

EL SISTEMA DE COOPERACION POLITICA EN EUROPA

por Fernando MARIÑO MENENDEZ (*)

SUMARIO

1. INTRODUCCION.—2. ESTRUCTURA.—3. REALIZACIONES.—
4. NATURALEZA.—5. CONCLUSION.

1. INTRODUCCION

La Unión política de Europa, como se sabe, es un objetivo que en gran parte no fue expresado en los tratados comunitarios, pero que estaba presente en ellos (1) y fue reafirmado en diversas ocasiones por los Estados europeos durante los ya prolongados años de funcionamiento de las tres Comunidades.

Ahora bien, la exigencia del establecimiento y desarrollo de formas de cooperación política entre los propios Estados europeos, formas vinculadas de cualquier modo a la realización de la Unión indicada, se planteó asimismo una y otra vez a lo largo de aquel período. Finalmente, acabó concretándose, tras varios intentos frustrados, en un sistema de características muy singulares cuyas relaciones con los procesos de integración europeos son estrechas y complejas, proporcionando una de las claves principales del sentido de éstos.

A) Antes de la Conferencia Cumbre de Jefes de Estado y de gobierno de las Comunidades que se celebró en diciembre de 1969, y que supuso el inicio de la formación del sistema actual de cooperación política en Europa, hubo diversos intentos de institucionalizar tal cooperación. Ya en mayo de 1950, estaba claro para los políticos de Europa Occidental que ni la Organización del Pacto de Bruselas, ni la OEEC, ni incluso el Consejo de Europa (2), sobrepasarían el nivel de la simple cooperación interestatal europea, para conducir a Europa por el camino de

(*) Profesor Adjunto de Derecho Internacional Público en la UA Madrid.

(1) Ver los textos de los Preámbulos de los Tratados comunitarios en: **Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas** (director. M. MEDINA), Madrid, 1976.

(2) Sobre el papel histórico de estas Organizaciones en la cooperación europea, en materia de política internacional, pueden consultarse aún con provecho las indicaciones de ALTING VON GESAU en: **European Organisations and Foreign Relations of States**, Leyden, 1964, pp. 212 y ss.

(3) Una síntesis de estos antecedentes en TEITGEN, P. H.: **Droit Institutionnel Communautaire**, Paris, 1977, pp. 10 y ss.

la unificación política. Por eso, tras la entrada en vigor, el 25 de julio de 1951, del Tratado CECA, se realizaron nuevos intentos, que también fracasaron: los constituidos por el proyecto de Tratado de 27 de mayo de 1952, que establecía entre los seis la Comunidad Europea de Defensa (CED), y por el proyecto de Tratado, vinculado al anterior, relativo a la creación de una Comunidad Política Europea, que fue remitido el 9 de marzo de 1953 a los representantes de los seis Estados miembros de la CECA por la asamblea *ad hoc* que lo había adoptado. El rechazo, el 30 de agosto de 1954, del proyecto CED por la Asamblea Nacional francesa, implicaba el simultáneo abandono del proyecto de Comunidad Política (3).

Después de la firma de los Tratados de Roma de 25 de marzo de 1957, se replanteó sobre nuevas bases el posible desarrollo de la cooperación política europea. Diversas iniciativas se sucedieron al respecto. En 1959 el gobierno francés propuso la organización de consultas trimestrales en el nivel de Ministros de Asuntos Exteriores, las cuales se celebraron efectivamente durante 1960 (4).

Luego, se realizó un primer intento serio de organizar periódicamente reuniones políticas a alto nivel con ocasión de la Conferencia de Jefes de Estado y de gobierno reunida en París el 10 de febrero de 1961. Esa tentativa triunfó parcialmente en una sucesiva reunión, celebrada en Roma en julio de 1961, en la que se decidió poner en práctica una cooperación política regular para elaborar una política internacional europea común (5). Con el fin de determinar las formas de esa cooperación, se creó una comisión intergubernamental de estudio, presidida por el francés FOUCHET, encargada de presentar a la Comisión propuestas para la creación de la Unión Política europea. La Comisión llegó a adoptar dos proyectos de Tratado que, examinados especialmente por reuniones de Ministros de Asuntos Exteriores de los Seis, la última el 10 de abril de 1962, no constituyeron las bases de un acuerdo (6).

(4) Von GESAU: *loc. cit.*, pp. 221 y ss. Con ocasión de la 25.ª reunión del Consejo de Ministros de la CEE, celebrada en Bruselas en noviembre de 1959, los Ministros de Asuntos Exteriores de los seis habían emitido un comunicado en el que hacían pública su decisión de «consultarse regularmente sobre política exterior», en reuniones trimestrales, preparadas por funcionarios. En octubre de 1960, De Gaulle formuló por su parte propuestas para organizar una cooperación política más estrecha entre los Estados comunitarios, que eran parecidas a las que posteriormente hallarían concreción en la creación del «Consejo Europeo».

(5) En julio de 1961 se aprobó finalmente el siguiente texto: «a) Que los Jefes de Estado o de gobierno se reunirían regularmente para comparar sus puntos de vista, con vistas a armonizar sus políticas y lograr una comunidad de concepciones, impulsar la unificación política de Europa y fortalecer la Alianza Atlántica. Se darían todos los pasos necesarios para preparar esas reuniones. b) Que debería continuar la cooperación activa entre los Ministerios de Asuntos Exteriores. c) Que un Comité intergubernamental sometería propuestas sobre modos y medios de dar a la unificación un carácter estatutario».

(6) El primer plan FOUCHET preveía la creación de una «Unión» de los Estados miembros de las tres Comunidades, provista de los siguientes órganos: un Consejo de Jefes de Estado y gobierno, decisor por unanimidad de medidas de realización de la Unión europea en todos los terrenos; y una comisión compuesta por altos funcionarios de los Ministerios de Asuntos Exteriores, preparatoria y ejecutoria de las decisiones del Consejo. La Asamblea europea de las tres Comunidades debatiría las materias relevantes para la Unión, dirigiría cuestiones al Consejo y presentaría recomendaciones a éste. Un resumen del texto y de las vicisitudes del primer y segundo planes en TEITGEN: *loc. cit.*, pp. 101 y ss.

Los acontecimientos posteriores impidieron la concreción de nuevos intentos de institucionalizar la cooperación política; en ese sentido actuaron, en particular, la interrupción de las negociaciones para la admisión de Gran Bretaña en las Comunidades y la crisis constitucional comunitaria que terminó con los acuerdos de Luxemburgo de 1966. Lo único que encontramos hasta 1969 es la declaración de la Cumbre de Roma de 1967 que se limitaba a sancionar «la posibilidad de reforzar gradualmente los vínculos de naturaleza política» entre los Estados miembros (7).

B) La Cumbre de La Haya, de diciembre de 1969, adoptó varias decisiones, entre otras, la de relanzar las negociaciones con la Gran Bretaña y los otros tres países candidatos al ingreso en las Comunidades y, asimismo, la relativa al programa de unión económica y monetaria.

En lo que aquí nos interesa, se decidió que los Ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros estudiaran «el mejor modo de realizar progresos» en el ámbito de la unificación política. En cumplimiento de tal decisión, los Ministros crearon una comisión que se componía de los seis directores de asuntos políticos de los respectivos ministerios y que presidía el miembro belga DAVIGNON. La indicada comisión preparó un informe, que lleva el nombre de su presidente, y que fue aprobado por los Ministros el 27 de octubre de 1970.

La declaración de principios del informe DAVIGNON indicaba, entre otras cosas, que «convenía, de acuerdo con el espíritu de los Tratados de París y de Roma, dar forma a la voluntad de una unión política que nunca ha cesado de sostener los progresos de las Comunidades Europeas» y que «los desarrollos de las Comunidades Europeas imponían a los Estados miembros la necesidad de incrementar su cooperación política y, en una primera etapa, dotarse de medios de armonizar sus puntos de vista en materia de política internacional». Eran definidos, de modo sucinto, los objetivos de tal cooperación y se establecían un procedimiento y una organización incipientes, así como modos de vinculación de la actividad de cooperación con las instituciones comunitarias (8).

El 23 de julio de 1973, los Ministros de Asuntos Exteriores de los Nueve elaboraron otro informe, solicitado por la Conferencia Cumbre inmediatamente anterior, que proponía reforzar los mecanismos de cooperación política y precisaba aún más los objetivos de ésta y los vínculos del sistema de cooperación con el orden comunitario (9).

Finalmente, la Conferencia Cumbre de diciembre de 1974 estableció definitivamente las bases del sistema actual de cooperación política en Europa (10).

(7) Cfr. las notas de GAJA, G. en: *Aspetti giuridici della cooperazione europea nella politica estera*, Riv. D.I., 1976-3, pp. 448 y ss.

(8) El texto del primer informe Davignon en: *Coopération Politique Européenne. Coutume. Actes*. La Documentation Française. París, 1979, pp. 335 y ss. Los textos sobre la cooperación política europea aquí citados se encuentran por lo general en esa publicación y serán citados con las siglas CPE.

(9) A la revisión y precisión de posturas previas no fue clertamente ajena la crítica del informe VEDEL sobre el instrumento institucional que constituían las «Conferencias en la Cumbre» (Bol. C.E., 1972. Suppl. 4/1972, p. 81). El texto del segundo informe sobre Davignon en CPE, pp. 341 y ss.

(10) Texto en CPE, pp. 23 y 28.

2. ESTRUCTURA

A) OBJETIVOS

Los objetivos de la cooperación política europea han sido precisados progresivamente desde 1969 por sucesivas reuniones en la Cumbre, Consejos Europeos y reuniones de Ministros de Asuntos Exteriores para la cooperación política (11).

Una primera formulación, algo imprecisa aún, de los objetivos de la cooperación, había establecido que los gobiernos europeos se consultarían sobre todas las cuestiones importantes de su política internacional con el objeto de buscar líneas comunes de actuación en casos concretos, en materias que afectaran a los intereses de Europa en este continente o fuera de él, cuando una toma de posición común se hiciera necesaria o deseable (12).

En la actualidad los Estados europeos han aceptado el punto de vista de TINDEMANS, según el cual la Unión Europea implica la unidad de su política internacional. Sin embargo, como se verá, la anterior aceptación no significa que ya se pueda definir realmente una política internacional europea común, porque no se han creado los mecanismos de decisión rápida y eficaz que la harían posible y que el propio ex-ministro belga también ha recomendado establecer (13).

