

La tensión entre la cooperación política europea y las comunidades europeas durante la crisis del Atlántico Sur

NATAN ELKIN

Pesquisador do Centro de Estudos Europeus da Universidade Católica de Louvain.

Stalin se habría preguntado sobre la cantidad de divisiones de soldados que disponía el Vaticano para considerar seriamente la capacidad de la Santa Sede en influir sobre las relaciones internacionales. Treinta años después de su muerte, el General Jaruzelsky quizás pueda darle alguna respuesta.

Si alguien se pregunta cuáles son los recursos bélicos de las Comunidades Europeas, el General Galtieri también sabrá encontrar una solución a tal inquietud.

Más allá de fórmulas ideológicas y del vocabulario político, hace falta establecer cuáles son los mecanismos por los cuales una entidad cuya vocación parece limitada a sus propósitos económicos, mercantilistas, adquiere progresivamente una estatura política que le permite intervenir en controversias que, a simple vista, parecía no estar destinada.

Hace falta hacer una reserva fundamental: la experiencia comunitaria provoca en los latinoamericanos una reacción pasional. Unos adjudicarán a las Comunidades todas las calamidades por el mal funcionamiento de sus exportaciones a Europa. Otros copiarán sin ninguna crítica los instrumentos comunitarios y repetirán los discursos con la esperanza de que se produzca el mismo fenómeno integracionista en América Latina (1).

Trabalho apresentado pelo Autor no Instituto Universitário de Estudos Europeus de Turim, Itália, por ocasião de seu Seminário Internacional sobre "O Conflito das Malvinas e Suas Repercussões nas Relações Internacionais Europeias e Latino-Americanas".

(1) Ya expuse mis reservas sobre la posibilidad de usar el "modelo" institucional y jurídico de las Comunidades Europeas en América Latina, en ELKIN, N. "La integración como desafío a la imaginación", pp. 259-260 in *Centre d'Études Européennes, Nouvelles Perspectives de l'Intégration Latinoaméricaine*, Bruxelles-Louvain, 1980, y "La relación entre el derecho y la integración económica" in *Revista del Derecho Industrial*, 1981, pp. 565 y siguientes.

Sin embargo, en América Latina, nadie es indiferente a los logros de los Estados Miembros de las Comunidades Europeas, Estados que han sabido tan bien hacerse la guerra y que ahora construyen sobre bases democráticas la Unión Europea.

Esta comunicación propone un análisis de la dialéctica entre cooperación política y la integración económica. Los mecanismos de la integración económica europea son suficientemente conocidos. Paralelamente, los Estados Miembros han definido el contenido de la Cooperación Política Europea (CPE) y establecido mecanismos para lograr posiciones comunes en materias que no fueron previstas en los tratados de París y Roma. Esta situación merece un análisis comparativo con lo que acontece entre los países de América Latina cuando deben fijar una posición ante una situación internacional.

Luego de repasar algunos antecedentes, se estudia la actitud de los Diez durante la crisis del Atlántico Sur.

Definición de la CPE

Paralelamente a los objetivos de integración económica, fijados en los tratados constitutivos de las tres Comunidades Europeas (CECA, CEE y EURATOM), los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros solicitaron a los Ministros de Relaciones Exteriores de "étudier la meilleure manière de réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique, dans la perspective de l'élargissement" (Reunión Cumbre de La Haya, diciembre 2 de 1969).

Casi un año más tarde, los Ministros establecen los objetivos de la CPE:

"assurer par une information et des consultations régulières une meilleure compréhension mutuelle sur les grands problèmes de politique internationale;

... renforcer leur solidarité en favorisant une harmonisation des points de vue; la concertation des attitudes et, lorsque cela apparaîtra possible et souhaitable, des actions communes" (Informe de Luxemburgo, llamado "Rapport Davignon" del 27 de octubre de 1970).

Se expresa, en 1973, el principio fundamental de una cooperación política: cada Estado se compromete a no fijar definitivamente su propia posición sin haber consultado a los otros Estados Miembros (segundo informe de los Ministros... llamado Informe de Copenhague, de julio 23 de 1973).

Pese a la importancia de la CPE, su definición tiene entonces un carácter residual: todo aquello que realicen los Estados (Miembros de las Comunidades Europeas) fuera de los mecanismos previstos en los tratados y por la práctica comunitaria, y que se refiere a asuntos que no sean de atribución explícita o implícita de las Comunidades. Esta definición residual favorece la imbricación entre la cooperación política y la integración económica.

Sin embargo, y en la medida de lo posible, se debe diferenciar entre aquello que es el resultado de una actividad comunitaria y aquello que no puede ser imputado a las Comunidades Europeas, sino a los Estados Miembros, los Diez, actuando fuera del ámbito comunitario.

La sutileza es fundamental ya que la CPE dispone de mecanismos distintos y sus alcances son otros que los de las Comunidades.

El analista latinoamericano debe entonces estar preparado a que los Estados Miembros adopten una posición conjunta en todos los campos de las relaciones internacionales: la solidaridad económica que alcanzaron los Diez tendrá inmediatamente una contrapartida política.

