

LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA EN LAS NACIONES UNIDAS (ALGUNAS REFLEXIONES)

por JUAN ANTONIO CARRILLO SALCEDO (*)

1

EL papel de las Comunidades Europeas en las relaciones internacionales contemporáneas no está bien definido todavía. Por otra parte, la crisis de octubre de 1973, y sus consecuencias, pusieron dramáticamente de relieve la inexistencia en aquel momento de una voluntad política de los Nueve para asumir un rol activo en los asuntos mundiales.

En este contexto tiene especial relevancia el importante documento que, bajo el título de Identidad Europea adoptaron los Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros de las Comunidades Europeas en la Conferencia en la Cumbre de Copenhague, diciembre de 1973, en el que formularon una declaración de principios y expusieron un programa de acción conjunta. «Los nueve países miembros de las Comunidades Europeas, dice la declaración, estiman que ha llegado el momento de redactar un documento sobre la identidad europea que permita, principalmente, definir mejor sus relaciones con los otros países del mundo, así como las responsabilidades que asumen y el lugar que ocupan en los asuntos mundiales. Han decidido definir esta identidad en una perspectiva dinámica, y con la intención de profundizar con posterioridad a la luz del progreso realizado en la construcción europea».

El acercamiento a una definición de la identidad europea consiste en hacer un inventario de las herencias comunes, de los intereses propios, de las obligaciones particulares de los Nueve, y del estado del proceso de unificación en la Comunidad; interrogarse sobre el grado de cohesión alcanzado respecto al resto del mundo y las responsabilidades que de ello se derivan; finalmente, tomar en consideración el carácter dinámico de la construcción europea. En lo que se refiere a la cohesión de los Nueve, uno de los párrafos de la declaración de Copenhague dice literalmente:

«Si, en el pasado los países europeos han estado en condiciones de desempeñar individualmente un papel importante en la escena internacional, los pro-

(*) Director del Departamento de Derecho Internacional en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid.

blemas internacionales actuales difícilmente pueden resolverse por cada uno de ellos, de forma aislada. Los cambios registrados en el mundo y la concentración creciente de poderes y de responsabilidades en las manos de un número muy reducido de grandes potencias, implican que Europa se una y hable, cada vez más, con una sola voz, si quiere hacerse oír y desempeñar el papel mundial que le corresponde.»

Poco más adelante, en relación con el mundo, la declaración de Identidad Europea afirma que:

«La Europa de los Nueve es consciente de los deberes internacionales que le impone su unificación. Esta no va dirigida contra nadie ni se inspira en voluntad alguna de supremacía. Por el contrario, los Nueve están convencidos de que su unión será beneficiosa para toda la comunidad internacional, por constituir un elemento de equilibrio, un polo de colaboración con todas las naciones, cualquiera que sea su dimensión, su cultura y su sistema social. Se propone desempeñar un papel activo en los asuntos mundiales y contribuir así a que se respeten los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, a que las relaciones internacionales descansen en una mayor justicia; a que la independencia y la igualdad de los Estados estén mejor preservadas; la prosperidad mejor compartida y la seguridad de cada uno más garantizada. Esta voluntad debe conducir progresivamente a los Nueve a la definición de posturas comunes en el terreno de la política exterior.»

Esa declaración es sumamente importante en orden a una mejor definición del papel de las Comunidades, y de la Comunidad Económica Europea en particular, en las relaciones internacionales contemporáneas; en resumidas cuentas significa que la Comunidad asume el reto de adoptar una política exterior comunitaria, desafío difícil de afrontar si se tiene en cuenta el hecho de que no es fácil para una Comunidad hacer una política exterior propia.

2

En efecto, ya en la declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en París, en 1972, se decía que, «Europa tiene que ser capaz de hacer escuchar su voz dentro de la política mundial, aportar su propia colaboración, correspondiente a su capacidad humana, espiritual y material, y, de acuerdo con su vocación de apertura internacional, de progreso, de paz y de colaboración, defender sus propias concepciones en las relaciones internacionales». Estas, ha escrito Ralf Dahrendorf, son bellas palabras y también verdades que provocan, sin embargo, un comentario más bien cínico de los prácticos y de los afectados; de hecho, insiste Dahrendorf,

«ambas cosas son falsas, tanto la poesía como el cinismo, y tal vez este hecho,

tan difícilmente comprensible, dificulte los rudimentos de la política exterior europea» (1).

En todo caso, las palabras antes citadas resumen los objetivos de la política exterior europea: autoafirmación; aseguramiento de los intereses inmediatos, primordialmente económicos; garantía de una economía internacional abierta; cooperación sin dependencia; garantía de un mundo abierto de libre intercambio entre Estados y economías nacionales en general.

