

sección *i*nternacional



La Unión Europea y la Conferencia Intergubernamental de 1996

A fines de marzo último, apenas poco más de cuatro años después de la firma del Tratado de Maastricht, se inició en la milenaria ciudad de Turín el primero de una serie de encuentros de la Conferencia Intergubernamental de 1996 de la Unión Europea, en la que se definirán las reformas necesarias para hacer frente a los desafíos pendientes del proyecto regional y la globalización económica. El Tratado de Maastricht fue el último de la guerra fría y la Conferencia Intergubernamental deberá alumbrar el primero de una nueva Europa. No obstante, subsisten grandes incógnitas sobre el futuro de la integración continental, la identidad de la Unión Europea y los alcances verdaderos de los instrumentos legales y la cooperación política.

En esta nota se abordan las razones principales de la revisión del Tratado de Maastricht y las posiciones de los actores europeos. Después se reseña el informe final del Grupo de Reflexión que preparó los trabajos de la Conferencia Intergubernamental, así como las apreciaciones de algunos gobiernos sobre los cambios en debate. Por último, se presentan algunas consideraciones sobre la estrategia del viejo continente ante el nuevo siglo.

EL PROYECTO COMÚN A REVISIÓN

La Unión Europea (UE) se fundamenta en el sistema del *templo griego* con tres pilares; uno corresponde a la Comunidad Europea (CE) propiamente dicha, es decir, al *aquis communautaire* que entraña un con-

senso sobre los temas en los que ya no se debe dar marcha atrás; otro se refiere a la política exterior y de seguridad común, y el tercero a los asuntos internos y de justicia. Los tres pilares sostienen la base de la UE, integrada por 15 miembros tras la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia.

El primer pilar mantiene el carácter supranacional e interinstitucional de la Comunidad Europea, mientras que los dos restantes aparecen como estructuras de cooperación estrictamente intergubernamental. El Tratado de Maastricht (TM) incorpora en el primer pilar, forjado en el Tratado de Roma de 1957 y revisado en el Acta Única Europea de 1985, el proyecto de unión económica y monetaria (UEM). Este empeño implica la creación de una moneda común, un banco central europeo y una política monetaria única, así como la coordinación de políticas económicas en un itinerario fijo, pero que no escapa a las dificultades de los países miembros para cumplir ciertos requisitos de participación. El establecimiento de la UEM, sin embargo, no se abordará en la Conferencia Intergubernamental de 1996, pues ya se acordó instituirlo en 1999.

Desde la firma del Tratado de Maastricht por los gobernantes de los entonces 12 países miembros, y antes de su ratificación en las legislaciones nacionales, surgió un intenso debate acerca de los propósitos y el rumbo de la UE. El Tratado suscitó nuevas discusiones sobre la integración, que en los años ochenta se centraron en la velocidad del avance comunitario y en la creación del mercado único.

Con los cambios geopolíticos mundiales

por la desintegración de la Unión Soviética, el fin de la guerra fría, la liberalización de Europa del Este y la reunificación de Alemania, a principios de los noventa se desvaneció el entorno de la lógica y las razones integracionistas de la CE. Una vez alcanzado en 1992 el objetivo de instaurar un espacio comunitario con base en la libre movilidad de las personas, los bienes, los servicios y los capitales, emergieron más asuntos cruciales y el Tratado de Maastricht apareció como catalizador de las controversias que se pretende resolver en la Conferencia Intergubernamental. Entre los nuevos temas figuran los relativos a la estructura del sistema institucional, la formación de políticas comunitarias y el alcance geográfico integracionista, habida cuenta de la posible ampliación hacia el Este. Tales asuntos, a su vez, convergen en los grandes dilemas sobre la identidad europea y la vocación final de la UE.