Mecanismos de la CPE

Para lograr establecer una posición común, los Diez establecieron las siguientes instancias intergubernamentales:

- el Consejo Europeo;
- las “reuniones informales” de Ministros de Relaciones Exteriores (tipo *Gymnich*);
- las reuniones ministeriales regulares;
- el Comité Político (CoPo);
- el Grupo de corresponsales europeos;
- los Grupos de trabajo;
- la concertación de los Embajadores en terceros países;
- los “briefings”.

El *Consejo Europeo* es la reunión que efectúan tres veces por año los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros. En la reunión del Consejo Europeo (denominada “reunión cumbre”, *sommet*) se tratan temas comunitarios y de cooperación política. Los participantes son libres de abordar cualquier asunto, vanalizando de esta manera los contactos *al más alto nivel*.

El Consejo Europeo puede adoptar en circunstancias particulares una declaración sobre algún tema que interese directamente a los países de América Latina (por ej., situación política en América Central, derechos humanos). Sin embargo, el Consejo Europeo no otorga ninguna prioridad particular a América Latina (contra: Medio Oriente, Polonia, Afghanistan, relaciones con Estados Unidos etc.).

Las *reuniones ministeriales “tipo Gymnich”* (*Gymnich*, en RFA, es donde se hace el primer encuentro de este tipo) son reuniones informales, sin orden del día y sin otros funcionarios presentes. Las deliberaciones son confidenciales, la prensa es informada únicamente de los temas autorizados.

Las *reuniones ministeriales formales* se suceden dos veces por semestre y disponen de un orden del día para tratar “solamente los temas de importancia mayor” (Informe Carrington, de octubre 13 de 1981). Cuando se publica una declaración, se establece también cuales serán los terceros países que recibirán una información oficial de la misma.

El *CoPo*, Comité Davignon, es el órgano central de la CPE. Está formado por los Directores de Política de los Ministerios de Relaciones Exteriores. El CoPo es responsable de la orientación de los Grupos de Trabajo y de la preparación de las discusiones ministeriales. El CoPo se reúne normalmente una vez

por mes. También se tienen reuniones complementarias al margen de ciertas reuniones ministeriales.

El *Grupo de corresponsales* prepara las reuniones del CoPo. Está formado por un funcionario de cada cancillería, quien depende directamente del Director de Política. El Grupo de corresponsales prepara un resumen de las conclusiones de las reuniones ministeriales.

Los *Grupos de trabajo* están formados por expertos nacionales, cuyas competencias son regionales (América Latina, África, Asia, Mediterráneo, Medio Oriente), sectoriales (Naciones Unidas, por ej.) o especiales (Jefes de Protocolo, Comunicaciones etc.). Los informes de los grupos de trabajo se elevan — con un sumario... — al CoPo.

La *concertación de los Embajadores* en terceros países es la reunión frecuente de los Jefes de Misión de los Estados Miembros en los distintos puestos diplomáticos: “al examinar sus reacciones ante una evolución significativa en el país ante el cual están acreditados, su primer instinto (1) debería ser el de coordinarse con sus colegas de los Diez” (Informe Carrington, citado). El CoPo debe estar atento a los informes conjuntos y a las recomendaciones eventuales de los Jefes de Misión.

Los *briefings* son los contactos en las capitales de los Diez entre los nueve Jefes de Misión de los Estados Miembros y los más altos responsables del Estado Miembro ante el cual están acreditados, para informarse de asuntos especiales (visitas oficiales, por ej.).

Se debe también tener en cuenta que la *presidencia* de la CPE está en manos del Estado Miembro que preside el Consejo de las Comunidades Europeas. La presidencia es semestral, rotativa por orden alfabético. Luego de muchas dudas, se estableció que un equipo de funcionarios de la presidencia anterior y de la presidencia sucesiva secunden a la Cancillería que tiene la función.

Aparte de estas instancias, se debe mencionar el sistema de comunicación por telex cifrados (COREU), por donde pasan cerca de cinco mil mensajes anuales.

Hace falta tres Estados Miembros para desencadenar un “mecanismo de crisis”: en tal caso, el CoPo, o eventualmente una reunión ministerial, se realiza dentro de las 48 horas. El mismo procedimiento se aplica entre los Jefes de Misión en los puestos diplomáticos. “Para mejorar la capacidad de los Diez de reaccionar en casos urgentes, los grupos de trabajo son estimulados a analizar los ámbitos de crisis potencial y a preparar una serie de reacciones posibles de los Diez.”

La crisis del Atlántico Sur puso a prueba todos estos mecanismos de la CPE: la presidencia belga contó con la asistencia de funcionarios británicos que habían ocupado la presidencia anterior. El CoPo se reunió el 9 de abril, decidió el embargo sobre las ventas de armas, y adoptó el principio de “prohibir toda importación originaria de Argentina en la Comunidad”. A partir de este momento, se reúne una instancia comunitaria, el COREPER (Comité de Representantes Permanentes) que discutirá — en conformidad con los tratados comuni-

tarios — distintas alternativas técnicas, hasta que el 15 de abril, el Consejo (de ministros, instancia comunitaria) adopta el embargo total (2).