Por generales que estas consideraciones pudieran parecer, lleva razón Dahrendorf cuando señala que operativamente tienen, sin embargo, dos consecuencias importantes: en primer lugar, la responsabilidad mundial de Europa; en segundo lugar, el hecho de que, por el momento, la política exterior de los Estados Miembros no ha sido reemplazada por las relaciones exteriores de la Comunidad y mucho menos aún por una política exterior comunitaria.

Conviene recordar y tener presente en este último aspecto que el procedimiento de cooperación política en el seno de la Comunidad Económica Europea **no es un verdadero procedimiento comunitario**, sino de coordinación y concertación, y de ahí el interés del punto 4 del comunicado que siguió a la Cumbre de París, en diciembre de 1974, según el cual los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaban.

«su voluntad de llegar progresivamente a posiciones comunes y de estructurar una **diplomacia concertada** en todas las esferas de la política internacional que afectan a los intereses de la Comunidad Europea. El Presidente (del Consejo) ejerce la función de portavoz de los Nueve y se hace su intérprete en el plano diplomático. Vela porque la necesaria concertación tenga siempre lugar en tiempo hábil» (el subrayado es mío).

En efecto, y puesto que la Comunidad Económica Europea no es un superestado, no existe una auténtica política exterior comunitaria. Como ha señalado el profesor Kenneth J. Twitchett, basándose en la distinción entre **high politics** y **low politics**, la Comunidad es, ante todo, en el momento presente, una amalgama de los recursos económicos de sus Estados miembros, e incluso en este área el compromiso respecto de verdaderas políticas comunes es muy limitado (política comercial y agraria), **con lo que la mayoría de los problemas políticos permanecen bajo el control nacional** (2). El 3

(1) DAHRENDORF, Ralf: *En defensa de la Unión Europea*, Madrid, 1976, pág. 131.

(2) Sobre el problema, véase el sugestivo estudio del profesor GALTUNG, Johan: *The European Community: A Superpower in the making*, Oslo-Londres, 1973. TWITCHETT, Kenneth J.: «External Relations or Foreign Policy?», en *Europe and the World. The external relations of the Common Market*, libro cuyo editor, en sentido anglosajón del término, es el profesor Twitchett, Londres, 1976, págs. 1 y ss., en especial páginas 13-14.

Sobre la distinción entre **high politics** y **low politics**, véase el estudio de MORGAN, Roger: *High Politics: Low Politics*, Beverly Hills-Londres, 1973. Sobre la política exterior de la CEE, véase, además, DAHRENDORF, Ralf: «The Foreign Policy of the EEC», en *The World Today*, febrero 1973; en la pág. 49, el profesor Dahrendorf escribe que «the European Community is not a super-state. Rather it represents an attempt on the part of the free countries to work out some important policies together, to make common decisions in such areas, and to implement these according to procedures laid down in the (Rome) Treaty and in Community decisions».

de enero de 1973, el señor Heath podía expresar su convicción de que «a foreign policy is not a luxury for our community, but a plain necessity»; pero el hecho es que esa política exterior comunitaria no existía entonces, ni existe ahora, en cuanto tal.

Bruselas constituye, sin lugar a dudas, uno de los grandes centros diplomáticos del mundo contemporáneo, y basta tener en cuenta la amplitud de las relaciones exteriores de la Comunidad Económica Europea para verificar la afirmación anterior. Pero estructuralmente, la Comunidad es, ante todo, un medio que puede ser utilizado como un vehículo de una política multilateral, quasi-multilateral, bilateral e incluso multilateral (3). La novedad, sin embargo, de esos últimos años es que este medio está emergiendo como un actor de las relaciones internacionales contemporáneas, como un centro autónomo de decisión, por encima de dificultades innegables y a pesar de que el procedimiento de coordinación de las políticas exteriores de los Nueve sea todavía rudimentario y extremadamente débil.

3

Un paso importante en este orden de cosas se dio en octubre de 1974; en efecto, el reconocimiento de la Comunidad Económica Europea, como tal, en el plano internacional se vio favorecido por el hecho de que la Comunidad puede participar, en calidad de observador, en las reuniones y los trabajos de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de sus Comisiones, en virtud de una resolución adoptada el 11 de octubre de 1974 por la Asamblea General. Otra resolución de la Asamblea General, adoptada el mismo día, concedía idéntico estatuto al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) (4).

