

Φ 1.153

01.24 1000

CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996
(CIG 96)

INFORME DEL GRUPO DE REFLEXIÓN
y
OTRAS REFERENCIAS DOCUMENTALES

_____ **Bruselas, diciembre de 1995**

96
2
8

Secretaría General del Consejo de la Unión Europea

Política de información, Transparencia y Relaciones públicas

NOTA AL LECTOR

La presente publicación constituye un instrumento de documentación elaborado por la Secretaría General del Consejo y no implica la responsabilidad de las instituciones comunitarias ni de los gobiernos de los Estados miembros.

Para más información, dirigirse a la división "Política de información, transparencia y relaciones públicas" cuya dirección es la siguiente :

- Secretaría general del Consejo
Rue de la Loi, 175
B 1048 Bruselas

Teléfono (32.2) 285.61.11

Fax (32.2) 285.63.61

INDICE

Introducción	5
Conclusiones del Consejo Europeo de Madrid sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996	7
Informe del Grupo de reflexión :	11
* Carta de transmisión del informe del Grupo de reflexión dirigida por el Sr. Westendorp y Cabeza, Presidente del Grupo de reflexión, al Sr. González Márquez, Presidente del Consejo Europeo	13
* Primera parte: Una estrategia para Europa	17
* Segunda parte: Un orden del día comentado	29
I. La reforma de la Unión europea : una apuesta hacia el futuro	31
II. El ciudadano y la Unión	42
III. Una Unión eficaz y democrática	55
IV. La acción exterior de la Unión	71
Referencias a las contribuciones de las instituciones a los trabajos del Grupo de reflexión	83

Una ficha bibliográfica figura al final de la obra.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1996

ISBN 92-824-1253-9

© CECA-CE-CEEA, Bruselas • Luxemburgo, 1996

Reproducción autorizada, excepto para fines comerciales, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Belgium

Impreso en papel blanqueado sin cloro

INTRODUCCIÓN

Dos años después de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, la idea de Europa se enfrenta a una nueva fase de revisión ante la nueva época que vivimos.

El Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre de 1995 convino en inaugurar solemnemente el 29 de marzo de 1996, en Turín, la Conferencia Intergubernamental (CIG '96). En esta Conferencia se estudiarán las mejoras de los Tratados que son necesarias para permitir a la Unión adaptarse a la realidad actual y a las exigencias del mañana y, sobre todo, a las que se derivan de la próxima ampliación.

El Consejo Europeo consideró que era indispensable que esta Conferencia obtuviese los resultados necesarios para que la Unión sea percibida por todos sus ciudadanos desde una óptica positiva y poder así asumir adecuadamente sus responsabilidades tanto a nivel interno como externo.

La Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros constituye el instrumento formal de revisión de los Tratados en los que se fundamenta la Unión. Se trata de una negociación entre los Gobiernos nacionales. Las instituciones de la Unión participan según distintas modalidades en los trabajos de la Conferencia, aunque la decisión final sobre la envergadura y el contenido de las modificaciones corresponde formalmente a los Gobiernos respectivos de los Estados miembros.

Las posibles modificaciones que resulten de los trabajos de la Conferencia se adoptarán de común acuerdo. Entrarán en vigor una vez ratificadas por todos los Estados miembros, según sus respectivas normas constitucionales, para ser incorporadas posteriormente al texto de los Tratados.

La CIG '96 es la sexta Conferencia Intergubernamental en cuarenta y cinco años de existencia comunitaria y la cuarta en los últimos once años. Con respecto a las anteriores, la presente Conferencia Intergubernamental presenta la particularidad de haber sido recogida en una disposición jurídica explícita. En efecto, el apartado 2 del artículo N del Tratado de la Unión Europea (TUE) estipula que "En 1996 se convocará una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros".

El Consejo Europeo de Corfú de 24 y 25 de junio de 1994 creó un Grupo de Reflexión para preparar la CIG '96. Durante el segundo semestre de 1995, este Grupo de Reflexión ha procedido a un estudio exhaustivo de los retos internos y externos que se presentan ante la Unión y de las posibles respuestas, estudio cuyos resultados se presentaron al Consejo Europeo de Madrid. Las orientaciones recogidas en el informe del Grupo de Reflexión constituirán una base para los trabajos de la CIG '96.

La CIG '96 deberá estudiar las disposiciones del TUE cuya revisión está prevista explícitamente en el Tratado y aquellas cuestiones cuyo estudio por parte de la Conferencia fue decidido por el Consejo Europeo, así como por los acuerdos celebrados entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo. Por ello, no se trata de una revisión completa del TUE, sino de una serie de modificaciones parciales cuyo alcance se ha ido ampliando paulatinamente.

En la introducción del informe "Una estrategia para Europa", el Grupo de Reflexión considera que los objetivos principales de la Conferencia deberían ser los siguientes:

- acercar Europa a sus ciudadanos;
- permitir un mejor funcionamiento de la Unión y prepararla para su ampliación;
- dotar a la Unión de una mayor capacidad de acción en el exterior.

El Consejo Europeo encomendó a los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros la responsabilidad de la totalidad de los trabajos de la **CIG '96**. Celebrarán en periódicamente reuniones, en principio una vez al mes, preparadas por un grupo formado por un representante de cada uno de ellos y del Presidente de la Comisión.

El Parlamento Europeo estará estrechamente vinculado a los trabajos de la **CIG '96** para poder así ser informado regularmente y con todo detalle y al mismo tiempo defender su punto de vista sobre todas las cuestiones que se aborden siempre que lo considere oportuno.

Por otra parte, se informará regularmente a los representantes de los países de Europa central y oriental que han firmado acuerdos europeos, así como a los representantes de Malta y Chipre, del estado de las deliberaciones, los cuales a su vez podrán expresar sus puntos de vista en las reuniones que celebren con la Presidencia de la Unión Europea. También se informará al Espacio Económico Europeo y a Suiza.

El Consejo Europeo encargó al Secretario General del Consejo que adoptase las disposiciones necesarias para garantizar la secretaría de la futura Conferencia.

Desde el Consejo Europeo de Edimburgo de los días 11 y 12 de diciembre de 1992, se ha conseguido dar a la Unión una imagen más transparente y accesible para los ciudadanos. El Grupo de Reflexión ha considerado que su función consistía, entre otras cosas, en crear un mecanismo de deliberaciones y de información públicas sobre la orientación de las reformas.

Por ello, la presente publicación tiene como fin reunir en un único documento las dos partes del informe del Grupo de Reflexión y una serie de referencias documentales básicas sobre la **CIG '96**, en concreto:

- las conclusiones del Consejo Europeo de Madrid sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996;
- referencias a las contribuciones de las instituciones a los trabajos del Grupo de reflexión.

CONCLUSIONES DEL CONSEJO EUROPEO DE MADRID (15 Y 16 DE DICIEMBRE DE 1995)

SOBRE LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996

LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL

1. El Consejo Europeo ha acogido con gran interés el Informe del Grupo de Reflexión presidido por el Sr. Westendorp (anexo 15), encargado por el Consejo Europeo de preparar la Conferencia Intergubernamental de 1996. Considera que las orientaciones que se han extraído en el seno del Grupo, al término de un análisis profundo de los desafíos internos y externos que se presentan a la Unión y de las respuestas posibles, representan una buena base para los trabajos de la Conferencia.
2. La Conferencia Intergubernamental deberá examinar las disposiciones del Tratado de la Unión para las que se prevé una revisión explícita en el propio Tratado, así como las cuestiones cuyo tratamiento por la Conferencia ha sido acordado en las conclusiones de los Consejos Europeos de Bruselas y de Corfú, y en las declaraciones adoptadas con ocasión de acuerdos interinstitucionales. El Consejo Europeo reafirma igualmente las orientaciones definidas en su reunión de Cannes. En un plano general, la Conferencia Intergubernamental deberá examinar las mejoras que será necesario realizar en los tratados para adaptar la Unión a las realidades de hoy y a las exigencias de mañana, teniendo presente en el espíritu el resultado de los trabajos del Grupo de Reflexión.
3. El Consejo Europeo acuerda que el procedimiento formal de revisión previsto en el artículo N del Tratado será realizado lo más rápidamente posible para permitir la apertura solemne de la Conferencia el 29 de marzo en Turín. El Consejo Europeo toma nota de la intención de la próxima Presidencia italiana de adoptar las medidas apropiadas para la preparación de la Conferencia.
4. La Conferencia mantendrá reuniones de forma regular, en principio una vez al mes, a nivel de los Ministros de Asuntos Exteriores, quienes tendrán la responsabilidad del conjunto de trabajos que serán preparados por un Grupo compuesto por un representante de cada Ministro de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, y del Presidente de la Comisión. El Secretario General del Consejo tomará las disposiciones pertinentes para asegurar la Secretaría de la Conferencia.
5. El Parlamento Europeo estará estrechamente asociado a los trabajos de la Conferencia de forma que a la vez, pueda ser informado de forma regular y detallada del desarrollo de las discusiones, y que pueda dar su punto de vista, siempre que lo estime útil, sobre todas las cuestiones que se debatan. Los Ministros de Asuntos Exteriores establecerán las modalidades de asociación respetando las disposiciones aplicables a la revisión de los Tratados.
6. Los representantes de los países de Europa central y oriental con los que se han realizado acuerdos europeos, de Malta y de Chipre serán informados regularmente del desarrollo de las deliberaciones y podrán exponer sus puntos de vista con ocasión de las reuniones con la Presidencia de la Unión Europea, que tendrán lugar en principio cada dos meses. Se informará igualmente al Espacio Económico Europeo y a Suiza.

INFORME DEL GRUPO DE REFLEXIÓN



CARTA DE TRANSMISIÓN

Ministerio de Asuntos Exteriores
El Secretario de Estado
para las Comunidades europeas

Bruselas, 5 de Diciembre de 1995

Excmo. Sr.
Don Felipe González Márquez
Presidente del Consejo europeo
Palacio de la Moncloa
MADRID

Señor Presidente:

Tengo el honor de adjuntar el Informe del Grupo de Reflexión, realizado por mandato recibido del Consejo Europeo en sus Conclusiones de Cortú y Cannes.

Por fidelidad a ese mandato hemos elaborado un Informe que es el resultado de un esfuerzo colectivo por parte de todos y cada uno de los miembros del Grupo.

Todos nosotros hemos sido fieles a nuestra condición de miembros del Grupo de Reflexión y Representantes Personales de nuestros Gobiernos e Instituciones de la Unión.