La primera reacción de una instancia comunitaria fue del 6 de abril: la Comisión de las Comunidades Europeas condena la intervención armada "contra un territorio británico ligado a la Comunidad" (3). Desde el 22 de abril, el Parlamento europeo tratará el asunto (4).

Sin analizar las reuniones que se sucedieron, en todas las instancias, para lograr una posición unida, lo que ya se puede observar es que la CPE cumplió con los objetivos que se habían fijado los Diez: en el menor tiempo posible, lograr un pronunciamiento único, sobre una crisis grave.

Análisis comparativo

El analista latinoamericano debe detenerse en la estructura de la CPE y comparar con los instrumentos que disponen los países de América Latina.

Ante todo conviene notar la multiplicidad de instancias horizontales de cooperación: sin menospreciar las distintas reuniones ministeriales, las Cancillerías comunitarias están obligadas a un ejercicio constante de cooperación mutua. Por otra parte, se nota que faltan entre los países de América Latina los elementos estabilizadores que resultan de la misma presidencia en todas las instancias de consulta, y de la presencia de la Comisión en todas las deliberaciones.

El Consejo Latinoamericano (artículos 9 y siguientes del Convenio Constitutivo del SELA) es la única instancia ministerial, cuyas reuniones son consecuencia de las circunstancias regionales y/o internacionales, más que un recurso permanente de concertación.

También se puede notar que los GRULAs (Grupo Latinoamericano) disponen de una autonomía superior que la concertación de Embajadores comunitarios. Esto último implica un riesgo muy grande de dispersión de la expresión latinoamericana, ya que resulta condicionada por la situación particular en cada puesto (el GRULA ante las Comunidades, en Bruselas, puede ser contradictorio con el GRULA en una capital de los Diez, por ej.).

En la medida que se desee que la expresión de la solidaridad económica latinoamericana sea paralela y coherente con la solidaridad política, hace falta llenar el vacío institucional (unificar las presidencias en todos los puestos, dar participación efectiva a la Secretaría Permanente del SELA y a los órganos de

(2) V. ELKIN, N. *La actitud de las Comunidades Europeas ante el conflicto de las Malvinas*, estudio solicitado por el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), Louvain-la-Neuve, julio de 1982.

(3) Las Islas Falklands (Malvinas) y dependencias son un territorio que figura en la parte IV del Tratado CEE, y las Comunidades Europeas lo consideran como "territorio de ultra-mar asociado", sin pronunciarse sobre el status territorial definitivo.

(4) La influencia del Parlamento europeo sobre la CPE es un tema que no fue abordado en este ensayo. Sin embargo, todo observador debe estar atento a la actividad parlamentaria ya que es en esta instancia comunitaria donde constantemente se abordan aspectos políticos, sin que los Parlamentarios se preocupen mayormente de las atribuciones específicas de las Comunidades.

integración y cooperación regional, por ej.). Al mismo tiempo, convendría mejorar los mecanismos de coordinación entre las Cancillerías latinoamericanas.

La experiencia de la crisis del Atlántico Sur

La CPE es un mecanismo estrictamente intergubernamental que expresa la solidaridad política de los Diez. Se diferencia de la actividad comunitaria ya que esta determina la solidaridad económica, conforme a compromisos jurídicos establecidos en los tratados y en los instrumentos derivados.

Importa ahora establecer la relación práctica entre estos dos niveles. Estos niveles se pueden separar únicamente para facilitar el análisis. En su tratamiento diario, y en materias tan contingentes, las diferencias pueden parecer meramente académicas.

Antecedentes

Conviene analizar la actitud de los Diez frente a Irán (durante la detención de diplomáticos estadounidenses) y frente a la Unión Soviética (Afghanistan, Polonia), antecedentes directos e inmediatos para comprender la reacción comunitaria frente a la crisis del Atlántico Sur.

En una "reunión informal", los Ministros de Relaciones Exteriores decidieron el embargo sobre todos los contratos concluidos con Irán luego del 4 de noviembre de 1979: "Los Ministros permanecen en estrecha consulta, conforme al artículo 224 del Tratado de Roma" (Declaración de Nápoles, mayo 17-18 de 1980):

Art. 224 TCEE: Les États Membres se consultent en vue de prendre en commun les dispositions nécessaires pour éviter que le fonctionnement du marché commun ne soit affecté par les mesures qu'un État Membre peut être appelé à prendre en cas de troubles intérieurs graves affectant l'ordre public, en cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre, ou pour faire face aux engagements contractés par lui en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale.

Art. 225: Si des mesures prises dans les cas prévus aux articles 223 et 224 ont pour effet de fausser les conditions de la concurrence dans le marché commun, la Commission examine avec l'État intéressé les conditions dans lesquelles ces mesures peuvent être adaptées aux règles établies par le présent traité.

