

## Reflexiones sobre el desarrollo de las instituciones de la Unión Europea

**Enrico Guicciardi\***

*\* Ministro Consejero de la Embajada de la República de Italia en Argentina.*

En 1996 durante el semestre en que Italia presidirá la Unión Europea, se iniciará la Conferencia intergubernamental para la revisión del Tratado de Maastricht. Al respecto, tengamos presente que en el 2000 la Unión Europea podría abarcar unos 26 estados, siendo necesario contar con mecanismos institucionales adecuados a tal estructura. El 2 de junio pasado en Messina, en el marco de la celebración del cincuentenario de la conferencia que abrió camino para la creación de la Comunidad Europea, fue instituido el grupo de reflexión que deberá preparar dicha reunión. Luego en Fomentor los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión tomaron conocimiento de un primer documento "intermedio" elaborado por el denominado "grupo de reflexión", del que forman parte funcionarios diplomáticos encargados de preparar el terreno de las varias opciones sobre las cuales deberán luego decidir los políticos. El debate político e intelectual sobre el futuro de la construcción europea es muy activo aún en Italia. Para mi es un placer aprovechar la oportunidad de este encuentro que significativamente individualiza a **Europa** como epicentro, para ilustrar el nivel y la dirección de las reflexiones en los cuales el ministerio de asuntos exteriores italiano está empeñado.

Los acontecimientos históricos del continente han dado actualidad y enfoque al dilema sobre si la ampliación de la Unión podría ser compatible con la profundización progresiva de los niveles de integración, un debate que no es nuevo, y por el cual debemos obrar en modo tal de dar una respuesta afirmativa. En otras palabras, **a la inevitable ampliación deberá corresponder un grado incisivo de integración siempre mayor en todos los campos.**

Nuestra reflexión tiene como referencia la definición de los mecanismos necesarios para obtener estos objetivos.

A primera vista, dos parecerían los esquemas aplicables:

A- Una vasta zona de libre intercambio que incluya en un decenio a toda Europa centro-oriental y que establezca homogéneas instituciones económico-financieras.

B- O bien, la formación en el seno de la Unión de un "núcleo duro" que constituya instituciones integradas que con el tiempo superen o corrijan lo establecido en Maastricht, dejando a los otros países en la periferia del sistema.

A esta excesiva esquematización corresponden sin embargo, en la realidad, algunas fórmulas intermedias conectadas a una hipótesis de "geometría variable" que configura sujetos distintos integrados entre sí alrededor de objetivos que varían cada vez (moneda única, defensa, justicia, inmigración, etc).

En nuestra opinión, por un lado, no es posible transformar a la Unión en una confusa sumatoria de

cooperaciones intergubernamentales "a la carta". Por otro lado, un esquema fundado en la teoría del "núcleo duro" tendría inevitables efectos divisionistas en un proceso que, por el contrario, urge mantener unitario, no sólo en el interés de los protagonistas actuales, sino también en favor de los futuros asociados.

¿Cuál es por lo tanto, la respuesta?. Principalmente, **el marco institucional debe permanecer único** y con éste deben quedar en **común**, además de las **políticas esenciales**, sobre todo los **objetivos finales** del proceso de integración, bajo estas condiciones y solamente con estas condiciones, se podría pensar en recurrir cautelosamente a fórmulas de diferenciación que conlleven, para los Estados que puedan y quieran efectuarlo, la posibilidad de insertarse en la política común -de la cual habrían sido temporalmente excluidos-, en una fase sucesiva y en condiciones igualitarias y predeterminadas, sólo aplicando a las eventuales **diferenciaciones la definición de transitoriedad**, (que podrían en efecto resultar inevitables para algunos países y para algunas políticas), será posible salvaguardar simultáneamente la **unidad del proceso de integración**, evitando la funesta creación de "núcleos duros" que dicten las pautas sin tener en cuenta las legítimas exigencias de los otros partners.