Nuestro trabajo se ha centrado, por tanto, en identificar opciones útiles para la Conferencia, sobre la base de decisiones y orientaciones ya fijadas por el Consejo Europeo, a quien corresponde la tarea de diseñar e impulsar la estrategia de Europa para el nuevo siglo.

Hemos trabajado con espíritu de apertura y democracia haciendo públicos los documentos de trabajo del Grupo: temario, cuestionarios, informe de etapa y finalmente el texto del Informe definitivo tan pronto como ha sido aprobado por el Grupo. Al hacerlo así hemos tratado de compartir nuestra reflexión con todos los ciudadanos que se interesan por este proyecto común.

El informe contiene opciones distintas sobre la manera de mejorar Europa. Esa era, precisamente, la naturaleza del ejercicio. Pero la experiencia de estos seis meses y el propio texto del Informe ponen de manifiesto que es mucho más lo que nos une que lo que nos separa.

De su lectura se desprende que hoy Europa es más necesaria que nunca y que la Unión, como la democracia en la que se sustenta, encuentra su fuerza en preservar y hacer compatible su diversidad.

Muy cordialmente,

CARLOS WESTENDORP Y CABEZA

PRIMERA PARTE
UNA ESTRATEGIA PARA EUROPA



PRIMERA PARTE: UNA ESTRATEGIA PARA EUROPA

Durante seis meses, los miembros del Grupo de Reflexión hemos trabajado por mandato del Consejo Europeo para preparar la reforma del Tratado en la Conferencia de 1996 y otras posibles mejoras del funcionamiento de la Unión, con un espíritu de apertura y democracia.

Consideramos que nuestra misión ha sido no sólo establecer un orden del día comentado de la Conferencia sino también poner en marcha un proceso de reflexión y explicación pública sobre la orientación de estas reformas.

LOS DESAFÍOS

Hoy, más que nunca, los hombres y las mujeres de Europa sienten la necesidad de un proyecto común. Y, sin embargo, para un número creciente de europeos, la razón de ser de la integración comunitaria no se explica por sí sola. Esta paradoja constituye un primer desafío.

Cuando se crearon las Comunidades Europeas hace ahora unos cuarenta años no fue necesario explicar por qué. La conciencia del fracaso de Europa en la primera mitad del siglo hacia clara para todos la necesidad de un proyecto común.

Hoy, casi medio siglo después, las sucesivas ampliaciones de la Unión, la multiplicación de sus cometidos, su propia complejidad y la magnitud de los problemas de nuestra época hacen difícil captar el verdadero significado y la permanente necesidad de la integración europea.

Tenemos que admitir que la complejidad es el precio que la Unión Europea ha de pagar para salvaguardar nuestra diversidad. Pero creemos firmemente que esta creación del ingenio político europeo, que ni puede sustituir ni tampoco puede ya dejar de complementar a sus Estados miembros, de quienes recibe su principal legitimidad política, ha venido aportando una contribución inestimable: la paz y la prosperidad, basadas en una definición de acciones e intereses comunes que no queda fiada a las relaciones de poder, sino referida a un derecho común pactado por todos.

Hoy Europa ha cambiado, en parte gracias al éxito de la Unión. Todas las naciones de esa Europa que regresa a la libertad desean unirse o cooperar más estrechamente con la Unión Europea. Y, pese a todo, en Europa occidental se abre paso una creciente desafección pública hacia un proyecto que ha contribuido a lograr el período más largo de paz y prosperidad jamás conocido en nuestro continente.

Por ello, debemos explicar con claridad a nuestros ciudadanos por qué la Unión, que resulta tan sugestiva para otras naciones de Europa, sigue siendo necesaria para nosotros.

Una razón es que el mundo exterior también ha cambiado. Mercancías, capitales y servicios circulan a escala planetaria en un mercado cada vez más competitivo. Los precios se fijan a nivel mundial. La Europa de hoy y de mañana necesita basar su prosperidad en su capacidad de éxito en ese mercado global.

El final de la guerra fría, por otra parte, ha ensanchado las fronteras de libertad en el continente y ha aumentado nuestra seguridad global. Pero al mismo tiempo ha dado paso a una mayor inestabilidad.

Es más, el alto nivel de desempleo, las presiones migratorias externas, el aumento de los desequilibrios ecológicos y el crecimiento de la delincuencia organizada a escala internacional generan una creciente demanda de seguridad por parte de los ciudadanos que no puede atenderse sólo con la acción de los Estados miembros.

En un mundo cada vez más interdependiente, esta realidad plantea nuevos desafíos y abre también nuevas oportunidades para la Unión.

LA RESPUESTA

Pero no partimos de cero. En los últimos cinco años, la Comunidad ha sabido adaptarse con éxito a los nuevos tiempos. En 1990, la Comunidad acoge en su seno a los diecisiete millones de alemanes que vivían al otro lado del muro.

El Tratado de Maastricht acierta al señalar el camino de adaptación de la Comunidad a los nuevos tiempos: crea una Unión Europea más cercana a sus ciudadanos y define el principio de subsidiariedad; fija el rumbo hacia una moneda única y propone una estrategia de integración económica basada en la estabilidad de precios que favorece la competitividad e impulsa el crecimiento de nuestra economía. Refuerza la cohesión económica y social y proporciona altos niveles de protección medioambiental. Abre el camino a una política exterior y de seguridad común y esboza el diseño de un espacio de libertad y de seguridad ciudadanas.

Desde entonces, en unas circunstancias económicas muy difíciles, la Unión Europea ha sido capaz de decidir a tiempo avances que responden a sus nuevas necesidades: contribuye a un resultado positivo de la Ronda Uruguay, logra un Pacto Financiero para la Unión hasta el año 1999 y se amplía a tres nuevos miembros.

Pero esto no basta. Los Jefes de Estado o de Gobierno europeos han identificado ya los pasos necesarios para completar la estrategia de Europa ante los nuevos tiempos: la Conferencia de 1996, el paso a una moneda única, la negociación de un nuevo Pacto Financiero, la posible revisión o prórroga del Tratado de Bruselas constitutivo de la UEO y, por último, el objetivo más ambicioso: la ampliación de la Unión a los países asociados del centro y del este de Europa, incluidos los Bálticos, Chipre y Malta.

Esta próxima ampliación es la gran oportunidad para la reunificación política de Europa. Para nosotros no es sólo un imperativo político, sino la mejor opción para la estabilidad del continente y para el progreso económico tanto de los países candidatos como de toda nuestra Europa. Esta ampliación no es una operación fácil. Habrá que calibrar su impacto sobre el desarrollo de las políticas de la Unión. Exigirá esfuerzos de los candidatos y de los actuales miembros de la Unión que deberán distribuirse de manera equitativa. Es, por tanto, no sólo una gran ocasión para Europa, sino también un desafío. Debemos hacerla.

pero tenemos que hacerla bien.

La Unión no puede acometer todos los pasos de esta estrategia europea al mismo tiempo, pero tampoco tiene tiempo que perder. Los Jefes de Gobierno han asumido personalmente la responsabilidad de acordar una agenda europea para llevar a cabo este plan que sólo se hará realidad si obtiene el respaldo democrático de los ciudadanos europeos.

LA CONFERENCIA DE 1996

La Conferencia es un paso importante, pero sólo un paso más en este proceso.

El Tratado de Maastricht prevé que se convoque una Conferencia en 1996 para una reforma de alcance limitado. Dicho alcance ha ido ampliándose después en sucesivos Consejos Europeos.

Los Jefes de Estado y de Gobierno han identificado como uno de los temas centrales de la Conferencia la necesidad de realizar reformas institucionales con el fin de mejorar la eficacia, la democracia y la transparencia de la Unión.

Con este espíritu hemos tratado de determinar las mejoras que necesitamos ahora, no sólo para poner la Unión al día de hoy, sino al de mañana, el día de la próxima ampliación.

Consideramos que la Conferencia debería centrarse en los cambios que son necesarios, sin por ello emprender una revisión completa del Tratado.

En este contexto, creemos que deberían alcanzarse resultados en tres ámbitos principales:

- hacer de Europa una empresa de los ciudadanos;
- mejorar el funcionamiento de la Unión y prepararla para la futura ampliación;
- dotar a la Unión de mayor capacidad de acción exterior.

I. El ciudadano y la Unión

La Unión no es ni quiere ser un super Estado. Pero es mucho más que un mercado. Es un proyecto cívico original que se basa en una comunidad de valores. Deberíamos reforzar estos valores, que todos los candidatos a la adhesión desean también compartir.

La Conferencia debe lograr que la Unión sirva mejor a sus ciudadanos. La vía para que la Unión recupere el apoyo de sus ciudadanos consiste en centrarse en lo que hay que hacer a nivel europeo para resolver los problemas que más les preocupan, como una mayor seguridad, la solidaridad, el empleo y el medio ambiente.

La Conferencia debe también lograr una Unión más transparente y más próxima a los ciudadanos.

Fomentar los valores europeos

La seguridad interior de Europa reposa en sus valores democráticos. Como europeos, somos todos ciudadanos de Estados democráticos que garantizan el respeto de los derechos humanos. Muchos de nosotros pensamos que el Tratado debe proclamar claramente esos valores comunes.

Los derechos humanos forman ya parte de los principios generales de la Unión. Pero a muchos de nosotros nos parece que la Unión debería garantizarlos más claramente mediante su adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. También se ha sugerido la idea de una Carta de Derechos, así como la introducción de una disposición que permita sancionar o incluso suspender sus derechos como miembro de la Unión a todo Estado que viole gravemente los derechos humanos y los principios democráticos. Alguno de nosotros considera que los Gobiernos nacionales ya protegen estos derechos de forma adecuada.

A muchos nos parece importante que el Tratado proclame abiertamente valores europeos como la igualdad entre el hombre y la mujer, la no discriminación pro razón de raza, religión, preferencia sexual, edad o minusvalía; y que incorpore una expresa condena del racismo y la xenofobia y un procedimiento para hacerla operativa.

Uno de nosotros estima que los derechos y deberes que tenemos como ciudadanos competen a nuestros Estados. Intentar ir más allá podría tener un efecto contrario al deseado.

Algunos hemos considerado igualmente digna de estudio la idea de crear un servicio comunitario o "cuerpo de paz" europeo para acciones humanitarias, como expresión de la solidaridad de la Unión; dicho servicio podría utilizarse asimismo en caso de catástrofes naturales en la Unión. Además, algunos recomendamos que la Conferencia examine la mejor manera de reconocer en el Tratado la importancia del acceso a los servicios públicos de interés general ("services publics d'intérêt général").

