

COOPERACION POLITICA Y ACTA UNICA EUROPEA

Por DIEGO LIÑAN NOGUERAS (*)

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—1. LA CONFIGURACIÓN DEL ÁMBITO MATERIAL DE LA COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA: a) *La CPE como política exterior*; b) *La CPE y las políticas exteriores de las Comunidades Europeas*; c) *Otros ámbitos de cooperación*.—2. ELEMENTOS PROCEDIMENTALES Y DE ORGANIZACIÓN PARA LA FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE LA COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA: a) *Objetivos y procedimientos*; b) *Estructuras para la formación y formulación de la CPE y la asociación de instituciones comunitarias*; c) *La gestión y aplicación de la CPE*.—CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

El Acta Unica Europea (1) ha iniciado sus Disposiciones comunes (Título I, artículo 1) señalando que:

«Las Comunidades Europeas y la Cooperación Política Europea tienen como objetivo contribuir conjuntamente a hacer progresar de manera concreta la Unión Europea...»

(*) Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Granada.

(1) El texto del Acta Unica Europea utilizado es el publicado en el *DOCE*, L 169, de 29 de junio de 1987, que contiene tanto el texto del Acta como el Aviso relativo a su fecha de entrada en vigor (1 de julio de 1987).

N. de la R.: El Acta Unica Europea puede consultarse también en esta *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 13, 1986-1, págs. 307 y sigs.

Por primera vez desde 1970 la Cooperación Política Europea ha sido formulada en un texto jurídico. Hasta este momento esta estructura de concertación encontraba su fundamento en una práctica interestatal ordenada y enunciada en textos de carácter político, tales como los «informes» de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados Miembros de las Comunidades Europeas o «declaraciones» del Consejo Europeo. Su éxito relativo, que contrastaba con la debilidad de sus fundamentos, aunque, según algunas opiniones, sería ésta justamente la explicación del mismo, había provocado un desarrollo procedimental y, en cierto sentido, institucional de esta estructura (2), cada vez más difícilmente encajables en los presupuestos de la construcción europea.

Uno de los grandes especialistas del tema, Jean Charpentier, iniciaba su conferencia en el Instituto Europeo de Saarbrücken el 7 de junio de 1985, sobre la Cooperación Política, con las consiguientes consideraciones:

«Ce succès de la coopération politique face à la crise dont on se plaint dans les institutions communautaires, est à première vue

(2) Desde una perspectiva general del problema se cuenta con la excelente monografía de PHILIPPE DE SCHOUTHEETE: *La coopération politique européenne*, Ed. Labor, Collection «Europe», 2.ª ed., Bruxelles, 1986, que permite una visión global del tema y aporta una notable información sobre los más importantes hitos desde su instauración. De particular interés resulta también la conferencia de JEAN CHARPENTIER pronunciada en el Instituto Europeo de la Universidad del Sarre, con el título *La coopération politique en Europe*, publicada en la colección del Instituto núm. 48, Saarbrücken, 1985. El profesor CHARPENTIER se había ocupado ya del tema en esta perspectiva general en 1979, en un artículo, «La coopération politique entre Etats membres des Communautés européennes», publicado en el *Annuaire Français de Droit International*, 1979, págs. 927 y sigs. Una visión concisa y pragmática es la ofrecida por PETER BRÜCKNER (ex miembro del COREU) en su artículo «La coopération politique européenne» (*Revue du Marché Commun*, 1982, núm. 254). Un interesante ensayo de sistematización y estudio de la naturaleza de la cooperación política se encuentra en FERNANDO MARIÑO MENÉNDEZ: «El sistema de cooperación política en Europa», en *Revista de Instituciones Europeas*, 1980, vol. 7, núm. 2, págs. 607 y sigs. En este sentido también GIAN PIERO ORSELLO: «Cooperazione politica europea ed evoluzione istituzionale della Comunità», en *La Comunità internazionale*, 1983-3, páginas 474 y sigs. Con un planteamiento de fondo del mayor interés, JOSEPH H. H. WEILER: *The Evolution of Mechanisms and Institutions for a European Foreign Policy: Reflections on the Interaction of the Law and Politics*, publicación del European University Institut, European Policy Unit, Working Paper, núm. 85/202, Florencia, 1985. Véase también C. COVILLERS: *Y a-t-il une politique extérieure des Communautés européennes?*, PUF, París, 1987.

satisfaisant, mais en y réfléchissant un peu, il apparaît comme un peu suspect» (3).

La sospecha a la que se refiere Charpentier, suscitada por el efecto *contaminador* de los mecanismos de concertación de la Cooperación Política sobre los comunitarios, como las razonables críticas sobre la utilización de mecanismos comunitarios para cumplir objetivos de la Cooperación Política (4), no son sino algunas de las consecuencias de la imbricación de un modelo de integración, el de las Comunidades Europeas, con otro de cooperación, el de la Cooperación Política, sin que ello responda a una concepción y estructuración previamente establecidas. La Cooperación Política, tanto por ser posterior como por ser un ámbito adicionado a la estructura de base de la construcción europea constituida por las Comunidades Europeas, ha sido objeto en ocasiones de una lectura hecha desde los presupuestos comunitarios que en poco o en nada ha contribuido a su caracterización. Que el hecho ha sido alentado por la indefinición propia de la Cooperación Política y la vaguedad o ambigüedad de los textos que la formulan y por el afán de ver a las Comunidades Europeas avanzar por caminos que los Tratados Constitutivos no establecieron es algo que debe tenerse presente, pero no elimina lo erróneo de esa lectura. La *diferenciación* de la estructura comunitaria y la de Cooperación Política, y de los modelos relacionales que las sustentan, respectivamente, se fundamenta en concepciones distintas y, en ocasiones, opuestas de la construcción europea que no pueden ignorarse, aunque sus contradicciones se oculten a veces bajo el manto de una supuesta o real operatividad de la fórmula.

El Acta Unica no ha alterado en lo sustancial dicha duplicidad de estructuras. El no exento de ampulosidad enunciado del artículo 1 antes transcrito

(3) J. CHARPENTIER: *La coopération politique en Europe*, cit., pág. 3.

(4) Así en el problema de las sanciones. Véanse en este sentido: J. L. DEWOST: «La Communauté, les Dix et les 'sanctions' économiques: de la crise iranienne à la crise des Malouines», en *Annuaire Français de Droit International*, 1982, págs. 215 y sigs., y A. REMIRO BROTONS: «Las Relaciones Exteriores de las Comunidades Europeas», en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo* (Estudio sistemático desde el Derecho español), dirigido por GARCÍA DE ENTERRÍA, GONZÁLEZ CAMPOS y MUÑOZ MACHADO, Ed. Civitas, Madrid, 1986, págs. 637 y sigs. (vol. III, capítulo XLIV), en particular las págs. 688 a 695, el apartado VII, «La implicación de las Comunidades en la ejecución de 'sanciones' acordada por sus Estados miembros en el marco de su cooperación política», con un excelente planteamiento del tema.

no tiene otro valor que el simbólico (5) de señalar que ambas estructuras serán pilares de una futura Unión Europea. Su función puramente ideológica, entiéndase en el sentido de legitimar lo ya existente, queda clara si, como Glaesner precisa, se tiene presente que la Unión Europea, que aparece como nexo de unión entre ambas estructuras, ni es instituida por el Acta Unica ni añade objetivo alguno a los Tratados constitutivos ni a la Cooperación Política (6). A los Tratados constitutivos, porque así es expresamente señalado por la propia Acta Unica en su artículo 32, a cuyo tenor:

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

A la Cooperación Política, porque, como dispone el propio artículo 1 en su tercer párrafo, su regulación en el Título III del Acta no hace sino *confirmar y completar* los procedimientos ya establecidos con anterioridad y porque así se deduce del artículo 30 que constituye el mencionado Título III.

Advertida en el Acta Unica esta posición de principio de mantener nítidamente la diferenciación de la estructura comunitaria de la de Cooperación Política, lo que sí parece de interés es el análisis del modo en que el Acta concibe la Cooperación Política y, por ende, su relación con la estructura comunitaria. Tal es el objetivo de este estudio.

Desde esta perspectiva, es obligado partir del hecho de que el Acta Unica, como se ha dicho, no parte *ex novo* para establecer la estructura de Cooperación Política. Según su propia fórmula, sus disposiciones se limitan a confirmar y completar «... los procedimientos acordados en los Informes de Luxemburgo (1970), Copenhague (1973) y Londres (1981), así como en la Declaración solemne sobre la Unión Europea (1983), y las prácticas progresivamente establecidas entre los Estados miembros» (artículo 1, párrafo tercero) (7). Sin embargo, todo ello no supone la existencia de un cuadro

(5) Sobre este valor, véase JEAN DE RUYT: *L'Acte Unique Européen*, Ed. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1987, págs. 97-98.