Esta hipótesis resulta aún más inaceptable si se la conecta con las presuntas o reales dificultades de algunos países en participar de la Unión Económica y monetaria desde el momento de su comienzo.

Este también es un argumento que ha generado cierta confusión.

La Unión Económica Monetaria constituyó el objeto de un **compromiso libremente suscripto**, por los miembros de la Unión.

Italia de ninguna manera piensa poner en duda tal compromiso. Por otra parte, la cuestión de la modalidad y de los mecanismos a través de los cuales se deberá llegar a la unificación de la moneda europea, no figura entre los temas que el tratado de Maastricht y los sucesivos acuerdos entre los Estados Miembros, consideran que puedan ser los puntos de revisión en ocasión de la Conferencia Intergubernamental. Además, el mismo tratado establece **fueros y vencimientos apropiados para la legítima evaluación y adecuación de tales modalidades y mecanismos**. La fuerza con que el gobierno italiano apunta al saneamiento económico y financiero confirma nuestra voluntad de marchar hacia el retorno de la lira en el sistema monetario europeo, y nuestra aspiración a un rol activo en la realización de la moneda única.

Si bien estos son puntos de referencia imprescindibles de nuestra acción, tengo plena conciencia de que también otras problemáticas habrán de destacarse en la actualización del Tratado de Maastricht.

La ampliación de la Unión, ya efectuada o programada, origina un problema de eficacia que es simultáneamente un problema de adecuación del régimen institucional en su conjunto. El tratado de Maastricht delineó una estructura por "pilares" (primer pilar **comunitario**, segundo pilar **política exterior y seguridad común**, tercer pilar **cooperación en los asuntos internos y de justicia**).

Estos pilares están conectados dentro de un marco institucional único y proyectados hacia una **unificación progresiva**. Esta dinámica impide la contradicción entre el esfuerzo de mejorar rápidamente la eficacia de cada pilar, respetando las características, aún las institucionales, que son propias de cada uno de los mismos y la tendencia al desarrollo que los debería conducir a componer una estructura única. **El pilar de la política exterior y seguridad común es fundamental porque constituye el presupuesto ineludible de una efectiva presencia de Europa en el escenario político internacional. El de la cooperación en asuntos internos y justicia abarca exigencias de seguridad profundamente sentidas por las opiniones públicas**

**de nuestros países.** Y aún así, justamente en estos dos sectores son más fuertes **el sentimiento de soberanía nacional y la resistencia a ulteriores cesiones de soberanía.**

Es necesario por lo tanto, trabajar en el tema y prepara con esmero la conferencia intergubernamental.

Nuestra reflexión nos lleva a pensar que los dos pilares intergubernamentales del Tratado de Maastricht deberían poder disponer al menos de **órganos y estructuras de impulso político y realización de acciones respectivas**, del tipo de **secretarías** generales presentes en otros organismos internacionales y dotados de una fuerte capacidad de programación y ejecución. El establecimiento de una secretaría general de la PESC (Política Exterior y Seguridad Común) representaría una decisión políticamente valiente y, en muchos aspectos, de largo alcance. En consecuencia, sería la forma más idónea para otorgar eficacia e incrementar internacionalmente la presencia visible de la Unión. La cuidadosa creación de un órgano de servicio también para el tercer pilar (cooperación judicial) aceleraría la operatividad en ese sector, tal vez el más significativo de los tres, a los fines de lograr la Europa de los ciudadanos y de consolidar definitivamente la unión en la conciencia de sus pueblos. Este modelo no estaría en contradicción con la unicidad del marco institucional de la unión, dado que la Comisión, que permanece en el centro de la actividad comunitaria, tiene ya su propio papel dentro de los otros dos pilares, papel que Italia de ninguna manera intenta poner en discusión o limitar.

Por otro lado, este camino, inspirado en los principios del funcionalismo, es decir de la creación de instituciones adecuadas para cada actividad de la Unión, no contrasta en modo alguno el objetivo federalista de fondo.