Creemos que Europa comparte también unos valores sociales sobre los que hemos cimentado nuestra convivencia de paz y progreso. Muchos de nosotros creemos necesario que el Protocolo Social pase a formar parte del derecho común de la Unión. Uno de nosotros considera que esto sólo serviría para reducir la competitividad.

La libertad y la seguridad interna

La Unión es un espacio de libertad de circulación para personas, bienes, capitales y servicios. Pero la seguridad de las personas no está suficientemente protegida a escala europea. La protección sigue siendo fundamentalmente una cuestión nacional, mientras que la criminalidad está eficazmente organizada a escala internacional. La experiencia de la aplicación del Tratado de Maastricht en estos últimos años muestra que las posibilidades de una acción europea eficaz son aún muy limitadas. De ahí la urgencia de articular, con un enfoque pragmático, una respuesta común a nivel europeo. Todos estamos de acuerdo en que la Conferencia debería fortalecer la capacidad de la Unión para proteger a sus ciudadanos contra el terrorismo, el tráfico de drogas, el blanqueo de dinero, la explotación de la inmigración clandestina y otras formas de delincuencia internacional organizada. Esta protección europea de la seguridad ciudadana no debe disminuir las garantías individuales. Para muchos de nosotros, ello exige un

mayor recurso a Instituciones, procedimientos y criterios comunes. También corresponde a los Parlamentos nacionales ejercer un control político de los gestores de estas acciones comunes.

Muchos de nosotros pensamos que, para actuar con más eficacia necesitamos situar bajo la plena competencia comunitaria los asuntos relacionados con los ciudadanos de terceros países, tales como la política de inmigración, asilo y visados, así como las reglas comunes para el control de la frontera exterior. Algunos queríamos también extender la competencia comunitaria a la lucha contra la drogadicción, el fraude a escala internacional y la cooperación aduanera.

Para algunos de nosotros, sin embargo, la clave del éxito está en una combinación de voluntad política y de un uso más eficaz de la cooperación intergubernamental existente.

Empleo

Sabemos que la **creación de puestos de trabajo** en una sociedad abierta se basa en un crecimiento económico sólido y en la competitividad de las empresas, que deben ser fomentados mediante iniciativas a nivel local, regional y estatal. Creemos que, en la Unión Europea, la responsabilidad principal de asegurar el bienestar económico y social de los ciudadanos recae en los Estados miembros. No obstante, en un espacio económico integrado como el nuestro, la Unión tiene también la responsabilidad de crear las condiciones adecuadas para la creación de puestos de trabajo. Ya lo hace mediante la realización del mercado interior y el desarrollo de otras políticas comunes, con una estrategia conjunta de crecimiento, competitividad y empleo que está dando buenos resultados, y con el plan de Unión Económica y Monetaria.

Estamos todos de acuerdo en que las disposiciones sobre la moneda única acordadas en Maastricht y ratificadas por nuestros Parlamentos deben permanecer inalteradas.

Todos somos conscientes de que no se crean puestos de trabajo mediante simples enmiendas del Tratado, pero muchos de nosotros deseamos que éste asuma con más claridad el compromiso de la Unión de lograr una mayor integración y cohesión económica y social orientadas hacia el fomento del empleo, así como que incluya disposiciones que permitan a la Unión una acción coordinada para la creación de puestos de trabajo. Alguno de nosotros alertó contra la inclusión en el Tratado de disposiciones que pudieran suscitar expectativas cuya satisfacción depende ante todo de decisiones tomadas a nivel empresarial y estatal. En cualquier caso, la mayoría de nosotros subrayamos la necesidad de una mayor coordinación de las políticas económicas en la Unión.

Medio ambiente

El medio ambiente tiene por naturaleza efectos transfronterizos. La protección del medio ambiente es un objetivo de supervivencia que debemos mantener no sólo como europeos, sino también como habitantes del planeta. Por ello, la Conferencia debería examinar cómo mejorar la capacidad de la Unión para actuar de modo más eficaz y para identificar los casos en que la acción debe permanecer en el ámbito interno de cada Estado.

Una Unión más transparente

Los ciudadanos tienen derecho a estar mejor informados sobre la Unión y su funcionamiento.

Muchos de nosotros proponemos que el derecho a la información se reconozca en el Tratado como un derecho de los ciudadanos de la Unión. Se han presentado sugerencias, que la Conferencia debería examinar, sobre cómo mejorar el acceso público a los documentos de la Unión.

Antes de proponer cualquier proyecto legislativo de importancia, la Unión debería recabar información de los sectores interesados, de los expertos y de la sociedad en general. Los estudios previos a dicha iniciativa legislativa deberían hacerse públicos.

Cuando se haga tal propuesta legislativa, debería informarse debidamente a los Parlamentos nacionales, facilitándoseles los documentos pertinentes en sus lenguas oficiales y con la antelación suficiente para permitir el debate adecuado desde el principio del proceso legislativo.

Coincidimos todos en que la legislación de la Unión debería ser más accesible. La Conferencia de 1996 debería desembocar en un Tratado más sencillo.

La subsidiariedad

La Unión estará más cerca de los ciudadanos si se centra en lo que debe ser su cometido.

Esto significa que debe respetar el principio de subsidiariedad. Este principio no debe, pues, esgrimirse para justificar el imparable crecimiento de las competencias europeas ni como coartada para socavar la solidaridad o los logros de la Unión.

Creemos necesario reforzar su recta aplicación en la práctica. La Declaración de Edimburgo debería ser la base para dicha mejora; algunos de nosotros creemos que sus principales disposiciones deberían incorporarse al Tratado.

II. Mejorar el funcionamiento de la Unión y prepararla para la ampliación

La Conferencia deberá estudiar el modo de conseguir una Unión más eficaz y democrática.

La Unión deberá asimismo conservar su capacidad decisoria tras la próxima ampliación. Dado el número y la variedad de países implicados, se requerirán cambios en la estructura y funcionamiento de las Instituciones. También puede que haya que encontrar soluciones flexibles, dentro del pleno respeto del marco institucional y del acervo comunitario.

El Consejo Europeo, compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y por el Presidente de la Comisión, es la máxima expresión de la voluntad política de la Unión y define sus orientaciones políticas generales. Su importancia está llamada a aumentar en función de los compromisos políticos de la Unión en los próximos

amos.

Una Unión más democrática significa a la vez lograr una justa representación de los ciudadanos en cada una de sus Instituciones y realizar el papel del Parlamento Europeo, dentro del equilibrio institucional existente, así como el de los Parlamentos nacionales. En este contexto se recuerda que, según el Tratado, debería establecerse un procedimiento electoral uniforme para el Parlamento Europeo. Muchos de nosotros consideramos que los procedimientos del Parlamento Europeo son excesivamente variados y complejos y por tanto somos partidarios de reducirlos a tres: consulta, dictamen conforme y codecisión.

El actual procedimiento de codecisión es excesivamente complicado y proponemos que la Conferencia lo haga más sencillo, sin alterar el equilibrio entre el Consejo y el Parlamento Europeo. Muchos de nosotros proponemos también que la Conferencia extienda la aplicación de este procedimiento a nuevos ámbitos. Un miembro considera, sin embargo, que el Parlamento Europeo ya adquirió en Maastricht amplias competencias y, por consiguiente, debería desarrollarlas antes de pretender otras nuevas.

Los Parlamentos nacionales deberían también participar activamente en el quehacer europeo. No se trata de que estos Parlamentos se incorporen a las Instituciones de la Unión. Para muchos de nosotros, los procesos decisorios deberían organizarse de modo que los Parlamentos nacionales puedan controlar las posiciones de sus respectivos gobiernos en la toma de decisiones de la Unión e influirlos adecuadamente. Algunos sugerimos una participación más directa de los parlamentos nacionales: un miembro sugirió en este contexto la idea de un comité consultivo de nueva planta. También debería fomentarse la cooperación entre los Parlamentos nacionales, y entre éstos y el Parlamento Europeo.

Deberán asimismo revisarse los procedimientos decisorios y los métodos de trabajo del Consejo de Ministros. La Unión debe poder decidir a tiempo y con eficacia. Pero decidir con eficacia no significa necesariamente decidir con facilidad. Las decisiones de la Unión deben tener respaldo popular. Muchos de nosotros consideramos que se lograría una mayor eficacia recurriendo en mayor medida a las votaciones por mayoría cualificada en el Consejo. Ésta, en opinión de muchos de nosotros, debería ser la regla general para la toma de decisiones en la Comunidad ampliada. Algunos de nosotros consideramos que este paso sólo podrá darse si se mejora la legitimidad democrática mediante una nueva ponderación de los votos que tenga adecuadamente en cuenta el factor población. Uno de nosotros se opone por principio a la extensión del voto por mayoría cualificada.

Creemos que el papel de la Presidencia del Consejo es crucial para una gestión eficaz de los asuntos de la Unión y apoyamos el principio de rotación. Pero la aplicación del sistema actual a una Unión ampliada podría dar pie a una desarticulación creciente. Habría que examinar con mayor detenimiento fórmulas alternativas que combinen continuidad y rotación.

Convenimos en que la Comisión debe conservar sus tres funciones básicas: el fomento del interés común, el monopolio de la iniciativa legislativa y la custodia del derecho comunitario. Su legitimidad, subrayada por su aprobación parlamentaria, se basa en su independencia, su credibilidad, su colegialidad y su eficacia. La composición de la Comisión se concibió para una Comunidad de seis Estados miembros. Hemos identificado diversas opciones para su futura composición, con el fin de preservar la capacidad de la Comisión para desempeñar sus funciones en una Unión que puede ampliarse a más del

doble del número de Estados miembros de los que negociaron el Tratado de Maastricht.

En líneas generales, un punto de vista dentro del Grupo aboga por mantener el sistema actual para el futuro, reforzando adecuadamente su colegialidad y coherencia. Esta opción permitiría a todos los Estados disponer al menos de un Comisario. Otro punto de vista consiste en lograr una mayor colegialidad y coherencia a través de la reducción del número de Comisarios a uno inferior al de Estados miembros y de la potenciación de su independencia. Habría que idear procedimientos para seleccionar a los Comisarios a tenor de sus cualificaciones y de su compromiso con el interés general de la Unión. Al decidir sobre la futura composición de la Comisión, la Conferencia podría estudiar también la posibilidad de introducir dos niveles de Comisarios: principales y adjuntos.