(6) H. J. GLAESNER: «L'Acte Unique Européen», en *Revue du Marché Commun*, núm. 298, junio 1986, págs. 307 y sigs. En especial 308 y 309.

(7) Estas normas se pueden consultar: a) Informe de los MM. AA. EE. de los Estados Miembros sobre los problemas de la unificación política (o de Luxemburgo)

organizativo sistemáticamente establecido. El problema no se agota en la ausencia de carácter jurídico de este conjunto de actos y prácticas aludidos por el Acta, sino que, analizado, expresa la falta de una concepción de conjunto previa. Como ha sido excelentemente expresado por Weiler:

«The emergence of European Institutions and mechanisms for the formulation and conduct of a common external posture was not a result of a preconceived and rational design. It was instead the outcome of a process conditioned by conflicting interests and forces» (8).

Así las cosas, señalar que el Acta Unica confirma y completa una concepción de la Cooperación Política preexistente es no decir nada. El Acta, si acaso, lo que ha hecho es limitarse a formular en un texto jurídico convencional los procedimientos (aquí ha gastado poca retórica) por los que se ha desarrollado desde 1970 la cooperación entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas, sin entrar en cuestiones de fondo. La búsqueda del compromiso político ha dejado intacto un problema técnica y políticamente complejo.

La complejidad técnica deriva fundamentalmente de la imbricación de dos estructuras profundamente diferentes, la de integración y la de cooperación, cuya diversidad de caracteres y naturaleza es bien conocida (9). Si

de 1970, en *Boletín de las CC. EE.*, 1970-11; b) Segundo informe sobre Cooperación Política europea en materia de política exterior (o de Copenhague) de 1973, en *Boletín de las CC. EE.*, 1973-9; c) Informe sobre la Cooperación Política europea de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Diez (o de Londres) de 1981, en *La coopération politique européenne (Choix de textes)*, publicación de la Oficina de Prensa e Información del Gobierno de la RFA, Bonn, 1982, págs. 289 y sigs.; d) Declaración solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart, 1983, en *Boletín de las CC. EE.*, 1983-6.

(8) JOSEPH H. H. WEILLER: *op. cit.*, págs. 5 y 6.

(9) Las estructuras internacionales son siempre complejas y difíciles de ajustar a modelos teóricos precisos; no obstante arrojan por lo común un balance que define algunos caracteres generales. En esta perspectiva, la cooperación se apoya en la colaboración de sujetos dotados de una capacidad de decisión autónoma que se *coordinan* para la defensa de intereses comunes. Esa coordinación explica la no independencia del interés común de los de cada una de las unidades participantes (preside, pues, la idea del «*juste retour*»). El sistema decisorio (por más que las fórmulas institucionalizadas introduzcan variantes), respetuoso de la soberanía, suele ser el de la unanimidad o el consenso y, en la misma línea, el de ejecución o acción, la concertación. (Sobre el significado de la noción de cooperación, vid. G. GARZÓN CLARIANA: «Sobre la

el modelo de las Comunidades Europeas es la base de la construcción europea, es obvio que el sistema de integración es el preeminente. La cuestión se plantea entonces desde la perspectiva de qué funciones puede cumplir la cooperación en relación a un proceso de integración y a cuál de ellas responde el diseño de la Cooperación Política en el contexto comunitario. Si dejamos aparte una función negativa en el sentido de ser la cooperación una especie de catalizador de tendencias intergubernamentales dentro del propio proceso de integración recogiendo el efecto de *spillback* —por usar el término neofuncionalista— contra la tendencia unificadora de estos procesos, la cooperación puede cumplir una función *complementaria* de la integración, vinculada, en consecuencia, a los mecanismos de integración estrechamente, o de *adición* de ámbitos no afectados por el propio proceso integrador, manteniéndose una separación neta de una y otra estructuras (10). Es a esta última función a la que responde la Cooperación Política Europea desde sus orígenes y, como se ha señalado, no modificada por el Acta Unica. Pero si esto parece claro, no lo está tanto la relación entre ambas estructuras. Buena parte del problema deriva de la propia debilidad con que la Cooperación Política se ha formulado. Como dice uno de sus más notables especialistas, Philippe de Schoutheete, es una estructura carente de funda-

noción de cooperación en el Derecho internacional», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XXIX, núm. 1, 1976, págs. 51 y sigs.). El modelo de integración posee unos caracteres bien distintos. Presidido por una tendencia unificadora, la integración genera un interés específico del conjunto, no necesariamente igual a la suma de intereses particulares de las unidades participantes, se apoya en una estructura institucional que absorbe competencias estatales cuyo ejercicio soporta mal el recurso a la unanimidad o consenso como medio de adoptar decisiones y exige un tipo de acción o ejecución común o, si se prefiere, centralizado en ese aparato institucional. (Vid. en este sentido la obra de P. PESCATORE: *Le droit de l'intégration*, Gèneve, 1972).

(10) La función complementaria se explica en función del carácter *gradual* de la integración y, en consecuencia, la atribución, en función de ese grado, de competencias a las instituciones comunes. En este sentido, la cooperación o bien prepara las condiciones para una posterior aplicación de un mecanismo integrado, o actúa junto a un mecanismo de integración para asegurar su eficacia o determina el modo de actuación en ámbitos no previstos pero que pueden aparecer como necesarios para el desarrollo del propio proceso de integración.

La función de *adición*, por el contrario, se explica en función del carácter *parcial* de la integración, que opera por definición sobre aspectos económicos, permitiendo de este modo la adición de ámbitos materiales que ni por la estructura ni por la dinámica de la integración quedan afectados.

mentación jurídica y de cuadro institucional, opera sobre una base voluntaria de concertación intergubernamental regida por el pragmatismo y la confidencialidad (11) y carece de un sistema propio de ejecución y control. Si a ello se suma la atribución de funciones en una y otra estructura a una misma instancia, el Consejo Europeo, la implicación de instituciones comunitarias en la Cooperación Política, la falta de uniformidad en los instrumentos de expresión de acuerdos en la materia, entre otros, se convendrá en que la articulación técnica de esa construcción dual no es un tema resuelto.

Políticamente, la cuestión no es menos compleja. Un doble problema gravita sobre la Cooperación Política desde esta perspectiva. En primer lugar, el relativo a la definición de su papel respecto de la construcción europea. En segundo lugar, las dificultades surgidas del propio ámbito al que queda referida, la política exterior, donde la diversidad de intereses de los Estados miembros de las Comunidades Europeas es especialmente notoria, y cuya importancia levanta especiales recelos por parte de los Estados participantes a limitar su autonomía. En relación al primer aspecto, podría advertirse una cierta incidencia del Acta Unica al establecer la Cooperación Política, junto a las Comunidades Europeas, como un pilar para la construcción de la Unión Europea, siguiendo la línea de la Declaración solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart de 1983. Ya he referido los límites de esta opción, si bien cabe deducir, al menos, que ha rechazado cualquier consideración de la Cooperación Política como un efecto del proceso integrador. El enunciado del apartado 5 del artículo 30 del Acta es meridianamente claro al señalar que «Las políticas exteriores de la Comunidad Europea y las políticas convenidas en el seno de la Cooperación Política Europea deberán ser coherentes. (...)». La coherencia sólo es predicable de distintos elementos. Respecto del segundo aspecto, la particularidad de su ámbito material y los condicionantes políticos del mismo han generado una problemática compleja en la que la búsqueda del compromiso político ha impedido al Acta Unica la elaboración de un aparato procedimental e institucional coherente y sistemático.

El desarrollo de este trabajo, cuyo objetivo ha sido ya expuesto, tiene como función deducir de las disposiciones del Acta Unica relativas a la Cooperación Política los principales rasgos definitorios de este sistema en relación a los dos órdenes de cuestiones señalados.

(11) PH. DE SCHOUTHEETE: *op. cit.*, págs. 49 y sigs.

1. LA CONFIGURACIÓN DEL ÁMBITO MATERIAL DE LA COOPERACIÓN EUROPEA

a) *La CPE como política exterior*

El Título III del Acta Unica Europea se enuncia como el relativo a las «Disposiciones sobre la Cooperación Europea en materia de política exterior». Habida cuenta que el artículo 1, en su párrafo tercero, dispone que «La Cooperación Política se regula en el Título III...», parece obvio que el Acta Unica ha optado por una concepción de la Cooperación Política como «política exterior». Desde luego, la política exterior es el ámbito propio de la Cooperación Política desde su origen, pero no el único. Como dice De Schoutheete:

«Dans le vocabulaire courant, et notamment dans la presse, la coopération politique européenne s'est progressivement identifiée avec les efforts d'harmonisation des politiques étrangères. Cependant il existe deux autres domaines, éminemment politiques, dans lesquels les Etats membres de la CEE s'efforcent de travailler en commun. Il s'agit de la coopération qui existe entre les ministres de l'Intérieur et des efforts faits à diverses reprises en vue de mettre en route une coopération en matière judiciaire» (12).