Pero los problemas de eficacia no se relacionan solamente con el funcionamiento de la PESC y de la cooperación judicial. Estos surgen también **dentro del pilar original de la Unión**, es decir el más propiamente comunitario, unido sustancialmente a la esfera económica y a los derechos de los ciudadanos y donde se logró, como es sabido, la libre circulación de mercaderías y de ciudadanos, conquista relevante entre los objetivos alcanzados.

De ahí la necesidad de llevar a cabo las correcciones adecuadas teniendo mayormente en cuenta, en el curso de las determinaciones, el peso de cada Estado miembro en relación con la población global de la Unión.

Existe además un problema de composición de la Comisión que es necesario afrontar en su doble perfil con respecto a la legítima aspiración de los Estados Miembros de contribuir adecuadamente al funcionamiento de esta institución y respecto de la exigencia de no reducir la funcionalidad del organismo por la progresiva incorporación de comisarios.

La necesidad de fijar siempre más sólidamente la estructura comunitaria en la conciencia de los ciudadanos nos propone necesariamente el tema del papel y de las **funciones del Parlamento Europeo**, al cual la opinión pública italiana ha prestado siempre gran atención. En este ámbito deseamos alcanzar el objetivo de reforzar la participación del Parlamento Europeo en la determinación de las decisiones de la Unión. Este indispensable desarrollo pasa a través de la **racionalización y simplificación de los procedimientos** y de la mejor definición de los sectores en los cuales el Parlamento Europeo deberá tener poder de plena decisión colegiada con el Consejo. La propuesta italiana para una nueva jerarquía de las normas comunitarias está encaminada en esta dirección.

La Conferencia de los Parlamentos Nacionales y del Parlamento Europeo prevista por el Tratado de Maastricht podría asimismo constituir el modelo para dar respuesta al problema de una colaboración siempre más estrecha entre la Asamblea de Estrasburgo y las nacionales.

Pensar hoy en la Europa de mañana significa interrogarse sobre: **cual es el ámbito político, económico y territorial al que deberá dirigirse la Unión** e intentar una respuesta. Contestamos que se perfilan Europa **centro-oriental, mediterránea** y por último los componentes de la **ex Unión Soviética**.

Las realidades geopolíticas, económicas y culturales de estas áreas ya sea consideradas individualmente o en relación con la Unión Europea, aparecen diferenciadas y con perspectivas de una evolución no homogénea. Y sin embargo no es imposible entrever una exigencia básica: determinar para estos países un proceso de acercamiento a Europa en el marco de una clara visión de conjunto, pero articulado según la específica realidad de sus situaciones. Este proceso debe ser encaminado prontamente; si bien es claro pensar hoy en agilizar procesos de adhesión podría, en muchos casos, resultar prematuro. Es necesario utilizar plenamente los mecanismos existentes, potenciándolos aún más y ampliando -dentro del ámbito de la actividad de la Unión- el instrumento de asociación que hoy está principalmente limitado a los aspectos comerciales. Italia estuvo en primera línea al favorecer este proceso: recuerdo, al respecto, la iniciativa italo-británica de 1993.

Modelos análogos de atención y de enlaces son considerados por Italia indispensables, debiendo aplicarse aún en la región mediterránea, tan inestable y en la cual estamos profundamente insertados.

Sé perfectamente del gran interés que todos ustedes atribuyen a estos argumentos, sea por razones teóricas, de estudio y de análisis que -esto tampoco lo ignoro- como conocimiento de experiencias y de modelos comunitarios posibles de ser aplicados e imitados bajo otros cielos donde la conciencia de la globalización y, sobretodo, de la cooperación solidaria regional se hace siempre más consistente. Por eso he tratado de ofrecerles estos elementos generales con la precisa intención de puntualizar las líneas de tendencia principales que nos inspirarán en la preparación de la Conferencia Intergubernamental que le incumbe a Italia, que deberá ser escuchada, en concordancia con el peso que le es propio y con la fuerte vocación europea presente en todos nosotros.