los gobiernos reconocieron que «una Europa unida» debe responder adecuadamente a las responsabilidades de su presencia en el mundo de las relaciones internacionales. En la siguiente cumbre de Luxemburgo (octubre 1970), los jefes de estado y de gobierno aprobaron el informe del Comité Davignon, encargado de estudiar el tema. Dicho Informe establecía que los objetivos de la cooperación política deberían ser:

- a) un mejor entendimiento recíproco sobre los grandes problemas internacionales a través de consultas e intercambios regulares de información;

- b) una mayor solidaridad basada en la armonización de los puntos de vista de las diplomacias de los entonces Seis, en la coordinación de sus posiciones y, dentro de lo posible, en la acción común.

La Comisión y el Parlamento se mantenían al margen de esta cooperación, creándose así un mecanismo intergubernamental en paralelo a la estructura comunitaria. Así, la Comisión sería informada sólo si la cooperación política interfería en la actividad comunitaria. El Parlamento, por su parte, sería informado periódicamente en coloquios informales. El mecanismo de la CPE debía funcionar con reuniones semestrales de los ministros de Exteriores y con reuniones trimestrales de un comité político compuesto por los directores de asuntos políticos de los ministerios de exteriores. Este Comité, a su vez, podía crear grupos de expertos. El mecanismo se veía completado por la designación por parte de cada ministro nacional de un funcionario de enlace (un corresponsal europeo) y el conjunto de dichos funcionarios constituía el Grupo de Corresponsales. Se ve, por tanto, que la idea de la comunicación entre los diversos ministerios de exteriores es la base del edificio que, creado por el Informe Davignon, se irá perfeccionando con el paso de los años.

Así, en 1973, el Informe de Copenhague actualizaba la base institucional de la CPE con una serie de innovaciones, como la puesta en funcionamiento de un sistema de telecomunicaciones (télex) entre los ministerios de exteriores de los, ahora, Nueve; el paso a trimestrales de las reuniones de los ministros de exteriores; la consolidación de los grupos de trabajo; la definición de consultas regulares entre las embajadas de los Nueve en países terceros y la atribución de funciones en materia de CPE a la presidencia de turno de la Comunidad. Además, los gobiernos se comprometían a consultarse con el objetivo explícito de «llegar a políticas comunes sobre problemas concretos» y, en diciembre de 1973, se promulgaba la Declaración sobre la Identidad Europea, con la cual los Nueve intentaban presentarse como un frente unido al resto del mundo. En dicha Declaración, los Nueve afirmaban que «actuando como una única entidad, se comprometen a promover relaciones armónicas y constructivas con los países terceros (...) De cara a futuras negociaciones en las que los Nueve se relacionen colectivamente con otros países, las instituciones y los procedimientos elegidos deberán permitir que se respete el carácter específico de la entidad europea. En los contactos bilaterales con otros países, los estados miembros se basarán cada vez más en posiciones comunes acordadas».

No obstante, la práctica no se ajustó de manera inmediata a las intenciones. Así, las consecuencias de la guerra del Yom Kipur fueron nefastas para la recién definida solidaridad diplomática de los europeos. Frente al embargo petrolífero de los países árabes, Holanda se quedó sola (la más afectada por el

embargo) y cada uno de los Nueve actuó de manera independiente a la hora de decidir la política a adoptar frente al *shock* petrolífero, primando los intereses económicos nacionales sobre la solidaridad europea.

Además, la fórmula de la Identidad Europea había producido malestar en Estados Unidos, donde el secretario de estado Henry Kissinger reaccionó con la propuesta de una nueva Carta Atlántica cuyo objetivo era contrarrestar los efectos «europeizadores» de la CPE. Rápidamente se vio como el malestar americano afectaba negativamente a la solidez de la identidad europea. Las diferencias entre los Nueve llevaron al acuerdo de Gymnich (reunión celebrada en un castillo alemán de dicho nombre el 21 de abril de 1974), mediante el cual los ministros de exteriores establecían la posibilidad de que la presidencia de turno estableciera consultas en materia CPE, con el acuerdo previo de los Nueve, con un estado aliado o amigo (sin mencionar directamente a los Estados Unidos, pero en la mente de todos).