En principio, bien podía mantenerse que existen dos nociones de Cooperación Política, una amplia y otra restringida, y que el Acta Unica ha optado por esta última. El artículo 30, único que compone el Título III, en su apartado 1, disposición que define el objetivo material de la Cooperación Política, confirma esta opinión:

«Las Altas Partes Contratantes, miembros de las Comunidades Europeas, procurarán formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea.»

En ocasiones se ha estimado que el Acta Unica, artículo 30,6, adiciona a la política exterior un ámbito más, el de la seguridad. La interpretación

(12) PH. DE SCHOUTHEETE: *op. cit.*, pág. 173.

no es del todo correcta. Más acertado parece que aquí lo que se hace es precisar que la política exterior, que constituye el declarado pero no definido ámbito de la Cooperación Política, comprende las cuestiones de seguridad. Del tenor de su apartado a) se deduce claramente:

«Las Altas Partes Contratantes estiman que una cooperación más estrecha en las cuestiones de seguridad europea podrá contribuir de manera esencial al desarrollo de una identidad europea en materia de política exterior. Están dispuestas a coordinar más sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad...»

Habida cuenta que las cuestiones de seguridad y defensa constituyen por definición cuestiones afectas a la política exterior podría pensarse que esta precisión es, por innecesaria, redundante. Pero las disposiciones del Acta Unica sobre Cooperación Política no pueden explicarse en sí mismas, ya que son la consecuencia de un contexto y una dinámica que ni empieza ni termina con el Acta Unica. La precisión, en este sentido, se explica porque la política exterior identificada de una manera coyuntural, pragmática y flexible, cuyo contenido en sentido estricto no ha sido nunca definido, arroja un resultado problemático en materias de seguridad (13) y su alusión

(13) A esta cuestión no es ajeno, ciertamente, el hecho de que en el fondo de muchas construcciones teóricas y formulaciones políticas, la Cooperación Política Europea con su origen en la cumbre de La Haya de 1969, late la idea de que ésta es la prosecución del problema de la fracasada Comunidad Europea de Defensa. Un sucedáneo, poco conseguido, que al cabo habrá de desembocar en planteamientos similares a los de los planes Fouchet, aunque por diferentes caminos. (Vid. en este orden de cuestiones, CH. ZORGBIBE: *La construction politique de l'Europe*, PUF, París, 1978). El tema ha venido siempre vinculado a la cuestión de la Unión Europea. Desde el primer Informe Tindemans en 1975 se tuvo claro que la Unión Europea «... restera incomplète aussi longtemps qu'elle n'aura pas une politique de défense commun...» (citado por CH. ZORGBIBE: *op. cit.*, pág. 147). Esta idea preside todo el desarrollo del tema de la Unión Europea y la reforma que culmina en el Acta Unica. (Vid. FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA: *La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea*, Siglo XXI, Madrid, 1985; DE RUYT: *op. cit.*). Comenzó a ofrecer perfiles problemáticos desde la conocida como iniciativa GENSCHER-COLOMBO (vid. *L'iniziativa italo-tedesca per il rilancio dell'Unione Europea* [a cura di FERNANDO LAY], CEDAM, Padua, 1983) y fue formulada en la Declaración solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart de 19 de junio de 1983, en su punto 1.4.2, cuya influencia en el Acta es determinante:

específica en el Acta ha permitido a los Estados *delimitar el alcance* de la cooperación en este sector de la política exterior y señalar el modo en que esta cooperación aparece como compatible con la participación de algunos Estados miembros en organizaciones tales como la OTAN o la UEO (14). La delimitación del alcance está clara al referir expresamente el apartado 6, a), esta cooperación a los ámbitos «... políticos y económicos de la seguridad», excluyendo así las cuestiones de defensa referidas a los aspectos militares de la seguridad. El problema de la compatibilidad con la OTAN y la UEO de una participación en el ámbito de la Cooperación Política es abordada en el Acta (30,6,c)), desde la consideración de que se trata de marcos diferentes, no incompatibles y en los que es posible un nivel distinto de cooperación. «Las disposiciones del presente Título —señala a estos efectos— no obstarán a la existencia de una cooperación más estrecha en el campo de la seguridad entre determinadas Altas Partes Contratantes en el marco de la Unión Europea Occidental y de la Alianza Atlántica.» Lo dispuesto en el artículo 30, 6, b), en relación a las condiciones tecnológicas e industriales, fórmula propuesta por Gran Bretaña en el «Comité Dooge», como oportunamente ha señalado Jean de Ruyt, «Il faut la lire sans doute en ayant à l'esprit qu'elle fut formulée en plein débat sur l'Initiative de Défense Stratégique (IDS) du Président Reagan» (15), si bien, a mi juicio, la fórmula empleada en relación a una actuación «... tanto en el plano nacional como en los casos en que resulte conveniente, en el marco de las instituciones y órganos competentes», puede encerrar posibilidades de desarrollo del ámbito de la Cooperación Política referido con incidentes ámbitos de la actividad comunitaria de interés.

En definitiva, que el ámbito material diseñado por el Acta Unica para la Cooperación Política es el de la *política exterior*, incluyendo en ella las

«... reforzar y desarrollar la Cooperación Política europea por la elaboración y adopción de posiciones comunes y de una acción común, en base a una intensificación de las consultas, en el sector de la política exterior, incluyendo la coordinación de las posiciones de los Estados miembros sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad, con el fin de promover y facilitar el desarrollo progresivo de tales posiciones y de una tal acción en un número creciente de sectores de política exterior» (doc. cit.).

(14) En la Otan son miembros todos los Estados de la Comunidad, excepto Irlanda. En la UEO, sólo Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Francia, Italia, Gran Bretaña y la RFA.

(15) J. DE RUYT: *op. cit.*, pág. 237.

cuestiones relativas a seguridad con un contenido y alcances delimitados taxativamente.

El problema fundamental surge justamente en el momento en que haya que precisar qué se entiende por «política exterior» en el ámbito de la Cooperación Política, lo que, se convendrá, posee una notable importancia, no sólo para su diferenciación con las «políticas exteriores de las Comunidades Europeas», sino por asegurar un mínimo de seguridad jurídico-política a los Estados miembros. La cuestión es ciertamente difícil. Los elementos de referencia son mínimos si tenemos presente el carácter *souple et pragmatique* —por usar los términos del Informe de Londres— con que se ha desarrollado la Cooperación Política, y que los únicos textos específicamente referidos por el Acta tampoco contienen definiciones materiales, sino cuestiones de procedimiento; la vaguedad de los enunciados de la Declaración de Stuttgart permite mantener lo dicho con carácter general. Así las cosas, tomando como referencia las propias disposiciones del Acta, existen dos factores que perturban la posibilidad de definir mínimamente el contenido de la «política exterior». El primero proviene de la propia crisis de esta noción en un sentido general y el segundo es la consecuencia de un sistema de concertación de políticas estatales cuyas características nos alejan de modelos conocidos como el estatal o el federal. Analicemos ambos.

El primero de estos factores, expresión de una alteración sustancial de los esquemas tradicionales que hacían distinguir la «política exterior» por su referencia a los asuntos externos del Estado, hace difícil mantener una diferenciación de esta índole en función del hecho de que dado el nivel de internacionalización cualquier tema es susceptible de tener una dimensión política «exterior». Las dificultades que se conocen hoy incluso en el interior de los Estados respecto de la distribución de competencias entre Ministerios de Exteriores y otros es buena muestra de ello.

Marcel Merle ha puesto de manifiesto con claridad esta situación en su obra *La politique étrangère*:

«Toutes les perturbations qui affectent la conduite des affaires étrangères proviennent à l'évidence de la confusion croissante entre politique extérieure et politique intérieure. Certes, le postulat classique, d'inspiration hobbesienne, selon lequel il aurait existé une différence de nature entre les 'affaires du dehors' et les 'affaires du dedans' avait déjà été sérieusement ébranlé depuis le début du XIX^e siècle. Mais il n'en restait pas moins le modèle de réf-

rence servant de justification aux praticiens et de point d'appui aux travaux scientifiques. Aujourd'hui, la plupart des observateurs s'accordent à reconnaître que la distinction entre l'interne et l'externe est perimée» (16).