Al tiempo que crecieron los asuntos para la agenda de la Conferencia Intergubernamental, empero, lo hizo la desconfianza pública hacia la UE. Ello se atribuyó a las insuficiencias del Tratado de Maastricht que, además de no definir conceptos tan profundos como los de soberanía, legitimidad y papel del Estado nacional en el tejido federal de la UE, sacrificó dos aspectos claves del Tratado de Roma: el carácter unitario de la estructura interinstitucional para el proceso integracionista y la creación de derechos comunitarios para el ciudadano al desarrollarse estructuras intergubernamentales.

Cuando el Tratado de Maastricht entró en vigor declinó el respaldo ciudadano mayoritario en cada país miembro. La UE restó

competencias a los gobiernos nacionales, representados por el Consejo Europeo, en el pilar de asuntos internos y de justicia como las políticas de asilo, las reglas sobre el cruce de fronteras nacionales, las políticas de inmigración, la lucha contra las drogas, y la cooperación aduanera, policíaca y judicial.

En el pilar de la política exterior y de seguridad común, a su vez, se limitó la cooperación intergubernamental de los estados miembros y persistió la ausencia de una autoridad supranacional que represente políticamente a la UE en el exterior.

DIVERGENCIAS EN EL CAMINO

Las posiciones gubernamentales frente al Tratado de Maastricht son heterogéneas y muchas veces antagónicas. Durante la Conferencia Intergubernamental de 1996 chocarán, sin duda, dos concepciones opuestas sobre la naturaleza y el futuro de la UE: la "federalista" y la "antiintegracionista". La primera considera que en la Conferencia se debe delinear el carácter federativo de la Unión y abrir paso a la construcción de los *Estados Unidos de Europa*. También sostiene que, antes de incorporar a nuevos países miembros, es necesario desarrollar a fondo las instituciones de la UE. Tal opinión, defendida sobre todo por Alemania, entraña el riesgo de que se forme un "núcleo duro" de países que relegue a los que no estén económica o culturalmente preparados para asumir las consecuencias de una federación política.

Para las naciones menos desarrolladas, como Grecia y Portugal, la Conferencia Intergubernamental no debe convertirse en una amenaza para países que no puedan avanzar al ritmo de otros como Alemania, los Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo y Francia. Estos últimos, según el partido alemán gobernante, son los candidatos para formar el "núcleo duro". Al no incluir a Italia, con la tercera economía comunitaria más importante, dicha lista resulta discutible. El Reino Unido, con la cuarta economía más grande, no figura por lo que se refiere a continuación.

La línea antiintegracionista ha sido defendida sobre todo por el Reino Unido y pretende una "renacionalización" de las facultades que el Tratado de Maastricht transfirió a la UE. Se asocia con la vieja idea gaullista de un espacio europeo de cooperación entre países plenamente soberanos, por lo que encuentra en el Tratado un progreso exagerado e innecesario del proceso integracionista. Este último, se argumenta, debe llevar sólo a una vasta área de libre comercio y cooperación económica, por lo que toda transferencia de soberanía nacional resulta inaceptable. Esta posición de los británicos, alimentada por el tenaz rechazo de una poderosa facción conservadora a "continuar

cediendo la soberanía parlamentaria", implica que el Reino Unido enarbolará en la Conferencia Intergubernamental una versión minimalista de las reformas propuestas para el progreso de la integración europea.

Aspectos claves del Tratado de Maastricht se consideran como una tendencia inaceptable hacia la "centralización burocrática" en Bruselas, ciudad sede de la Comisión Europea y reconocida como la capital de la UE. Los británicos, y muchas veces los daneses, han percibido en temas como las políticas monetaria, social y de defensa, una ambición desmedida de la UE por incorporarlas a su campo supranacional. En consecuencia, pugnarán por exclusiones del Tratado que resquebrajaron al sistema unitario y crearon el precedente de una integración "a la carta". Se apunta hacia el funcionamiento mucho más limitado de la UE, en que el concepto de subsidiaridad se asuma como un principio que permita devolver ciertas funciones a los gobiernos nacionales. La Conferencia Intergubernamental aparece entonces como una oportunidad para delimitar con claridad el campo de acción de la UE y establecer una lista de competencias para ella. Se busca restringir las funciones de la Comisión y el Parlamento europeos, así como fortalecer las del órgano intergubernamental de la UE: el Consejo Europeo.