La adopción de la resolución 3208 (XXIX) reforzó la cooperación que ya existía en varios sectores entre las Naciones Unidas y la Comunidad. Como puso de manifiesto el representante de Francia (país que asumía la presidencia del Consejo de las Comunidades durante el segundo semestre de 1974), en una declaración hecha en nombre de la Comunidad antes de la adopción de la resolución por la Asamblea general,

«lo que hemos realizado juntos ya en materia de intercambios comerciales, de políticas comunes, en particular de la política agraria y de ayuda al desarrollo es considerable y ésta es la razón de que el establecimiento de una cooperación permanente entre la Asamblea y nuestra Comunidad nos haya parecido capaz de procurar muchas ventajas a cada una de ellas.»

Por otra parte, la declaración del representante de Francia hacía especial hincapié en el hecho de que, fundada para poner fin definitivamente a la guerra europea, la unidad económica de Europa no puede más que servir al mantenimiento de la paz y del equilibrio internacionales.

(3) En este orden de cosas, véase la obra de Ralf Dahrendorf, citada en nota 1 anterior, en especial páginas 133-134.

(4) Resoluciones 3208 (XXIX) y 3209 (XXIV), de 11 de octubre de 1974, ambas adoptadas por consenso, sin objeciones.

Ciertamente, el artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas establece que ninguna de sus disposiciones «se oponen a la existencia de acuerdos o de organismos regionales destinados a resolver los asuntos que, afectando al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales se presten a una acción de carácter regional»; pero ni la Carta ni el Reglamento de la Asamblea General prevén normas que permitan a tales organismos regionales participar en los trabajos de las Naciones Unidas. Pese a ello, es notorio que varias Organizaciones internacionales se han visto conceder un estatuto de observador y así, por ejemplo, el Consejo de Europa, la OCDE, la Comunidad Económica Europea y el Consejo de Ayuda Mutua Económica son observadores en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas; sin embargo, la Asamblea General únicamente había concedido este estatuto de observador a tres Organismos intergubernamentales: la Organización de Estados Americanos, en 1948; la Liga de Estados Arabes, en 1950, y la Organización de la Unidad Africana, en 1965.

Entre 1958 y 1967 la Comunidad Económica Europea no participó como tal en los trabajos del ECOSOC; a partir de 1967, la Comunidad fue invitada a asistir como observador y desde ese momento la Comunidad ha podido expresar su punto de vista sobre algunos de los problemas debatidos en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

Del mismo modo se convinieron modalidades de participación entre las instancias comunitarias y las Comisiones Económicas Regionales, y de ahí que, desde 1958, la Comisión participe en las actividades de la Comisión Económica para Europa en tanto que invitada del Secretariado de la Comisión. En este caso, por consiguiente, no es la Comunidad la que está representada como tal sino la Comisión, y aunque la posición de «invitado» es más precaria que la de «observador», la práctica ha puesto de manifiesto que la participación resulta bastante satisfactoria.

Por otra parte la Comunidad participa en calidad de observador permanente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en la Junta de Comercio y Desarrollo así como en sus órganos subsidiarios. En algunos casos, además, la Comunidad ha participado como negociadora en la adopción de determinados acuerdos (tales como los del estaño y el trigo), y se adhirió a estos acuerdos, con lo que su posición política y jurídica resultó ser muy superior a la de observador.

En el mismo orden de cosas, la Comunidad Económica Europea ha establecido relaciones con la mayor parte de los organismos especializados de las Naciones Unidas; así, la Comunidad es observador en la FAO y, en aplicación, del artículo 229 del Tratado de Roma, la Comisión mantiene relaciones de trabajo permanentes con la UNESCO.

4

En lo que respecta a la Asamblea General, la Comunidad ya había sido admitida como observador en los trabajos del Comité Preparatorio de la segunda década de las Naciones Unidas para el Desarrollo, cuyos trabajos se prolongaron en 1970 en el seno de la segunda Comisión de la Asamblea General.

En aquel momento, el Comité de Representantes Permanentes, a propuesta de la Comisión, consideró oportuno que la Comunidad Económica solicitase su admisión en la segunda Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, con el fin de estar

asociada a la fase final de los trabajos relativos a la Estrategia Internacional para el Desarrollo y la segunda década de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En 1971 el Consejo adoptó una decisión semejante, si bien la petición no fue presentada ni en 1970 ni en 1971.

Las Conferencias en la Cumbre de París, 1972, y Copenhague, 1973, supusieron nuevos impulsos, puestos de manifiesto, por ejemplo, en la Declaración sobre la Identidad europea; en efecto, el párrafo 21 de la Declaración dice, entre otras cosas que:

«Los Nueve, además, están decididos a contribuir al progreso internacional, no sólo en el marco de sus relaciones con terceros países, sino también mediante las posturas comunes que se proponen adoptar, cada vez que ello sea posible, en las organizaciones internacionales, en particular en la Organización de las Naciones Unidas y en sus organismos especializados.»