La creación en 1974 del Consejo Europeo de los jefes de estado y de gobierno de la Comunidad establecía un vínculo formal, al máximo nivel político, entre la Comunidad y la Cooperación Política. A partir de este momento, los ministros de exteriores debían reunirse al menos cuatro veces al año para preparar las declaraciones del Consejo Europeo, mientras que las reuniones del comité Político se convertían en reuniones casi de rutina. Las consultas entre las embajadas de los Nueve en países terceros se convertían en práctica habitual y se les añadían las consultas en el curso de conferencias multilaterales. En este terreno de profundización en la CPE, los parlamentarios reaccionan ante su posición marginal, haciendo llegar insistentemente a los responsables de la cooperación política sus opiniones sobre política internacional en forma de resoluciones e informes sobre los problemas políticos internacionales del momento.

La siguiente etapa institucional culminó con el Informe de Londres (1981), que reconocía la oportunidad de establecer un vínculo formal entre los órganos de la CPE y la Comisión Europea. Finalmente, con el Acta Única (1986) la CPE entraba formalmente en el ámbito institucional —al margen del político— de la Comunidad (Pijpers, Regelsberger y Wessels, 1988). Así, el Acta Única introdujo la constitución de un secretariado permanente de la CPE con sede en Bruselas, cerca del Consejo de Ministros. El secretariado actúa formalmente como órgano de asistencia de la presidencia del Consejo de Ministros en el campo de la política exterior, facilitando la circulación de la información, preparando las respuestas a las cuestiones planteadas en el Parlamento, organizando las reuniones y conservando los archivos de la CPE.

Aunque en el Título III del Acta Única, dedicado a la Cooperación Europea en materia de Política Exterior, ésta se refiera a los estados con la fórmula de «partes contrayentes», distinta a la comúnmente usada en los tratados

comunitarios (estados miembros) y propia de los tratados internacionales entre estados soberanos, es obvio que desde 1986 se ha producido una aproximación entre la CPE y las instituciones comunitarias. En ese sentido, a la presidencia y la comisión se ha visto explícitamente confiada la función de buscar y mantener la coherencia entre las relaciones exteriores de la Comunidad y la cooperación política europea (Ginsberg, 1989). Asimismo, el Título III aborda la polémica cuestión de la seguridad. Sin perjuicio para las alianzas de países comunitarios con la OTAN y con la UEO, el Acta recoge la convergencia de los gobiernos comunitarios sobre la idea de que también la seguridad constituye un objetivo común, y que los aspectos políticos y económicos de la seguridad deben ser objeto de coordinación.

LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

El Tratado de la Unión Europea de Maastricht contiene ulteriores y decisivos puntos a favor de la aparición de una política exterior comunitaria (Longo, 1992). El Título V recoge las Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común, con las cuales los gobiernos comunitarios han definido los objetivos, los órganos y los procedimientos de esta política. Los objetivos de la PESC abarcan tanto la defensa de los valores y de los intereses de la Unión y de sus estados miembros como la defensa de la paz, la seguridad y la cooperación internacional, así como hacer avanzar en el mundo la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales. Como principios-guía para la realización de dichos objetivos, se señala expresamente los principios de las Naciones Unidas y los contenidos en los dos documentos fundamentales de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE); es decir, el Acta de Helsinki (1975) y la Carta de París (1990).

Los instrumentos para conseguir los objetivos marcados por la PESC son los instrumentos tradicionales de la «cooperación sistemática» entre los ministerios de asuntos exteriores, además de la introducción por parte del Tratado de Maastricht del concepto de «acciones comunes» para aquellos ámbitos de política exterior en los que los Doce consideren que tienen intereses comunes. La defensa está expresamente excluida de estos ámbitos.