(11) Son relevantes en tal precisión, en especial: i) El informe de Luxemburgo (27-10-1970) ya citado; y ii) El segundo informe Davignon (de 23-7-1973), llamado también informe de Copenhague. Además: iii) El Comunicado final de la Conferencia Cumbre de La Haya (2-12-1969); iv) La Declaración publicada tras la Conferencia Cumbre de París (21-10-1972); v) El Documento sobre la identidad europea publicado por los Estados miembros de las Comunidades en Copenhague (14-12-1973); vi) El comunicado de la Conferencia de Jefes de Estado o de gobierno de París (10-12-1974); vii) El informe de los Ministros de Asuntos Exteriores al Consejo Europeo y relativo al informe TINDEMANS (noviembre de 1976); viii) La Declaración del sexto Consejo Europeo sobre la Unión Europea, celebrado en La Haya (30-11-1976). Textos en CPE, pp. 20 a 24 y 335 a 353.

(12) Informe de Copenhague cit. El primer informe DAVIGNON precisaba de esta manera los objetivos de la cooperación política: «asegurar, por medio de información y de consultas regulares, una mejor comprensión mutua en los problemas de la política internacional y reforzar la solidaridad favoreciendo una armonización de los puntos de vista, la concertación de actitudes y, cuando pareciera posible y deseable, acciones comunes». Por su parte, la Declaración de la Conferencia Cumbre de 1972 indicaba en su punto número 14 que «el objetivo de tal cooperación es el de tratar cuestiones de actualidad y, en la medida de lo posible, formular posiciones comunes a medio y largo plazo, teniendo presente, entre otras cosas, las implicaciones y efectos en el ámbito de la política internacional de las políticas comunitarias en vías de elaboración». CPE, p. 173.

(13) Véase el texto del informe TINDEMANS en español, en *Revista de Instituciones Europeas*, 1976, número 2, pp. 589 y ss. La aceptación del punto de vista de TINDEMANS se encuentra en el informe de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Nueve de mayo de 1976, ya citado; los Ministros indicaron, además, que reconocían «que la puesta en práctica de la Unión Europea necesita un mecanismo de decisión rápida y eficaz, también en el plazo de las relaciones exteriores de la Unión. Con ese fin deberán ser determinadas las modalidades de la puesta en práctica de tal mecanismo, en cuanto sea posible, para una política exteriores común». Véase también la Declaración del sexto Consejo Europeo, citada, según cuyo punto 4.º, «la construcción europea debe sacar el mejor partido de las posibilidades de cooperación entre los nueve gobiernos en los ámbitos en los que los Estados estén prestos a ejercer progresivamente su **soberanía de modo convergente**. Esa forma de cooperación realizada en el ámbito de la política exterior, debe conducir a la búsqueda de una política exterior común». Texto en CPE, p. 180. (El subrayado es mío.)

De cualquier modo, la unidad de la política internacional ha quedado vinculada al objetivo de la Unión Europea y a la propia identidad europea. Se trata en especial, según la última y más precisa formulación de los objetivos, de que los Estados europeos establezcan progresivamente posiciones comunes y practiquen una diplomacia concertada en todos los ámbitos de la política internacional que afecten a los intereses de Europa (14). En esas materias, los Estados europeos se han comprometido a no fijar definitivamente su posición sin haberse consultado previamente en el marco del sistema de cooperación política. Como ha indicado SCHOUTHEETE, ésta es todavía hoy la obligación más constrictiva que los Estados han oficialmente suscrito entre sí, en el marco de la cooperación política (15).

B) ORGANIZACION Y PROCEDIMIENTO

La estructura orgánica, por medio de la que los Estados europeos realizan su cooperación política, está formada por órganos, ninguno de los cuales pertenece exclusivamente al sistema de tal cooperación. Los órganos y su correspondiente procedimiento de actuación son los siguientes:

i) El Consejo Europeo y las Reuniones de Ministros de Asuntos Exteriores.

La Conferencia en la Cumbre de diciembre de 1974 creó el Consejo Europeo con base en la posibilidad que le ofrecía el Tratado de fusión, según el cual: «El Consejo se forma por representantes de los Estados miembros. Cada gobierno delega en él uno de sus miembros» (16).

Eliminando las Conferencias en la Cumbre, los jefes de gobierno decidieron reunirse en el futuro, acompañados por los Ministros de Asuntos Exteriores, tres veces al año por lo menos y cada vez que fuera necesario, en Consejo de la Comunidad y con objetivos de cooperación política (17). Desde entonces el Consejo Europeo pasó a ejercer simultáneamente dos tipos de funciones: las funciones de instancia suprema del sistema DAVIGNON o de cooperación política, con fines de armonización de las políticas internacionales generales de los Estados miembros; y las funciones de Consejo único de las Comunidades de acuerdo con los

(14) Ver Comunicado de la Conferencia Cumbre de París de 1974, cit., CPE, p. 23. Los lazos entre la identidad europea y el establecimiento de posiciones comunes en el ámbito de la política internacional, en el informe de Copenhague, cit. CPE, p. 177.

(15) SCHOUTHEETE, P.: «Coopération politique européenne. Réalisations et perspectives». Conferencia pronunciada en la Universidad católica de Lovaina, el 3 de julio de 1979. Reproducida en Europa/Document, número 1061.

(16) Tratado para la fusión de los Ejecutivos Europeos. Bruselas, 8 de abril de 1965.

(17) Por ejemplo, ver BLUMAN, L.: «Le Conseil Européen», Rev. Trím. Dr. Euro., 1976, número 1, pp. 1 y ss., en p. 6. También GIARDINA, A.: «La cooperazione al vertice in Europa: strutture, realizzazioni, controlli», La Comunità Internazionale, 1978, números 1-2, pp. 28 y ss.

LAUWAARS: «The European Council», Common Market Law Rev., 1977, número 1, pp. 28 y ss.
SCHUTZE, W.: «L'Europa des Neuf: état présent et perspectives de la construction européenne», Politique étrangère, 1979, número 2, p. 273, en pp. 279 y ss.

Tratados Comunitarios (18). El primer Consejo Europeo se celebró en Dublín los días 10 y 11 de marzo de 1975, y el último, por el momento, los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1979 (19).

El noveno Consejo Europeo de junio de 1977, adoptó ciertas reglas sobre la organización de sus propias reuniones; el contenido de esas reglas se refiere principalmente a los tipos de discusiones del Consejo y a la emisión de sus declaraciones y redacción de sus conclusiones.

En cuanto a los tipos de discusiones, el acuerdo general fue que el Consejo debería realizar únicamente estos dos: a) intercambios formales de puntos de vista de amplia naturaleza, desarrollados en secreto y sin que de ellos se originaran decisiones formales o declaraciones públicas; b) discusiones con objeto de producir decisiones, establecer pautas de acción futura u originar declaraciones públicas que expresaran el punto de vista acordado en el Consejo. Se reconoció también que el Consejo debería en ocasiones decidir cuestiones surgidas en niveles inferiores de la cooperación.

Hubo acuerdo asimismo respecto a que el Consejo hiciera públicas sus decisiones sobre ciertas materias o en ciertas ocasiones por medio de Declaraciones que expresaran la opinión común y concertada de la Comunidad sobre un asunto de relevancia internacional. Y en cuanto a conclusiones, se acordó en principio que no habría expresión escrita de los intercambios informales de puntos de vista y que la Presidencia redactaría conclusiones sobre las discusiones realizadas que se hubieran orientado a producir decisiones o emitir declaraciones (20).

De otra parte, tras la reorganización que han experimentado, las Reuniones de Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de las Comunidades y participantes en la cooperación política, cumplen también una dualidad de funciones: en el orden comunitario y en el sistema de cooperación política.

En efecto: de acuerdo con la Declaración de la Conferencia Cumbre de octubre de 1972 y con el informe de Copenhague de 1973, los Ministros se reúnen cuatro veces al año para fines de cooperación política. Pueden, sin embargo, hacerlo igualmente con ese fin en sus otras reuniones, cada vez que reconozcan la necesidad de consultarse sobre materias precisas en períodos intermedios entre sus sesiones de cooperación política (21). Se ha creado así, también en este nivel, un centro único para cuestiones políticas y económicas, como el que TINDEMANS ha preconizado (22).

(18) El propio informe DAVIGNON había previsto también la posibilidad de reuniones de Jefes de Estado y de gobierno para la cooperación política cuando lo justificara la gravedad de las circunstancias o la importancia de las materias a tratar, y asimismo que se organizarían consultas extraordinarias entre los gobiernos en casos de crisis grave. Por su parte, la Conferencia Cumbre de diciembre de 1973 emitió un comunicado según el cual los Jefes de Estado o gobierno habían decidido «reunirse más frecuentemente... cuando las circunstancias lo hagan oportuno y cuando aparezcan los impulsos necesarios» o lo exija la definición de nuevas orientaciones para la construcción europea.

(19) Ver la reseña de este último Consejo Europeo en *El País*, del 1 de diciembre de 1979.

(20) *CPE*, pp. 29 y ss.

(21) *CPE*, p. 27. El primer informe DAVIGNON preveía dos reuniones anuales, por lo menos, de los Ministros de Asuntos Exteriores.

(22) *Loc. cit.*, nota (13), pp. 589 y ss.

El reconocimiento de ese centro único de decisión viene ya expresado claramente en el comunicado final de la Conferencia Cumbre de París de 1974, el cual indicaba que «para asegurar la coherencia de las actividades comunitarias y la continuidad del trabajo, los Ministros de Asuntos Exteriores, reunidos en Consejo de la Comunidad, quedan encargados de un papel de impulso y de coordinación, pudiendo reunirse en idéntica ocasión con fines de cooperación política».

En esa misma línea, el informe de los propios Ministros, de noviembre de 1976, relativo al informe TINDEMANS, indicaba que la afirmación progresiva de la Unión Europea «requiere una acción exterior que sea global y coherente; por ello los Ministros de Asuntos Exteriores, cuando deliberen en Consejo de las Comunidades o bajo el título de la cooperación política deberán hallarse en situación de apreciar todos los aspectos de los problemas examinados». Asimismo, en noviembre de 1977, los Ministros informaron al Consejo Europeo que «habían adoptado el hábito de regular, con ocasión de las reuniones del Consejo y si lo exigían las circunstancias de actualidad, los problemas de cooperación política, aún respetando los procedimientos en vigor», dándose así una mayor eficacia a la adopción de decisiones. En noviembre de 1971, por otro lado, los Ministros habían adoptado unas reglas de utilización en sus reuniones, en particular en cuanto a extractos de las conclusiones (23).

Las relaciones entre el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros, en el sistema de cooperación política son, naturalmente, las de subordinación del segundo a las directrices del primero. Al Consejo Europeo le corresponden la iniciativa y la decisión, mientras que los ministros, de acuerdo con tales iniciativas y decisiones, impulsan y coordinan las actividades comunitarias y de cooperación política. Además, el Consejo Europeo, por medio de su Declaración de 30 de noviembre de 1976, invitó a los Ministros de Asuntos Exteriores a informarle una vez al año de los resultados alcanzados y progresos realizables a corto plazo, dentro de su ámbito de competencia, en los diversos campos de la Unión Europea, que tradujeran en realidad la concepción común de tal Unión (24).