En el mismo orden de ideas, el Parlamento europeo había pedido a la Comisión, en julio de 1973, que hiciese lo necesario «con miras a establecer un régimen adecuado en lo que se refiere a la representación de la Comunidad en los asuntos que dependen de su propia esfera cerca de las Naciones Unidas» (5).

Una nueva gestión de la Comunidad Económica Europea se justificaba además por el hecho de que, cada vez con mayor frecuencia, la Asamblea general de las Naciones Unidas delibera sobre problemas económicos internacionales, como testimonian sobradamente la adopción de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (contenida en la Resolución 3281 (XXXIX), de 12 de diciembre de 1974), y las resoluciones adoptadas por la Asamblea general en sus VI y VII períodos extraordinarios de sesiones (abril-mayo de 1974 y septiembre de 1975).

Por otra parte la coordinación política y diplomática entre los Nueve en el seno de las Naciones Unidas había ido ganando progresivamente significación política en estos últimos años (6), ya que si en la década de los sesenta tal concertación tuvo lugar predominantemente en el marco de la NATO y de la Unión Europea Occidental, a partir de 1973 los escenarios más importantes para la cooperación política entre los Nueve han sido la Conferencia Europea de Cooperación y Seguridad y la Organización de las Naciones Unidas. Como es obvio, los factores que han influido en este desplazamiento son muy diversos; no obstante, parece indudable que uno de los más relevantes fue la admisión de la República Federal de Alemania en Naciones Unidas, en septiembre de 1973.

Beate Lindemann ha señalado, además, recientemente, otro importante factor en este orden de cosas: la confrontación Norte-Sur, países industrializados y países en vías de desarrollo, en el marco de las Naciones Unidas, unida al declive del interés de los Estados Unidos de América en la Organización de las Naciones Unidas. Estos hechos, observa Lindemann con acierto, han traído consigo el colocar a los Nueve ante un importante reto político: servir de puente entre los países occidentales y los del Tercer Mundo y, en este proceso, reavivar la diplomacia multilateral y reforzar el papel de los países miembros

(5) Véase DO C 62, del 31 de julio de 1973.

(6) Véanse los análisis de HANSEN, Niels: «Die Europäische Politische Zusammenarbeit bei den Vereinten Nationen: Die Neun suchen in New York Profil», en *Europa Archiv*, 15/1975, y STRAFFORD, Peter: «EC at UN», en *European Community*, núm. 192, enero-febrero 1976.

de la Comunidad Económica Europea en las relaciones internacionales y, de modo especial, en el diálogo con los países en vías de desarrollo (7).

5

En este orden de cosas el señor Gaston Thorn, Presidente en ejercicio del Consejo de las Comunidades Europeas, pronunció en Nairobi, al comenzar la cuarta sesión de la UNCTAD, unas palabras extraordinariamente significativas. La Comunidad de Naciones —decía— debe afrontar hoy en día un inmenso desafío. En efecto, «esta comunidad se ha fijado como objetivo la instauración de un orden económico más justo y más equitativo que garantice a los países en vías de desarrollo una participación más grande en los frutos del desarrollo mundial, así como una mayor influencia en los mecanismos internacionales de decisión».

Un proyecto de esta naturaleza, de alcance y extensión planetarios, exige necesariamente la cooperación de todos. «Me atrevo a afirmar —insistía el señor Thorn— que en el seno de la Comunidad Europea existe la voluntad política de traducir en los hechos los objetivos a los cuales se ha suscrito. Esta voluntad política se apoya en algunas constataciones fundamentales —añadía— que es necesario desde ahora tomar en cuenta tanto en el interés de los países desarrollados como de los países en vías de desarrollo»:

— En primer lugar, el sistema económico y monetario que comenzó a funcionar después de la segunda guerra mundial se encuentra seriamente en crisis y profundamente deteriorado, como testimonian las crisis sufridas en la economía internacional en estos últimos años: crisis del sistema monetario (1971), crisis de mercados de materias primas e inflación de precios internacionales (1973), crisis del petróleo (1973-1974), crisis económica (1974-1976), que no ha permitido controlar y mucho menos acabar con la inflación.

— En segundo lugar, en este mundo que la revolución tecnológica reduce a las dimensiones de una aldea planetaria, la interdependencia de las naciones ha tomado una extensión considerable debida al crecimiento acelerado de cambios internacionales y al desarrollo del movimiento de capitales, como también a la cooperación económica.

— Finalmente, a pesar de los esfuerzos desplegados y de los progresos realizados en el curso de una década y media de cooperación internacional, la disparidad y la desigualdad entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo no se ha reducido en su conjunto, sino que incluso se ha agravado en muchos casos.