Los instrumentos de la cooperación sistemática, experimentados por la CPE, se destinan ahora a la formulación de posiciones comunes que permitan directamente operar al Consejo de Ministros de los Doce, en tanto que tal. La competencia de informar, de preparar las decisiones del Consejo y de supervisar la actuación de la PESC se atribuye al Comité Político, compuesto por los directores políticos de los ministerios de asuntos exteriores de los Doce.

Este Comité —que siempre ha sido fundamental para el funcionamiento de la CPE— viene a socavar el papel del Secretariado instituido por el Acta Única, lo que demuestra el intento de evitar la centralización (preferencia por órganos intergubernamentales frente a instituciones a Doce) en la PESC que contará, a diferencia de la CPE, con el nuevo instrumento de las acciones comunes. En lo que respecta al resto de instrumentos, el Tratado de Maastricht mantiene el mecanismo desarrollado por la CPE, en particular: la concertación entre las misiones diplomáticas de los Doce en países terceros y en organizaciones internacionales, la consulta al Parlamento —a través de la Presidencia de la Unión— sobre los aspectos fundamentales de la PESC y la asociación de la Comisión a los trabajos de la PESC. En concreto, la Comisión tiene en esta materia poder de iniciativa y, al igual que el Consejo, ha de informar al Parlamento sobre la evolución de la PESC. El Parlamento tendrá un debate anual sobre la PESC y puede dirigir al Consejo preguntas y recomendaciones.

Es evidente que el concepto de «acción común» —excluyendo el ámbito específico de la defensa— es el que debe conducir el proceso hacia una política exterior auténticamente comunitaria y no sólo declaratoria y simbólica. Por «acción común» se entiende un conjunto de medidas coherentes, implementadas por la Comunidad y por los estados miembros, que tienen en su base los objetivos de la PESC. El procedimiento para adoptar una acción común tiene lugar en el seno del Consejo, que decide teniendo en cuenta las orientaciones generales formuladas por el Consejo Europeo. El Consejo asume por completo la competencia sobre la definición de todos los aspectos de una acción común: objetivos generales y particulares de la acción, alcance, medios, procedimiento, condiciones y, eventualmente, duración y revisión. El mismo Consejo decidirá sobre qué aspectos de una acción común pueden ser adoptados por mayoría cualificada. La marcha de las acciones comunes es responsabilidad de la Presidencia.

El instrumento de la acción común no puede ser utilizado, como ya se ha dicho, en el ámbito de la defensa, que está implícitamente considerado como el ámbito específicamente militar de la seguridad; la cual, de hecho, es concebida con un significado más amplio que lo puramente militar. En el ámbito de la defensa, de hecho, y en tanto no se alcance una política de defensa común y, a continuación, un auténtico sistema de defensa común que es uno de los objetivos de la PESC, la Unión Europea otorga a la Unión Europea Occidental (UEO) —considerada parte integrante de la Unión— competencia para tomar decisiones y emprender acciones comunes en defensa. Mientras tanto, todas las iniciativas o decisiones de la Unión en el campo de la defensa y de la seguridad no pueden ser en perjuicio de la OTAN, ni pueden limitar la política de defensa bilateral y multilateral (en el marco de la UEO y de la OTAN) de los doce estados miembros.

Si la política exterior y de seguridad sigue sin pertenecer, por completo, al gobierno central de la Comunidad y si los gobiernos estatales continúan desarrollando políticas exteriores individualizadas, existe ya ahora un largo elenco de casos y un consistente número de cuestiones políticas internacionales en las cuales la política exterior común no se distingue apenas de las políticas estatales. En efecto, en los últimos años la concertación de las políticas exteriores se ha consolidado, tanto en algunos foros multilaterales (Naciones Unidas, CSCE, relaciones con otros grupos de países como la ASEAN, Centro América y la Liga Árabe), como en situaciones de crisis (Golfo Pérsico y Oriente Medio).