La concepción minimalista busca que el Estado-nación prosiga como unidad básica del sistema europeo, la UE marche hacia una especie de confederación, la Conferencia Intergubernamental reoriente la tendencia de los últimos 40 años en ese sentido y permanezca intacto el "sistema de pilares". La ampliación de la UE se considera como una forma de diluir la cohesión política. Se trata, en última instancia, de una posición diametralmente opuesta a la de Alemania.

El rechazo minimalista a que continúe el traspaso de facultades a la UE, lo cual significa dar marcha atrás al proceso de integración, resulta poco convincente para la mayoría de los estados miembros. Con la excepción del apoyo general de Dinamarca, y en ciertos aspectos el de Francia, el Reino Unido se encuentra aislado en su concepto de la integración europea y el cual suele considerarse como un anacronismo histórico de una nación que vive con una nostalgia permanente de su pasado. Aun a sabiendas de que modificar cualquier tratado requiere la voluntad unánime de las partes, el Reino Unido conserva aires de autosuficiencia.

LA PALABRA DE LAS INSTITUCIONES

A fin de contribuir a preparar la agenda de la Conferencia Intergubernamental, tarea a cargo del Grupo de Reflexión, las tres entidades europeas (la Comisión, el

Parlamento y el Consejo) evaluaron el funcionamiento del Tratado de Maastricht. Los análisis señalan, desde una perspectiva institucional, los grandes retos de la Conferencia para los 15 gobiernos participantes. También precisan la posición de cada uno respecto al papel propio en el quehacer de la UE.

La Comisión Europea

El balance de la Comisión Europea refleja la cautela y el pragmatismo que pretende infundir en el proceso integracionista europeo, al igual que la intención de moderar su protagonismo del pasado al no solicitar nuevos poderes. El organismo se opone a que cualquier país obtenga salvedades de políticas comunes, es decir, a que exista una Europa "a la carta"; en cambio, aboga en favor de que todos los países miembros marchen hacia un fin común. Ello contrasta con la idea postulada por el expresidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, sobre el avance más rápido de algunos países en una Europa de "dos velocidades". La posición institucional es que la UE asuma por completo el Tratado de Maastricht antes de embarcarse en nuevas empresas.

La Comisión opina que el Tratado ha tenido logros muy importantes, como el progreso hacia la UEM, pero muestra debilidades por el poco tiempo de vigencia (unos 30 meses), fallas en el funcionamiento del sistema de los tres pilares y distorsiones como la complejidad de los procedimientos decisivos y la exclusión del Reino Unido de la política social comunitaria.

También plantea una doble preocupación. Una radica en las probadas dificultades de cooperación intergubernamental en materia de política exterior y de seguridad común (pilar dos del Tratado de Maastricht), así como de asuntos internos y justicia (pilar tres), y en que las decisiones sobre estos últimos deban tomarse por unanimidad.

Respecto a la política exterior y de seguridad común, la Comisión critica la falta de claridad sobre su papel exacto y en particular frente al primer pilar del Tratado (consenso comunitario). La Comisión sostiene que la UE debe demostrar al exterior una verdadera "personalidad europea". Por tanto, las votaciones en el Consejo deben ser por mayoría y reservar las de unanimidad —con el derecho de veto— sólo para asuntos de importancia vital para los intereses nacionales.

La otra preocupación gira en torno a la incertidumbre sobre las contribuciones reales del Tratado al propósito de que la UE "esté más cerca de sus ciudadanos". La Comisión critica la falta de transparencia y el déficit democrático de la UE, al tiempo que aboga por simplificar los procedimientos de decisión y convertir el proyecto europeo en

algo más próximo a sus ciudadanos mediante la atención de problemas críticos.