Algunos de nosotros creemos que el Comité de las Regiones debe desempeñar un papel importante en la legislación comunitaria y que la función consultiva de este órgano debería utilizarse mejor.

Los logros de Europa se basan en su capacidad para decidir en común y para hacer que estas decisiones se cumplan. A ello contribuirá la mejora en la claridad y calidad de la legislación comunitaria, así como una mejor gestión financiera y una lucha más efectiva contra el fraude. La Conferencia debería asimismo realizar el papel clave del Tribunal de Justicia, sobre todo para garantizar la interpretación uniforme y el cumplimiento de la legislación comunitaria.

III. Mayor capacidad de la Unión en su acción exterior

El Tratado de Maastricht estableció la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión. Creemos que se trató de una buena decisión en el momento oportuno, cuando el final de la guerra fría aumentó las responsabilidades de la Unión Europea para sentar las bases de la paz y el progreso en Europa y fuera de Europa.

Las posibilidades actuales del Tratado han dado algunos resultados positivos. Pero creemos que ha llegado el momento de dotar a esta política común de los medios para poder funcionar mejor.

La Unión necesita hoy capacidad para desempeñar su papel en la escena internacional como factor de paz y estabilidad. Si bien es ya hoy una potencia económica, la Unión sigue siendo débil en términos políticos y, en consecuencia, su papel se ve a menudo limitado con frecuencia a financiar lo que otros deciden.

Política Exterior Común

Creemos que la Conferencia debe encontrar los medios para dotar a la Unión de una mayor capacidad de acción exterior, en un espíritu de lealtad y solidaridad mutuas. Debe ser capaz de identificar sus intereses, decidir sus líneas de acción y ejecutarlas de forma eficaz. La ampliación dificultará esta tarea, pero también la hará más ineludible si cabe.

Esto exige que la Unión pueda analizar y preparar en común su acción exterior. Para ello, proponemos la creación de una unidad de planificación y análisis de la política exterior común. Para la gran mayoría, dicha unidad debería ser responsable ante el Consejo. Muchos de nosotros consideramos asimismo que sus integrantes deberían reclutarse de

entre los Estados miembros, la Secretaría General del Consejo y la Comisión y establecerse dentro del marco institucional de la Unión. Algunos han sugerido que el jefe de dicha unidad, cuyas funciones podrían, llegado el caso, fundirse con las del Secretario General de la UEO, debería ser el Secretario General del Consejo.

Se requiere también capacidad para decidir en común. Para ello, proponemos que la Conferencia examine cómo revisar los procedimientos de toma de decisiones y de financiación adaptados a la naturaleza de la política exterior, ámbito en el que se debe conciliar el respeto a la soberanía de los Estados con la necesaria solidaridad diplomática y financiera. Debería acordarse en común si caben fórmulas flexibles para que no se impida tomar acciones conjuntas a quienes las crean necesarias para la Unión y, en caso afirmativo, cómo articularlo. Algunos miembros están a favor de la extensión de la mayoría cualificada a la PESC y otros proponen ampliar el papel consultivo del Parlamento Europeo en esta materia.

La Unión necesita capacidad para ejecutar sus acciones exteriores con mayor visibilidad. Hemos examinado varias opciones posibles para que la Unión pueda hablar con una sola voz. Algunos de nosotros hemos sugerido la idea de un Alto Representante para la PESC, con el fin de dotar a la acción política exterior de la Unión con un rostro y una voz. Tal persona sería designada por el Consejo Europeo y actuaría bajo mandato específico del Consejo. Muchos hemos destacado la necesidad de una cooperación estructurada entre el Consejo, su Presidencia y la Comisión, de modo que los distintos elementos de la dimensión exterior de la Unión funcionen como un todo coherente.

Este mayor papel político de la Unión en el mundo debería ser coherente con la proyección exterior económica que hoy ejerce como primer socio comercial y como primer donante de ayuda humanitaria. La Conferencia deberá encontrar medios para que la política exterior de la Unión resulte visible para sus ciudadanos y para el mundo, sea representativa de sus Estados miembros y sea coherente en su continuidad y en su globalidad.

Política europea de seguridad y defensa

Los múltiples retos que plantea la nueva situación internacional en materia de seguridad ponen de manifiesto la necesidad de una respuesta europea eficaz y coherente, basada en un concepto global de la seguridad.

Consideramos, por tanto, que la Conferencia podría examinar la manera de seguir desarrollando la identidad europea, también en el ámbito de la política de seguridad y defensa. Este desarrollo deberá realizarse de conformidad con los objetivos acordados en Maastricht, tomando en consideración las disposiciones del Tratado en las que se prevé que la PESC abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición, en el futuro, de una política común de defensa, que pudiera conducir, en su momento, a una defensa común.

La Conferencia deberá tener en cuenta que, en opinión de los miembros de la OTAN, dicho desarrollo deberá fortalecer el "pilar" europeo de la Alianza Atlántica y el vínculo transatlántico. La Alianza continúa garantizando la defensa colectiva de sus miembros y desempeña un papel fundamental en la seguridad de Europa en su conjunto. Asimismo, debe respetarse el derecho de los Estados que no son miembros de la Alianza a adoptar sus propias decisiones de defensa.

Muchos de nosotros creemos que la Conferencia debe estudiar el modo de alentar el desarrollo de capacidades operativas europeas, de promover una cooperación europea más estrecha en materia de armamentos y de garantizar una mayor coherencia de la acción en el ámbito militar con los aspectos políticos, económicos o humanitarios de la gestión europea de crisis.

Partiendo de esa base, muchos de nosotros queremos seguir fortaleciendo las relaciones entre la Unión Europea y la Unión Europea Occidental (UEO), que forma parte integrante del desarrollo de la Unión.

A este respecto, dentro del Grupo se han sugerido ya varias opciones para el futuro desarrollo de esta relación. Una de las opciones aboga por una asociación reforzada UE/UEO, a la vez que se mantiene la completa autonomía de la UEO. Otra opción consiste en establecer un vínculo más estrecho que permita a la Unión asumir un papel de dirección sobre la UEO para operaciones de mantenimiento de la paz y de gestión de crisis (conocidas como Misiones de Petersberg). La tercera opción sería la incorporación en el Tratado de las mencionadas Misiones de Petersberg. La cuarta opción, que cuenta con el apoyo de muchos de nosotros, consistiría en una integración gradual de la UEO en la UE: esto podría alcanzarse bien sea fomentando la convergencia UE/UEO mediante un compromiso de la UEO de actuar como órgano ejecutivo de la Unión para las cuestiones operativas y militares, bien acordando una serie de etapas que conduzcan a una fusión completa UE/UEO. En este último caso, el Tratado incorporaría no sólo las Misiones de Petersberg, sino también un compromiso de defensa colectivo, ya fuera en el cuerpo del Tratado, o en un protocolo anejo.

En este mismo orden de ideas, varios miembros han sugerido que la Conferencia Intergubernamental estudie la posibilidad de incluir en la revisión del Tratado una disposición sobre asistencia mutua para la defensa de las fronteras exteriores de la Unión.

Corresponderá a la Conferencia considerar éstas y otras opciones posibles.

Europa y democracia son conceptos inseparables. Hasta ahora todos los pasos en la construcción europea se han decidido de común acuerdo por los gobiernos democráticos de sus Estados miembros, se han ratificado por los parlamentos nacionales y han obtenido el respaldo popular en nuestros países. Así construiremos también el futuro.

Entendemos que este ejercicio de reflexión llevado a cabo por el Grupo no es más que el primer paso de un debate público impulsado y orientado por el Consejo Europeo. Esperamos que de este ejercicio público y común a nuestras naciones se extraiga un renovado respaldo a un proyecto que es hoy más necesario que nunca para Europa.

SEGUNDA PARTE:

UN ORDEN DEL DÍA COMENTADO

I. LA REFORMA DE LA UNIÓN EUROPEA: UNA APUESTA HACIA EL FUTURO

A. ¿POR QUÉ UNA REFORMA?: MANDATO Y DESAFÍOS

1. Además del **mandato** contenido en el propio Tratado de la Unión Europea (TUE) y los compromisos asumidos con posterioridad por el Consejo y los Consejos Europeos, tendientes todos ellos bien a completar la obra de Maastricht, bien a tratar determinadas cuestiones institucionales suscitadas a raíz de la última ampliación o a preparar adecuadamente la próxima, existen otras **sustantivas razones de fondo** para la celebración de la Conferencia Intergubernamental de 1996 (CIG 96).

Dos son las razones que el Grupo ha identificado como fundamentales: **mejorar el funcionamiento de la Unión**, por una parte, y, por otra, crear las condiciones que le permitan afrontar con éxito los **desafíos**, tanto **internos como externos**, a que se ve sometida, sobre todo la próxima **ampliación**.

El mandato de la Conferencia

2. El mandato de la Conferencia de 1996, cuya base jurídica es el artículo N del TUE, ha quedado en parte establecido por el propio **Tratado** o por las Declaraciones que lo acompañan. Así:
 - El artículo B en su quinto guión señala que, con el objetivo de mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo, la Conferencia deberá analizar en qué medida "las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente Tratado deben ser revisadas para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios";
 - El artículo 189 B, párrafo 8, prevé una posible extensión del procedimiento de codecisión a otros ámbitos;
 - Los artículos J.4, párrafo 6, y J.10, prevén la posibilidad de una revisión de la Política Exterior y de Seguridad Común "para promover el objetivo del presente Tratado y teniendo en cuenta la fecha límite de 1998 en el contexto del artículo XII del Tratado de Bruselas de la UEO";
 - La Declaración nº 1, por su parte, establece la posibilidad de incorporar la energía, el turismo y la protección civil, como nuevos títulos, en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.
 - Finalmente, la Declaración nº 16 pide que se examine la cuestión de la introducción en el TUE de una jerarquía normativa.
3. En el marco de las **negociaciones para la adhesión** de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia se plantearon diversas cuestiones institucionales que fueron abordadas en el **Consejo Europeo de Bruselas**, en el llamado "**compromiso de Ioannina**" y en el **Consejo Europeo de Corfú**. Todas estas cuestiones (la reforma de las instituciones en general, incluida la ponderación de votos y el número de votos para la mayoría cualificada en el Consejo, el número de miembros de la Comisión

y "cualquier otra medida necesaria para facilitar el trabajo de las instituciones, en un espíritu de democracia y apertura, así como para garantizarles un funcionamiento eficaz en la perspectiva de la ampliación") deberán también ser tratadas con ocasión de la CIG 96.