Esta Declaración es un acto que se debe imputar a la CPE, cada Estado Miembro, individualmente, debe conformarse al embargo. Las medidas que sucesivamente adoptaron los Estados son de carácter nacional. Al hacerse alusión al artículo 224 del Tratado CEE, se desea expresamente dejar fuera de la controversia todas las políticas atribuidas a las Comunidades Europeas. La Comisión confirma lo anterior cuando dice que "luego de las decisiones adoptadas por las reuniones ministeriales... las medidas económicas nacionales respecto de Irán fueron objeto de varias reuniones de un Grupo de trabajo de expertos

en cuyo seno la Comisión procedió sobre la base de los artículos 224 y 225 del Tratado CEE, a examinar la conformidad de esas medidas nacionales con el conjunto de la reglamentación comunitaria" (5).

Dejando de lado los resultados políticos de la Declaración de Nápoles, conviene recordar que los exportadores europeos estaban prevenidos de la eventualidad de un embargo: las exportaciones comunitarias aumentaron 106% (entre enero/mayo de 1980) y ante el embargo, las mercaderías tomaron caminos indirectos para llegar a Irán.

La intervención soviética en Afghanistan ocurrió un 27 de diciembre: los comentaristas son unánimes en considerar que las vacaciones invernales y, en menor medida, la rotación de la Presidencia (Irlanda-Italia) retardaron una acción común. La actitud de los Diez estuvo condicionada por la iniciativa estadounidense de suspender las exportaciones de cereales (más allá de las 8 millones de toneladas anuales consentidas por el Acuerdo cerealero URSS-EUA, de enero 20 de 1975). También se debe notar que la actitud de los Diez consistió únicamente en "fijar el principio de que los envíos comunitarios no deben reemplazar, directa o indirectamente, las ventas de los Estados Unidos hacia el mercado de la URSS". La Declaración instruyó a la Comisión para que se adopten otras medidas respecto del intercambio agrícola con la Unión Soviética "respetando las corrientes comerciales tradicionales".

En este caso hubo confusión total entre las deliberaciones de la CPE y de las Comunidades: a la reunión del 15 de enero de 1980, asistían los Ministros (reunidos en Consejo de las Comunidades Europeas), los Directores de Política y los Representantes Permanentes de los Estados Miembros. Dejando de lado este aspecto formal, se observa que la solidaridad política se expresó mediante el condicionamiento de la Política Agrícola Común (PAC). La PAC es resultado de la solidaridad económica.

A diferencia del caso "Irán", la Comisión tendrá ahora un rol preponderante, en su calidad de administradora de las adjudicaciones de ventas de cereales a los países del Este (6). "La única consecuencia realmente perceptible de este embargo sobre los cereales, fue, para la Unión Soviética, el encarecimiento de las importaciones provenientes de terceros países (Argentina, Canadá y Australia). Se estima que el gasto suplementario que la URSS debió consentir se eleva a alrededor de 1 mil millones de dólares" (7).

(5) V. 14º *Rapport Général CE* (1980), p. 302.

(6) Hace falta bastante perspicacia para descubrir que, por ejemplo, el Reglamento (CEE) nº 70/80 de la Comisión "modificando el Reglamento (CEE) nº 2293/79 en lo que se refiere a la adjudicación de la restitución a la exportación de sorgo hacia los países de las Zonas I, II, III, IV, V y VI" (JO nº L 11/80) es una medida destinada a suprimir a los países del Este europeo y a la URSS de los destinos para los que las ventas de sorgo pueden recibir una subvención comunitaria. V. el resumen de las medidas comunitarias en el *Boletín CE* 1/1980, pp. 31-32.

(7) *Parlement européen. Documents de séance. Rapport SEELER... sur la signification et les effets des sanctions économiques notamment l'embargo commercial et du boycottage, sur les relations extérieures de la CEE.* PE. 76.096 déf. p. 33 del 8 de abril de 1982.

Una cifra similar debió desembolsar la Administración estadounidense para indemnizar a los agricultores (8). Las pérdidas de la Comunidad fueron algo menores.

Las instancias comunitarias manifestaron su apoyo al proceso político-sindical en Polonia, mediante el envío de alimentos, asistencia humanitaria de urgencia y donación de carnes. Desde la proclamación del "estado de guerra" (diciembre 13 de 1981), los Diez se declaran "afectados" (diciembre 14-15) y expresan su reprobación.

Sin embargo, el "Comunicado Final" de la reunión ministerial del 4 de enero de 1982 dice que "los ministros toman nota de las medidas económicas decididas por el gobierno de Estados Unidos contra la URSS. Los Diez proceden, a tal efecto, a concertaciones estrechas y positivas con el gobierno de Estados Unidos y los gobiernos de otros países occidentales, para precisar cuáles son las decisiones que mejor sirven a sus objetivos comunes y evitar todo aquello que tendría una naturaleza que comprometiese sus acciones respectivas" (9).

La Política Comercial Común servirá a los Estados Miembros para limitar sus importaciones originarias de la URSS (afectando a 60 productos). En la perspectiva de una crisis prolongada, las medidas fueron adoptadas desde el 15 de marzo hasta el 31 de diciembre de 1982 (10).