Es importante reseñar el papel de la **Presidencia** en funciones del Consejo y de la Cooperación Política, que ejerce importantes tareas en el sistema de cooperación política europea. Convoca y preside las reuniones de los Consejos Europeos y de Ministros; redacta las conclusiones de los Consejos Europeos y ejerce la función de portavoz de los Nueve y se hace su intérprete en el plano diplomático, velando para que la concertación necesaria se produzca siempre en un tiempo útil.

La Presidencia puede plantear al Comité Político la oportunidad de reunir a los responsables de las grandes secciones ministeriales que no se hubieran reunido en el semestre anterior, para conservar entre ellos los contactos indispensables. Además, en caso de crisis grave o de urgencia particular, el Presidente puede entrar en relación con sus colegas para establecer los métodos mejores de realizar consultas extraordinarias.

(23) El extracto de las conclusiones se limita en principio a los puntos sobre los que pudo realizarse un acuerdo y del que se convino que se daría constancia. La Presidencia queda encargada de establecer y hacer circular el extracto (ver *infra*, nota 30).

(24) **CPE**, p. 180. La invitación se extendía asimismo a la Comisión de las Comunidades.

Las reuniones del Consejo Europeo, excepto una vez al año que siempre tiene lugar en Bruselas, y las de los Ministros de Asuntos Exteriores, se realizan en el país cuyo representante sea Presidente. El Estado huésped adopta todas las disposiciones necesarias para asegurar el Secretariado y la organización material de las reuniones: fijación del orden del día, redacción de documentos de trabajo, etc. La Presidencia vela por la puesta en práctica de los resultados de la cooperación política y es el órgano que asegura de modo más estrecho la vinculación entre el sistema de cooperación política y las instituciones comunitarias (25).

El Comité Político. El Grupo de Corresponsales.

ii) El informe de los Ministros de Asuntos Exteriores de diciembre de 1974, hecho suyo por la Conferencia Cumbre de ese mismo mes, define al **Comité Político** como «el órgano central de preparación de los debates de los Ministros de Asuntos Exteriores y de los Jefes de Gobierno, relativos a la cooperación política».

Este órgano fue creado en 1970, de acuerdo con el informe DAVIGNON; se compone de los directores de asuntos políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores y se reúne nueve veces al año, por lo menos, desde 1973 (26). La precisión de sus tareas se ha venido haciendo progresivamente. En 1970 se estableció que prepararía las reuniones ministeriales y realizaría cualquier tarea que los Ministros le confiaran, pudiendo en su caso crear grupos de trabajo y grupos de expertos que le ayudaran. En 1971 se estableció por los Ministros que el Comité, además de preparar estudios en profundidad sobre algunos problemas, pudiera también discutir cuestiones concretas de actualidad e interés bastante como para exigir de los Estados una toma de posición o juicio común (27). Finalmente, en 1974, se precisó que el Comité aseguraría el examen constante y global de los acontecimientos mundiales, con el fin de elaborar posiciones comunes.

El Comité Político ha creado efectivamente Grupos de trabajo para el examen de ciertas materias particulares (por ejemplo, Subcomité sobre la CSCE, grupo **ad hoc** sobre aspectos económicos de ésta, grupos sobre la situación en Oriente Medio, Mediterráneo y Asia) y ha convocado reuniones de expertos sobre cues-

(25) En otoño de 1978, el Presidente francés propuso a sus **partenaires** darle una mayor consistencia y permanencia a las actividades de cooperación política europea, adjuntando al Presidente en ejercicio los dos vicepresidentes: el predecesor y el sucesor en la rotación semestral de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Nueve. Esta solución se adoptó durante el Consejo de Europa de Bruselas de diciembre de 1978, para las consultas con el gobierno turco y en previsión de la adhesión de Grecia, para evitar complicaciones de orden diplomático que pudieran resultar de los litigios greco-turcos. Cfr. SCHUTZE, *loc. cit.*, p. 227.

(26) El informe de Copenhague indicaba que el ritmo de las reuniones del Comité sería determinado en función de las necesidades creadas por la intensificación de los trabajos.

(27) Ver el acuerdo de la reunión ministerial de París (13 de mayo de 1971), sobre organización de los trabajos del Comité Político; CPE, p. 33. Ver también: acuerdo del Comité Político sobre continuidad de las consultas políticas adoptado en Luxemburgo (11 de abril de 1972), *ibid.* El propio informe de Copenhague (1973) se refería a que estudios a medio y largo plazo podrían realizarse por grupos de expertos y grupos especiales de análisis e investigaciones.

tiones concretas (28). En febrero de 1976 el Comité Político estableció que los grupos de expertos serían operativos y podrían preparar reuniones del propio Comité, dejándole a éste las decisiones en los puntos de desacuerdo (29).

Por otra parte, de acuerdo con el informe de Luxemburgo de 1970, cada Estado procedió a designar en su Ministerio de Asuntos Exteriores un funcionario corresponsal de sus homólogos en los otros Estados. Estos se constituyeron en el **Grupo de Corresponsales** desde el informe de Copenhague de 1973, con la tarea de seguir la puesta en práctica de la cooperación política y estudiar los problemas de organización y de orden general. Para ciertas cuestiones, además, ese grupo prepara los trabajos del Comité Político sobre la base de las directrices dadas por éste.

El es también el que redacta los extractos de conclusiones de las reuniones ministeriales y del Comité Político (30). A partir de 1976 se estableció que la Presidencia indicaría también, antes de cada reunión del Comité Político, las materias del orden del día que el grupo de corresponsales pudiera preparar con utilidad, para extraer las conclusiones preliminares que el propio Comité pudiera aceptar sin discusión.

Los órganos de representación diplomática.

iii) El sistema de cooperación política europea utiliza para sus tareas los **órganos de representación diplomática** de los Nueve.

De acuerdo con el informe de Copenhague de 1973, las embajadas de los Nueve quedaron asociadas estrechamente a la puesta en práctica de la cooperación política. En especial, reciben las informaciones dadas por el Ministro de Asuntos Exteriores de su residencia, para lo que designan en su personal un diplomático encargado particularmente de tales contactos. Pueden recibir, además, el encargo ocasional de celebrar consultas sobre materias determinadas, bien en la sede de la Presidencia, tras petición del Comité Político, de la Presidencia o de otro Estado miembro, bien en otra capital a petición del Ministerio correspondiente.

Por lo que respecta al papel de los representantes de los Nueve en terceros Estados y en Organizaciones Internacionales en general, hay lo siguiente:

(28) Ver el Anexo al informe de Copenhague, punto número 2: Comité Político. Se decidió asimismo colocar en el marco de la cooperación política las consultas que se celebraban antes en el seno de la UEO, previas a las sesiones de la AG., el ECOSOC y Organismos Especializados de NU como la FAO; los responsables de esos sectores en las administraciones nacionales informan ahora al Comité Político.

(29) En 1977 el Comité Político acordó la posibilidad de incluir los grupos de trabajo ya existentes en una planificación a medio plazo de sus tareas, CPE, p. 45.

(30) En la reunión número 14 del Comité Político (CPE, p. 38) se establecieron ciertas reglas para la adopción rápida de conclusiones, sin negociaciones complicadas, y para ello se acordó, por ejemplo, que los corresponsales deberían en todos los casos permanecer *in situ* tras las reuniones de Ministros o del Comité Político, todo el tiempo necesario para la puesta a punto de un proyecto común de conclusiones. De otra parte, en 1975 el grupo de corresponsales convino que cuando no fuera posible organizar inmediatamente su reunión tras la ministerial, la Presidencia sería la responsable de la preparación y la difusión de un proyecto de texto, CPE, p. 39.

El Comité Político puede pedir a los embajadores acreditados en un país determinado que le proporcionen informes comunes sobre cuestiones determinadas y favorezcan así una cooperación al nivel de representaciones diplomáticas. Consultas regulares, por lo menos una vez al trimestre, y de urgencia en su caso, es conveniente que se realicen entre tales embajadores sobre problemas de interés común, en particular problemas políticos, y muy en especial los relativos al país en donde ejerzan sus funciones, según las formas que ellos estimen apropiadas, así como en cualquier otra que sea utilizable.

Los Jefes de misión pueden también elaborar informes comunes e individuales sobre cuestiones particulares y remitirlos a los directores de asuntos políticos de los nueve Ministerios de Asuntos Exteriores; se les recomienda asimismo que intercambien sus informaciones respectivas (31). La tendencia general va en el sentido de la elaboración de informes comunes, lo que se ha hecho, por ejemplo, sobre la situación en Etiopía, el respeto a los derechos humanos en Latinoamérica, etcétera.

El Comité Político ha regulado también la representación diplomática de la **Presidencia** en los terceros Estados, que se realiza de acuerdo con los siguientes principios: identidad entre la Presidencia del Consejo en Bruselas y en los diferentes países terceros; si ella no es posible, el Estado miembro «inmediatamente siguiente» asume las funciones de presidente; finalmente, si tampoco es posible lo anterior, la Presidencia se fija según un sistema de rotación entre los Estados miembros representado en el lugar (32).

Por otra parte, en diversas ocasiones los órganos de cooperación política se han ocupado de organizar ésta en la Organización de Naciones Unidas. Los principios y directrices elaborados al respecto pueden resumirse diciendo que «el Grupo de los Nueve en Naciones Unidas» procura la coordinación de las actividades y actitudes de éstos en esa Organización, en los Organismos Especializados y en las Conferencias internacionales organizadas bajo los auspicios de aquélla, en especial en cuanto a emitir votos idénticos y declaraciones y explicaciones de voto comunes. Una declaración en nombre de los Nueve se hace durante el debate general anual y los representantes permanentes de los Nueve elaboran, al comenzar cada año, un informe sobre su cooperación recíproca en Nueva York, en el año que acabe de finalizar (33).

3. REALIZACIONES

Las realizaciones del sistema de cooperación política europea cabe examinarlas en dos perspectivas principales:

a) La perspectiva ofrecida por **la materia** objeto de la cooperación. En abstracto

(31) Ver Directriz común del Comité Político, de 25 de mayo de 1973, a los embajadores en los países terceros y a los representantes permanentes ante Organizaciones Internacionales, CPE, p. 67.

(32) Ver las conclusiones del Comité Político, de 8 de julio de 1977 y 12 de octubre del mismo año, CPE, pp. 59 a 65.