El Parlamento Europeo

La propuesta del Parlamento Europeo expresa una nueva realidad institucional. La participación cada vez más activa de las fuerzas políticas en las elecciones europeas permite que casi todas ellas se encuentren representadas en la sede parlamentaria de Estrasburgo. Con ello, sin embargo, el órgano europeo perdió algo del ímpetu y la cohesión del pasado. El informe para el Grupo de Reflexión, por ejemplo, lo desaprobaron 103 miembros y se abstuvieron 74; desde ese ángulo, representa más bien un pacto entre los principales grupos políticos.

El balance del Parlamento Europeo se sintetiza en tres recomendaciones principales: *i)* abrir más espacios para decisiones conjuntas de la Comisión y el Parlamento; *ii)* ampliar el uso de votaciones por mayoría, sin abandonar los procesos por unanimidad en un "número muy pequeño de casos", y *iii)* unificar la estructura institucional mediante la incorporación de los pilares dos y tres del Tratado de Maastricht al sistema comunitario. El Parlamento Europeo también considera que, ante un eventual fracaso de la Conferencia Intergubernamental, "será necesario examinar la posibilidad de continuar sin una minoría".

El Consejo Europeo

En el documento del Consejo Europeo para el Grupo de Reflexión se reconocen las bondades del marco institucional único que establece el Tratado de Maastricht, aun cuando el trabajo de sus propias entidades administrativas se apega todavía a estructuras antiguas e instrumentos políticos tradicionales. Además se considera que el uso sistemático del principio de subsidiaridad ha propiciado una importante reducción de propuestas legislativas, mientras que su ambigüedad y abstracción hacen que el *aquis communautaire* quede en entredicho.

De conformidad con el Tratado de Maastricht, el Consejo cumple el papel de dar aliento político a la UE y, al mismo tiempo, fungir como árbitro. Conviene revisar más en detalle su posición sobre varios temas polémicos en la Conferencia Intergubernamental. En opinión del Consejo, por ejemplo, el Parlamento Europeo tiende a interpretaciones propias de las atribuciones que le confiere el TM y en ocasiones se ha sobrepasado en sus funciones; sin embargo, advierte que la dependencia del Parlamento frente a la Comisión en la toma de decisiones pone en riesgo el equilibrio institucional de la UE.



na vez alcanzado en 1992 el objetivo de instaurar un espacio comunitario con base en la libre movilidad de las personas, los bienes, los servicios y los capitales, emergieron más asuntos cruciales y el Tratado de Maastricht apareció como catalizador de las controversias que se pretende resolver en la Conferencia Intergubernamental

También considera que el diálogo entre las instituciones ha sido muy fructífero en temas como la subsidiaridad, la codificación y la disciplina propuesta, pero es innecesario en muchos otros asuntos.

El Consejo Europeo destaca que el Tratado de Maastricht incorporó cláusulas para garantizar una mayor disciplina financiera en el manejo de la UE; un papel más importante de la Corte de Auditores; la responsabilidad de la Comisión de comprobar la existencia de los recursos financieros antes de presentar propuestas legislativas y la obligación de los estados miembros de defender los intereses financieros comunitarios.

Acerca de las relaciones económicas externas, el Consejo Europeo subraya que el Tratado de Maastricht modificó varios aspectos de la política común en materia comercial y simplificó los procedimientos para la negociación de acuerdos; empero, reclama que la Comisión suele apelar en exceso al espíritu del Tratado de no abrir ni cerrar negociaciones internacionales sin que ella lo autorice. La interpretación de las nuevas cláusulas al respecto ha suscitado discrepancias que debieron llegar hasta la Corte de Justicia.