Pero la originalidad de este caso consiste en que un Estado Miembro (Grecia) obtuvo que se suspendan los efectos de la medida comunitaria, en lo que se refiere a su propia participación a la acción común (11).

Ante la falta de un acuerdo unánime en un asunto político (competencia CPE), Grecia obtiene que se manifieste claramente su oposición en una materia económica (competencia CEE). La consecuencia de la "reserva" formulada por Grecia es que se desnaturaliza un acto comunitario: un Reglamento es, por definición, un acto general, obligatorio en todos sus elementos, directamente aplicable en todo Estado Miembro (artículo 189 del Tratado CEE). Jurídicamente nada impedía a los Estados Miembros de excluir — mediante un acto posterior de igual jerarquía — a un Estado Miembro del alcance de un acto anterior. Este formalismo interesa en la medida en que la solidaridad económica está sometida a un ordenamiento jurídico autoritario, mientras que la solidaridad política se expresa cuando existe unanimidad.

Estos tres episodios deben ser tenidos en cuenta para abordar la dialéctica solidaridad política/solidaridad económica durante la crisis del Atlántico Sur.

(8) V. WALCWAK, J. R. "Legal Aspects of the USSR Grain Embargo". in *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 10, nº 21, Winter 1981, p. 279.

(9) V. texto en *Boletín CE* 12-1981, p. 13.

(10) V. el Reglamento (CE) nº 596/82 en JO L 72/15 del 16 de marzo de 1982. Las medidas fueron renovadas hasta el 31 de diciembre de 1983, V. JO L 365 del 23 de diciembre de 1983.

(11) V. el Reglamento (CEE) nº 597/82 in JO nº L 72/19 del 16 de marzo de 1982.

La actitud de los Diez durante la crisis del Atlántico Sur

Conviene establecer las diferencias más evidentes con los antecedentes mencionados. En los tres casos anteriores, los Estados Unidos habían tomado la iniciativa — o eran partes directas del conflicto. Las Islas Malvinas resultan un territorio ligado a las Comunidades Europeas. Esto no prejuzga la viabilidad de los reclamos argentinos, ni del status territorial definitivo de las Islas Malvinas y dependencias.

También será la primera vez en que un Estado Miembro alegue la violación del derecho internacional para solicitar la solidaridad de sus asociados. Sin embargo, no es la primera vez que los Diez hacen referencia a un debate en el Consejo de Seguridad para justificar una actitud común. Las hesitaciones que hubo en el caso *Rhodesia* parecen haber sido superadas: se sabe como el Consejo de Ministros afirmó que “il n'appartient pas à la Communauté, en tant qu'entité distincte des États Membres, d'appliquer ces décisions” (12). Por su parte, la Comisión sostuvo que

“La Communauté n'a pas été saisie par le Conseil de Sécurité de demandes à ce sujet et la Commission ne voit dès lors pas de motif de considérer l'opportunité pour la Communauté de prendre, dans le cadre de sa politique commerciale commune, les mesures de politique commerciale à l'égard de la Rhodésie que le Conseil de Sécurité a décidées par ses résolutions” (232 del 16 de diciembre de 1966 y 253 del 29 de mayo de 1968) (13).

Pareciera entonces que no corresponde a la Comunidad implementar las Resoluciones del Consejo de Seguridad, siendo los Estados Miembros quienes deben consultarse para adoptar medidas nacionales conformes a los pedidos expresados por el Consejo de Seguridad.

Sin embargo lo anterior, no es más que una interpretación de una práctica momentánea de los Estados Miembros.

En efecto, en el caso *Irán*, la Declaración de Nápoles estableció que los ministros de relaciones exteriores de los Nueve “ont décidé de mettre en application sans délai les mesures envisagées dans le projet de résolution du Conseil de Sécurité du 10 janvier 1980, dans les conditions et selon les modalités fixées en commun” (14). Qué transformación sorprendente entre las dudas frente a un acto definitivo del Consejo de Seguridad, y la rapidez con la que resulta suficiente un “proyecto de resolución del Consejo de Seguridad” para fijar la actitud de los Nueve!

El “proyecto de resolución” era una propuesta estadounidense (S/13745, del 10 de enero de 1980) para implementar sanciones contra Irán: la Resolución 461 del 31 de diciembre de 1979 propuso que se haga un nuevo análisis de la

(12) V. Pregunta Escrita nº 526/75 *Application par la CEE de sanctions à l'encontre de la Rhodésie*, del 20 de noviembre de 1975 in JO C 89/6 del 16 de abril de 1976.

(13) V. la Pregunta Escrita nº 527/75. *Application par la CEE...* in JO C 89/8 del 16 de abril de 1976.

(14) V. el punto 3 de la Declaración de Nápoles in *Boletín CE* 4-1980, p. 27.

situación en Irán, antes de pronunciarse sobre la aplicación de sanciones. El veto soviético impidió que se adopte una resolución.