(33) Ver las conclusiones del Comité Político de 16 de junio de 1975, el Informe del Comité Político de 1 de junio de 1976 y las conclusiones de la reunión ministerial de 12 de julio de 1977, CPE, pp. 89 a 97.

podemos definir ésta como la que comprende los asuntos de política internacional no cubiertos por los Tratados comunitarios. Ahora bien, la delimitación precisa de ese campo material es a veces difícil de realizar, porque en ciertas ocasiones no hay fronteras claras entre él y otro campo material específico: el de las relaciones exteriores comunitarias, cubierto por los Tratados creadores.

Una precisión de este último puede realizarse de acuerdo con las siguientes consideraciones:

La competencia, en principio exclusiva, de la CEE para concluir acuerdos internacionales viene establecida, de una parte, para los casos contemplados en los artículos 113 y 238 de su Tratado creador, y resulta, de otra parte, de los actos jurídicos adoptados por las instituciones comunitarias (Asunto AET, S.22/70). Ello es así, ante todo, en materia de política comercial común, de la que está llamado a formar parte el conjunto de las relaciones económicas internacionales comunitarias. Sin embargo, deben tenerse en cuenta, además, las precisiones que el Tribunal de Justicia de las Comunidades ha venido aportando en este terreno. Así, en primer lugar, que para reservar la indicada competencia a la Comunidad, no es necesario que los órganos comunitarios hayan dictado reglas en la materia (Dictamen 1/75), sino que la reserva vale también incluso en ausencia de disposiciones específicas de los Tratados, pudiendo estar implícita en éstos y en el mismo derecho comunitario en general (Asunto Kramer. S.3, 4 y 6/76); y esto no ya sólo en la indicada materia de política comercial, sino que progresivamente comprendería las «políticas comunes» (Dictamen 1/76).

En segundo lugar, que un ámbito de competencias de los Estados no es aún totalmente descartable en las materias indicadas, en especial si la Comunidad no ha ejercido todavía plenamente sus competencias y los Estados vinieran actuando tiempo atrás en el campo considerando (As. Kramer, cit., y S.61/77). Esta matizada posición se explica, sobre todo, como reacción a actitudes de terceros Estados, reticentes muchas veces a admitir competencias comunitarias exclusivas (34). Al

(34) Ver Sentencia asunto AETR de 31 de marzo de 1971, Rec. 1971, pp. 263 y ss. Dictamen 1/75, de 11 de noviembre de 1975, Rec. 1975, pp. 1355 y ss. Sentencia Asunto Kramer, de 14 de julio de 1976, números 3, 4 y 6/76, Rec. 1976, pp. 1279 y ss. Dictamen 1/77, 26 de abril de 1977, Rec. 1977, pp. 741 y ss. Sentencia as. 61/77, 16 de febrero de 1978, Rec. 1978, pp. 917 y ss.

Sin indicar aquí más que una sencilla bibliografía sobre un tema ampliamente considerado por la doctrina, pueden verse: En la doctrina española, MEDINA, M.: «La Comunidad Europea y sus principios constitucionales», Madrid, 1974, pp. 159-166 y 193-212; RODRIGUEZ IGLESIAS, G., en «Instituciones de Derecho Internacional», de M. DIEZ DE VELASCO, Madrid, vol. II, 1978, pp. 315-318 y 330-331. En la doctrina extranjera, entre otros: CONSTANTINESCO Y SIMON: «Quelques problèmes des relations extérieures des Communautés européennes», *Rev. Trim. Dr. Eur.*, 1975, número 3, pp. 432-469; EHLERMANN, C.: «Institutions européennes et processus décisionnel», 1977, pp. 110 y ss.; GEIGER, R.: «Aussenbeziehungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und auswärtige Gewalt der Mitgliedstaaten», *Z.a.ö.r.v.r.*, 1977, número 3-4, pp. 640 y ss.; GROUX, J.: «Le parallélisme des compétences internes et externes de la Communauté Economique européenne», *Cahiers de Dr. Eur.*, 1978, número 1, pp. 3 y ss.; KOVAR, R.: «La Contribution de la Cour de Justice au développement de la Communauté Européenne»; LEOPOLD, P.: «External relations Power of EEC in theory and in practice», *I.C.L.Q.*, 1977, número 1, pp. 54 y ss.; LOUIS, J. V.: «La competencia de la Comunidad en materia de política comercial», *RIE*, 1977, número 1, pp. 1 y ss.; MEGRET: «Le droit de la Communauté Economique Européenne», vol. 6.º, 1, pp. 430-455; REUTER, P.: «Le Droit International comme source du droit communautaire», *Les Nouvelles*. Bruselas, 1969, pp. 434 y ss.; SCIOLLA, A.: «Sul

respecto puede afirmarse incluso que la conclusión de acuerdos de cooperación técnica que afectan al ámbito de la «nueva política comercial»: concesión de créditos, realización de grandes proyectos industriales en terceros países, transferencias de tecnología, etc., permanece aún en la competencia de los gobiernos nacionales y se realiza esencialmente en el plano bilateral. TINDEMANS ha podido afirmar recientemente que la acción externa de la CEE está fundada todavía, en lo esencial, en las antiguas relaciones bilaterales de los Estados miembros (35).

Sobre la base de lo indicado, debe afirmarse que los compromisos elaborados en el sistema de cooperación política no pueden tener por objeto materias reservadas de modo exclusivo a competencias comunitarias, en especial las reguladoras de las relaciones exteriores de la CEE. Y ello aunque el sistema se coloque, incluso de modo principal, en la perspectiva de impulsar la integración europea de acuerdo con el espíritu de los Tratados comunitarios y del orden jurídico de las Comunidades en su conjunto. Es en este sentido en el que hay que apreciar el alcance de lo realizado en el terreno de la unión económica y monetaria, relanzada por la Cumbre de 1969 y que ha recibido un nuevo impulso por resolución del Consejo Europeo de diciembre de 1978, relativa a la instauración del sistema monetario europeo (36).

Finalmente, por otro lado debe señalarse que la cooperación europea en materia de política internacional ha dejado de lado en absoluto las cuestiones militares y, en general, de la defensa de Europa, implícitamente excluidas de su ámbito desde el primer informe DAVIGNON (37). Los recientes y últimos debates en la Asamblea de las Comunidades no han hecho sino confirmar ese punto de vista (38).

Después de las anteriores consideraciones generales, la concreción de materias, objeto de la cooperación política, sólo puede realizarse adecuadamente examinando las formas que la propia cooperación política ha adoptado.

b) La otra perspectiva viene, efectivamente, ofrecida por las formas que esa actividad de cooperación política ha adoptado:

i) Ante todo está, desde luego, el mismo intercambio de información que se ha venido produciendo regularmente desde los inicios del funcionamiento del sistema y que constituye uno de los objetivos fundamentales de la cooperación política europea.

contributo dato dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee alla problematica delle relazioni estere della CEE», *Studi de diritto europeo in onore di R. MONACO*, Milán, 1977, pp. 671 y ss.

(35) Discurso pronunciado en Mayence el 2 de octubre de 1979, relativo a «Une politique étrangère pour l'Europe». Ver también WELLENSTEIN, E.: «Twenty five years of European Community external relations», *Com. Market. Law Rev.*, 1979, número 3, pp. 407 y ss.

(36) *Bol. CE*, 1978/12, punto 1.1.12.

(37) En ese sentido, por ejemplo, BLUMAN, *loc. cit.*, p. 6.

(38) Ver *Le Monde*, de 28 de septiembre de 1979. El debate sobre programas comunitarios de abastecimiento de armamentos finalizó sin verdaderas conclusiones; las decisiones adoptadas se basaron en la separación de la política de defensa respecto a la política industrial y su apartado de producción de armas. Todo ello sin perjuicio de que la Comisión siga sus estudios sobre las realizaciones posibles en el sentido de hacer más solidarias y competitivas las industrias de la Comunidad, en particular las industrias de punta, fabricantes de equipos militares. Para un examen del problema de la «inherencia», al sistema de integración europea, de la actividad de cooperación militar. Ver MALINTOPPI, A.: «La cooperazione militare nel sistema comunitaria», *Studi MONACO*, cit., pp. 407 y ss.

Intercambio entre los propios Estados europeos participantes en el sistema, que han recurrido a reuniones de información en las capitales de los nueve o en terceros países u Organizaciones Internacionales, en especial con ocasión de la visita a éstos de los Ministros de Asuntos Exteriores; y asimismo al envío recíproco de notas y telegramas **Coreu**, sobre cuestiones de actualidad, y de informes y estudios preparados por las administraciones nacionales (39).

Y también, intercambio entre los nueve y, pese al carácter estrictamente confidencial de los trabajos de cooperación política (40), terceros países.

En primer lugar, con países candidatos a la adhesión, los cuales son gradualmente asociados a las tareas de la cooperación política desde el período de negociación hasta la firma de los Tratados comunitarios, y, finalmente, son incorporados totalmente tras su adhesión. En el período entre firma y adhesión, la información se convierte en consulta del país candidato, realizada por la Presidencia antes de las reuniones de cooperación política en Europa (41).

La integración progresiva de España en los mecanismos de tal cooperación ha comenzado ya desde la sesión ministerial de apertura de negociaciones (Bruselas, 5 de febrero de 1979); el Presidente en ejercicio remitió con esa ocasión, al Ministro español de Asuntos Exteriores, una carta por la que los nueve declaraban su esperanza de que España, en el momento de la firma del Tratado de adhesión, expresara su compromiso de participar en la cooperación política con todos los derechos y obligaciones que ello comporta. El Ministro español hizo llegar, efectivamente, al presidente en ejercicio el acuerdo del gobierno español respecto a ese punto (42).

En segundo lugar, intercambios con países no candidatos, muy especialmente con los Estados Unidos, que son informados regularmente desde el **gentlemen' agreement**, de 10 de junio de 1974 (compromiso de Gymnich, entre los nueve), según el cual: «En lo que concierne a la cuestión de las consultas de los Nueve con los Estados aliados o amigos por medio de la Presidencia, los ministros han llegado a un entendimiento con vistas a proceder de modo pragmático y caso por caso. Si uno de los participantes suscita la cuestión de la información y de la

(39) Ver, reglas sobre procedimiento de información recíproca, adoptadas por el Comité Político en abril de 1972, y nota de la Presidencia de mayo de 1975 sobre intercambio de informes, estudios y análisis. CPE, pp. 86-87. Las reglas de procedimiento en materia de telecomunicaciones y de cifra

(40) Debido a este carácter secreto, la comunicación a terceros de documentos que comprometen colectivamente a los participantes en la cooperación política, exige una decisión de los Ministros o del Comité Político y corresponde a la Presidencia, incluso si la información es oral. Todo Estado que desee comunicar a terceros Estados un documento que sólo a él le compromete, debe informar a los otros participantes. En cualquier caso debe evitarse descubrir a terceros las eventuales divergencias entre países miembros. Ver acuerdo del Comité Político de 12 de abril de 1972. CPE, pp. 48 y ss.