En cuanto a la política exterior y de seguridad común, el Consejo Europeo hace hin-

capié en las divergencias comunitarias. Si para algunos es natural que existan dificultades durante los primeros años del Tratado, apunta, para otros queda en duda la eficacia de los mecanismos e instrumentos correspondientes. No obstante, el Consejo reconoce el logro de diez posiciones comunitarias y quince medidas conjuntas en torno a algunos conflictos internacionales. También acepta que carece de la información necesaria para formular políticas exteriores congruentes y, por tanto, requiere la asistencia de los gobiernos de los estados miembros y de sus embajadas en el exterior.

Respecto al tercer pilar del Tratado de Maastricht, los asuntos internos y de justicia, el Consejo Europeo resalta el magro uso del Tratado y reconoce que él mismo ha recurrido a instrumentos tradicionales como declaraciones, recomendaciones y resoluciones. Añade que no se han utilizado las disposiciones del Tratado para la acción comunitaria en aspectos como la política de inmigración y asilo, el control de las fronteras externas, la lucha contra el narcotráfico y la cooperación legal en cuestiones civiles. Por lo demás, consigna, no resulta claro el papel del Parlamento Europeo en asuntos internos y de justicia, lo cual exige un acuerdo interinstitucional.

EL GRUPO DE REFLEXIÓN Y LA AGENDA DE TRABAJO

El 2 de junio de 1995 se realizó en Messina, Italia, la ceremonia de inauguración de los trabajos preparativos para la Conferencia Intergubernamental de 1996. El lugar resultó por demás simbólico. En junio de 1955 los seis miembros originales de la otrora Comunidad Económica Europea (CEE) se reunieron en esa localidad para preparar el Tratado de Roma; de ese encuentro los británicos se retiraron para dejar en claro que no participarían en la CEE, pero se arrepintieron y debieron esperar hasta 1973 para ingresar a ella.

Después de una serie de reuniones el Grupo de Reflexión, integrado por un presidente –Carlos Westendorp, entonces ministro de Estado para los Asuntos Europeos de España–, un representante de cada país miembro, uno de la Comisión y dos del Parlamento Europeo, presentó su informe final el 5 de diciembre de 1995. En él se señala que la Conferencia Intergubernamental debía centrarse en tres temas principales: el ciudadano ante la UE, mejoras al funcionamiento de ésta con miras a una futura ampliación y el fortalecimiento de su capacidad de acción exterior.

En torno al primer tema se reafirma que la UE es un proyecto cívico original con base en una comunidad de valores democráticos, por lo que una de las tareas prioritarias de la Conferencia es idear las fórmulas más apropiadas para reforzar dichos valores. Entre las propuestas concretas destacan las de formular una Carta de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y adoptar una disposición para sancionar, o incluso suspender, los derechos de los estados miembros que vulneren los derechos humanos y los principios democráticos.

Para que la UE recupere el apoyo de sus ciudadanos, se señala, deben resolverse los problemas más preocupantes, entre los cuales destacan la seguridad, el empleo y el ambiente. En el documento se reconoce que la seguridad de las personas no tiene la debida protección en el espacio regional y mientras esta insuficiencia se atiende como una cuestión nacional, la criminalidad se organiza eficazmente en el campo internacional. Otra de las propuestas de análisis en la Conferencia Intergubernamental es situar bajo la plena competencia comunitaria los asuntos relacionados con los ciudadanos de los terceros países, como política, migración, asilo y visados, y extender la competencia comunitaria a la lucha contra la drogadicción, el fraude internacional y la cooperación aduanera.

Si bien se asienta que la responsabilidad principal de asegurar el bienestar económico y social de los ciudadanos recae en los

estados miembros, el Grupo de Reflexión reconoce que al constituir un espacio económico la UE es también responsable de crear las condiciones adecuadas para la generación de fuentes de trabajo mediante el fortalecimiento del mercado interior y el desarrollo de otras políticas comunes. Al respecto la Conferencia Intergubernamental debe examinar la iniciativa del presidente de la Comisión Europea, Jacques Santer, para establecer un Pacto Europeo de Confianza para el Empleo, el Crecimiento y la Competitividad que incluye la asignación de unos 300 000 millones de pesetas para financiar las grandes vías transeuropeas y otros proyectos generadores de empleo.