La Administración Carter aludió, entonces, al establecer el embargo contra Irán "the sanctions approved by Ten Members of the United Nations Security Council on January 13 in the resolution which was vetoed by the Soviet Union" (15).

La referencia que hacen los Nueve al proyecto de resolución es todavía más precisa, pero no modifica el hecho que no hubo un acto del Consejo de Seguridad que autorice formalmente las medidas de los Nueve. Como en el caso de Rhodesia no hubo necesidad de adoptar una medida comunitaria, ya que los Nueve aplicaron medidas nacionales, coordinadas por los artículos 224 y 225 del Tratado CEE.

Lo que sorprende en el caso del conflicto del Atlántico Sur es que los Estados Miembros adoptan un acto comunitario sin que el Consejo de Seguridad haya establecido ni en la Resolución 502, del 3 de abril, ni en la Resolución 505, del 26 de mayo, ninguna "sanción" contra Argentina. Se agrega a ésto el hecho que los Estados Miembros hayan procedido a otorgar a las Comunidades (CEE y CECA) la posibilidad de intervenir directamente en la controversia. Las consultas previstas en el artículo 224 del Tratado CEE fueron las que provocaron la adopción de "mesures urgentes et uniformes et que pour cette raison, les États Membres ont décidé de recourir à l'adoption d'un règlement du Conseil en vertu du traité" (16).

La crisis del Atlántico Sur permitió a los Estados Miembros superar la tensión entre solidaridad política y solidaridad económica, mediante la implementación de medidas comunes. Desde el momento en que los Estados Miembros han admitido que las Comunidades son competentes para intervenir en una controversia de este tipo, resulta difícil establecer si *juridicamente* la decisión es conforme a los tratados comunitarios. La Decisión de los Diez fue una medida política, la aplicación de los tratados comunitarios no tiene más que un sentido instrumental de la voluntad de los Diez.

Se puede alegar, como lo hizo el gobierno argentino, que

"el Consejo de Seguridad no ha pedido ni autorizado, explícita o implícitamente, y por lo tanto no lo consideró conveniente, la adopción de ninguna acción por parte de terceros como sería el caso de las medidas económicas de coerción internacional, ni tampoco tales medidas han sido solicitadas en dicho foro competente por país alguno" (17).

(15) V. REISMAN, W. M. *The Legal Effect of Vetoed Resolutions*, AJIL, 1980, p. 905.

(16) V. el tercer párrafo del preámbulo del Reglamento (CEE) n° 877/82 del 16 de abril de 1982 in JO L 102 del 16 de abril de 1982. Las prórrogas in JO L 136, JO L 146 y la abrogación in JO L 177.

(17) V. el punto III de la Comunicación de la Misión permanente de la República Argentina, distribuida entre las partes contratantes al GATT, L/5317 del 30 de abril de 1982.

Se trataría entonces de que el Consejo de Seguridad tenga un monopolio de la capacidad de "sancionar", impidiendo que terceros Estados, por un exceso de celo, agraven las controversias internacionales.

La reacción oficial argentina fue de sostener que Nueve (de los Diez Estados Miembros) eran "ajenos a la cuestión planteada" (18). La Argentina consideró que las medidas comunitarias resultan "inadmisibles, teniendo en cuenta que la Comunidad Económica Europea no es parte directa de la controversia de fondo que en su opinión las motivara" (19).

El argumento es elegante, y parece recoger la intervención del delegado soviético cuando propuso al Consejo de Seguridad el examen de las medidas que la OEA adoptó en contra de Cuba (20).

En los límites de esta comunicación, lo que importa señalar es que teniendo en cuenta la experiencia de la CPE, es perfectamente previsible que un país enfrente una posición comunitaria cuando resultan afectados los intereses de cualquier Estado Miembro.

Sin entrar en lo detalle de lo que aconteció durante las nueve semanas (del 16 de abril al 22 de junio) en que estuvieron en vigor las medidas comunitarias suspendiendo todas las importaciones originarias de la Argentina (21), conviene detenerse en los conflictos que se sucedieron entre la CPE y el comportamiento comunitario de los Diez.

Gran Bretaña pretendió la fusión completa entre solidaridad política y solidaridad económica.

(18) V. la reacción del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto del 12 de abril de 1982, reproducida en el *Boletín Semestral de Economía*, Buenos Aires, n° 437, pp. 801-802.

(19) V. la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto del 28 de abril de 1982, *ibidem*, n° 439, p. 990.

(20) "It is easy to imagine what a dangerous situation would arise if regional organizations were permitted to start taking independent actions in various parts of the world concerning the employment of enforcement measures... If today the Security Council fails to nullify the unlawful decisions taken against Cuba, then tomorrow similar action may be taken against any other country of Latin America, Africa, Asia or any continent whose neighbours, upon some pretext or other having assembled at a regional meeting, arbitrarily decide to apply to it the machinery of coercion in the form of enforcement action, thus usurping the prerogatives of the Security Council." S/5080 del 22 de febrero de 1962, citado por LEVIN, A. L. *The OAS and the UN: Relations in the Peace and Security Field*, New York, 1974, p. 55.