(41) Ver los informes del Grupo de Corresponsales de 4 de mayo de 1979. CPE, p. 84, y de 12 de junio de 1978. CPE, pp. 79 y ss. TWITCHETT, K., recuerda que ya en 1972, los seis y la Gran Bretaña adoptaron su primera actuación política conjunta sobre política exterior cuando acordaron el reconocimiento de Bangla Desh. En: **External Relations or Foreign Policy?** Colaboración al libro: **Europe and the World** (Twitchett, Ed.), Londres, 1979.

(42) Ver SCHO UTHEETE, P. Ponencia sobre: **La politique étrangère de l'Espagne et la coopération politique des neuf**, presentada al coloquio sobre la adhesión de España a las Comunidades. Lovaina, 25 y 26 de mayo de 1979.

consulta de un Estado aliado o amigo, los Nueve la discutirán y encargarán a la Presidencia que proceda sobre la base de aquél» (43).

ii) La cooperación política ha producido también manifestaciones públicas de varios tipos, hechas, de una parte, por el Consejo Europeo o por las Reuniones de Ministerios de Asuntos Exteriores; de otra parte, por el Presidente en ejercicio de la cooperación política, en nombre de los Nueve.

En cuanto a las primeras podemos diferenciar las formas siguientes: **Declaraciones del Consejo Europeo, Mensajes del Consejo Europeo, Declaraciones conjuntas de los Nueve, Declaraciones de los Ministros de Asuntos Exteriores reunidos** para la cooperación política y **Declaraciones conjuntas de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Nueve, con Ministros de otros países** (44).

En cuanto a las segundas, podemos diferenciar: **Mensajes del Presidente** a terceros en nombre de los Nueve y **Declaraciones, discursos o tomas de posición** hechas por el Presidente en nombre de los Nueve ante Conferencias Internacionales y Organizaciones Internacionales, en especial Naciones Unidas (45).

iii) Hallamos asimismo Decisiones del Consejo Europeo sobre participación de la Comunidad, como entidad diferente de los Estados miembros, en Conferencias internacionales. Como la decisión en cada caso de los Consejos Europeos de Roma (1977), Bremen (1978) y Estrasburgo (1979), sobre la participación de la Comunidad como tal en las cumbres económicas mundiales occidentales de Londres (1977), Bonn (1978) y Tokio (1979) (46).

(43) CPE, p. 67. Cfr. documento sobre la identidad europea, cit. párrafo n.º 14; Informe TINDEMANS, cit., cap. II, C. 2: relaciones Europa-Estados Unidos. Ver también, SCHUTZE, *loc. cit.*, p. 278. ZORGBI-BE, CH.: **La Construction Politique de l'Europe**, París, 1978, pp. 139 y ss.

(44) Es inútil indicar aquí en detalle sobre qué han versado cada una de tales manifestaciones; a modo de ejemplo baste decir que las Declaraciones del Consejo y de los Ministros se han referido, de modo paralelo, a la mayor parte de los problemas esenciales para una intervención en los asuntos mundiales: la CSCE, las situaciones en Chipre, Namibia, Rhodesia, Africa del Sur, Próximo Oriente y Líbano; asimismo a los derechos humanos en la Europa del Este (los Ministros) y a la Unión Europea, al defensa de la democracia y la lucha contra el terrorismo (el Consejo). Un mensaje del Consejo Europeo se dirigió a los Jefes de Estado del Pacto Andino (26 de mayo de 1979). Los Ministros de los nueve hicieron una declaración conjunta con los Ministros de Asuntos Exteriores de la ASEAN (21 noviembre 1978). CPE, pp. 181 y ss.

(45) Por ejemplo Mensajes del Presidente en ejercicio al Secretario General de Naciones Unidas sobre Namibia (26 de agosto de 1977), o a la Cumbre de la ASEAN (5 de agosto de 1977). CPE, *ibidem*. Sobre discursos en la AG de NU ver *supra* nota (33). En cada una de las últimas Asambleas Generales Extraordinarias y sus reuniones preparatorias el Presidente en ejercicio habló en nombre de los nueve (CPE, p. 263). Es sabido que el Acta de Helsinki de agosto de 1975 fue firmada por Aldo Moro, en nombre los nueve, los cuales en muchas ocasiones hablaron con la voz de su Presidente. Para un balance hasta 1974 véase FITZGERALD, G.: **European political Cooperation**. European Yearbook XXII, 1974, pp. 31 y ss.

(46) Ver, por ej., WELLENSTEIN: *loc. cit.*, pp. 407 y ss. Para el Consejo de Estrasburgo, por ejemplo, Bol. C.E., 1979/6, punto 1.1.1., el cual definió una estrategia común en materia de energía. Sobre la participación comunitaria en la Cumbre de Tokio. Bol. C.E., 1979/6, punto 1.2.1. En la Conferencia económica internacional («diálogo Norte-Sur») desarrollada en París entre 1976 y 1977, hubo una sola delegación para la Comunidad Europea, que cubría todos los puntos del muy vasto orden del día; el acuerdo respecto a tal manera de participación fue adoptado por el Consejo Europeo de 2 de diciembre de 1975. Sobre esto véase CARRILLO SALCEDO, J.: «La Comunidad económica europea en las Naciones Unidas (algunas reflexiones)», *RIE*, 1977, n.º 1, pp. 27 y ss., en p. 37.

Nada se ha decidido en cambio sobre la representación de la Comunidad en las Organizaciones Internacionales, en las que las Comunidades nunca han adquirido el estatuto de miembro de pleno derecho (47), si bien la CEE tiene en ocasiones estatuto de observador, mientras que en otros casos es la Comisión la invitada y no la Comunidad (48). Nada tampoco sobre la participación general de la Comunidad en Tratados Internacionales (49), ni sobre representación diplomática unitaria de los Nueve, tema éste discutido en ocasiones por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Nueve (50).

iv) Actuaciones diplomáticas conjuntas de los Nueve ante terceros Estados. Así, las sucesivas comunicaciones dirigidas por los Nueve a las partes implicadas en el conflicto de Chipre, en febrero y abril de 1977; la intervención ante el gobierno de Sudáfrica en diciembre de 1978, relativa a la liberación de prisioneros políticos; o la acción ante el gobierno de Vietnam en defensa de los refugiados (51).

v) El establecimiento e impulso de Comisiones Generales de cooperación entre los nueve y grupos de terceros Estados, miembros de Organizaciones regio-

(47) Cfr. artículos 229, 230 y 231 del TCEE. Sobre el artículo 116 TCEE podemos afirmar con EHLERMANN [loc. cit., p. 125] que nunca ha sido puesto en práctica; y con JACQUE, que la solidaridad que establece entre los nueve respecto a su actuación en Organizaciones Internacionales de carácter económico, sobre los asuntos de interés particular de la CEE, es negativa antes que positiva y juega más en el sentido de evitar las grandes discrepancias que en el de determinar puntos de acción. Véase: «La participación de la CEE aux Organisations Internationales universelles», **AFDI**, 1975, pp. 942 y ss., en p. 946.

La representación de la CEE más cerca a la función de «miembro» se realiza en el GATT, en donde aquélla ejerce los derechos de los Estados miembros en la medida en que se hallen bajo las competencias comunitarias; pero los Estados siguen siendo miembros del GATT para ejercer las funciones residuales [EHLERMANN: *Loc. cit.*, p. 123]. Sobre intercambios de puntos de vista en el marco del Consejo de Europa y con los países democráticos miembros de éste, véase: Conclusiones del Comité Político de 14 de noviembre de 1975 e informe del Grupo de Corresponsales. CPE, p. 69.

(48) Por ejemplo la Comisión actúa en la Conferencia Internacional de Trabajo de la OIT (última reunión celebrada el 27 de junio de 1979. Bol. C.E., 1979/6, punto 2.2.33) o en el Consejo de la OCDE (ibídem). etc.

La Resolución 3208 (XXIX) de la A.G., de 11 de octubre de 1974, otorgó a la Comunidad estatuto de observador en la propia A.G., estatuto de que gozaba en el ECOSOC desde 1967, así como en la Junta de Comercio y desarrollo de la UNCTAD (para su estatuto de observador en la Conferencia de Manila de junio de 1979, véase Bol. C.E., 1979/5, punto 1.3). Participa también en las actividades de la Comisión Económica para Europa de N.U. y en la mayor parte de los Organismos Especializados de N.U. Ver, por ejemplo, CARRILLO: *Loc. cit.*, nota (46); el Profesor de Madrid profundiza los análisis de TWITCHETT (loc. cit.) y destaca que las declaraciones en N.U. se han realizado no sólo en sesiones plenarias de la A.G., sino en trabajos de comisión, con lo que los nueve han podido expresar su actitud común antes de que una resolución fuera adoptada por la A.G., y de este modo han podido influir en el voto de las delegaciones. Podemos afirmar, en resumen, que en la práctica han aparecido formas de cooperación en el seno de Organizaciones Internacionales que no son ni las previstas en el Tratado CEE ni propiamente de cooperación política.

(49) En ciertos casos la Comunidad sustituye a los Estados parte en supuestos de ejercicio del derecho de voto en órganos creados para la aplicación y ejecución de convenios internacionales. Por ejemplo en el acuerdo sobre el trigo de 1971, el Convenio de París de 4 de junio de 1974 para la prevención de la contaminación de origen terrestre, o el Convenio de Barcelona de 16 de febrero de 1976. Cfr. KOVAR: «La participation de la CEE aux conventions multilaterales», **AFDI**, 1975, pp. 902 y ss. BURGOS, P.: «La personalidad jurídica internacional de la CEE», **RIE**, 1979, n.º 1, pp. 3 y ss. Asimismo dictamen de 11 de noviembre de 1975 del T. Justicia de las Com.: cit.

(50) GAJA: *Loc. cit.*, p. 480-1, nota 51.

(51) Bol. C.E., 1979/6, punto 2.2.58.

nales. El ejemplo central es el de la Comisión General del diálogo euroárabe (52).

vi) La identidad efectiva del voto de los nueve en Organizaciones Internacionales o en Conferencias Internacionales (53).

Todos los datos anteriores muestran una intervención de los Estados europeos en los asuntos mundiales y un desplazamiento hacia el sistema de cooperación política de los procedimientos utilizados con ese fin en otros contextos, en especial en la UEO (54).