Por otra parte, el Grupo de Reflexión señala que proteger el ambiente es un objetivo de supervivencia y la Conferencia Intergubernamental debe estudiar cómo mejorar la capacidad respectiva de la UE e identificar los casos en que la acción debe permanecer en el ámbito nacional.

En vista de la inminente ampliación del número de sus miembros, la UE se enfrenta al reto insoslayable de mejorar sus procedimientos internos con una justa representación de los ciudadanos en cada una de sus instituciones y al mismo tiempo conservar su capacidad decisoria. La agenda preparada para la Conferencia contiene una amplia variedad de temas de debate, entre los que destacan la redefinición de las atribuciones de las distintas instituciones de la UE y la coordinación entre ellas. Se sugiere que los procedimientos del Parlamento Europeo –actualmente muy diversos y complejos– se reduzcan a tres: consulta, dictamen de conformidad y codecisión. Sobre este último, se propone simplificarlo y extender su aplicación a otros ámbitos, sin alterar el equilibrio entre el Consejo y el Parlamento europeos.

Otra tarea para la Conferencia es analizar los procedimientos decisorios y el método de trabajo del Consejo de Ministros, al igual que los nuevos lineamientos para rotar la presidencia.

El Grupo de Reflexión considera que la Comisión Europea debe conservar sus tres funciones básicas: el fomento del interés común, el monopolio de la iniciativa legislativa y la custodia del derecho comunitario; sin embargo, la Conferencia Intergubernamental debe explorar diversas opciones para su futura composición y resguardar la capacidad institucional para funcionar en una Unión que pueda ampliarse a más del doble del número de estados miembros de los que negociaron en Maastricht.

Asimismo, el Grupo de Reflexión considera que se debe ampliar la capacidad de acción europea en la escena internacional. Aun cuando la UE es una potencia económica, se reconoce, no lo es tanto en términos políticos y, en consecuencia, su papel con

frecuencia se limita a financiar lo que otros deciden. Por ello se pretende que en la Conferencia se busque definir mejor los intereses, se precisen líneas de acción y se encuentre la mejor manera de ejecutarlas.

En este ámbito se discutirán los procedimientos de toma de decisiones y de financiamiento, así como la forma de conciliar el respeto a la soberanía de los estados con la necesaria solidaridad diplomática y financiera. Algunos miembros del Grupo de Reflexión se pronunciaron en favor de extender la mayoría calificada a la política exterior y de seguridad común, mientras que otros proponen ampliar al papel consultivo del Parlamento Europeo en la materia.

LA RESISTENCIA DEL REINO UNIDO

El mayor obstáculo en la Conferencia Intergubernamental para lograr reformas importantes que refuercen el aparato institucional de la UE es, sin duda, la tradicional reticencia del Reino Unido. A diferencia de los demás países miembros, el gobierno de Londres no tardó mucho en adoptar una posición tajante y advertir que se opondrá a cualquier extensión del mecanismo de votación por mayoría en todas las áreas, por considerar inaceptable que se impongan políticas comunes en asuntos de interés nacional. El primer ministro británico, John Major, declaró: "En la Conferencia Intergubernamental bloquearé cualquier intento de que la Comunidad ensanche sus competencias en áreas intergubernamentales como la política exterior, la defensa y los asuntos internos, y me propongo fortalecer la subsidiaridad que ya ha repercutido en la disminución de las actividades de la Comisión".