Perdida, así, la posibilidad de una determinación de lo propio de la política exterior en función de la *naturaleza* externa de las cuestiones políticas del Estado, el problema se plantea en términos más relativos. El sistema elaborado por Leurdijk para diferenciar la política internacional de la política exterior puede resultar bastante clarificador a estos efectos. Según el citado autor:

«Pour analyser la politique internationale, il faudrait tracer, dans le système international, des lignes fonctionnelles verticales, c'est-à-dire s'efforcer d'isoler des groupes de questions, ou de domaines, sur la base de critères pertinents pour l'analyse politique. D'autre part, pour élaborer une théorie de la *politique étrangère*, on peut combiner ces différents domaines dans l'optique de l'Etat-acteur: l'analyse demeure fondée sur la notion d'acteur et, dans cette perspective la politique étrangère est la coordination horizontale des actions des Etats dans divers domaines» (17).

Se observará que lo que nos interesa aquí de esta aproximación es que el factor decisivo para la determinación de la política exterior queda desplazado desde la naturaleza de las cuestiones hacia el *actor* que *identifica* un ámbito material como de interés para su política exterior. Desde esta perspectiva, se acordará que lo esencial para la identificación del ámbito material de la Cooperación Política Europea descansa en dos aspectos fundamentales del actor: un aspecto sustancial referido al núcleo de intereses y valores que operan como sustrato de su proceso de identificación de su política exterior y un aspecto formal referido al marco jurídico-político a través del que el actor lleva a cabo la identificación y formulación de su política exterior.

Si trasladamos este esquema a la Cooperación Política Europea, se observarán las serias y profundas deficiencias del sistema diseñado en el Acta

(16) M. MERLE: *La politique étrangère*, PUF, París, 1984, pág. 145.

(17) Cit. por M. MERLE: *op. cit.*, págs. 205 y 206.

Unica en relación al tema. En primer lugar, un dato que debe resaltarse especialmente es que el «actor» es un actor múltiple, *los Estados Miembros de las Comunidades Europeas*. De esta afirmación, cuya confirmación en el Acta Unica no requiere demasiado detenimiento, ya que las disposiciones quedan siempre referidas a las «Altas Partes Contratantes, miembros de las Comunidades Europeas» (18), se deducen varias consecuencias de interés. Se trata de un actor múltiple al que no resultan transpolables los esquemas, no ya de un Estado unitario, sino ni siquiera de un Estado federal o de una organización internacional (19). En segundo lugar, la *confluencia* en la

(18) La alusión a que estas Altas Partes Contratantes son los «miembros de las Comunidades Europeas» restringe aquí su valor a servir como factor de identificación de los componentes de la Cooperación Política europea. *Per se*, no implica a la estructura comunitaria en este ámbito. Ello no obsta, ciertamente, a la consideración del hecho importante de que esa cualidad de miembro de las Comunidades exprese en el fondo un dato de homogeneidad muy especial de los componentes de la Cooperación Política ni que la estructura comunitaria pueda mantener una relación de especial vinculación con la Cooperación Política ni, en fin, que ambas estructuras se condicionen mutuamente. Lo que sí se deduce con nitidez es que este enunciado no elimina la diferenciación y separación de ambas estructuras, tanto en los terrenos materiales como formales.

(19) Respecto del sistema federal, conviene ciertamente matizar, conforme a lo expuesto por WEILER, en el sentido de que es preciso distinguir entre el *federalismo* como principio organizativo y *federación* como la específica manifestación de este principio en el Estado Federal. (JOSEPH H. H. WEILER: *op. cit.*, págs. 23 a 25.) Es obvio que en el texto aludimos a esta segunda acepción y, en este sentido, parece el trazo más común la centralización en materia de relaciones internacionales. No obstante, aun cuando la situación no sea suficiente para entender que se ha operado un cambio fundamental en el asunto, conviene tener presente, como ha señalado JEAN SALMON, en las conclusiones del Coloquio de Bruselas sobre los Estados federales en las relaciones internacionales, que «Les concepts juridiques qui configurent le fédéralisme et en proposent un portrait robot sont chaque fois bien éloignés des situations individuelles particulières», y tanto desde la perspectiva constitucional como del Derecho internacional se aprecia una cierta necesidad de relativizar los esquemas tradicionales (J. SALMON: «Conclusiones», en *Les Etats fédéraux dans les relations internationales*, Actes du colloque de Bruxelles, Institut de Sociologie, 26-27 février 1982, págs. 505 a 510).

En relación a la posibilidad en alguna ocasión apuntada de que la Cooperación Política pudiera en sí constituir una «organización internacional» es simplemente un error de bulto. Falta, en cualquier caso, la atribución de una voluntad diferenciada de los Estados miembros, sin cuya existencia no hay organización internacional.

No obstante, conviene no llevar la Cooperación Política simplemente por la vía de la intergubernamentalidad o la diplomacia tradicional. La cuestión es, como ha

identificación de valores e intereses de este actor plural que permitiría la formulación y aplicación de una «política exterior» común no procede de ninguna obligación político-jurídica. La cuestión es clara, basta recordar el enunciado del artículo 30, 1:

«Las Altas Partes Contratantes, miembros de las Comunidades Europeas, procurarán formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea.»

En esta perspectiva, resulta plenamente acertada la opinión de Pescatore en el sentido de que el Acta Unica, al consagrar el sistema de Cooperación Política «... dans la forme d'un traité international n'a pas pour objet de créer une obligation quelconque à charge de ce qu'on appelle ici 'Hautes Parties Contractantes'» (20).

En conclusión, si se acepta esta aproximación, que el Acta Unica, al no definir su ámbito material de forma precisa, permite una interpretación amplia del mismo, pero condicionada a la confluencia de las voluntades de los Estados participantes en su catalogación como de política exterior. Esta indefinición genera dos problemas en relación a ciertos ámbitos materiales, su distinción con las «políticas exteriores» comunitarias y de calificación de ciertos ámbitos de cooperación política, que se abordan seguidamente, y hace descansar la virtual operatividad de la Cooperación Política en los elementos procedimentales y de organización establecidos para la formulación y aplicación de la política exterior que se analizarán en el apartado segundo.

b) *La CPE y las políticas exteriores de las Comunidades Europeas*

Razones de espacio impiden aquí un examen, por breve y somero que se pretendiese, de las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas —las «políticas exteriores» de la Comunidad en terminología del Acta— en sus aspectos normativos y complejos desarrollos jurisprudenciales. Una fe-

dicho, una vez más, con acierto PHILIPPE DE SHOUTHEETE, más delicada: «Cet effort est, en réalité, sans précédent, et les images du passé, par conséquent, trompeuses» (*op. cit.*, pág. 58).

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

cunda y autorizada doctrina excusará ese análisis (21). La estructura de integración comunitaria, que por definición exige una proyección externa (22), constituye un *actor* distinto a los Estados Partes cuyo ámbito de «política exterior» en un sentido material está delimitado explícitamente por las correspondientes disposiciones de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, o implícitamente como exigencia necesaria para cumplir los objetivos de la integración establecidos en los Tratados, constituyendo un ámbito comunitario sometido al Derecho comunitario. El carácter fundamentalmente «económico» de este ámbito competencial no es sino la consecuencia del carácter del modelo de integración que opera en las Comunidades donde el ámbito material establecido en los Tratados constitutivos refleja, lógicamente, ese carácter y en ningún caso el fruto de una supuesta distribución de funciones que ha generado la errónea idea de que las relaciones exteriores comunitarias constituirían una especie de *low politics* (funciones de contenido económico), mientras a la Cooperación Política le correspondería la *high politics* (funciones de alta política internacional). La idea, aunque sugestiva y, en cierto modo, acertado reflejo de los ámbitos en que generalmente desarrollan su actividad una y otra estructuras, al cen-

(21) Constituye un valioso instrumento, teniendo presente que por la fecha de publicación hay que completar sus datos con importantes acontecimientos posteriores, el curso de PIERRE PESCATORE: «Les relations extérieures des Communautés Européennes. Contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales», en *Rec. des cours* de la A. D. I., 1961-2, págs. 9 y sigs. Más recientes, con una perspectiva general del tema, merecen destacarse: C. FLAESCH-MOUGIN: *Les accords externes de la CEE. Essai d'une typologie*, Institut d'Etudes Européennes de la ULB, Bruxelles, 1979; J. V. LOUIS y P. BRÜCKNER: «Relations extérieures», en MEGRET y otros: *Le droit de la Communauté économique européenne*, vol. 12, Universidad Libre de Bruselas, Bruselas, 1980; J. GROUX y PH. MANIN: *Les Communautés européennes dans l'ordre international*, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1984; A. REMIRO BROTONS: *loc. cit.*, págs. 637 y sigs. Sobre el procedimiento de adopción de decisiones en esta materia más específicamente véase U. AYBERCK: *Le mécanisme de la prise des décisions communautaire en matière de relations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 1978; sobre la importante ampliación jurisprudencial del alcance de las competencias comunitarias en la materia deben consultarse J. GROUX: «Le parallélisme des compétences internes et externes de la CEE», en *Cahiers de Droit Européen*, 1978, núm. 1, págs. 3 y sigs., y P. PESCATORE: «External Relations in the Case Law of the Court of Justice of the European Communities», en *Common Market Law Review*, 1979, núm. 4, págs. 615 y sigs.