EL BALANCE DE LA ACTUACIÓN DIPLOMÁTICA DE LOS DOCE

En conjunto, los aspectos europeos de la competición Este-Oeste han constituido la parte más importante de la acción política internacional de la Comunidad, porque los gobiernos han querido explotar el ámbito comunitario para reforzar la cooperación regional europea, que se había deteriorado en los primeros años ochenta como consecuencia de problemas como los eurómiles y la crisis polaca, pero que ha pasado a ocupar un lugar central a partir del hundimiento de los regímenes comunistas de la Europa Central y Oriental.

Hasta 1971, los gobiernos del Este se habían negado a reconocer la existencia de la CE, considerándola un instrumento más de la política americana de contención de la Unión Soviética. En 1972, Breznev reconoció la realidad de la integración económica europea y al año siguiente el Comecon entraba en contacto con la CE, expresando su interés por establecer un diálogo. La política comunitaria frente al bloque del Este consistió en rechazar todo contacto grupo a grupo, con la intención de socavar el papel de la Unión Soviética en los otros países del Este. De ese modo, los contactos entre la Comunidad y los países del Este eran escasos, antes de los cambios iniciados con la caída del Muro de Berlín. A partir de 1989, el signo de las relaciones entre la Comunidad y los países de Europa Central y Oriental, surgidos de la desaparición de los regímenes comunistas, sufre un cambio de ciento ochenta grados. De una relación menor, esos países pasan a convertirse en el problema central de la Comunidad en su dimensión externa. De tal manera que en 1992 tres países del antiguo bloque del Este (Hungría, Polonia y Checoslovaquia, dividida en enero de 1993 en dos estados) ya habían firmado acuerdos de asociación con la Comunidad, primer paso en el proceso de una futura adhesión. En términos de la Comunidad Europea como actor internacional, el interés de los países del Este por acercarse a los Doce confiere a la Comunidad un papel de

primer orden en las relaciones internacionales de la post-guerra fría en tanto que «fuerza magnética», con un gran potencial estabilizador para la nueva Europa (sin fronteras ideológicas) entre sus manos.

Otro sector importante —y complejo— de las relaciones internacionales de la Comunidad lo constituyen las relaciones con Oriente Medio, para las cuales siempre se ha intentado crear «un marco de diálogo constructivo». El Consejo Europeo de Madrid (junio de 1989) modificó el contenido de la Declaración de Venecia de 1980 —núcleo de la política europea en el Próximo Oriente—, en la que se pedía la asociación de la OLP a las negociaciones sobre la paz en la región. En Madrid, los Doce declararon que la OLP debería ser un participante de pleno derecho en las negociaciones, a la vez que solicitaban de los países árabes el establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel. Sin embargo, el gobierno de Tel Aviv rechazó la propuesta comunitaria, cuyo efecto, de todos modos, fue la reapertura del diálogo euro-árabe en diciembre de 1989. Este diálogo ha sido el mecanismo ideal en las relaciones euro-árabes. Sin embargo, el tema de Israel y, más recientemente, la Guerra del Golfo han paralizado una y otra vez el trabajo de este mecanismo bilateral (Comunidad Europea-Liga Árabe) que debía abordar al unísono cuestiones económicas (competencia de la Comunidad) y cuestiones diplomáticas (propias de la Cooperación Política).