Si dejamos de lado el tema de la identidad y unidad europeas, puede señalarse que las actividades indicadas se basan en las siguientes líneas ideológicas y principios jurídicos y políticos: Defensa de la democracia pluralista occidental y de los derechos humanos, en especial de los más fundamentales, con particulares condenas del racismo y del terrorismo, incluyendo en este caso la creación de un espacio judicial europeo destinado a combatirlo. Apoyo general a las propuestas internacionales de desarme, las cuales no implican, sin embargo, por el momento, la idea de la desaparición de las alianzas militares en Europa (55). Interés por, y

(52) Diálogo decidido en la Cumbre de Copenhague en 1973. La Comisión General se ha reunido 4 veces, agrupando a representaciones de la Comunidad y de la Liga Árabe, en cuya representación se integra la OLP; la última reunión ha tenido lugar en diciembre de 1978 (Bol. C.E., 1978/12, punto 1.4.1). De otra parte también se celebran consultas con el ASEAN de modo regular aunque por el momento no por medio de una Comisión General. Cfr. WELLENSTEIN, E.: **25 Années de relations extérieures de la C.E.** Documentation Européenne, 1979, n.º 4, p. 24.

(53) Los autores que se han referido a la identidad de voto de los nueve en la A.G. de N.U. destacan de una parte que la coincidencia alcanza hasta un 70 por 100 y de otra la existencia de contradicciones en ciertos casos y temas. Así, por ejemplo, SCHOUTHEETE (ponencia al coloquio de Lovaina, cit.) destaca que en la sesión de la A. G. de 1978, sobre 145 votaciones los nueve coincidieron en 95. Sobre las contradicciones, por ejemplo, ver JACQUE: **Loc. cit.**, CARRILLO: **Loc. cit.**, nota (46), GAJA: **Loc. cit.**, p. 474. Respecto al período de sesiones indicado pueden señalarse estas faltas de unanimidad a modo de ejemplo: Sanciones a Sudáfrica y código de conducta respecto de Empresas Transnacionales: Res. 33/40 de 13-12-1978, Res. 33/183 G, H, M y L de 20-12-1978 (Cr. men. ONU enero 1979, p. 36; febrero 1979, p. 52). Cuestión chipriota: Res. 33/15 de 9-11-1978 (Cr. men. ONU diciembre 1978, p. 28). Experimentos nucleares: Res. 33/71 C de 14-12-1978, Res. 33/91 E de 16-12-1978, Res. 33/72 A de 14-12-1978 (Cr. men. ONU febrero 1979, pp. 40, 44 y 51). Sobre diversos aspectos de la coordinación europea en la II Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, incluida la labor del sistema de cooperación política véase entre otros: DAILLIER, P.: «Les Communautés européennes et le droit de la mer», **RGDIP**, 1979, n.º 2, pp. 417 y ss. KOERS, A. W.: «Participation of the European Community Economic in a new law of the sea convention», **AJIL**, 1979, 3, pp. 426 y ss. TREVES, T.: «La Comunità economica europea e la Conferenza sul diritto del mare», **Riv. D. Int.**, 1976, n.º 3, pp. 445 y ss. Sobre otros aspectos generales de toda esta problemática véanse también: CARRILLO, J.A.: **La politique étrangère de l'Espagne et les relations extérieures des Communautés Européennes**. Ponencia presentada al coloquio de Lovaina, cit. el 26 de mayo de 1979. HURWITZ: «The EEC in the U.N.: the voting behaviour of eight countries: 1948-1973», **The Journal of Common Market Studies**, 1974, pp. 224 y ss.

(54) Ver *supra*, nota (28). Ver la resolución De Bruyne de 1 de marzo de 1976 adoptada por la Comisión Política de la Asamblea de la UEO opuesta a la supresión de la actividad parlamentaria de la UEO en este terreno (cfr. ZORGBIBE: **Loc. cit.**, p. 151). El 3 de diciembre de 1979 la Asamblea indicada rechazó toda referencia a la competencia de la CEE en materia de defensa y armamentos (Ver **Le Monde** del 5 de diciembre de 1979).

(55) La reciente reunión (diciembre de 1979) del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores ha apoyado la propuesta francesa de convocar una conferencia europea para el desarme. De cualquier modo son escasos los avances de las conversaciones MBFR de Viena y ciertamente no parece en principio favorecer el desarme la reciente aprobación por el Consejo de la OTAN de la instalación de misiles nucleares en Europa Occidental (12 de diciembre de 1979). Cfr. las declaraciones del portavoz de los nueve en la 10.ª sesión extraordinaria de la A.G., relativa al desarme. CPE, pp. 309 y ss.

apoyo a, las Naciones Unidas y a las Organizaciones Internacionales de carácter regional, muy especialmente (56). Apoyo al establecimiento de un nuevo orden económico internacional de modo matizado, haciendo hincapié en la equidad como noción y principio fundamental en esta materia; en concreto, apoyo al sistema de preferencias generalizadas, a las medidas de estabilización de precios de las materias primas y al mantenimiento de los niveles de exportación de éstas, particularmente desde la perspectiva de la regularidad en el aprovisionamiento. Apoyo asimismo a las conclusiones de la Conferencia de la ONUDI, celebrada en Lima (marzo de 1975), al establecimiento de un código de conducta internacional para la transferencia de tecnología y al objetivo inalcanzado, de una ayuda pública internacional al desarrollo del 0,7 % del PNB (57).

Negativamente es también destacable la poca relevancia concedida a problemas concretos de ciertas áreas regionales como el área latinoamericana, la mediterránea o el Sahara Occidental (58).

En realidad el *acquis communautaire* en materia de cooperación política internacional, del que deben hacerse cargo los Estados de nueva adhesión, es más fácil de apreciar en temas concretos, al margen de las reglas de procedimiento y organización. Así, por ejemplo, la situación en el Próximo Oriente ha sido objeto de atención por los Nueve, en especial por su Declaración de 29 de junio de 1977, que precisó así los principios de actuación respecto a aquella zona: inadmisibilidad de la adquisición de territorios por la fuerza; necesidad para Israel de poner fin a la ocupación territorial que mantiene desde el conflicto de 1967; respeto a la soberanía, integridad territorial e independencia de cada Estado de la región y su derecho a vivir en paz en el interior de fronteras seguras y reconocidas; y el reconocimiento de que, en el establecimiento de una paz justa y durable, deberán tenerse en cuenta los derechos legítimos de los palestinos (59).

Otro ejemplo viene ofrecida por la zona del Africa Austral, para la que el conjunto de posiciones es el siguiente: condena especial del sistema de *apartheid*; aprobación y control del cumplimiento del Código de conducta para empresas transnacionales en Africa del Sur (20 de septiembre de 1977); aceptación del plan de Naciones Unidas para Namibia (Res. 431/1978, del Consejo de Seguridad) y

(56) Cfr., por ejemplo, el discurso de GENSCHER, presidente en funciones de la cooperación política, ante la A.G. el 26 de septiembre de 1978 (Bol. C.E., 1978-79, punto 3.3.1), y la comunicación del mismo al Parlamento Europeo de 15 de noviembre de 1978 (Bol. C.E., 1978/11, punto 3.4.1).

(57) Al margen de los Convenios de Lomé, camino específico de la CEE en cuanto a la cooperación para el desarrollo, para una exposición general de la doctrina europea occidental en esta materia véase el discurso de M. RUMOR ante la 7.ª sesión extraordinaria de la A.G. de las N.U. CPE, p. 267.

(58) Cfr. sobre esto, por ejemplo, las observaciones de F. MORAN en: *La nueva dimensión internacional de la Comunidad ampliada: las relaciones comunitarias con la cuenca mediterránea*. Conferencia pronunciada en noviembre de 1979 en la Asociación para el estudio de los problemas de Europa, Madrid. También TSOUKALIS, L.: *The EEC and the Mediterranean*. International Affairs, vol. 53, n.º 3, pp. 422 y ss.

(59) Cfr. el discurso de O'KENNEDY, presidente en funciones de la cooperación política, ante la A.G. de N.U. el 26 de septiembre de 1979 (Doc. A/34, p. v. 8, pp. 11 y 12) quien indicó expresamente: «Es igualmente esencial que sean respetados los derechos legítimos del pueblo palestino». Ver también la declaración de 12 de marzo de 1979 de los Ministros de Asuntos Exteriores de los nueve sobre el Tratado de paz israelí-egipcio. Bol. C.E., 1979/3, punto 2.2.73.

apoyo a la Conferencia Constitucional de Londres sobre Rhodesia y a sus resultados (60).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, hay que remarcar que la realización principal de la cooperación política europea se encuentra, sin duda, como SCHOUTHEETE recuerda (61), en la formación del «reflejo colectivo» europeo en materia de política internacional. Los problemas de política internacional son así contemplados por cada Estado europeo, participe en el sistema de cooperación política, en una perspectiva y dimensión colectivas, de tal modo que las actitudes de cada uno se adaptan a los intereses de los demás. Ese «reflejo» es un fruto de la permanente voluntad estatal de adecuación recíproca de intereses y comportamientos; es impalpable, pero es real y, en verdad, esencial.

4. NATURALEZA

La naturaleza del sistema de cooperación política en Europa, es decir, cuáles sean los principios de la actividad de aquél, debe ser examinada en dos planos complementarios.

A) El primer plano es el constituido por el grado de autonomía del propio sistema, respecto al sistema general de relaciones interestatales en Europa.

Como ya se ha indicado, el sistema de cooperación política no tiene entidad orgánica autónoma, al estar desprovista incluso de un Secretariado propio de carácter permanente. Este único dato bastaría para afirmar que tal sistema carece de los elementos de una Organización Internacional en sentido propio; tanto más cuanto que lo que él denota ciertamente es la inexistencia de una voluntad propia del sistema, que sea diferente de la voluntad de cooperación política de los Estados que la integran (62).

En ese sentido debe destacarse, en primer lugar, que el funcionamiento del sistema no encuentra su fundamento en un instrumento jurídico internacional determinado, sino en una serie de complejos compromisos políticos y éticos entre los Estados participantes. Puede sostenerse que la obligación de consulta que los Estados europeos han asumido y que hoy constituye el núcleo central del sistema, tiene naturaleza jurídica y vincula como tal (63). De cualquier modo, el cumplimiento de esa obligación de consulta es asegurado y controlado por los mismos Estados participantes y su contenido concreto es difícil de determinar, puesto que no significa que haya obligación de adoptar una política internacional común (64).

(60) Cfr. últimamente Declaración hecha en nombre de los Nueve por el representante de Dinamarca ante la 9.ª sesión extraordinaria de la AG de NU, relativa a Namibia, el 24 de abril de 1978, CPE, p. 294.

(61) Ponencia al coloquio de Lovaina, cit.

(62) En ese sentido, entre otros, BLUMAN, *loc. cit.*, p. 18. Ver también las observaciones de FITZGERALD, *loc. cit.*, p. 18.

(63) GAJA, *loc. cit.*, p. 478. SCHOUTHEETE, ponencia cit.

(64) Cfr. FRANCK, Ch. Ponencia al Colloque d'Athènes de la Association des Instituts d'Etudes européennes: *Autour du rapport Tindemans*. Ginebra, 1976, pp. 43 y ss.; GAJA, *loc. cit.*

Esa dificultad de precisión explica las propuestas del informe TINDEMANS en este terreno (65).