(22) G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, en DÍEZ VELASCO: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, vol. II (Organizaciones Internacionales), Tecnos, 5.ª ed., Madrid, 1986, pág. 351.

trarse en el tema de los ámbitos materiales, distorsiona la realidad, sume el problema en ambigüedades irresolubles derivadas de la dificultad de diferenciación que confluirá en la justa apreciación de su «artificialidad» (23) y relega el verdadero problema de la diferenciación de ambas estructuras en función de los divergentes modos de ejercicio del poder a un segundo plano. Creo razonable dudar que de esta confusión fuese la estructura comunitaria la ganadora mediante una ampliación de su acción a ámbitos políticos y no aconteciera justamente lo contrario con una influencia acrecida, sino invasión, de los mecanismos comunitarios por los intergubernamentales propios de la cooperación política.

Jean-Victor Louis, tras mostrar las dificultades de esta «répartition des tâches» de manera que no afectasen negativamente la autonomía de los procedimientos comunitarios, concluía que:

«Peut-être cette autonomie est-elle mieux servie par une séparation de la fonction de concertation politique et de la sphère institutionnelle de la Communauté que par une intégration du processus de coopération politique dans le cadre des traités. On peut penser que, au stade actuel, une telle intégration aurait un effet dissolvant sur le fonctionnement des mécanismes communautaires. L'essentiel consiste en une meilleure articulation entre les deux procédures» (24).

El Acta Unica parece haber optado en este espinoso problema por esta vía. Así parece deducirse de la nítida separación de las estructuras comunitaria y de Cooperación Política (asegurada con los artículos 31 y 32) y del punto 5 del artículo 30, en el que se señala que:

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

Este contexto da a la noción de coherencia el sentido de *ausencia de contradicciones* (25). A la Presidencia y a la Comisión encomienda el Acta

(23) IDEM: *op. cit.*, pág. 337.

(24) J. V. LOUIS: «La Communauté et ses Etats Membres dans les relations extérieures», en *Revue d'Intégration Européenne*, 1983, núms. 2-3, págs. 203 y sigs., lo citado en pág. 233.

(25) Tras los razonamientos expuestos, éste es el sentido del término coherencia; siendo uno de los significados posibles, parece el más ajustado.

«... la misión de velar por la búsqueda y mantenimiento de dicha coherencia», cada una según «sus propias competencias». Dada la dualidad funcional y creciente importancia de la Presidencia (26) y la plena asociación de la Comisión a los trabajos de la Cooperación Política (artículo 30, 3, b)) no parece desacertado el encomendarle justamente tan delicada función.

No puede mantenerse, en verdad, que el Acta haya resuelto el conspicuo problema de las relaciones entre la Cooperación Política y las relaciones exteriores comunitarias, pero a cambio tiene la virtud de no haber potenciado la idea de la división de funciones materiales y la generalidad de su enunciado evita el problema del mimetismo y un posible efecto de encorsetamiento poco deseable.

c) *Otros ámbitos de cooperación*

Ya se ha dicho, siguiendo a De Schoutheete, que junto a la política exterior en un sentido estricto, es decir, política exterior europea, se han desarrollado algunos campos de actividad constituidos básicamente por la cooperación en el terreno judicial o jurídico y en el de la lucha contra el terrorismo y la criminalidad internacional. Ambos elementos adquieren una importancia creciente y han sido objeto de importantes desarrollos en estos últimos años (27). Si la «política exterior» se entiende en un amplio sentido, es cierto que no tiene que existir problema alguno para comprenderlos como una actividad propia de la Cooperación Política en la medida en que estos problemas aludidos, aun cuando operen entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas, es obvio que poseen una dimensión internacional, aunque ésta sea intracomunitaria. En realidad, la Cooperación Política había llegado a convertirse en una estructura a la que por atracción se le

(26) Vid. *The Presidency of the European Council of Ministers* (editado por COLM O NUALLAIN), de varios autores, Croom Helms, London-Sydney-Dover, New Hampshire, 1985, en especial el artículo de HELEN WALLACE: «The Presidency: tasks and evolution», págs. 1 y sigs.

(27) PH. DE SCHOUTHEETE: *op. cit.*, págs. 173 y sigs.; véanse también las excelentes notas elaboradas regularmente por SIMON NUTTALL y publicadas en el *Yearbook of European Law* (1983, vol. 3, págs. 267 y sigs.; 1984, vol. 4, págs. 327 y sigs., y 1985, vol. 5, págs. 203 y sigs.; en este último citado, con un estudio de la Cooperación Política en el Acta Unica Europea de interés).

ha imputado cualquier plano de colaboración entre los Estados miembros de las Comunidades que no tuviese cabida en los ámbitos competenciales comunitarios. La cuestión es si el notable escoramiento del Acta Unica hacia la «política exterior europea» no ha acabado por excluir esos otros ámbitos.

Dos factores están jugando a favor de una cierta diferenciación de estos otros ámbitos de cooperación en relación a la Cooperación Política en sentido estricto. El primero se explica en función del propio desarrollo de estos ámbitos al que le corresponde un creciente grado de especialización que introduce ciertas variantes institucionales incluso en el más elevado grado de la estructura institucional de la Cooperación Política, y no son los ministros de Asuntos exteriores y un miembro de la Comisión (artículo 30, 3, a)) los que convienen y formulan la cooperación en estos ámbitos, sino los Ministros de Justicia o los de Interior, con medios de acción en ocasiones específicos de cada ámbito. Así, resulta importante la utilización de la vía convencional, como han puesto de manifiesto la apertura a firma el 25 de mayo del «Acuerdo relativo a la aplicación entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas del Convenio del Consejo de Europa sobre el traslado de personas condenadas», o el «Convenio entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas relativo a la aplicación del principio *non bis in idem*» y el «Convenio relativo a la supresión de la legalización de documentos en los Estados miembros de las Comunidades Europeas» (28). La cuestión es si, de manera paulatina, no se van configurando estructuras de cooperación que, aunque con un esquema de funcionamiento muy similar al de la Cooperación Política en sentido estricto, van logrando unos ciertos ámbitos de autonomía funcional. Así, resulta de particular interés el acuerdo en el grupo Trevi adoptado el 27 de abril de 1987, en el que se observan claramente los rasgos apuntados, entre ellos la formación de una red protegida de comunicaciones, el establecimiento de una «estructura administrativa ligera», una «Troika» con funcionarios con «... larga experiencia en materia TREVI» (por tanto, distintos del sistema de la Secretaría del Acta Unica y del Comité Político), etc. (29).

Un segundo factor de importancia es la propia dinámica del Acta Unica, en especial la realización del mercado interior, que ha de provocar una

(28) Vid. *Boletín de las CC. EE.*, núm. 5, 1987. Un comentario sucinto pero de interés el de JUAN DE MIGUEL ZARAGOZA, en *Gaceta Jurídica de la CEE*, núm. 34, B-22, págs. 12 y sigs.

(29) Vid. en *SGENCE EUROPE. Documents*, núm. 1.453, de 8 de mayo de 1987, pág. 4.

intensificación de la cooperación en el ámbito intraeuropeo (30), que vincula la cooperación más estrechamente con el propio proceso de integración, lo que parece acercar esta cooperación más a la función «complementaria» que a la de «adición», según el esquema propuesto, donde tal vez sería conveniente un replanteamiento sobre si los «mecanismos» propios de la cooperación política no son demasiado débiles y la mera «coherencia» un objetivo insuficiente en relación a la actividad comunitaria.