Se ha mencionado brevemente dos de las grandes áreas en las que los Doce han centrado buena parte de su esfuerzo en el terreno internacional. A pesar de los cambios fundamentales en el sistema internacional, ambas áreas (la Europa no comunitaria y el mundo árabe) siguen siendo dos de los ámbitos prioritarios de la actividad internacional de los Doce. Si bien, ahora más que en la época de la guerra fría determinada por el enfrentamiento de las superpotencias, los Doce gozan de mayor margen de maniobra y, por tanto, de mayor responsabilidad en el terreno internacional. Sin embargo, en momentos de definición como los actuales, los miembros de la Comunidad han mostrado reticencias serias a la hora de comprometer su diplomacia y su defensa en un proyecto común. El Tratado de Maastricht, que como hemos visto mantiene el carácter intergubernamental de la PESC, y las diferencias de los Doce en cuestiones trascendentales como la descomposición de Yugoslavia, limitan el papel de los Doce como actor diplomático consolidado en el sistema internacional de post-guerra fría.

LA PESC EN EL MARCO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Aunque la política exterior y de seguridad continúe sin pertenecer como competencia plena al gobierno central de la Comunidad y los gobiernos es-

tatales continúen desarrollando políticas externas individuales, como ya se ha dicho, actualmente se puede encontrar un amplio número de situaciones en las que ya no se distingue entre política exterior y políticas exteriores estatales.

Ginsberg (1989) da una explicación del proceso de formación de la política exterior común, válida para el proceso de integración comunitaria en su conjunto: se prefiere las acciones comunes sobre las acciones individuales porque ofrecen las ventajas de las economías de escala; esto es una política que tiene costes y riesgos inferiores a los de las políticas individuales y un peso mayor que el de éstas últimas. Si bien este autor considera que aún no se puede hablar de una política exterior autosuficiente ni de la configuración de una política exterior autosuficiente. Ginsberg (1989), quien ha cuantificado el incremento de la cooperación en la política exterior de los países comunitarios del año 1958 al 1985, distingue entre «acción conjunta» y «política exterior conjunta»: la primera es una acción aislada (por ejemplo, el plan de paz para Afganistán), mientras que la segunda es un conjunto de acciones intencionadamente destinado a perseguir un objetivo definido (por ejemplo, la política de los Doce en relación con el conflicto árabe-israelí). Pues bien, la Comunidad puede presumir de tener muchas acciones comunes y algunas políticas exteriores conjuntas: todo ello no constituye aún una verdadera política exterior, pero ciertamente nos acerca a conseguir ese resultado.

El debate que, a lo largo de 1992 y los primeros meses de 1993 ha movilizado a los gobiernos y a las sociedades de los países comunitarios en torno al Tratado de Maastricht y a la actitud de los Doce en la antigua Yugoslavia, ha abordado, por primera vez de manera profunda, la cuestión de la Comunidad como «actor internacional a parte entera».

Es bueno recordar en el marco de dicho debate que, en lógica federal, la política exterior de la Comunidad está destinada a asumir un carácter nuevo y específico, e incluso a modificar en una segunda fase el carácter que asumirá el proceso federal del sistema político comunitario. Un marco federal de la política exterior de la Comunidad significaría, probablemente, que junto a un centro de decisiones competente para la definición y gestión de las cuestiones comunes, continuaría existiendo una distribución de competencias de política exterior entre los estados. En otros términos, la actual PESC es una fase de un proceso de preparación de un marco federal de competencias de política exterior, que no será necesariamente un proceso de transferencia de todas las competencias del nivel estatal al comunitario. Aplicando a la política exterior el concepto de subsidiariedad, puede concebirse el sistema de la política exterior de la Unión como un sistema en el cual, junto a una autoridad central que estabiliza y dirige la política exterior común, existen autoridades estatales que dirigen su propia política exterior coherente, no contradictoria, con la política exterior de la federación, manteniendo sus propios servicios diplomáticos

e incluso pudiendo establecer relaciones autónomas con la aprobación de la autoridad central.

Las políticas exteriores estatales serán probablemente mucho más intensas a nivel de proyección geográfica o de intereses tradicionales del estado (el caso de América Latina para España, por ejemplo). Desde el punto de vista formal, las relaciones diplomáticas autónomas que le serán reconocidas a un estado serán de nivel inferior a las de la misión diplomática de la federación; sobre todo será reconocido el derecho de establecer tratados con un procedimiento que salvaguarde el control y el poder de ratificación por parte de la autoridad federal, para que estos tratados no entren en contradicción con la política exterior general.