Por **acuerdos interinstitucionales** entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión se han añadido al orden del día de la Conferencia las cuestiones relativas a la disciplina y al procedimiento presupuestarios, así como a la ejecución de las normas comunitarias (comitología).

4. Ni que decir tiene que este orden del día preestablecido puede ampliarse, conforme al propio **artículo N**, con otros temas planteados por los Estados miembros o las instituciones. No obstante esta posibilidad, el **Consejo Europeo de Cannes**, a la luz de la experiencia adquirida tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, y habida cuenta de los desafíos y las dificultades que plantea, en particular, la perspectiva de una nueva ampliación, ha considerado conveniente que el Grupo de Reflexión se centre en algunas **prioridades a fin** de que la Unión pueda satisfacer las expectativas de sus ciudadanos. Estas prioridades son:

- **analizar** los principios, objetivos e instrumentos de la Unión frente a los nuevos desafíos con que se enfrenta Europa;
- **fortalecer** la política exterior y de seguridad común para que pueda estar a la altura de los nuevos desafíos internacionales;
- **responder** mejor a los imperativos de nuestro tiempo en materia de seguridad interna y, en términos más generales, en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior;
- **aumentar** la eficacia, el carácter democrático y la transparencia de las instituciones para que puedan adaptarse a las necesidades de la Unión ampliada;
- **fortalecer** el respaldo de la opinión pública a la construcción europea, respondiendo a la necesidad de una democracia más cercana al ciudadano europeo, preocupado por las cuestiones de empleo y de medio ambiente;
- **mejorar** la aplicación del principio de subsidiariedad.

Los nuevos desafíos de Europa

Los desafíos internos

5. Existe un desafío de primera magnitud en el **contexto interno** de la Unión, a saber: la necesidad de hacer de la construcción europea una empresa de los ciudadanos. La mayoría de los europeos consideran que la integración comunitaria es una inestimable baza que garantiza la paz en un continente cada vez más inestable y la prosperidad en un mercado mundial. Sin embargo, se dan hoy causas económicas, sociales, políticas e institucionales que explican en parte la creciente insatisfacción ciudadana respecto a la cosa pública en general y respecto a la construcción europea en particular: el alto nivel de desempleo, especialmente grave en el caso de los jóvenes y los parados de larga duración; la degradación

medioambiental; la marginación y la exclusión sociales; fuertes cambios en nuestras estructuras demográficas que comprometen el modelo social europeo; la crisis del contrato político entre representantes y representados; la creciente complejidad y la insuficiente explicación y comprensión de la razón de ser de la Unión Europea; el grave fenómeno, en fin, de la delincuencia organizada (tráfico de drogas, blanqueo de dinero, terrorismo).

Como resultado, existe una creciente **demanda de seguridad** por parte de los ciudadanos que no puede atenderse con la exclusiva acción de los Estados nacionales, pero que tampoco encuentra una satisfactoria respuesta de la Unión. Esto se debe a las lagunas o insuficiencias de los mecanismos previstos por la Unión y a la falta de voluntad política para colmarlas.

Los desafíos externos

6. Otros importantes desafíos resultan de los profundos cambios en el **contexto exterior** de la Unión en este fin de siglo.

La mayor inestabilidad política en el entorno europeo tras el final de la guerra fría, a pesar de una mayor seguridad global; fuertes presiones migratorias que inciden con especial intensidad en Europa; riesgos de desequilibrios ecológicos ante los que la Unión y los Estados miembros no pueden quedar indiferentes, etc; junto con una globalización creciente de la economía que subraya la pérdida, por parte de Europa, de algunas de sus ventajas comparativas, derivadas de sus innovaciones tecnológicas y sociales, son muestras de la amplitud de unos desafíos, que sólo pueden resolverse adoptando un enfoque igualmente amplio y global.

El desafío de la ampliación

7. La próxima ampliación es tanto un imperativo político como una nueva oportunidad para Europa, pero constituye a la vez un importante desafío para la Unión, que exige respuestas adecuadas:

en primer lugar, en el marco de la Conferencia Intergubernamental, a través de las reformas destinadas a mejorar el funcionamiento de la Unión en general y las reformas institucionales en particular,

en segundo lugar, habida cuenta del impacto que dicha ampliación tendrá sobre los países candidatos y sobre la Unión.

La próxima ampliación será una gran oportunidad para Europa y se diferenciará de las anteriores por el elevado número de los candidatos y por la heterogeneidad de su situación política, económica y social. Para que tal ampliación no conduzca a un debilitamiento, a un cambio de su naturaleza o, incluso, a una disolución de la Unión, es preciso previamente realizar las reformas necesarias para hacer frente a los desafíos que comporta. Las negociaciones para la ampliación sólo podrán iniciarse una vez que la Conferencia de 1996 haya concluido satisfactoriamente. Del éxito de ésta depende, pues, el éxito de aquella.

Las respuestas

8. Como acabamos de ver, el nuevo contexto interno y externo en Europa abre interrogantes y exige de la Unión Europea y de los Estados miembros respuestas que proporcionen mayor estabilidad política y que permitan a la vez mantener el desarrollo económico y el clima social adecuado en el marco de una economía abierta, global y competitiva. Unas respuestas que, en definitiva, pongan a la Unión Europea en condiciones de seguir siendo un factor primordial de paz y prosperidad en nuestro continente.

Las respuestas de Europa a estos desafíos en parte están ya identificadas. Tal es el caso de la **Unión Económica y Monetaria**, cuya realización constituye una prioridad para Europa, tal como ha sido acordada en el Tratado de Maastricht y ratificada por los Parlamentos nacionales. El Grupo considera que la UME debería llevar adelante su proceso de aplicación con arreglo a lo acordado.

9. La **próxima ampliación** constituye también una respuesta a los desafíos de seguridad y estabilidad política y económica en Europa. Sin embargo, para lograrlo, resulta necesario realizar reformas en algunos ámbitos de la Unión y, muy en particular, en el ámbito de las instituciones de la Unión. Otras respuestas posibles han sido ya previstas, como vimos al principio, por el propio Tratado o por los subsiguientes Consejos Europeos, pero es al Grupo de Reflexión al que se le ha encargado señalar y elaborar propuestas concretas. El Grupo comparte los siguientes puntos.

10. Como antes veíamos, el principal desafío con que la Unión se encuentra, en su **plano interno**, es la reconciliación con sus ciudadanos. Por lo tanto, la próxima reforma debe tener como tarea prioritaria la de reforzar la legitimidad de la Unión ante la opinión pública.

Esto depende a la vez de una **clara definición de los objetivos** de la Unión, es decir, de lo que queremos hacer juntos, de la **credibilidad de las políticas comunes** y de los **mecanismos de cooperación** puestos al servicio de dichos objetivos (o, lo que es lo mismo, la adecuación de los instrumentos para alcanzar los objetivos fijados), y del mantenimiento de la **cohesión interna** de la Unión.

● El Grupo ha llegado a la conclusión de que en la próxima reforma se deberá dotar a la Unión de los medios necesarios para atender prioritariamente a los problemas que más preocupan a los europeos. Una mayoría de representantes personales sitúan el **deseempleo**, la **exclusión social**, la **inseguridad interior** y la **degradación del medio ambiente** entre los problemas que reclaman una más urgente respuesta.

● Otra respuesta necesaria al desafío del alejamiento entre el ciudadano y la Unión hay que buscarla a través de una correcta y sistemática aplicación de los principios de **democracia**, **eficacia**, **transparencia**, **subsidiariedad** y **solidaridad** en la Unión Europea.

Estos principios deben concretarse en la práctica a través de medidas concretas, tales como una mejor aplicación del principio de subsidiariedad ("quién hace qué"); una legislación comunitaria centrada en lo esencial; la promoción de la competitividad a escala europea; la simplificación (de textos

y procedimientos); la aplicación efectiva de los derechos de los ciudadanos de la Unión; la promoción de la igualdad entre el hombre y la mujer; una mayor **responsabilidad política** de las instituciones y, correlativamente, una mayor control de las mismas ("accountability"); la lucha contra el fraude; una mayor **transparencia** en el funcionamiento de dichas instituciones, que deberán además poder adoptar decisiones con el más amplio respaldo posible de los ciudadanos; así como una asociación más estrecha de los Parlamentos nacionales a las tareas de la Unión.

● Deben también adaptarse y reforzarse los mecanismos tendientes a mantener la **solidaridad y cohesión internas** en el seno de la Unión.

11. Por otra parte, las respuestas a los desafíos introducidos por los profundos cambios operados en el **contexto exterior** de la Unión, tanto en el terreno político y de la seguridad, como en el económico y comercial, han de fundamentarse en un reforzamiento de los mecanismos previstos para conseguir los más elevados niveles de **estabilidad y de seguridad externas**.

● La tarea prioritaria en este ámbito es, pues, hacer todo lo necesario para que la Unión llegue realmente a **dotarse de una identidad exterior** que le permita promover sus valores y defender sus intereses. Ello pasa obviamente por hacer que la Política Exterior y de Seguridad Común realmente funcione y lo haga con plena coherencia entre los aspectos políticos y económicos de la acción exterior de la Unión.

● Ante los nuevos desafíos surgidos en el terreno de la seguridad en Europa, es preciso asimismo permitir que la Unión siga **avanzando hacia la posible construcción de una política de defensa común** que pueda conducir en su momento a una defensa común.

B. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS

El objetivo a alcanzar

12. De la simple enumeración de los desafíos y sus correspondientes respuestas se desprende un objetivo primordial a alcanzar: el **mantenimiento de una integración** y de una **cooperación** europeas fuertes en este nuevo contexto de fin de siglo, ya que ambas, junto con los organismos que aseguran la seguridad europea y las políticas nacionales, son una garantía de paz y prosperidad para los ciudadanos de la Unión.

El Grupo subraya que esta garantía de prosperidad y de paz no es irreversible y que sería un grave error menospreciar la principal aportación de la Comunidad a los Estados miembros y a sus ciudadanos: la creación de una **mentalidad de vida en común** que ha descartado la guerra como método para resolver las diferencias y que ha decidido seguir resultamente por la senda del crecimiento respetuoso del medio ambiente, la competitividad y el empleo, velando por el rigor de las cuentas públicas y de la lucha contra la inflación, como la vía para mejor atender las demandas de los ciudadanos. El Grupo considera que la Conferencia debe, pues, mantener y reforzar los objetivos comunes de la Unión que confluyen en la paz y en la libertad, la seguridad interior y exterior, la democracia, la protección de los

derechos humanos y la prosperidad y solidaridad de los europeos.