2. ELEMENTOS PROCEDIMENTALES Y DE ORGANIZACIÓN PARA LA FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE LA COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA

a) *Objetivos y procedimientos*

Como se ha visto, el Acta Unica ha dejado abiertas profundas interrogantes en relación a la delimitación de los ámbitos materiales de la Cooperación Política. El artículo 30, que contiene las Disposiciones del Acta sobre la materia, está fundamentalmente referido a los procedimientos cuya misión es la formación de una política exterior europea. El artículo señalado posee una sistemática oscura y una notable imprecisión en sus disposiciones. La cuestión no es sólo un problema de complejidad, que ciertamente la tiene, sino fundamentalmente el efecto de dos factores. En primer lugar, como ya se ha señalado, la Cooperación Política en el Acta Unica no responde a un proceso de organización e institucionalización de este sector, sino a una estrategia más compleja de recoger y formular en un texto jurídico un conjunto de *prácticas* forjadas en un período de casi dos décadas sin hacerles perder, lo que probablemente se considera con acierto la base de su buen funcionamiento, su flexibilidad y pragmatismo. El hecho de que el Acta aclare que el artículo 30 no hace sino *confirmar* y *completar* los textos que habían ido recogiendo esas prácticas es revelador (31). En segun-

(30) Vid. «L'achèvement du marché intérieur. Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen», *Doc. COM (85), 310 final*, de 14 de junio de 1985, pág. 14, p. 51.

(31) No son pocos los autores que incluso han señalado que una mayor institucionalización y rigidez podría ser negativa frente a los relativamente buenos resultados de su pragmatismo y flexibilidad. Téngase presente que no es ajeno a ello esta cierta tendencia a mantener estos caracteres en el Acta, aunque ello no suponga olvidar otros factores políticos importantes, como la escasa predisposición de los Estados

do lugar, esta especie de intención «codificadora» debe entenderse en un contexto más complejo en el que la Cooperación Política es sólo una parte junto el tema de la reforma de los Tratados comunitarios y del general de la Unión Europea. La Cooperación Política se halla implicada en todo ese proceso y sus resultados son los de un compromiso global (32). Todo ello puede explicar que lo importante sea su virtualidad política y no su rigor jurídico-formal.

No obstante, el Acta Unica ha establecido tres objetivos básicos para la realización de la Cooperación Política: a) la concertación, b) la convergencia de posiciones, y c) la realización de acciones comunes o conjuntas. En realidad, se observará que se trata de objetivos instrumentales y no de carácter material. No hay en ello innovación alguna. Estos tres objetivos son recogidos en los textos referidos y son expresión de una experiencia político-diplomática larga.

Algo más compleja resulta la determinación de los procedimientos que permiten la consecución de estos objetivos. Los tres objetivos señalados no expresan una *obligación jurídica*, sino que poseen un carácter programático. En consecuencia, los procedimientos no tienen un carácter rígido, sino que se estructuran como fórmulas que tienden a facilitar el logro de los objetivos. En esta perspectiva, el artículo 30, 2, donde se formulan de manera poco sistemática, establece dos procedimientos de esta índole: *la información mutua y las consultas* y «... *el desarrollo progresivo y la definición de principios y objetivos comunes*». Para De Ruyt, el primero comporta el mayor grado de vinculatoriedad en el terreno de la Cooperación Política y en él reposa toda la construcción (33). Ambas observaciones me parecen acertadas aunque, en mi opinión, son compartidas, aunque en menor grado, por el segundo procedimiento. Las diferencias entre ambos procedimientos estriban básicamente en que la información mutua y las consultas constituyen un procedimiento que opera sobre un elemento de inmediatez, cuya importancia en el desarrollo de la Cooperación Política Europea resulta incontestable (34), identificada por Rummel como la «*Krisen-*

miembros a sujetar un sector como el de la política exterior, particularmente sensible, a procedimientos rígidos.

(32) El proceso no ha estado libre de tensiones y problemas. El análisis más completo del mismo con gran atención a los temas de Cooperación Política en la obra de DE RUYT ya citada.

(33) DE RUYT: *op. cit.*, pág. 230.

(34) Bajo su acción se han desarrollado la mayor parte de los temas que se iden-

management» (35), por el contrario, el desarrollo progresivo y la definición de principios y objetivos, ciertamente menos desarrollada, tiene un carácter más estable y su importancia es clara si se piensa en la función que puede desarrollar para homogeneizar las divergencias de intereses y puntos de vista que constituye, a todas luces, el problema más relevante para una actividad unitaria de un actor múltiple compuesto por doce Estados. Sería este procedimiento el que permitiría constituir paulatinamente una especie de *acquis* en materia de la Cooperación Política. El Acta Unica, no obstante, ha evitado cualquier referencia a esta posibilidad silenciando el problema del valor que pueden tener las Declaraciones del Consejo Europeo —principal instrumento de este procedimiento—, limitándose, una vez más, a la cuestión procedimental. Por lo demás, la interrelación de ambos procedimientos parece clara, como clara es la mayor preocupación del Acta por el primero, al que adiciona algunos mecanismos con el fin de asegurar su eficacia: la obligación de celebrar consultas antes de fijar cada Parte su posición definitiva (artículo 30, 2, b)), la obligación de, al adoptar posiciones y acciones nacionales, tener en cuenta la posición de las otras Partes y el interés de adoptar una posición común (artículo 30, 2, c), párrafo primero), la obligación de abstenerse de llevar a cabo acciones o tomar posiciones que reduzcan su eficacia como fuerza coherente en las relaciones internacionales y en el seno de organizaciones internacionales (artículo 30, 2, c)) y la de tomar como punto de referencia las posiciones comunes para la política exterior de las Altas Partes (artículo 30, 2, c), tercer párrafo).

b) *Estructuras para la formación y formulación de la CPE y la asociación de Instituciones comunitarias*

La fórmula que utilizamos se justifica por intentar evitar los términos de instituciones o aparato institucional que no parecen corresponder con fidelidad a los hechos. Se trata más de unas estructuras donde la concertación, la convergencia de posiciones y el acuerdo para la realización de acciones conjuntas encuentran su cauce. Cuando el artículo 3, párrafo segun-

tifican como los logros, bien que en ocasiones sean discutibles, de la Cooperación Política Europea. Así las cuestiones de Oriente Medio, Chipre, Malvinas, Sudáfrica, Libia, entre otros.

(35) Citado por J. V. LOUIS: «La Communauté et ses Etats...», *loc. cit.*, pág. 214 y cita en nota 33.

do del Acta, señala que «Las instituciones y órganos competentes en materia de Cooperación Política Europea ejercerán sus poderes y competencias en las condiciones y a los fines fijados en el Título III y en los documentos mencionados en el párrafo tercero del artículo 1», puede provocar una lectura con cierto paralelismo a la «atribución» de competencias existente en el ámbito comunitario que no se correspondería con la realidad. Más acertado hubiese sido, habida cuenta del carácter que les confiere el Título III, haberse referido a «funciones» y no a competencias y poderes de instituciones y órganos.

En realidad, la única estructura contemplada en el Título III son «... los ministros de Asuntos Exteriores y un miembro de la Comisión...» (artículo 30, 3, a)), en la medida en que las otras, que si poseen el carácter de órganos (el Comité Político o la Secretaría) no son estructuras donde pueda formarse un acuerdo en la materia (sólo impropiamente podemos hablar de capacidad decisoria). El enunciado, que refuerza la posición de la Comisión en el ámbito de la Cooperación Política no sólo obligando a su presencia en las reuniones ministeriales, lo que ya funcionaba con anterioridad, sino obligando a su *asociación* a los trabajos de la cooperación política (artículo 30, 3, b)), no da a ésta la posibilidad de participar con voto en la formación del consenso, lo que en caso de tener que operar constituye el medio de adoptar el acuerdo (artículo 30, 3, c)), que se refuerza con una declaración, bien débil, en el sentido de que las Altas Partes se abstendrán «... en la medida de lo posible...» de obstaculizar la formación del consenso o la realización de acciones conjuntas, es lo que se ha dado en llamar el «respeto a la posición mayoritaria».

Si la «asociación plena» de la Comisión ofrece estos perfiles, que, sin minusvalorar su importancia, no son totalmente satisfactorios, otro tanto puede decirse de la «estrecha asociación» del Parlamento Europeo a las cuestiones de la Cooperación Política cuya responsabilidad operativa es atribuida a la Presidencia encargada de mantener informado al Parlamento de los trabajos en materia de Cooperación Política y de «velar» porque se tengan en cuenta sus opiniones (artículo 30, 4). La debilidad, no obstante, de esta fórmula queda en cierto sentido compensada con el desarrollo importante llevado a cabo por los Ministros de Asuntos Exteriores en su *Decisión adoptada con ocasión de la firma del Acta Unica Europea reunidos en el seno de la Cooperación Política* (apartado I dedicado expresa y totalmente al desarrollo de esta cuestión), que ha recogido algunas fórmulas, ciertamente ya en uso, sistematizándolas, precisándolas y ampliando su

alcance (36). En tan delicada cuestión, la Presidencia se ha convertido en un elemento esencial para asegurar la asociación de las instituciones comunitarias al ámbito de la Cooperación Política, lo que confirma el decisivo papel que la misma juega en todo el ámbito de la Cooperación Política Europea, que en un intento acertado de evitar los problemas de su carácter temporal, algo atenuado por el sistema de la «troika», la Decisión de los Ministros de Asuntos Exteriores citada ha ampliado conectando con la Presidencia en ejercicio las dos presidencias salientes y las dos que han de sucederla, en una especie de «pentarquía», potenciando así la continuidad en su función.