El caso de la política de defensa será diferente. No puede existir más que una política de defensa, una organización centralizada de las fuerzas armadas y un único centro estratégico. Los estados no podrán organizar en cada caso su propia defensa. Por esta razón, el proceso de construcción y de federalización de la política de defensa será probablemente mucho más complejo que el proceso a desarrollar para formar una política exterior común.

Esta proyección de lo que podría ser y cómo podría funcionar la política exterior de una Europa federal nos acerca a la imagen ya conocida del estado como actor internacional. Sin embargo, y de momento, la Comunidad sigue en el marco de las relaciones internacionales gozando de un carácter único e indefinible —se han manejado los términos de federación, organización internacional, sistema político y régimen internacional (Wallace 1977), entre otros— que ha dado lugar a denominaciones propias, ya tradicionales, como la superpotencia en formación de Galtung (1973) o la potencia civil de Duchêne (1972).

En conclusión, la Comunidad Europea constituye un actor único en el marco de las relaciones internacionales cuyo papel está aún por definir, ligado a un proceso de transformación constante. De ahí el carácter simultáneo de sus potencialidades y sus debilidades, que tantas esperanzas y tantas frustraciones han generado y están generando en el marco de la Nueva Europa.

BIBLIOGRAFÍA

- Attinà, F. (1993), *Istituzioni multilaterali e scenari della politica europea degli anni novanta*, Catania, Dipartimento di Studi Politici/Università di Catania, 1993.
- Barbé, E. (1989), «La Cooperación Política Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, núm.1, pp. 79-111.
- Barbé, E. y Grasa, R. (1992), *La Comunitat Europea i la Nova Europa*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill.

- Duchêne, F. (1972), «Europe's role in world peace», en Mayne, R. (ed.), *Europe tomorrow: Sixteen Europeans look ahead*, Londres, Fontana.
- Edwards, G. y Regelsberger E. (eds.) (1990), *Europe's Global Links. The European Community and Inter-Regional Cooperation*, Londres, Pinter.
- Galtung, J. (1973), *The European Community: A Superpower in the making*, Londres, George and Unwin.
- Ginsberg, R.H. (1989), *Foreign Policy Actions of the European Community. The politics of scale*, Boulder, Lynne Rienner.
- Groux, J. y Manin, P. (1985), *La Comunità Europea nell'Ordinamento Internazionale*, Luxemburgo, Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea.
- Ifestos, P. (1987), *European Political Cooperation: Towards a Framework of Supranational Diplomacy?*, Aldershot, Avebury.
- Longo, F. (1992), «Dopo Maastricht: l'Europa verso una politica estera comune?», *Politica Internazionale*, vol. XX, núm. 1-2, pp. 17-28.
- Peláez Morón, J.M. (1989), *La capacidad de compromiso de la Comunidad Europea en el Medio Económico Internacional*, Valladolid, Universidad de Valladolid.
- Pijpers, A., Regelsberger, E., Wessels, W. (1988), *European Political Cooperation in the 1980s. A Common Foreign Policy for Western Europe?*, Dordrecht, Martinus Nijhoff.
- Sideri, S. (1990), *La Comunità Europea nell'Interdipendenza Mondiale*, Milán, Unicopli.
- Vree, J.K. de (ed.) (1987), *Towards a European Foreign Policy. Legal, Economic and Political Dimensions*, Dordrecht, Martinus Nijhoff.
- Wallace, W. (1977), «Less than a Federation, more than a Regime. The Community as a Political System», en Wallace, H., Wallace, W. y Webb, C. (eds.), *Policy making in the European Community*, Chichester, Wiley, pp. 403-436 (edic. de 1990).
- Wallace, W. (1990), *The transformation of Western Europe*, Londres, Pinter.