La flexibilidad: su lógica y sus límites

13. El éxito de esta Unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos pasa, como ya hemos visto, por su capacidad de atender las demandas de los ciudadanos. Pero debe basarse igualmente en una serie de principios que deben ser reafirmados. Todos ellos se desprenden del **tronco común** que caracteriza a nuestra Comunidad de derecho, y en especial:

- del mantenimiento del **acervo comunitario** en su integridad, así como su desarrollo, tal y como prevé el artículo B del Tratado. Este mantenimiento del acervo no debe ser obstáculo, sin embargo, para que se introduzcan en él las adaptaciones necesarias para responder a las nuevas situaciones. Tampoco, como luego veremos, para encontrar fórmulas flexibles que, caso por caso y cuando sea necesario, permitan franquear nuevos umbrales de integración con ritmos diferentes, sin que en ningún caso se pongan en peligro los objetivos de un proyecto común;

- de la consolidación de un **marco institucional único**, máxima garantía de coherencia en las actuaciones de la Unión y que permite al ciudadano identificar claramente a los responsables de unas tareas cuyas decisiones le afectan claramente.

Conviene subrayar que el respeto de estos dos principios debería constituir una respuesta adecuada a la creciente necesidad de coherencia de la acción de la Unión como un todo, con independencia del resultado de la Conferencia sobre las opciones a favor de la estructura bicéfala -Unión/Comunidad o en "pilares" del Tratado, o su unificación.

14. Sobre la base de este tronco común, la perspectiva de la ampliación, así como la existencia en la Unión ya de esquemas de integración diferenciados plantean la cuestión de la **flexibilidad y sus límites**, con vistas a los resultados de la Conferencia y al tratamiento de la ampliación. La respuesta clara a la pregunta "¿qué queremos hacer juntos?", permitirá marcar la ambición de la reforma. Si al final falta la voluntad común no debería por ello impedirse que quienes desean e incluso necesitan hacer que la Unión avance puedan hacerlo dentro de ciertos límites, de forma que será necesario considerar caso por caso, y cuando sea necesario, cuál debe ser la flexibilidad autorizada que permita a la Unión gestionar la diversidad sin comprometer el acervo y los objetivos comunes.

15. El Grupo rechaza toda fórmula que pueda conducir a una "Europa a la carta". En cuanto a las líneas directrices para autorizar la flexibilidad, existe una amplia mayoría que comparte los siguientes criterios:

- que la flexibilidad debe autorizarse solo, caso por caso, cuando contribuya a la consecución de los objetivos de la Unión y si las demás soluciones se han descartado.

- que las diferencias en el grado de integración sean temporales;

- que nadie que lo desee y cumpla las condiciones necesarias, fijadas por todos de antemano, pueda ser excluido de participar plenamente en una determinada acción o política común;

- que se prevean medidas ad hoc para ayudar a aquéllos que deseándolo no puedan temporalmente participar en una determinada acción o política;

- que, cuando se autorice la flexibilidad, se realicen las adaptaciones necesarias para mantener el acervo y se respete una base común que evite cualquier tipo de regresión de los principios y objetivos comunes;

- que, sin perjuicio de cuál sea la estructura del Tratado, se respete un marco institucional único.

Varios miembros, aunque están de acuerdo con la mayor parte de lo expresado anteriormente recalcan que tales acuerdos flexibles en la Unión sólo deberían ser posibles si todos estuvieran de acuerdo, como en el pasado. Algunos miembros creen que, aunque tales acuerdos deberían ser en principio temporales, no necesitan serlo siempre, en particular cuando no atañen a "disciplinas esenciales" de la CE.

16. Conviene señalar, por otro lado, que los grados de flexibilidad admisibles son diferentes, tanto en cada uno de los tres "pilares", así como en el caso de los Estados miembros actuales y de los candidatos a la próxima ampliación:

- mientras que en el "pilar" comunitario no deben admitirse excepciones que pongan en peligro el mercado interior y provoquen condiciones discriminatorias para la competitividad, las cuestiones relativas a la PESC y a algunos Asuntos de Justicia e Interior se prestan a mayores grados de flexibilidad (véase a continuación cuando se habla de estos asuntos).

- las fórmulas aplicables a los países candidatos a la adhesión deberían ser en principio acuerdos transitorios que partan de la consideración de sus circunstancias específicas y sólo podrán concretarse con motivo de la negociación de sus adhesiones respectivas. No obstante, una "masa crítica" de acervo imprescindible para la adhesión debe preservarse pese a cualquier acuerdo flexible.

C. EL CONTEXTO Y EL CALENDARIO

17. La Conferencia no es un hecho aislado. Se inscribe, por tanto, dentro de un contexto más amplio, que se irá desenvolviendo de forma paralela a la Conferencia, en algunos casos, o a continuación de la misma, en otros. Dicho contexto se extiende, entre otros, a los siguientes elementos, que constituyen la agenda de Europa de aquí a finales de siglo:

- el análisis de las consecuencias de la ampliación sobre las políticas y los recursos;

- la renegociación del sistema de recursos propios y de las perspectivas financieras para el 2000 en adelante, en función entre otras cosas de lo anterior;

- el paso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria;
- el debate sobre la UEO teniendo en cuenta la fecha límite de 1998;
- las negociaciones para la ampliación y su ratificación.

18. La reflexión global sobre cuál deba ser la mejor manera de gestionar la agenda de Europa de aquí a fin de siglo ha sido asumida personalmente por los miembros del Consejo Europeo, es decir, el máximo nivel del liderazgo político de Europa. Todos estos puntos, aunque tienen su propio impulso, están de una u otra forma claramente vinculados a la reforma de la Unión; por tanto, será necesario considerar la articulación entre una y otros, con objeto de que todos ellos lleguen a buen fin sin entorpecerse los unos a los otros.

En resumen, sólo cuando la Conferencia de 1996 se haya concluido de forma satisfactoria podrán abordarse las otras tareas sobre bases más sólidas, sin perjuicio de que, paralelamente, se vayan realizando los oportunos trabajos preparatorios. De ahí que, en opinión del Grupo, la Conferencia debería iniciar y concluir sus trabajos con la antelación suficiente para que las otras e importantes tareas puedan atenderse debidamente.

19. Ya hemos visto que la **ampliación** es una respuesta de la Unión a los nuevos desafíos en el Continente Europeo. Pero, como iremos viendo a continuación, es en sí misma también un desafío. Y ello por su triple impacto tanto sobre un sistema institucional concebido para los seis Estados fundadores, como sobre la seguridad interior y exterior de la Unión, y sobre la necesidad de preservar y reforzar nuestra Comunidad de Derecho. Es, además, posible que la ampliación tenga igualmente un impacto cierto sobre las políticas de la Comunidad y plantee una nueva dimensión al problema de los recursos de la Unión.

20. Por lo tanto, el Grupo coincide, sobre todo, en subrayar que la ampliación debe hacerse, pero debe prepararse debidamente para que tenga éxito. Evitarla o malograrla crearía una seria crisis no sólo en los países candidatos sino también en la actual Unión.

¿Quiénes accederán a la Unión tras la ampliación? Está claro que tienen vocación de adhesión todos los países europeos que lo deseen y cumplan los criterios establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague. Cada caso deberá ser tratado, durante las negociaciones, según sus propios méritos. Sin embargo, el objetivo del Grupo es identificar las reformas deseables y suficientes que permitan situar a la Unión en condiciones de acoger a los países asociados de Europa Central y Oriental, incluidos los Países Bálticos, a Chipre y a Malta.

¿Cuándo? De acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Essen, las negociaciones con los Estados asociados de Europa Central y Oriental, incluidos los Estados del Báltico que reúnan los criterios citados sólo podrán comenzar una vez terminada la Conferencia. De acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Cannes, las negociaciones con Malta y Chipre comenzarán seis meses después de la conclusión de la Conferencia y teniendo en cuenta los resultados de ésta.

¿Cómo? La próxima ampliación deberá combinar un enfoque global para responder a las demandas comunes con esquemas de adaptación flexible que permitan, en cada caso, **acompañar** en el tiempo el proceso de plena incorporación de los candidatos a las políticas comunes de la Unión actual.

21. No está dentro del mandato del Grupo pronunciarse acerca de la necesidad o no de revisar las políticas comunes en función de la ampliación, ni acerca de cuál habría de ser en su caso el alcance de dicha revisión. Si hay, en cambio, consenso en cuanto a la necesidad de mantenimiento del acervo y su desarrollo (artículos B y N) como principio básico para los Estados miembros actuales y como señal importante para los países candidatos. Ello no debería impedir una aplicación progresiva del acervo por los países candidatos.

Una amplia mayoría del Grupo se decanta por separar el ejercicio de la Conferencia del estudio del impacto de la ampliación en relación con el futuro desarrollo de las políticas comunes, por tres razones: en primer lugar, porque una revisión de políticas no requiere la modificación de sus respectivas bases jurídicas; en segundo lugar, porque el efecto de la ampliación sobre las políticas comunes no será instantáneo sino dilatado en el tiempo, como corresponde al modelo de ampliación que, con carácter general, parece posible para la próxima ampliación; y, finalmente, porque no conviene mezclar dos ejercicios de tan alta sensibilidad política.

Algunos miembros consideran que el análisis del impacto de la ampliación en las políticas y en los recursos debe desarrollarse al mismo tiempo que la CIG. Un Estado miembro destaca que, cada una de las grandes citas de la UE desde ahora hasta el final del siglo son aspectos de una misma estrategia global, cuyos resultados serán juzgados con una evaluación del conjunto de sus esfuerzos, sus concesiones y sus oportunidades dentro del proyecto común.

D. ¿QUÉ CONFERENCIA?

El alcance de la Conferencia. La necesidad de transparencia

22. El Grupo considera que la Conferencia debe dar las **respuestas adecuadas** a los desafíos mencionados. Esto significa que además de mejorar el actual funcionamiento de la Unión, deberá efectuar las reformas que permitan la asimilación a la Unión de un número de Estados miembros mayor que en previas ampliaciones. La próxima ampliación dará como resultado una Unión de características mucho más heterogéneas que la actual tanto en diversidad de tamaño de países como en variedad de lenguas o en la disparidad de niveles de renta, así como en cuanto a sus distintas sensibilidades en materia de Política Exterior o de Justicia e Interior.