Estas verificaciones —afirmaba el señor Thorn— sugieren que la situación actual debe ser superada y que no puede serlo por un simple retorno a las concepciones que definitivamente pertenecen al pasado. «El movimiento hacia un orden económico más justo y más equitativo está desde ahora en marcha. Repito aquí —concluía— la

(7) LINDEMANN, Beate: «Europe and the Third World: the Nine at the United Nations», en *The World Today*, julio 1976, págs. 260 y ss., en especial pág. 261.

voluntad de la Comunidad Europea de asumir plenamente las responsabilidades que naturalmente le incumben en esta evolución, de la misma manera que lo hizo en el pasado» (8).

Esta voluntad política a la que se refería el señor Thorn, se ha manifestado en 1974 y en 1975 en la Asamblea General de las Naciones Unidas, tanto en los XXIX y XXX períodos ordinarios de sesiones como en las VI y VII sesiones extraordinarias. Está avalada, además, por un hecho que no es posible ignorar: la ayuda financiera proporcionada por la Comunidad en cuanto tal al Tercer Mundo se ha cuadruplicado en cinco años (1970-1975), y si tenemos en cuenta el esfuerzo realizado por los Estados Miembros de la Comunidad Económica Europea en el plano bilateral y su participación en los organismos multilaterales, la Comunidad ha llegado a ser la principal fuente de ayuda a los países en vías de desarrollo. Como el señor Thorn pudo decir en Nairobi, en mayo de 1976, «la Comunidad no tiene por qué sonrojarse de su acción, aun cuando ésta es todavía incompleta».

Un último hecho a tomar en consideración, ya antes evocado, es el creciente aislamiento de los Estados Unidos de América, su progresivo desinterés por la Organización de las Naciones Unidas. Ciertamente el discurso del Dr. Kissinger ante la VII Sesión Extraordinaria de la Asamblea General, el 1.º de septiembre de 1975, pareció marcar un punto de inflexión, pero pocas semanas después apenas si quedaban huellas del «espíritu» de la VII Sesión Extraordinaria de la Asamblea General y el aislacionismo —voluntario o no— de los Estados Unidos en la XXX Sesión de la Asamblea General, en 1975, dificultó incluso en ocasiones las consultas con sus aliados occidentales. Todo ello ha traído consigo, como no podía ser menos, el que los Nueve sean considerados como un grupo específico por otros grupos así como por los representantes de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, tanto en cuestiones políticas y de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (Medio Oriente, Chipre, etc.) como en problemas relativos al nuevo orden económico internacional.

6

La progresiva coordinación política y diplomática de los Nueve en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas se ha visto expresada y testimoniada en las declaraciones formuladas, en nombre de la Comunidad, por el representante del país miembro de la CEE a que correspondiese la presidencia del Consejo. Declaraciones que no sólo se han hecho más numerosas, sino que, además, han cambiado de naturaleza ya que, a diferencia del comienzo del proceso, no sólo han sido formuladas en sesiones plenarias de la Asamblea General, sino también en trabajos de Comisión, con lo que los Nueve han podido expresar su actitud común antes de que una resolución sea adoptada por la Asamblea y, de este modo, han podido influir en el voto de otras delegaciones. En este orden de cosas, Lindemann ha puesto de relieve acertadamente estos hechos: a través de su portavoz los Nueve formularon declaraciones comunes en

(8) Véase en Boletín de las Comunidades Europeas, 1976-5, punto 1212.

treinta ocasiones en 1975; doce en 1974; dos en 1973. En la XXX Sesión Extraordinaria de la Asamblea General, en 1975, al menos en las fases finales de las negociaciones en el Comité **ad hoc**, la delegación comunitaria enviada desde Bruselas participó en la negociación en nombre de los Nueve, aunque las declaraciones y las intervenciones oficiales fuesen realizadas por el representante de Italia, en tanto que país que en aquel momento presidía el Consejo de las Comunidades. En esa misma sesión extraordinaria de la Asamblea General, finalmente, el representante de Italia aceptó la resolución final en nombre de la Comunidad y de los Nueve, manifestando a continuación las reservas específicas de algunos Estados miembros de la CEE, **que no intervinieron individualmente** en las explicaciones que siguieron a la adopción de la resolución final mediante consenso, esto es, sin votación.

El VII período extraordinario de la Asamblea General de las Naciones Unidas constituyó, en efecto, un importante hecho para la Comunidad al menos en estos dos aspectos: de un lado, estuvo consagrado al problema del desarrollo y de la cooperación económica internacional, a cuya solución la Comunidad, abierta al mundo, había decidido aportar su propia contribución; de otro, gracias a su estatuto de observador, la Comunidad pudo participar en cuanto tal en los trabajos de la Asamblea, y su punto de vista fue presentado oficialmente en una exposición de pareceres sometida a la Asamblea General así como en el discurso pronunciado ante la Asamblea plenaria por el señor Rumor, Presidente en ejercicio en aquellos momentos del Consejo de las Comunidades.