El sistema de funcionamiento de las reuniones ministeriales no ha sufrido ningún cambio sustancial por las disposiciones del Acta. Las cuatro reuniones anuales expresadas como un mínimo deja suficiente flexibilidad al sistema en la expresión del artículo 30, 3, a). En realidad, el efecto de la falta de sistemática aludida páginas atrás hace que elementos relativos a la cuestión del calendario de reuniones aparezcan diseminados. Así, debe tenerse presente que en el mismo artículo, apartado 10, b), se atribuye a la Presidencia la «fijación del calendario de las reuniones» y su convocatoria, y en el apartado 10, c), se señala que a petición de al menos tres Estados Miembros en el plazo de cuarenta y ocho horas se convocará al Comité Político o «... si el caso lo requiere, una reunión ministerial», fijándose de este modo las reglas para las ya operativas «reuniones de urgencia». Las características de confidencialidad y flexibilidad de las de «tipo Gymnich» no se ven afectadas por estas normas del Acta, dada la amplitud con que las reuniones ordinarias son contempladas.

Mayores problemas, al menos teóricos, plantea el que el Acta Unica en su regulación sobre las reuniones ministeriales no haya terminado de una vez con la artificialidad que en el fondo pesa sobre la desvinculación de estas reuniones ministeriales y el Consejo comunitario. La fórmula empleada en el artículo 30, a), inciso final, «Podrán tratar igualmente cuestiones de política exterior en el ámbito de la Cooperación Política con ocasión de las sesiones del Consejo de las Comunidades Europeas», puede evitar al menos ciertas rigideces rayanas en lo absurdo, permitiendo que en una reunión del Consejo los Ministros de Asuntos Exteriores puedan tratar temas de la Cooperación Política con el expediente del cambio del título en función del que actúan.

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

Como se ha señalado, son las reuniones ministeriales la única estructura a la que se refieren las disposiciones contenidas en el Título III como ámbito para la formación y formulación del consenso base de la política exterior constitutiva de la Cooperación Política Europea. Resulta, sin duda, extraño que la principal estructura en este orden de cuestiones, el Consejo Europeo, no sea contemplado en el artículo 30. Se puede, en cualquier caso, optar por la solución más fácil y señalar que al cabo era innecesario en la medida en que el Consejo Europeo queda ya institucionalizado en común para las Comunidades Europeas y la Cooperación Política en las disposiciones comunes. La cuestión es más compleja que eso, y aunque por razones de espacio no podemos detenernos en ella, conviene señalar algunos aspectos. La idea de que el Consejo Europeo ha sido institucionalizado requiere serias matizaciones en relación particularmente a las Comunidades Europeas si se tiene presente la exclusión del artículo 32 y la no sumisión al control jurisdiccional del artículo 31 del Acta. En mi opinión, el Acta se ha limitado a eliminar con su incorporación algunas cuestiones de «legitimidad» originadas por su autoconstitución (Conferencia de París de 1974), sin que haya razones para pensar que los problemas de fondo hayan sido resueltos (37). Pero ni su constitución ni su actuación presentan problema alguno desde la perspectiva de la Cooperación Política Europea, por lo que su inclusión en las Disposiciones del Título III no hubiese tenido efectos problemáticos. Acaso las razones haya que buscarlas en el intento de no descompensar el tratamiento en ambas estructuras y en el propósito de salvaguardar incluso formalmente la «independencia» del Consejo Europeo de cualquier regla procedimental por débil y flexible que sea. Los efectos de su exclusión respecto de los procedimientos de la Cooperación Política son ciertamente pocos en relación a la importancia de su función en un terreno que, tradicionalmente, viene siendo el sector de mayor actividad del Consejo Europeo.

c) *La gestión y aplicación de la CPE*

Es en este ámbito donde el Acta Unica, recogiendo el funcionamiento tradicional de la Cooperación Política y con la importante innovación de la

(37) D. LIÑAN NOGUERAS: «El Consejo europeo y la estructura institucional comunitaria», en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 11, núm. 1, 1984, págs. 417 y sigs.

Secretaría (artículo 30, 10, g)), ha configurado un cierto grado de institucionalización. El Comité Político y la Secretaría se constituyen en dos órganos de gestión y organización administrativa que, excluida la capacidad decisoria (entiéndase con los matices anteriormente señalados), poseen una función determinante en el desarrollo de la Cooperación Política.

El Comité Político compuesto por los «directores políticos» y con reuniones regulares (carente, en consecuencia, de permanencia) tiene como misiones la de «impulsar» y asegurar la continuidad de la Cooperación Política y preparar las reuniones ministeriales (artículo 30, 10, c)). Puede ser convocado en sesión de urgencia con los mismos requisitos y plazo que las reuniones ministeriales, y de él se hace depender el COREU (Grupo de Corresponsales Europeos), cuya misión es el seguimiento de la aplicación de la Cooperación Política y el estudio de problemas de organización general (base de los grupos de trabajo).

La Secretaría, creada por el Acta Unica como el único órgano permanente de la Cooperación Política, responde a una aspiración de tiempo. No obstante, sus funciones han sido diseñadas bajo la autoridad de la Presidencia, a la que asiste en la preparación y ejecución de las actividades de Cooperación Política y el desarrollo de las actividades administrativas queda expresamente enunciado que las ejercerá «bajo la autoridad de la Presidencia». Si a ello se suma que la Decisión de los Ministros de Asuntos Exteriores adoptada con ocasión de la firma del Acta Unica Europea reunidos a título de la Cooperación Política, que ha precisado sus funciones (38), ha determinado que estará compuesta por cinco funcionarios (uno de la presidencia en ejercicio, dos de las presidencias precedentes y dos de las siguientes), lo que establece un período máximo de cinco presidencias, es decir, dos años y seis meses, se convendrá en que se han tomado todas las medidas para evitar que la Secretaría pueda adquirir una posición de verdadera relevancia e independencia (39).

(38) El apartado III está dedicado íntegramente a la Secretaría de la Cooperación Política, tanto a sus funciones como a los temas de organización de la misma.

(39) No terminan aquí, ciertamente, las cautelas en este sentido. Obsérvese que en las disposiciones mismas del Acta, en contraste con la generalidad de sus disposiciones, se dispone que en materia de privilegios e inmunidades se asimilará su régimen a los «miembros de las misiones diplomáticas de las Altas Partes situadas en el lugar donde se instalará la Secretaría», acentando así su carácter dependiente de los Estados y alejándolo de la categoría de funcionarios independientes. El fantasma de ver la Secretaría configurarse, aunque fuese embrionariamente, en una especie de

Por encima, pues, de estos dos órganos específicos de la Cooperación Política Europea, la Presidencia queda claramente establecida también en este ámbito como el centro de gravedad en la gestión y aplicación de la Cooperación Política al atribuirle el Acta la función de «iniciativa, coordinación y la representación de los Estados miembros ante terceros países para las actividades pertenecientes a la Cooperación Europea» (art. 30, 10, b)).

En los apartados 7, 8 y 9 del artículo 30 se precisan algunos ámbitos concretos donde deberá tenerse en cuenta especialmente la aplicación de la Cooperación Política. Así, las instituciones y conferencias internacionales, diferenciando el caso en que todas las Altas Partes Contratantes participen (procurando la adopción de posiciones comunes) de las que no participen todas (teniendo en cuenta las posiciones acordadas) (apartado 7), la organización de «un diálogo político» con terceros países y agrupaciones regionales (apartado 8) y, haciéndose eco de su creciente importancia, intensificando la cooperación entre las representaciones acreditadas ante terceros países y ante las organizaciones internacionales de los Estados miembros y de la Comisión de las Comunidades Europeas (apartado 9). El interés de este último apartado ha sido refrendado por la Decisión de los Ministros de Asuntos Exteriores adoptada con ocasión de la firma del Acta Unica, que ha desarrollado con amplitud los procedimientos y precisado los ámbitos materiales en los que deberá intensificarse esta cooperación (40).

CONCLUSIONES

I. Por encima de cualquier otra consideración el hecho es que el Acta Unica ha tenido como efecto básico convertir en un *compromiso jurídico* lo que hasta entonces sólo podía calificarse de compromiso político. La divergente valoración que puede hacerse de ello, en un sentido positiva, al convertir en obligación jurídica la aspiración a una política exterior europea, y en otro sentido negativa, basada en el peligro de un encorsetamiento de una cooperación que ha venido funcionando con relativo éxito gracias a su flexibilidad y pragmatismo, debe matizarse a la luz del alcance real de esta

Comisión en el ámbito de la Cooperación Política ha sido una preocupación fundamental.