(21) La suspensión no se aplicó a distintas categorías de contratos comerciales, de manera que la comisión sostiene que "no se puede indicar el monto global del intercambio afectado por la medida de suspensión, ya que otros factores pudieron influir igualmente sobre el comercio de manera que resulta difícil evaluar la importancia de cada uno. Los otros factores son, especialmente, las perturbaciones causadas por las operaciones militares... y la caída del mercado argentino a causa de las hostilidades". V. la respuesta de la Comisión a la Pregunta Escrita n° 904/82 *Sanciones económicas respecto de Argentina* en JO n° C 266/16 del 11 de octubre de 1982.

Sin embargo, tres Estados no admitieron la ecuación: siete Estados Miembros (Gran Bretaña, Bélgica, República Federal de Alemania, Grecia, Francia, Luxemburgo y Países Bajos), renovarán — el 17 de mayo — las medidas comunitarias sobre bases comunitarias: la presión sobre Argentina se sigue ejerciendo mediante la Política Comercial Común (artículo 113 del Tratado CEE y derecho derivado).

Un Estado Miembro (Dinamarca) declaró que iba a reemplazar la medida comunitaria mediante un acto nacional.

Dos Estados Miembros (Italia e Irlanda) invocaron el artículo 224 del Tratado CEE.

Este desacuerdo consta oficialmente en la Declaración del Presidente, luego de una "reunión ministerial".

Corresponde entonces a un acuerdo intergubernamental por el que se deseaba reformar un acto comunitario. Lo que resulta interesante es que formalmente el ordenamiento jurídico comunitario resistió a las derogaciones que propusieron los tres Estados disidentes: en efecto, en ningún acto comunitario consta que los Estados se desvincularon de la acción comunitaria. A diferencia del caso "Polonia", no se adoptó ningún instrumento *ad hoc* que libere a Dinamarca, Irlanda e Italia de aplicar las medidas comunitarias.

La actitud dinamarquesa se inspiró en un asunto de principio: impedir que el Folketing (Parlamento) pierda de sus atribuciones en lo que se refiere a la aplicación de medidas político-comerciales. Respecto del derecho comunitario, se trata de una cuestión constitucional dinamarquesa, de modo que no se puede considerar que la actitud de Copenhague haya debilitado el frente comunitario. (Por el contrario, la Ley del Folketing es más contundente que los actos comunitarios) (22).

Las razones que inspiraron a Dublin y a Roma para disociarse de la acción comunitaria hacen a la política interna de ambos países, a sus relaciones con Londres (en el caso irlandés) y a sus relaciones con Buenos Aires (en el caso italiano).

El decreto ministerial italiano (del 15 de junio...) revela "la declaración inscripta en el acta del Consejo del 25 de mayo, conforme a la que el gobierno italiano y el gobierno irlandés declararon, según el artículo 224 del Tratado, que no prorrogan las medidas de suspensión de las importaciones de productos originarios de Argentina, y reservan al examen con la Comisión las medidas necesarias para evitar el desvío del comercio, conforme al artículo 225 del Tratado".

Dejando de lado los motivos constitucionales italianos que se puedan esgrimir para comprender cómo un decreto ministerial nacional puede deducir de la conformidad a una "declaración inscripta en el Acta del Consejo" una modificación a un Reglamento CEE, cabe notar que se mencionó oficialmente una "reserva" formulada en un debate del Consejo de Ministros, reserva que

(22) En efecto, la ley del 26 de mayo de 1982 "prohíbe" las importaciones y prevé multas o penas de prisión en caso de infracción a la suspensión de importaciones.

no puede resultar válida respecto del derecho comunitario. En efecto, una "declaración inscrita en el Acta del Consejo" no puede alterar la naturaleza de un acto tipificado por el ordenamiento jurídico y la práctica comunitaria, como el Reglamento (23).

Cualquiera haya sido la actitud italiana — y de los otros dos Estados — en el momento de la adopción de los actos comunitarios, el Reglamento es conforme al derecho comunitario ya que hubo los votos necesarios para adoptarlo. Sin embargo, en lo que se refiere al acto que impuso el "embargo" sobre los productos cubiertos por la CECA, la situación es más difícil de comprender. Se sabe que las Decisiones sobre política comercial CECA son de carácter convencional, los Estados conservan sus atribuciones en la materia, y el Consejo de Ministros actúa solamente como un "órgano de la colectividad de los Estados Miembros" (24). ¿Cómo es posible entonces que se haya conformado — sin la unanimidad de los Estados — una decisión relativa a la suspensión de importaciones de productos CECA? Los Estados disidentes se encuentran en una situación más favorable ya que no violan ninguna regla establecida en los tratados comunitarios, al no respetar la medida sobre productos CECA.

De todos modos, la práctica comunitaria considera suficiente el mecanismo de consultas al que se conformaron Italia e Irlanda para respetar la medida comunitaria (artículo 225 del Tratado CEE).