La Comunidad, cuya delegación reunía representantes de la presidencia italiana y de la Comisión (entre ellos una persona de gran experiencia y capacidad negociadora: el señor Hijzen), tomó parte activa en los trabajos de la Asamblea tanto en el marco del plenario, como, sobre todo, en las discusiones oficiosas que permitieron llegar a la resolución finalmente adoptada. De este modo y sobre la base de un extraordinario trabajo preparatorio, la Comunidad —en contraste con la atmósfera de confrontación que caracterizó a la sexta sesión extraordinaria de la Asamblea General, en abril de 1974—, pudo orientar los debates en un sentido positivo, sobre todo en la discusión oficiosa del proyecto de resolución final, por la moderación de sus puntos de vista, y **por la innegable influencia que representaba su cohesión.**

Por otra parte, las consultas informales entre las delegaciones de los Estados miembros de la CEE se han hecho muy frecuentes, y, en muchas ocasiones, tienen lugar en salas de conferencia de la Organización de las Naciones Unidas, lo que sin duda alguna contribuye a que los otros Estados miembros de la Organización y los demás grupos que en ella existen y funcionan tengan la imagen, basada ciertamente en los hechos y en las realidades políticas, de que la Comunidad es un grupo de innegable relevancia en cuestiones relativas al orden económico internacional e incluso en cuestiones políticas y de seguridad, ya que dos de los Estados miembros de la CEE son miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La misma Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, cuya delegación reaccionó despectivamente ante la declaración de la Comunidad sobre Oriente Medio, circulada como documento oficial de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, el 6 de noviembre de 1973, preguntando irónicamente quiénes eran esos Nueve, se dirigió a los representantes permanentes de los Nueve ante la Organización de las Naciones Unidas, el 16 de octubre de 1975,

para informarles de los planes de la Unión Soviética en materia de desarme y tratar de conseguir su comprensión y apoyo (9).

Todo esto significa que un importante progreso ha tenido lugar en estos últimos años en lo que respecta a la cooperación política entre los Nueve, que la acción concertada de los países miembros de la CEE en las Naciones Unidas ha sido un factor esencial en dicho progreso. **No significa, sin embargo, que la Comunidad tenga una verdadera política exterior comunitaria**, ya que esto todavía no es cierto, e incluso cabe decir que aún se está lejos de ello. En efecto, aunque el comportamiento y los votos pueden dar la impresión de que los Nueve son más europeos en Nueva York que en sus propios países, la verdad es que persisten importantes diferencias y límites a la libertad de acción de las delegaciones de los países de CEE, sujetas a instrucciones de sus Gobiernos que, obviamente, responden a sus respectivas políticas nacionales que, con frecuencia, ni siquiera están coordinadas.

Así, por citar una vez más ejemplos relacionados con el nuevo orden económico internacional en los que las diferencias entre las posiciones de los Estados miembros de la CEE fueron notorias y significativas, recordaremos los siguientes:

a) Cuando se adoptó la Resolución 3.281 (XXXIX), de 12 de diciembre de 1974, en la que se contiene la *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*, aprobada por 120 votos a favor, seis en contra y diez abstenciones, cinco miembros de la Comunidad votaron en contra (Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Reino Unido de Gran Bretaña y República Federal de Alemania), mientras que cuatro miembros de la CEE se abstuvieron (Francia, Irlanda, Italia y los Países Bajos).

b) En el trigésimo período de sesiones de la Asamblea General, en 1975, en tres importantes cuestiones cargadas de significación política respecto de las que no hubo acuerdo entre los Nueve (con lo que sus votos fueron diferentes y unos estuvieron en la mayoría o se abstuvieron, mientras otros votaron con la minoría), la República Federal de Alemania se encontró siempre en la minoría (10).

c) En la IV Sesión de la UNCTAD, en Nairobi, pese a la impresión de cohesión y posición homogénea de la Comunidad que las palabras antes citadas del señor Thorn pudieron proporcionar, la verdad es que las diferencias entre los Nueve fueron innegables y que las posiciones de los Países Bajos y de la República Federal de Alemania resultaron una vez más contrapuestas. En este orden de cosas, baste con recordar el hecho de los dispares comentarios formulados por las delegaciones de los Estados Unidos de América, Reino Unido de Gran Bretaña y República Federal de Alemania, de una parte, y por el

(9) Citado en LINDEMANN, *loc. cit.*, en nota 7 anterior, pág. 262.