(40) Es, junto a las relaciones con el Parlamento Europeo y la cuestión de la Secretaría el otro tema de mayor interés en este documento. A su desarrollo se dedica el apartado II de la Decisión.

juridificación. Limitada el Acta Unica a «reafirmar y completar» el funcionamiento de la Cooperación Política que venía operando y desarrollándose desde 1970, la debilidad de los compromisos adquiridos, lejanos en realidad de una verdadera «obligación jurídica», su imputación a las Altas Partes Contratantes, su exclusión del sistema del Derecho comunitario y la ausencia de un aparato institucional con capacidad de decisión, entre otros rasgos, no satisface lo que se espera de una juridificación en un sentido estricto y no justifica los temores de encorsetamiento. Ambigua es el Acta Unica y ambigua ha de ser la conclusión. Como dice Alfred Cahen, ante la pregunta de si ha supuesto «mutaciones importantes», la respuesta es que sí y no (41).

Pese a ello, el Acta tiene en relación a la Cooperación Política un efecto *clarificador*, cuyas consecuencias positivas pueden ir mucho más lejos de lo que debería suponer una lectura demasiado pegada a la letra. Baste esbozar la que puede ser más determinante. El Acta Unica ha zanjado el problema posiblemente más grave de la Cooperación Política, como es el de su vinculación o separación de la estructura comunitaria, donde la indefinición planteaba serios problemas. El Acta ha establecido, como se ha puesto de manifiesto en este estudio, una separación de ambas estructuras claramente expresada. La articulación de sus relaciones se ha realizado sobre la noción de *coherencia* y la implicación de instituciones comunitarias en el desarrollo de la Cooperación Política. Hay ahora un parámetro, la coherencia, y unas instituciones (la Presidencia y la Comisión) que permitirán la objetivación de los límites que puede ofrecer esta fórmula de la separación de las estructuras. La cuestión podrá entonces plantearse en términos más objetivos y evitar un paso en falso que podría acarrear efectos negativos en relación a la Unión Europea.

II. El Acta Unica ha definido el ámbito material de la Cooperación Política Europea como el de la «política exterior». Se ha querido demostrar en el primer apartado de este estudio, en la línea de clarificar los problemas apuntada, que el presumible reparto de papeles en la construcción europea que expresa este enunciado formal, si bien es operativo en casos muy claros, ofrece perfiles problemáticos a la luz de los desarrollos de las relaciones internacionales que han puesto de manifiesto la dificultad de distinguir lo exterior de lo interior en función de la naturaleza del asunto. Cualquiera

(41) A. CAHEN: «Quel avenir pour la Coopération Politique Européenne (CPE) à douze?», en *Mélanges offerts à Raymond Vander Elst*, t. I, Ed. Nemests, Bruxelles, 1986, págs. 69 y sigs., cit. en 81.

tema es susceptible de tener directa o indirectamente una dimensión exterior. Relativizada así la definición del ámbito material de la Cooperación Política que descansa, en realidad, en la identificación que el actor hace de una cuestión como objeto de su política exterior o no, la cuestión de su relación con las políticas exteriores de la Comunidad y de los sectores de cooperación intraeuropea se resuelve en expedientes subjetivos (entiéndase del actor de dicha identificación) y no en una cuestión de la «naturaleza de la materia».

III. Atribuida esta función a las «Altas Partes Contratantes», es la voluntad acordada de las mismas la que delimita, en realidad, el contenido material de la Cooperación Política. El Acta Unica no ha formulado como obligación la formación de este acuerdo, sino que se ha limitado a expresar su necesidad y conveniencia. Tanto las estructuras de formación de ese acuerdo como los procedimientos y órganos establecidos para facilitar su formación y aplicación reflejan la ausencia de la obligación jurídica aludida. Ni la asociación de instituciones comunitarias a la Cooperación Política, ni el importante papel conferido a la Presidencia, ni la naturaleza de los órganos como el Comité Político o la Secretaría se apartan del carácter que imprime esta no obligatoriedad jurídica. Pero, una vez más, la dinámica propia de esta construcción objetivará los datos que diferencian las dificultades lógicas, habida cuenta de la complejidad del tema, en la elaboración de una elaboración de una política exterior europea de la existencia o no de una voluntad política de construirla. El examen por las Altas Partes Contratantes de si procede una revisión del Título III del Acta, previsto en el apartado último del artículo 30, y que se deberá realizar en un plazo de cinco años desde la entrada en vigor del Acta, parece el momento oportuno.

COOPERATION POLITIQUE ET ACTE UNIQUE EUROPEEN

RESUME

L'étude part du fait que le processus de formation et de consolidation de la Coopération politique européenne a posé, en fonction de son développement des problèmes d'insertion de plus en plus grands dans le processus européen complexe et prend le fait même de l'incorporation de celle-ci dans l'Acte Unique comme motif de réflexion sur la portée de la Coopération politique et son rapport avec la structure communautaire. Pour l'auteur, cette incorporation, bien que sa portée comme obligation juridique soit limitée, a un effet important d'éclaircissement dans la mesure où elle formule juridiquement les éléments fondamentaux du concept de cette structure de concertation en face de la communautaire et offre un paramètre pour l'analyse de la rédaction d'un modèle de relations entre elles (cohérence) et un modèle de procédure et d'institution qui permettra d'objectiver les limites réelles de la formule choisie par l'Acte Unique.

Dans cette perspective, le premier problème abordé est celui de la séparation des deux structures en fonction de la délimitation du domaine matériel. On souligne ici les difficultés causées par la propre définition dans l'Acte Unique de la Coopération politique comme «politique extérieure», concept dont on a vu la portée comme facteur de délimitation, à la suite des transformations du monde des relations internationales, profondément altéré et relativisé. Les «Hautes Parties contractantes, membres des Communautés Européennes» étant l'acteur qui définit si une question est intéressante ou non pour sa politique extérieure, c'est sur le processus de concertation de cet acteur multiple que repose la délimitation de l'objectif matériel. La faiblesse résultant de ce fait de la différenciation avec les politiques extérieures de la Communauté et d'autres secteurs de coopération est analysée de ce point de vue. Le second noyau de problèmes faisant l'objet de cette étude est celui de la structure de formation, de formulation et d'application de la Coopération politique. On y analyse les problèmes dérivés de l'addition aux structures de formation du consensus qui répondent avec exactitude à la carence d'obligation juridique, d'un appareil institutionnel composé d'institutions communautaires associées à la Coopération politique et aux organes de celle-ci ayant des fonctions de gestion et d'application, dont la dynamique provoque le processus d'objectivation des limitations découlant de la façon dont on a conçu ce domaine de coopération. De là peut naître une nouvelle façon d'envisager la formule de la Coopération politique européenne comme structure différenciée des Communautés Européennes.

POLITICAL COOPERATION AND THE SINGLE EUROPEAN ACT

ABSTRACT

This study takes as its starting point the fact that the formation and consolidation of European Political Co-operation have given rise to increasingly intractable problems of adaptation to the complex European process. The fact that European Political Co-operation has been included in the Single Act prompts a series of reflections as regards its scope and its relation to the Community structure. For the author, the inclusion, although limited in scope as a legal obligation, to the basic elements of the concept of this concertation structure, as opposed to that of the Community, and provides a parameter for the analysis of the articulation of a model of the relations between the two (*coherence*) and a procedural and institutional model which will make it possible to objectify the real limits of the formula chosen by the Single Act.

From this standpoint, the first problem broached is the separation of the two structures in accordance with the delimitation of the material area involved. This shows quite clearly the difficulties which arise from the very definition in the Single Act of Political Co-operation as «foreign policy», a concept whose scope as a delimiting factor has been profoundly altered and relativized as a result of changes in the world of international relations. Since the «High Contracting Parties, members of the European Communities» are the agent which identifies any particular matter as being of interest for its foreign policy, the delimitation of the material objective is to be found in this agent's procedure of concertation.

The consequent weakness of differentiation as regards the Community foreign policies and other co-operation sectors is analysed in the light of this approach. The second group of problems studied is the structure of the formation, formulation and implementation of Political Co-operation. What is analysed here are the problems arising from the fact that the structures for consensus-formation, which are the result of the absence of legal obligation, have had added to them an institutional complement, consisting of Community institutions associated with Political Co-operation and organs specifically belonging thereto, with management and implementation functions. This has given rise to a process of objectification of the limitations arising from the way in which this co-operation area has been conceived, and may bring about a new approach to the formula of European Political Co-operation as a distinct structure of the European Communities.