Más aún, el Reino Unido se ha pronunciado con claridad en contra de cualquier revisión o cambio importante en la estructura de la UE (el sistema de pilares). También anticipó en repetidas ocasiones que durante la Conferencia pugnará por el fortalecimiento de los poderes de los parlamentos nacionales. Ello ha suscitado incontables críticas. Jacques Santer consideró que la UE continuará afectada por la "euroesclerosis", a menos que se reformen sus pautas de toma de decisiones. Sin cambios de fondo en los procesos de votación, sostuvo el presidente de la Comisión Europea, "no se llegará a decisiones importantes en una Unión Europea de 24 o más miembros y, sin ellas, ésta se diluirá".

Tal posibilidad no es ajena a los intereses del Reino Unido. Para el gobierno conservador lo ideal sería que la UE conforme tan sólo un espacio económico que facilite el intercambio comercial y la movilidad de capital; por ello, aboga porque se amplíe al máximo

el mercado único. Esta visión minimalista se contrapone con cualquier ideal de integración política; será muy difícil que esta constante de la relación británica con sus socios europeos se modifique durante la Conferencia. Es previsible que el Reino Unido contribuya poco a las negociaciones para el desarrollo de las instituciones y la agilización de los procesos decisorios, que son condiciones sin las cuales la incorporación de países de Europa del Este en la UE será prácticamente imposible.

No resulta tan evidente que el Reino Unido batalle solo en la lid europea. Tras el giro político en Francia, el presidente Jacques Chirac ha manifestado un punto de vista similar al británico en cuanto a las reformas institucionales. El país gallo abogará por el fortalecimiento del Consejo Europeo y por robustecer el papel de los parlamentos nacionales en las tomas de decisiones comunitarias; también existe cierta identidad en la cuestión de las votaciones por mayoría. Al afirmar que "no se construirá una Europa sin el Reino Unido", Chirac reveló su intención de restar importancia al eje Bonn-París y que considera como una condición "necesaria, mas no suficiente", para la integración europea.

Según Chirac, la única gran diferencia de su gobierno con el británico se refiere a la ayuda para los países en desarrollo en el marco de la Convención de Lomé. El Reino Unido se resiste a que cada país contribuya igual que antes de la ampliación de la UE a 15 países miembros. A muchos preocupa la nueva actitud de Francia hacia la integración europea. Pero no se espera que se identifique por completo con la posición del Reino Unido hacia la Conferencia, en parte porque se acentuaría la influencia germana en la construcción futura de la UE.

Para Alemania, principal pivote de la integración y la economía europea, la Conferencia brinda la oportunidad de ampliar las votaciones por mayoría. Aunque la idea de formar un "núcleo duro" perdió fuerza como plataforma política, se prevé que el gobierno alemán abogue por la incorporación de los dos pilares intergubernamentales a la estructura comunitaria.

La pretensión de Alemania es ejercer su soberanía en sociedad con los vecinos europeos, con sistemas supranacionales forjados en una UE con una estructura federal descentralizada. Aunque ello pudiera poner en riesgo el futuro de una Europa conformada por estados, Alemania desea encaminarse hacia una UE en que la soberanía se pueda ejercer de manera conjunta en beneficio común.

Para la configuración política de la UE resulta importante que los viejos estados europeos dejen el recelo hacia Alemania que, en última instancia, simplemente se aparta de

las nociones del Estado-nación propias del siglo pasado.

Desde la perspectiva alemana, en el entorno finisecular de interdependencia la soberanía nacional representa una "concha vacía". Otros países como el Reino Unido y Francia tienen una idea distinta, que en ocasiones se disfraza con ataques en contra de lo que peyorativamente se denomina "la burocracia de Bruselas".

CONSIDERACIONES FINALES

Existe un amplio consenso en que la revisión del Tratado de Maastricht apunta hacia la ampliación de la UE y el fortalecimiento de la identidad europea. Más allá de las querellas entre las posiciones federalistas e intergubernamentales, se requiere la discusión abierta en torno al grado de integración que es deseable y posible para el futuro.