(10) Así, en las Resoluciones 3486 (XXX), 3489 (XXV) y 3517 (XXX). En la Resolución 3486 (XXX), relativa a la *Carta de derechos y deberes económicos de los Estados*, los países occidentales se abstuvieron (Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido de Gran Bretaña y Estados Unidos; el único voto en contra fue el de la República Federal de Alemania).

doctor Jan Pronk, ministro holandés para el Desarrollo y la Cooperación, de otra, con relación al Programa integrado y al Fondo Común (11).

d). Finalmente, conviene no olvidar que, en ocasiones, la Comunidad ni siquiera ha logrado un acuerdo respecto de su representación en determinadas Conferencias internacionales *ad hoc* o que, si lo ha logrado, ha sido en condiciones precarias e insatisfactorias: así, por ejemplo, el fracaso de la Comunidad es visible en la Conferencia Económica en la Cumbre (Puerto Rico, junio de 1976) y sólo en base a un compromiso de última hora pudo resolverse la petición británica respecto de la participación del Reino Unido en la Conferencia sobre la cooperación económica internacional. El señor James Callaghan, en aquel momento Secretario de Estado británico de relaciones exteriores y del Commonwealth, declaró entre otras cosas que descuidaría sus atribuciones «si no reclamara un lugar en esta Conferencia para el Reino Unido». «No hemos hecho nada, insistía, para entorpecer la presencia de la Comunidad en la conferencia, pero debo decir que si se va a la conferencia en su estado actual de falta de preparación, no preveo más que impotencia y falta de éxito». «No podemos dejar de indicar a los Estados Unidos, el Japón y la Comunidad (¡palabras de un Ministro de un Estado miembro de la CEE!), que nuestros intereses en este asunto (petróleo) son importantes» (12).

(11) En los comentarios formulados el 31 de mayo de 1976, en relación con el «integrated commodity programme and the common fund», las delegaciones alemana, británica y norteamericana hicieron especial hincapié en que «they had undertaken only to study aspects of such a programme, including the proposed common fund to finance buffer stocks and other operations, and that they would decide later whether to participate in the setting up of the fund itself».

Por el contrario, el doctor Jan Pronk, ministro holandés para el Desarrollo y la Cooperación, en nombre de dieciséis países occidentales —entre ellos España—, sostuvo «that they would work actively with the developing countries for a true and comprehensive commodity programme».

La declaración del doctor Pronk fue recordada en el discurso del ministro de Asuntos Exteriores de España, doctor Oreja Aguirre, el 27 de septiembre de 1976, ante la XXXI sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Al finalizar la IV sesión de la UNCTAD parecía que 47 Gobiernos apoyaban la creación de un Fondo común, y que estaban dispuestos a actuar unilateralmente; las contribuciones que 16 de estos países estaban dispuestos a prestar ascendían a quinientos millones de dólares.

Véase *Keesing's Contemporary Archives*, 1976, 27832.

(12) Sobre las declaraciones del señor Callaghan, véase *Boletín de las Comunidades Europeas*, 1975-10, punto 1111.

En función de tales declaraciones, el Parlamento europeo adoptó, el 16 de octubre de 1975, la siguiente resolución acerca de la Conferencia sobre la Cooperación Económica Internacional:

«El Parlamento europeo,

habiendo tenido conocimiento del resultado de la reunión del Consejo de Ministros del 7 de octubre de 1975 referente a la preparación de la Conferencia de París entre países industrializados, los países productores de petróleo y los países en vías de desarrollo, y más especialmente el anuncio de que un Estado miembro estaría representado individualmente,

1. Expresa su temor de que semejante actitud pueda constituir una amenaza para el porvenir de una política comunitaria de la energía;
2. Se halla convencido de la necesidad de que la Comunidad hable a través de una sola voz en tales ocasiones;
3. Encarece a todos los Estados miembros que concilien sus puntos de vista para preparar la Conferencia sobre la Cooperación Económica Internacional;

Estos ejemplos confirman sobradamente el hecho de que la Comunidad Económica carece aún de una verdadera política exterior comunitaria, por la sencilla razón de que la integración alcanzada todavía es muy limitada, por lo que en el plano de las relaciones internacionales los Nueve se encuentran en el nivel de cooperación y no en el de integración política. Algunos de los ejemplos, además, como el de la disparidad de posiciones registradas en importantes cuestiones entre la República Federal de Alemania y los Países Bajos, tienen un significado más hondo, al menos por las siguientes razones: en primer lugar, porque ponen en peligro la posibilidad de que la Comunidad Económica Europea pueda servir de puente en el enfrentamiento entre países desarrollados y países en vías de desarrollo; en segundo lugar, y sobre todo, porque la disparidad de comportamientos y de concepciones en el interior de la Comunidad puede desencadenar fuerzas centrífugas capaces de deshacer incluso el embrión de proceso de integración política que la Comunidad es.