Se puede lamentar la falta de intervención de la CJCE para disipar las dudas que se plantean. En otras ocasiones, la CJCE tuvo que pronunciarse sobre controversias provocadas por partes interesadas en discutir la conformidad de la medida comunitaria. Cuando, por ejemplo, la CEE impuso la suspensión de la importación de manzanas chilenas (25), un importador alemán provocó dos litigios realizando una operación de importación de una cantidad ínfima de manzanas chilenas. Qué hubiese sucedido si la CJCE hubiera tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la aplicación, por parte de Italia e Irlanda, de los Reglamentos imponiendo la suspensión de importaciones argentinas, y sobre la conformidad de la acción comunitaria en relación con la "paz y seguridad internacional"?

Cabe señalar por último que, pese a la crisis, fue notable el respeto de los tratados comunitarios en lo que se refiere a las reglas de voto a la mayoría: paralelamente a los debates sobre la actitud común frente a Argentina, el Consejo de Ministros debía establecer los precios agrícolas. Y por primera vez en la historia de la CEE, el voto negativo de un Estado Miembro "grande" (el

(23) Se conoce *l'extrait du procès-verbal* del Consejo, llamado Compromiso de Luxemburgo; y la *Déclaration au procès-verbal du Conseil, du 23 mars 1979, relative à la procédure budgétaire*. Estos actos "ne peuvent modifier les traités, mais fixant les procédures de prises de décision du Conseil elles ne peuvent être dépourvues d'effet sur les rapports avec les autres institutions". V. VERGES, J. "De quelques méthodes de développement institutionnel des Communautés Européennes" in *Mélanges offerts à Paul Reuter* Paris, 1981, p. 511.

(24) V. CEREXHE, E. *Le droit européen. Les institutions*, Louvain, 1980, p. 253 y VERHOEVEN, J. *Cours de droit des gens (Partie spéciale). Les organisations internationales*, Louvain-la-Neuve, 1980, pp. 155 y 157.

(25) V. CJCE Sentencias del 5 de mayo de 1981, Rec., p. 1107 y del 1º de abril de 1982, Rec., p. 1251.

Reino Unido) no impidió al Consejo de Ministros adoptar los Reglamentos agrícolas (26).

En síntesis, pareciera que al romper la identidad entre una acción comunitaria y una operación de cooperación política, los gobiernos han debido forzar el derecho comunitario pero al mismo tiempo supieron encontrar, en los mecanismos comunes, los medios necesarios para no interrumpir la acción de los otros Estados Miembros.

Frente a los países de América Latina, los Diez pierden parte de una mitología, sabiamente elaborada por ellos mismos: "De los tres instrumentos principales de una política extranjera, es decir, fuerzas armadas, presupuesto, política comercial y de cooperación, la CPE no posee ninguno. Esto último, y en especial la ausencia de un ejército, puede ser una ventaja. La impotencia militar de la CPE y de la Comunidad es una de las razones por las que (la CPE y la Comunidad) gozan de un cierto atractivo en el Tercer Mundo" (27).

El carácter ambiguo de la actitud de los Diez es patente: en ningún momento, los Diez se pronunciaron sobre el status territorial de las Islas Malvinas y dependencias, refiriéndose siempre a la necesidad de resolver la controversia argentino-británica por medios pacíficos.

Aparecen entonces claramente cuáles son los límites del paralelismo entre la CPE y las Comunidades Europeas. La CPE es la expresión de una voluntad política, las Comunidades son la expresión de una asociación económica.

Las atribuciones limitadas y los mecanismos establecidos por las Comunidades Europeas hacen que sea más factible que las disidencias entre los intereses nacionales se expresen dentro del marco de la CPE.

¿Sin embargo, la adopción de medidas económicas por parte de una entidad que carece de otras fuerzas, puede ser interpretada como una contribución "pacífica" a la solución de una controversia?

Resulta capcioso exigir que las Comunidades Europeas actúen dentro de una legalidad más estricta de lo que realmente permiten las relaciones internacionales. Si acaso los principios tuvieron alguna importancia en el momento de decidir las acciones comunitarias (28), convendría estar atentos a la solución que, en las múltiples oportunidades que no dejan de brindarse al espectador internacional, se dará a la tensión entre cooperación política europea e integración económica.

(26) V. *The Vote on the Agricultural Prices: A new departure?* CMLR 1982, pp. 371-372.

(27) V. da FONSECA—WOLLHEIM, H. *Dix Ans de Coopération Politique Européenne*, marzo 1981.

(28) "Taken on the whole, the reaction of the community of nations implies a narrow victory for the principles of the UN Charter" BRING, O. E. *The Falkland Crisis and International Law*, Nordisk Tidsskrift for International Ret 1982, p. 144. Y las siguientes observaciones finales de Th. M. FRANCK: "One must assume, perhaps naively, that Britain and all those who supported it at the United Nations have made a bond in blood that commit them, not to the kelpers, but to uphold in future — regardless of pragmatic strategic and geopolitical considerations — the important rules of civilized conduct for which the Falkland war was fought". FRANCK, Th. M. *Dulce et Decorum Est: The Strategic Role of Legal Principles in the Falklands War*, AJIL 1983, p. 124.