Uno de los retos más grandes de la Conferencia Intergubernamental es responder a interrogantes como las siguientes: si un país o grupo de países rechaza nuevos avances hacia la integración europea deseados por los demás, ¿cómo deben actuar éstos? y ¿cómo puede la UE resolver esa división en la práctica? Habida cuenta de la posición británica hacia la Conferencia, no se puede esperar que las dificultades inherentes puedan evadirse. Desde el principio, por lo tanto, se debe asumir la realidad de que en la UE existe una seria fractura.

Los especialistas avizoran tres escenarios sobre el rumbo final de la Conferencia Intergubernamental de 1996. Uno es que se limite sólo a afinar algunos aspectos del Tratado de Maastricht, sin alterar su estructura. Otro es allanar el camino para que la UE se mantenga como una unidad en la que sus miembros se sujeten de manera parcial a reglas diferentes; en este sentido, la flexibilidad y las exclusiones ya se han aplicado en ciertas áreas (como en los casos de Dinamarca y el Reino Unido) y el asunto sería qué tan lejos puede llegar esta técnica sin que la UE pierda cohesión. La tercera opción, y la más dramática, es que por fin se construyan dos comunidades distintas en la UE, es decir, que se instaure en la práctica el sistema de "dos velocidades" o de "círculos concéntricos"; con ello surgiría una comunidad de estados totalmente soberanos basada en los principios de la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, y otra más próxima a la integración política.

Sin el fortalecimiento de las instituciones comunitarias, será difícil cumplir proyectos futuros como la unión monetaria y económica. Un banco central europeo autónomo no es viable sin un sistema político e institucional "detrás y de frente a él". Sin embargo, es

importante distinguir a los países que no desean avanzar por el camino de la integración económica al no cumplir los criterios de convergencia. En España el deseo de estar en el "corazón" de Europa alcanza un consenso casi general, pero sus aspiraciones políticas y la realidad económica encuentran un abismo en medio; por ahora este país sencillamente no cumple ciertos criterios de convergencia macroeconómica previstos en el Tratado de Maastricht.

Cabe recordar que el Tratado se pactó como un "acuerdo en paquete", por lo que incluye tanto demandas como ofertas de cada uno de los países participantes y, en consecuencia, su instrumentación debe observar el mismo método. Cada cláusula, cada uno de los pilares y la estructura entera del Tratado provienen de un proceso de negociación cuyos resultados deben interpretarse a la luz de los hechos. En la Conferencia Intergubernamental se analiza al Tratado no como un todo, sino como un proceso del que se puede aprovechar cierta parte para alcanzar un entendimiento común sobre nuevas estrategias en pos del objetivo final de unión continental.

Muchos de los aspectos y temas que emergen de la experiencia del Tratado de Maastricht, en suma, ameritan una nueva consideración y una postura constructiva hacia su superación. De hecho, aún es difícil identificar a gobiernos que lo defiendan plenamente. La revisión en marcha es crucial para el progreso de la integración y una de las metas más ambiciosas de la UE: su ampliación hacia Europa del Este.

BIBLIOGRAFÍA

- Ersboll, Niels, "The European Union: The Immediate Priorities" *International Affairs*, Royal Institute of International Affairs, Londres, julio de 1994, pp. 413-420.
- Fernández Castaño, Emilio, "La Conferencia Intergubernamental de 1996", *Boletín Económico*, núm. 2489, Ministerio de Comercio y Turismo, España, 12-18 de febrero de 1996, pp. 4-8.
- Hoffman, Stanley, "Europe's Identity Crisis Revisited", *Daedalus*, The American Academy of Arts and Science, Cambridge, Mass., primavera de 1994, pp. 1-24.
- Luca Cavazza, Fabio y Carlo Pelanda, "Maastricht: Before, During and After", *Daedalus*, The American Academy of Arts and Science, Cambridge, Mass., primavera de 1994, pp. 53-88.
- Wessels, Wolfgang, "Rationalizing Maastricht", *International Affairs*, Royal Institute of International Affairs, Londres, julio de 1994, pp. 445-458.