El Tratado de Maastricht establece un objetivo específico para la Conferencia. Como se ha dicho anteriormente, este objetivo ha sido posteriormente ampliado en varios Consejos Europeos. Los Jefes de Estado y de Gobierno han identificado la necesidad de realizar reformas institucionales como un punto importante de la Conferencia con el fin de mejorar la eficacia, democracia y transparencia de la Unión. De acuerdo con dichos elementos, el Grupo ha convenido en que el objetivo

de la Conferencia debería dirigirse a obtener los resultados necesarios sin abrir una revisión general del Tratado.

23. El Grupo se orienta en favor de un tratamiento global y en un solo acto de todas las cuestiones materia de la Conferencia. Una Conferencia única que tenga una visión general de los temas esenciales y sin fraccionamiento parece lo más conveniente para obtener un resultado coherente capaz de resolver los desafíos a que se enfrenta la Unión.

24. Por otra parte, hay que subrayar que los resultados que se necesitan pueden lograrse mediante una **modificación de los tratados** y también a través de una **mejora de los procedimientos y métodos** de la Unión. El Consejo Europeo de Cannes recomendó al Grupo que tuviese en cuenta las ventajas de buscar mejoras en el funcionamiento de las Instituciones que no requieran una modificación de los tratados y puedan entrar en vigor sin demoras. No obstante, cabe señalar que en el informe las propuestas de mejoras prácticas a menudo se refieren a cuestiones que, de acuerdo con opciones alternativas, deberían estar sujetas a la reforma de los Tratados. La elección entre dichas opciones no es técnica, sino política, ya que expresan un nivel diferente de ambición política para la Unión.

25. Igualmente, se estima que los trabajos de la CIG-96, deben llevarse a cabo con toda la **transparencia** que sea posible. Las Instituciones, la sociedad civil organizada, los futuros candidatos deberán ser debidamente escuchados en sus preocupaciones. Asimismo la opinión pública debe recibir cuanta información sea relevante y le permita seguir de cerca un debate que se refiere directamente a las preocupaciones fundamentales de los ciudadanos. Ello es esencial no sólo para que los ciudadanos se sientan partícipes en el esfuerzo de la construcción europea, sino también porque su opinión es absolutamente imprescindible para llevar a cabo la reforma.

26. El Grupo es consciente de que una reforma inadecuada o insuficiente a ojos de los ciudadanos, o en la que éstos no se hayan sentido implicados a través de una adecuada información, corre el riesgo de no ser aprobada. Dado que las reformas que implica la Conferencia son una pieza necesaria en la agenda de Europa hasta el fin de siglo, el Grupo destaca la importancia de celebrar una **Conferencia** que en su contenido y en su desarrollo **corresponda a las expectativas** con las que fue convocada. Entendemos que existe, pues, una obligación de alcanzar un resultado suficiente, de la que deben responder las Partes en la Conferencia.

27. El Grupo, en función de los elementos antes citados y del mandato que le ha sido conferido, estima que la Conferencia debería limitarse a las finalidades que le son propias, es decir, a realizar aquellas reformas jurídicas o prácticas capaces de situar a la Unión en condiciones de responder a los actuales desafíos de Europa, continuando y desarrollando la obra de Maastricht y preparando el terreno para la próxima ampliación.

Esta Conferencia por lo demás, forma parte de un proceso abierto. Constituye una etapa importante del mismo, pero no será ciertamente la última. La Unión continuará su evolución en el futuro tras la Conferencia de 1996.

28. Por todo ello el Grupo, sin pretender limitar la capacidad soberana de la Conferencia, recomienda que los resultados se concentren esencialmente en torno a tres grandes ámbitos:

- **Hacer que Europa sirva mejor a sus ciudadanos;**
- **Mejorar el funcionamiento de la Unión y prepararla para la ampliación;**
- **Dar a la Unión una mayor capacidad de acción exterior.**

II. EL CIUDADANO Y LA UNIÓN

29. El Grupo considera que un elemento clave, no sólo para evaluar las razones que exigen una reforma del Tratado, sino también para garantizar el éxito de la Conferencia, consiste en colocar al ciudadano en el centro de la construcción europea, en tratar de responder a sus expectativas y a sus preocupaciones; es decir, hacer, en definitiva, de Europa una empresa de los ciudadanos. Por tanto, el principal criterio-guía de la reforma prevista debería ser el **servicio a los intereses y a las perspectivas** de futuro de los ciudadanos.
30. El Grupo cree que existen unos valores europeos comunes que la Unión debería proteger y fomentar. Estos valores constituyen la base de nuestras democracias y de nuestra seguridad y también se hallan presentes en el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos. Elementos esenciales de los mismos se hallan en el respeto de los derechos fundamentales y la no discriminación así como en la clarificación de los derechos y obligaciones, tanto de los ciudadanos de la Unión como de los ciudadanos de terceros países que en ella se encuentren. Asimismo, la Unión ha de tener debidamente en cuenta las preocupaciones de los ciudadanos en lo que se refiere a la mejora de la seguridad, el empleo, el medio ambiente, la transparencia y a lograr una Unión más próxima a ellos. En esta sección se tratan estos aspectos.

A. FOMENTO DE LOS VALORES EUROPEOS

Los derechos humanos y los derechos fundamentales

31. En primer lugar, un planteamiento básico en este campo radicaría en hacer explícito y más operativo el principio general de respeto a los **Derechos Fundamentales** del artículo F.2. Obviamente, este principio es de aplicación "erga omnes", es decir, comprende a todas aquellas personas que se encuentren en la Unión, tanto sean ciudadanos de ésta como de terceros países.
32. A este respecto, algunos han mencionado la posibilidad de incluir expresamente en el artículo F.2. a los Estados miembros como obligados a respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y añadir que, en caso de incumplimiento, la Unión podría actuar en consecuencia. Esta mención expresa reforzaría la visibilidad de la Unión en tanto que Comunidad de valores compartidos. Algo que interesa asegurar tanto para los actuales miembros como para los que accedan en la próxima ampliación.
33. Es opinión generalizada en el seno del Grupo que en la situación actual del proceso de construcción europea, sobre todo ante la perspectiva de la ampliación, es urgente asegurar el pleno respeto de los Derechos Fundamentales, tanto en las relaciones entre la Unión y los Estados miembros como entre éstos y los individuos. Es opinión mayoritaria del Grupo que debería introducirse un artículo en el Tratado que prevea un procedimiento sancionador, que pueda llevar hasta la **suspensión** de los derechos inherentes a su condición de miembro, al Estado que incurra en violación grave y reiterada de los Derechos humanos fundamentales o de los principios democráticos básicos. Se ha mencionado, incluso, la posibilidad de una **expulsión**.

Con todo, una mayoría se muestra, no obstante cautelosa a aceptar esta posibilidad, por innecesaria, si la suspensión de los derechos surte los efectos deseados, o por los riesgos que supondría poner en cuestión la irreversibilidad de la pertenencia a la Unión.

34. Por lo que se refiere a la posibilidad de **reclamaciones de personas físicas individuales** en materia de derechos humanos, una gran mayoría de miembros del Grupo pone de manifiesto que en la actualidad se da la incoherencia de que mientras los Estados miembros están sometidos a los mecanismos de supervisión de la Convención Europea de Derechos Humanos, las Instituciones de la Unión y la normativa comunitaria quedan excluidas de dichos controles. Hasta ahora esa protección de los derechos humanos individuales sólo se realiza por el propio Tribunal de Justicia de Luxemburgo.
- Un punto de vista ampliamente compartido en el Grupo estima que la Unión, si se dota de personalidad jurídica, o la Comunidad, en cualquier caso, **debería adherirse a la Convención Europea de Derechos Humanos**. Se recuerda a este respecto que hay un dictamen solicitado del Tribunal de Justicia.
- Sin embargo, algunos miembros no comparten la opinión de la mayoría y consideran innecesario que la Unión o la Comunidad se adhieran a la Convención Europea de Derechos Humanos.
35. Con independencia de lo anterior, varios miembros señalan la conveniencia de incluir en el Tratado un **catálogo de derechos** o "Bill of Rights", bien sean en la parte dispositiva o en un anejo, bien en el Preámbulo. El Grupo ha analizado un estudio comparativo de derechos fundamentales garantizados en los Estados miembros, realizado por la Secretaría del Consejo, del que se desprenden las dificultades técnicas de tal ejercicio, a pesar de que todos los Estados miembros garantizan en su ámbito la protección de los Derechos Humanos.
- A nivel de la Unión, desde el punto de vista de la **protección individual**, estos miembros consideran que solamente la adhesión de la Comunidad al Convenio Europeo y/o la inclusión de un catálogo de derechos en la parte dispositiva otorgarían una protección adicional, bien sea del Tribunal de Luxemburgo y de Estrasburgo, sucesivamente, en el primer caso, bien tan sólo del de Luxemburgo, en el segundo caso.
- También se ha tomado nota de que la Conferencia deberá estudiar atentamente las repercusiones para la Unión de las distintas propuestas en relación con los derechos fundamentales.
- Hay algunos miembros que no ven la utilidad de incluir una Carta de Derechos Fundamentales en el Tratado, puesto que todos los Estados miembros ya los garantizan en su territorio.
- Una posición intermedia aceptaría recoger en el Preámbulo del Tratado -sin que por consiguiente tenga efectos jurídicos concretos, pero sí políticos de una mayor visibilidad- una codificación de los derechos y obligaciones del ciudadano resultante de agrupar todos aquellos que se encuentran dispersos en las distintas disposiciones del Tratado.

36. La amplia mayoría del Grupo insiste en la necesidad de incluir en el Título VIII del Tratado CE el Acuerdo Social como expresión de los valores europeos comunes, para que la integración económica vaya acompañada de un clima social adecuado. Uno de los miembros se opone a dicha inclusión, por creer que irá en detrimento de la competitividad.

37. Algunos miembros del Grupo se han referido a otros posibles reconocimientos en esta materia. Entre dichas cuestiones figuran la inclusión dentro del Tratado de derechos de carácter socioeconómico y, concretamente, la incorporación en el mismo de la **Carta Social Europea**, del derecho al **empleo**, y del derecho a un **medio ambiente sano**. Diversos miembros han apuntado incluso la idea de recoger en el Tratado la prohibición de la **pena de muerte**.