Así, pues, podemos decir que el sistema aquí considerado es un sistema **intergubernamental** de coordinación de voluntades y actitudes. Es decir, las reglas del sistema, que son pragmáticas, maleables y producto de un desarrollo gradual, guardan entre sí un equilibrio basado en el respeto al principio de igualdad entre los Estados participantes (66); equilibrio éste concretado tanto en la titularidad y ejercicio de las funciones de la Presidencia, cuanto en los compromisos alcanzados, relativos al trato recíproco entre los Estados europeos y al de éstos para con terceros. En resumen, el consenso es la base del sistema y de su funcionamiento y toda variación de éstos debe fundarse asimismo en aquél.

Ahora bien, con los datos expuestos podemos también afirmar que los costos políticos serían muy grandes para el Estado europeo que alterara de modo importante, súbito y unilateral pautas de conducta adoptadas en el sistema respecto a los demás Estados participantes o a terceros. Esto es lo que propiamente significa la «colectivización» de la política internacional de los Estados de Europa Occidental. Su aparición se funda parcialmente en la consagración de la diplomacia multilateral como modo principal de conducción de las relaciones internacionales contemporáneas. En el caso específico de Europa Occidental, sin embargo, el impulso más interior y esencial se halla en las estrechas relaciones que el sistema de cooperación política mantiene con los procesos de integración europeos.

B) El segundo plano es el constituido por las relaciones entre el sistema de cooperación política y los procesos de integración en Europa, cuya expresión jurídica es actualmente el Derecho Comunitario europeo.

Si bien el sistema de cooperación política puede considerarse un sistema separado del conjunto de los procesos de integración, sin embargo, tanto el hecho de que se ocupa de materias cuya distinción respecto a las que constituyen las relaciones exteriores de las Comunidades es a veces difícil de realizar, como el hecho de que carezca de estructura orgánica propia y funcione por medio de órganos comunitarios o interestatales subordinados a éstos, plantean el sentido de las interacciones entre tal sistema y los indicados procesos.

(65) TINDEMANS prevé en su informe la evolución del sistema de cooperación política en Europa hacia un sistema de política común, estableciendo, primero, compromisos políticos vinculantes que, posteriormente, serían consagrados por una obligación jurídica de alcanzar decisiones comunes: cuatro problemas fundamentales serían los introducidos, en primer lugar, en esa dinámica: el nuevo orden económico internacional, las relaciones entre Europa y los Estados Unidos, la seguridad y las crisis que surjan en el entorno geográfico inmediato de Europa. El autor ha reafirmado recientemente sus ideas en el discurso pronunciado en Mayence el 20 de octubre de 1979: **Une politique étrangère pour l'Europe**. En materia de seguridad remarca que la crisis económica actual conduce, incluso, a la población de Europa, en este período de distensión, a no hacer esfuerzos indispensables para mantener y desarrollar un sistema de seguridad eficaz, imprescindible.

(66) GENSCHER, en su comunicación anual al Parlamento Europeo el 15 de noviembre de 1978, como presidente de la cooperación política, indicó que: «el principio fundamental de Europa es la participación de todos los miembros en la elaboración de una política común por la integración, pero no por la subordinación de los intereses individuales en un conjunto vasto. Por su concepción y por su estructura de base, la Europa de los Nueve está llamada a abrir el camino a un mundo de 'asociación global'».

En tal sentido podemos afirmar ante todo, que el Consejo Europeo es utilizado por los Estados que lo integran para controlar e impulsar la evolución del propio proceso de integración. Pues bien, la concertación en materia de política internacional es un aspecto esencial de ese control y ese impulso.

En la línea de lo anterior, cabe hacer las siguientes consideraciones:

a) En primer lugar, los actos del sistema de cooperación política, y en particular, los actos del Consejo Europeo son difícilmente examinables desde el ángulo de su posible valor jurídico (67). Sin duda, podemos diferenciar en abstracto entre actos que tienen naturaleza comunitaria, incluso con fuerza directa vinculante, y los demás, que carecerían de toda obligatoriedad y se realizarían en el marco del sistema de cooperación política. Pero, en concreto, para ciertos actos del Consejo Europeo por lo menos, esa distinción es muy difícil de hacer. En realidad el Consejo Europeo decide lo mismo cuando adopta líneas de solución para cuestiones determinadas que cuando pide a otros órganos subsidiarios que solucionen el problema de que se trate; es decir, él elige el modo de decisión y las materias. La clave de todo el proceso en los terrenos político y jurídico es, pues, aquí también la **interestatalidad**. Por eso es quizá inútil entrar a examinar si los actos del Consejo Europeo son o no son acuerdos internacionales en forma simplificada o simples compromisos políticos. El Consejo impulsa y decide sobre las actividades comunitarias y las del sistema de cooperación política, y controla las relaciones entre ambos (68): adopta iniciativas y programa. El mismo soluciona las contradicciones entre sus «decisiones comunitarias» y los actos de ejecución de éstas por el Consejo Comunitario de Ministros, que se dan inevitablemente en la práctica (69). **A fortiori** se llega a esa misma solución en cuanto a contradicciones en la ejecución de «decisiones no comunitarias», en particular las adoptadas en el sistema de cooperación política.

b) En segundo lugar, deben hacerse consideraciones sobre el posible control y determinación de las actividades del sistema de cooperación política, y en particular del Consejo Europeo, por otros órganos del sistema comunitario europeo.

l) En cuanto a la Comisión, la propia creación del Consejo Europeo ha desplazado en lo esencial, en favor de éste, el poder de iniciativa, puesto que aquella sólo presenta comunicaciones e informes al Consejo tras petición de él; y ello incluso en el terreno propiamente comunitario.

En el terreno de la cooperación política, de acuerdo con el informe de Luxemburgo, la Comisión ha sido hecha participar por medio de sus dictámenes en tales tareas, en cuanto entrañen efectos para las Comunidades, en todos los niveles: reuniones del Consejo Europeo, de los Ministros del Comité Político y de los grupos de expertos. La propia Comisión se considera estrechamente asociada a

(67) Cfr. GANSHOFF van der MEERSCH: «L'ordre juridique des Communautés Européennes et le Droit International», *Rec. des Cours ADI*, 1975, V, vol. 148, pp. 83-84; GIARDINA, *loc. cit.*, pp. 35-36. Cfr. también las ideas de PARISI, en «Conferenze al Vertice e Consiglio Eurpeo: un tentativo di sistemazione giurídica», *Riv. Dir. Eur.*, 1977, pp. 25 y ss.

(68) Cfr. GIARDINA, *loc. cit.*, quien hace una crítica de las ideas de BLUMAN, favorables a que el Consejo Europeo pueda dictar actos con valor comunitario, por ejemplo, conformes con el artículo 189 del TCEE.

(69) BLUMAN, *loc. cit.*, p. 9.

la cooperación política. Ella participa, además, en las reuniones de los representantes permanentes de los Estados miembros en Organizaciones Internacionales económicas (70), si de ellas puede derivarse algún efecto para las actividades propiamente comunitarias. En todo caso, la Comisión carece del poder de hacer propuestas (71).

En resumen, el papel de la Comisión en el control comunitario de la cooperación política es irrelevante.

ii) Por lo que se refiere al control que la Asamblea de las Comunidades puede ejercer, hay que decir lo siguiente:

- De acuerdo con el informe de Copenhague (1973), desde ese año la Comisión política del Parlamento Europeo se reúne en coloquios cuatro veces al año con los Ministros de Asuntos Exteriores, para recibir de éstos la información adecuada y hacerles observaciones y propuestas, asociando así a la opinión pública europea a la indicada cooperación (72).
- De acuerdo con el informe de Luxemburgo (1970), el Presidente en funciones de la cooperación política presenta a la Asamblea, una vez al año, un informe sobre las realizaciones de tal cooperación. Con esa ocasión tiene lugar en el Parlamento un debate amplio.
- En cuanto a respuestas a cuestiones de parlamentarios dirigidas a los Ministros, se ha producido una evolución que arranca de la reunión cumbre de diciembre de 1974 en la que se decidió asociar más estrechamente la Asamblea a los trabajos de cooperación política, en especial por vía de respuestas a las cuestiones dirigidas a la Presidencia por los parlamentarios en esa materia. La forma de tales cuestiones puede ser la de cuestiones escritas y la del procedimiento oral, con debate o sin debate; la Presidencia prepara las respuestas en un plazo usualmente razonable, en su caso tras consulta a los Ministros y con su acuerdo (73).

Posteriormente, a partir de 1976, se ha admitido también el procedimiento de la «hora de cuestiones», aunque con ciertos matices; por ejemplo, sin ser aplicada

(70) Directriz de 25 de marzo de 1973 a los representantes permanentes ante Organizaciones Internacionales, **CPE**, p. 57. Una representación de la Comisión asiste a las labores de preparación de la CSCE, incluida en la delegación del Estado al que corresponde la Presidencia. Para la reunión de Belgrado, ver **Bol. CE**, 1978/3, punto 2.2.5; para la reunión de La Valetta, **Bol. CE**, 1979/2, punto 2.2.35.

(71) Para este artículo no ha podido leerse el «Informe de los tres sabios» (**Bol. CE**, 1978/12, p. 103), el cual, según se ha informado, recomienda un reforzamiento de los poderes de la Comisión en el proceso de integración (ver **El País**, de 1 de diciembre de 1979).

(72) Este mecanismo no se ha demostrado muy eficaz, vistas las reclamaciones de la Comisión Política del Parlamento y las resoluciones de éste, sobre todo las que solicitan que sus sesiones se realicen inmediatamente después de las reuniones ministeriales, incluso las informales, **CPE**, pp. 104 a 111. Los temas de los coloquios son notificados a la Comisión Política con antelación a su desarrollo, desde 1972.

(73) Ver los acuerdos de la reunión ministerial de 13 de febrero de 1975, en **CPE**, p. 113 y ss. Por otro lado, la Presidencia asegura la coordinación necesaria entre el Consejo y el sistema de cooperación política, en casos en que haya dudas sobre el verdadero destinatario de la cuestión (arts. 45 a 47 del Regto. de la Asamblea; **CPE**, p. 121).

a cuestiones relativas a la política individual de uno o de varios Estados miembros, o bien sobre temas aún no coordinados entre los nueve (74). La primera cuestión respondida en tal «hora» parece ser una planteada el 10 de marzo de 1976 (75).

- El Parlamento ha adoptado multitud de resoluciones sobre temas de cooperación política (76).
- Finalmente, debe destacarse que el Parlamento no tiene posibilidad de formular opiniones consultivas sobre propuestas de la Comisión al Consejo en estas materias.