En un momento cargado de incógnitas como el actual, y en el que el informe Tindemans proclama como uno de los objetivos a alcanzar el que la Comunidad tenga una voz en el mundo, el contraste entre las posiciones conservadora y progresista, evidente en relación con la Carta de derechos y deberes económicos de los Estados o en la IV Sesión de la UNCTAD, va mucho más allá de la contraposición entre posturas políticas diferentes: de un lado, porque sitúa al Reino Unido y a la República Federal de Alemania en posiciones muy cercanas a las de Estados Unidos; de otro, porque la

4. Encarga a su Presidente que transmita la presente resolución al Consejo y a la Comisión de las Comunidades Europeas» (véase en **Boletín de las Comunidades Europeas**, 1975-10, punto 1112).

Finalmente, en la reunión del Consejo Europeo en Roma, los días 1 y 2 de diciembre de 1975, fue posible llegar a una solución de compromiso; de acuerdo con el texto publicado tras la reunión del Consejo Europeo «en la Conferencia sobre la Cooperación Económica Internacional, la Comunidad estará representada por una delegación única. El portavoz de la Comunidad será el Presidente del Consejo y la Comisión. Durante la Conferencia ministerial, el Presidente de la delegación comunitaria podrá invitar a los representantes de los Estados miembros a presentar comentarios adicionales a la luz de su experiencia y de acuerdo con el mandato otorgado. En cada Comisión, los portavoces de la Comunidad estarán asesorados por una delegación de la Comunidad, que comprenderá a representantes de los Estados miembros. En el marco de los procedimientos de coordinación de la Comunidad, se podrá acordar que un miembro de la delegación de la Comunidad sea invitado por la Presidencia a presentar comentarios sobre algunas cuestiones específicas en el marco del mandato. Dichas declaraciones no estarán en desacuerdo con la posición adoptada por la Comunidad. A medida que el diálogo se desarrolle, el mandato será elaborado todavía más, según el procedimiento comunitario» (véase en **Boletín de las Comunidades Europeas**, 1975-11, punto 1104, pág. 9).

Con respecto a la Conferencia de Puerto Rico, el portavoz de la Comisión de las Comunidades Europeas hizo, el 23 de junio de 1976, la siguiente declaración: «La Comunidad como tal no irá a Puerto Rico. La posición de la Comisión, que era favorable a la presencia de la Comunidad representada por el Presidente del Consejo y el Presidente de la Comisión, se justifica por el hecho de que en esa Conferencia se evocarán cuestiones que tocan los intereses de la Comunidad europea. La Comisión se duele de que esa consideración de razón no haya prevalecido; espera que los Estados miembros presentes se empeñarán porque los resultados de la Conferencia sean conformes con los intereses de la Comunidad, teniendo entendido que no se tomará ninguna decisión en los campos que son de competencia comunitaria. La cuestión general que suscita a la Comunidad la convocatoria de tales reuniones será debatida en el próximo Consejo Europeo» (véase en **Boletín de las Comunidades Europeas**, 1976-6, punto 2201).

posición holandesa pone en cuestión, inevitablemente, el frágil y precario mecanismo de cooperación política entre los Nueve. En efecto, la delegación holandesa en Naciones Unidas suele consultar a otros países occidentales, industrializados, que sostienen actitudes semejantes a las suyas, tales como Canadá, Noruega y Suecia; y en Nairobi, el doctor Jan Pronk comentó la resolución sobre el Programa integrado y el Fondo Común en nombre de los países occidentales (Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia, Suiza y Turquía), todos ellos miembros de la OCDE y de los que sólo seis son miembros de la CEE, distanciándose así de la posición de Francia, Reino Unido de Gran Bretaña y República Federal de Alemania.

El hecho pudiera ser interpretado como rebelión de los pequeños frente a los grandes de la Comunidad; también como expresión de una tendencia centrífuga, de consecuencias todavía hoy imprevisibles, pero que sin duda puede poner en cuestión el frágil **acquis communautaire** en el problema de una política común en las relaciones entre países desarrollados y países en desarrollo, comprometiendo la cooperación política entre los Nueve y, **a fortiori**, su integración política. A no ser que, definitivamente, la Comunidad Económica Europea en su conjunto se oriente de forma más decidida y comunitaria hacia posiciones más progresivas en lo que respecta a la elaboración de un nuevo orden económico internacional. Pero esto último es una posibilidad y un deseo, más que un hecho.

Madrid, 20 de diciembre de 1976.