De todo lo anterior puede deducirse que, si bien, además del Consejo Europeo, la Asamblea es «la única institución comunitaria en la que se recomponen en unidad los dos momentos del proceso de integración europea: el comunitario y el intergubernamental de cooperación política» (77), falta mucho camino por recorrer para que se establezca un verdadero control parlamentario (78) sobre el sistema de cooperación política en general y sobre la actividad del Consejo Europeo en particular.

5. CONCLUSIONES

La primera cooperación sistemática entre las Comunidades y el sistema de cooperación política europea tuvo lugar cuando el Secretario de Estado norteamericano invitó a los gobiernos europeos en 1973, a elaborar una declaración común sobre los objetivos y métodos de cooperación tanto en cuestiones comunitarias cuanto en otras cuestiones políticas (79). Desde entonces la relación entre las Comunidades y el sistema de cooperación política se ha hecho más compleja y mutuamente condicionante en grado mayor. Muy lejos queda aún, sin embargo, la Unión Política de Europa, cuya primera etapa debe buscarse en el establecimiento

(74) Carta de G. THORN a M. Spenale, Presidente de la Asamblea, del 10 de mayo de 1976, sobre cuestiones parlamentarias, **CPE**, p. 121.

(75) P. E. Doc. 1976/77, número 1, debate **JO, Ann.** número 201, pp. 14-15. Cfr. COHEN, L.: «The development of question time in the European Parliament», **Com. Mark. Law Rev.**, 1979, número 1, pp. 41 y ss en p. 43. En principio, la cuestión a responder en la «hora» debe realizarse una semana antes de ser respondida; la hora de cuestiones se concreta en la 2.^a y la 3.^a sesiones de cada período (art. 47 bis del Regto. de la Asamblea e instrucción general del Buró, **CPE**, p. 131).

(76) Sobre derechos humanos últimamente, por ejemplo: **Bol. CE**, 1979/5, punto 2.2.81; 1979/3, punto 2.2.75; 1979/1, punto 2.2.62.

(77) Según la expresión de GUAZZARONI, C.: «Il Parlamento Europeo» nel sistema istituzionale della Comunità Europea», **Studi MONACO**, p. 316.

(78) Téngase en cuenta también que corresponde a los Jefes de Misión, en el marco de la cooperación política, considerar los aspectos políticos de cuestiones interesantes para las relaciones entre las Comunidades y el Estado o la Organización en la que estén acreditados. Los Jefes de Misión pueden sugerir en un informe común sobre tales cuestiones, que sea transmitido a la Comisión de las Comunidades (**loc. cit.**, nota (70)).

(19) Cfr. WELLENSTEIN: **25 années...**, cit., p. 26.

de una política internacional común (80). En efecto, O'KENNEDY, presidente en ejercicio de la cooperación política, ha declarado recientemente ante la Asamblea Europea que «no es posible contemplar hoy una verdadera política internacional común» (81).

Lo que sí parece claro es que los progresos en el sistema de cooperación política son muy difíciles en las actuales circunstancias. En ese sentido abundan las opiniones de SCHOUTHEETE, HILL y WALLACE, y el propio TINDEMANS (82).

La ruptura de la base del consenso, que posibilita el funcionamiento del sistema de cooperación, es impensable si no se quiebra la base misma del proceso comunitario de integración, con el que aquél está en estrecha relación de interdependencia y perfeccionamiento, como hemos indicado. Sin embargo, sólo un doble proceso puede perfeccionar el sistema de cooperación política en el sentido de hacerlo apto para elaborar una política internacional común europea, primer paso esencial para la Unión Política.

De un lado, la acentuación por el Parlamento Europeo de sus controles sobre el sistema de cooperación política; de otro lado, una reestructuración específica de éste, dándole una mayor institucionalización que le haga perder su puro carácter intergubernamental.

En cuanto a lo primero, debe reconocerse que para la mayoría de los miembros del Parlamento Europeo casi el único punto de contacto regular con el sistema de cooperación política viene ofrecido por la «hora de cuestiones» (83). Ahora bien, no sólo la Asamblea Europea «está llamada a desempeñar un importante papel en el campo de las relaciones exteriores» de las Comunidades (84); como ha indicado el profesor TRUYOL, «el problema de la responsabilidad a nivel comunitario del Consejo y del Consejo Europeo... ante el Parlamento Europeo es, de cara al futuro, uno de los más importantes del Derecho Constitucional de la Comunidad Europea» (85). Y ello tanto más cuanto que el control por los parlamentos nacionales de las actividades del Consejo Europeo, en especial en materia de

(80) Cfr. el informe de Luxemburgo, según el cual: «Los desarrollos actuales de las Comunidades Europeas imponen a los Estados miembros la necesidad de acrecentar su cooperación política y, en una primera etapa, dotarse de los medios de armonizar sus puntos de vista en materia de política internacional. Ha parecido, pues, a los Ministros que es en el ámbito de la concertación de las políticas internacionales en el que conviene realizar concretamente los primeros esfuerzos, para manifestar, a los ojos de todos, que Europa tiene una vocación política», CPE, p. 336.

(81) Cfr. *Le Monde*, de 26 de octubre de 1979. La Asamblea, en su debate tras el discurso, ha afirmado «la insuficiencia de la cooperación entre los Nueve, en materia de política internacional» (*Ibidem*).

(82) SCHOUTHEETE, *loc. cit.*, nota (15) y nota (42); TINDEMANS, Conferencia en Mayence, *cit.*: HILL, Ch. y WALLACE, W.: «Diplomatic Trends in the European Community», *International Affairs*, enero de 1979.

(83) COHEN, *loc. cit.*, p. 57.

(84) Discurso de O'KENNEDY, Presidente en ejercicio de la cooperación política, ante el Parlamento Europeo, el 20 de julio de 1979, *Bol. CE*, 1979/7-8, punto 1.1.8.

(85) TRUYOL Y SERRA, A.: «Las incidencias institucionales del informe TINDEMANS», *RIE*, 1976/2, pp. 301 y ss., en p. 307. Del mismo autor, puede verse: «El informe TINDEMANS», en *REDI*, XXIX, número 1, pp. 91 y ss. Sobre la legitimación por el Parlamento Europeo de los actos del Consejo Europeo, últimamente JACKSON, R. y FITZMAURICE, J.: «*The European Parliament: A Guide to direct elections*», Penguin, 1979, p. 444.

política internacional es actualmente insuficiente y parece que va a seguir siéndolo en el futuro próximo (86).

En todo caso, después del relativo aumento de los poderes del Parlamento en el ámbito comunitario y su elección por vía directa, no es de prever en absoluto que las competencias de aquél sean de nuevo aumentadas en un corto plazo por medio de un Tratado internacional. Por todo ello, lo más razonable parece hoy insistir en que al Parlamento se le conceda (y ello depende de él mismo en gran medida) la facultad de aportar sus puntos de vista sobre los temas de la política internacional europea, antes de las reuniones del propio Consejo Europeo (87).

Y en cuanto a la reestructuración del sistema de cooperación política, un primer paso fundamental consiste en la creación de un Secretariado político permanente que dé organización propia al sistema mismo.

TINDEMANS ha insistido también en la conveniencia de que en el Consejo la minoría acepte quedar vinculada por el punto de vista de la mayoría cuando se aborden ciertos temas esenciales para la integración europea (88): entonces sí que concretaría una política exterior común sin necesidad de que aparecieran «Consejos de Seguridad» europeos, de hecho o de derecho (89).

Que esa vinculación quede consagrada jurídicamente parece hoy difícil de conseguir en un corto plazo. Sin embargo, a mi juicio, incluso la concreción de una Confederación Europea es imposible sin ese **fundamento jurídico** (90). Asimismo algún modo de política exterior común en materia de defensa, que sea **exclusivamente** europeo, parece imprescindible si es que alguna fórmula viable de Unión política europea debe recibir concreción (91).

(86) Cfr. GIARDINA: *Loc. cit.*, p. 44.

(87) Esta es ya la opinión de GAJA: *Loc. cit.*, p. 487. Ver también CASADIO F.: *La dinamica dell'organizzazione europea*. Studi MONACO, cit., pp. 59 y ss., y las ideas de FORMAN, J.: *The Conciliation Procedure*. *Com. M. Law Rev.*, 1979-1, pp. 77 y ss. TINDEMANS propone en su informe que al Parlamento se le reconozca una facultad de iniciativa para provocar deliberaciones del Consejo Europeo sobre resoluciones que aquél le envíe (*loc. cit.*, p. 612).

(88) Cfr. informe TINDEMANS cap. V, C. 2, *loc. cit.*, p. 614 e *ibidem* sobre el papel de la Comisión. El propio autor ha insistido recientemente [*loc. cit.*, nota (65)] en la necesidad de crear un órgano político de reflexión a medio plazo.

(89) SCHOUTHEETE se refiere con perfecto tino a la necesidad de aclarar por completo las relaciones entre la cooperación política y otros foros de consulta o decisión internacionales (por ejemplo el Consejo de Seguridad) en los que sólo los «Grandes» de Europa participan, para evitar la formación por éstos de Directorios vinculantes para todos los Estados europeos, incluso al margen de su consenso expreso [*loc. cit.*, nota (15)].

(90) Sobre la configuración del Consejo como «Consejo Confederal» ver SCHUTZE: *Loc. cit.*, p. 228. La Confederación es la fórmula propugnada para la Unión política de Europa muy especialmente por el actual gobierno francés. En ese sentido, por ejemplo: discurso del Ministro francés de Asuntos Exteriores ante la Asamblea Europea el 17 de enero de 1979, como presidente en funciones de la cooperación política (*La Politique Exterieur de la France*. Textes et Documents, primer trimestre 1979, París, 1979). Y asimismo la entrevista concedida por R. BARRE a *Le Monde* el 25 de abril de 1979 en la que decía *inter alia*: «La Confederación es la forma más avanzada de cooperación organizada, que es compatible con la salvaguardia de la independencia de los Estados miembros de la Unión Europea».

(91) Finalmente, algún modo de representación diplomática unitaria de los nueve en terceros países, diferente de la realizada ahora por la Presidencia y que comprenda también las relaciones exteriores comunitarias, completaría la presencia de la Comunidad como ente separado en los asuntos mundiales, en cuanto dotado de una política común internacional (Cfr. para la situación actual CPE, p. 92: Conclusiones del Comité Político de 10 de junio de 1965).

EL SISTEMA DE COOPERACION POLITICA EN EUROPA

Todo lo anterior, sin perjuicio de otros elementos adicionales, posibilitaría, por fin, el comienzo de la plenitud de efectos del «reflejo» de concertación colectiva, el establecimiento de una prioridad de objetivos y ciertamente una política internacional europea, no ya sólo meramente declarativa, sino verdaderamente activa.

MADRID. Diciembre de 1979.