38. Varios representantes han propuesto también que se otorgue un **estatuto especial** con determinados derechos (derechos de libre circulación y de residencia) a los ciudadanos de **terceros países** que residen en la Unión. Algunos miembros supeditan esta posibilidad a la existencia de una política de inmigración común.

La no discriminación

39. Para que la Unión incorpore en mayor medida unos valores europeos comunes, el Grupo ha analizado las siguientes posibilidades:

· Una cláusula general de no discriminación (añadida a la no discriminación por nacionalidad del artículo 6) ampliada para incluir, además de la nacionalidad, motivos como el sexo, la raza, la religión, la minusvalía, la edad, y la preferencia sexual.

· El refuerzo y extensión a todos los ámbitos, no sólo de la mera igualdad de retribución para un mismo trabajo del artículo 119, sino también del principio de la **igualdad entre hombres y mujeres**, que debería formularse en el Tratado de forma positiva y no únicamente como resultado de una prohibición de discriminación. En este sentido, algunos miembros propugnan que en el Tratado se incluya una referencia a la integración en todas las políticas y programas de la Unión de una perspectiva de igualdad de sexos.

· Una condena expresa en el Tratado del **racismo** y de la **xenofobia** (incluyendo expresamente el **antisemitismo**) y la **intolerancia**, a través de una disposición análoga a la propuesta en 1993 por el Parlamento Europeo.

· Una consideración especial de las personas que sufren de minusvalías, tanto a través de su mención en la cláusula de no discriminación del artículo 6 del TUE, como de una disposición en alguno de sus capítulos. En este último caso debería, en opinión de algunos, preverse una cláusula cautelar que permita controlar las consecuencias económicas desproporcionadas que pudieran resultar de tal disposición.

Todas estas posibilidades han recibido un apoyo mayoritario del Grupo, a reserva de una más detenida evaluación de sus implicaciones jurídicas y económicas por parte de la Conferencia. Un miembro, con todo, considera innecesarias implicaciones, nuevas o adicionales, de la Comunidad, en estos ámbitos sensibles,

y cree que estos derechos se garantizan mejor en un contexto nacional.

La ciudadanía de la Unión

40. El Grupo constata que la introducción en el TUE del principio de Ciudadanía de la Unión que se añade, y no sustituye, a la nacional por el artículo B, tercer guión, y su desarrollo en los artículos 8 a 8 E, responde a la necesidad de conseguir un mayor acercamiento de los ciudadanos al proceso de construcción europea. Pero reconoce asimismo que la percepción de este propósito en los Estados miembros ha sido desigual: mientras que en una mayoría de ellos el concepto de ciudadanía ha aumentado el sentimiento de pertenencia a la Unión, en algún otro, en cambio, no ha conseguido abrirse camino la idea de que la ciudadanía de la Unión, no sólo no sustituye a la propia, sino que la complementa.

41. Lógicamente, esta diversidad de situaciones se refleja en las actitudes del Grupo:

- Una amplia mayoría del mismo otorga a la ciudadanía de la Unión el carácter de elemento esencial para la aceptabilidad del Tratado por la opinión pública, por lo que se muestra claramente partidaria de su desarrollo a través de la profundización de los **derechos concretos** del ciudadano de la Unión ya incluidos en el Tratado (alcanzar la libre circulación y de residencia sin restricciones, completar la protección diplomática y consular en terceros países) y la inclusión de nuevos derechos, así como por medio de una simplificación de los artículos del Tratado relativos a la ciudadanía. En este contexto, debería reconocerse al ciudadano un derecho específico a la información sobre los asuntos de la Unión y el funcionamiento de ésta.

- Frente a esta tendencia mayoritaria, algunos miembros subrayan que la ciudadanía de la Unión es percibida como una amenaza a la identidad nacional en algunos Estados miembros, por lo que no creen conveniente desarrollar ni su contenido ni su concepto.

- El Grupo sugiere que en el Tratado se haga constar de forma más clara aún que la ciudadanía de la Unión no sustituye a la nacional.

42. Algunos miembros han señalado al Grupo los efectos beneficiosos que sobre el sentimiento de pertenencia tendría la **supresión del uso del pasaporte** en el cruce de las fronteras interiores.

43. Igualmente, en el seno del Grupo se ha suscitado la idea de un servicio voluntario o "**peace corps**" europeo para acciones humanitarias. Una gran mayoría de los representantes le dan su apoyo de principio, señalando que fomentaría entre los jóvenes el sentimiento de solidaridad y pertenencia a la Unión. Algunos miembros también proponen que entre las labores del "peace corps" figure la asistencia a los Estados miembros cuando se produzcan en la Unión catástrofes naturales (inundaciones, incendios, terremotos, etc.). Se hace, sin embargo, la observación de que sus modalidades de puesta en práctica podrían plantear algunas dificultades que habría que solventar, pero que el Grupo no puede examinar con detalle.

Servicios públicos de interés general

44. La mayoría del Grupo está a favor de que durante la CIG se estudie el refuerzo del concepto de **servicios públicos de interés general** ("services publics d'intérêt général") como principio que complementa los criterios de mercado. Se ha señalado que en las economías modernas el suministro de algunos servicios (por ejemplo, el suministro de electricidad y agua, los servicios de correos, la enseñanza, el servicio de teléfonos y ciertos transportes públicos) debe cumplir determinados criterios, como la accesibilidad general que deberá garantizarse independientemente del carácter público o privado del proveedor. Por consiguiente, es el acceso del consumidor lo que debe protegerse y no el tipo de proveedor. Algunos miembros opinan que en el Tratado deberían figurar más disposiciones, y con mayor alcance, sobre la función de los servicios públicos y los servicios de interés general, a fin de garantizar que la competencia no influya en la accesibilidad, la calidad y el carácter universal de los servicios que se suministran al ciudadano. Otros creen que el mejor modo de defender el interés general es mantener las disposiciones existentes del Tratado, las cuales, a su juicio, aseguran el adecuado equilibrio entre la política de competencia y las necesidades de los servicios públicos de interés general.

B. LIBERTAD Y SEGURIDAD INTERIOR

Consideraciones generales

45. La consolidación de la seguridad interior dentro de un espacio con libertad de circulación sin fronteras interiores es uno de los principales desafíos con que se enfrenta actualmente la Unión. De ahí que el Grupo, tal y como le había sido solicitado por el Consejo Europeo de Cannes, le haya concedido una atención prioritaria. A este respecto:

- El Grupo entiende que existe una clara demanda de la ciudadanía para obtener una **mayor seguridad** ciudadana en el ámbito de la Unión frente a fenómenos como el terrorismo y otras formas de delincuencia organizada (tráfico de drogas, entre otros);

- Se considera, además, que en un contexto de mercado único, sociedad abierta y levantamiento de las fronteras internas de la Unión de conformidad con lo dispuesto en el Tratado, el Estado no puede garantizar plenamente la seguridad interna de sus ciudadanos actuando de manera aislada, ya que estos fenómenos tienen un claro componente internacional. Existe una clara contradicción entre la organización internacional efectiva del crimen en estos casos y el carácter nacional de los principales instrumentos para combatirlo, lo que explica su escasa eficacia;

- La ciudadanía reclama igualmente una mejor gestión del desafío impuesto a la Unión por las crecientes **presiones migratorias** de que es objeto, cuya dimensión y diversidad exigen una gestión en común. La explotación de la inmigración ilegal es un problema que debe prevenirse mediante acciones a escala europea;

Finalmente, la perspectiva de la próxima ampliación plantea un cambio cualitativo en la necesidad de asegurar de modo más eficaz la seguridad interior de los ciudadanos de la Unión.

Análisis crítico de la cooperación en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior

46. A la vista de las reflexiones anteriores, el Grupo ha analizado las disposiciones y el funcionamiento del **Título VI del Tratado** y, sin dejar de reconocer que la cooperación AJI lleva en vigor un período muy limitado de tiempo y que ha supuesto un gran paso adelante frente a la situación anterior, ha llegado a la conclusión unánime de que la magnitud de los desafíos no se corresponde con los **resultados** de las respuestas dadas a los mismos.

47. No obstante, una amplia mayoría, aunque admite la influencia de la falta de rodaje de este nuevo Título y del componente fuertemente intergubernamental de las materias por él reguladas, considera que, ni estos factores, ni la pretendida falta de voluntad política, bastan por sí solos para explicar los escasos resultados en este ámbito. Se debe más bien a que algunas disposiciones de este Título son inadecuadas y que su funcionamiento es claramente deficiente, tal como lo han señalado los informes de la Comisión y del Parlamento Europeo sobre el funcionamiento del Tratado.

Con todo, algunos miembros, al hablar de las dificultades políticas que plantea la cesión de soberanía nacional en este ámbito, han indicado que la falta de progresos no siempre obedece a la índole intergubernamental de la cooperación y que la introducción de mejoras en la compleja estructura vigente podría resolver muchos de los problemas actuales.

48. Para la gran mayoría, esta situación se explica por una triple constatación:

Ausencia de **objetivos** y de calendario para alcanzarlos. En vez de poner el acento en la consolidación de un espacio de libertad y de seguridad, donde no existen fronteras interiores y las personas puedan circular libremente, meta hacia cuya consecución deberían ir dirigidas todas las actuaciones, el artículo K.1 se limita a enumerar una lista de ámbitos de interés común.

La definición de los objetivos perseguidos permitiría establecer con más precisión los medios y las actuaciones necesarias. Ello supondría la aclaración a los ciudadanos de cualquier duda que hoy pueda existir sobre las acciones que se contemplan o la finalidad última que se busca. Por otra parte, los límites de los diferentes ámbitos de interés no se distinguen claramente de las competencias comunitarias encaminadas al mismo objetivo (p. ej., la libre circulación de personas), lo que conlleva un solapamiento de actuaciones y un riesgo de "contaminación" entre "pilares", sin que las salvaguardias previstas (las llamadas "pasarelas") resulten eficaces para impedirlo. En realidad, la regla de la unanimidad y la necesidad de ratificaciones nacionales convierten a la pasarela en un instrumento muy difícil de utilizar.

Tampoco se consideran adecuados los instrumentos de este Título, que son análogos a los del Título V, a pesar de que la naturaleza de los asuntos es muy diversa: la política exterior es rara vez normativa y requiere acción ágil mientras que los asuntos de seguridad ciudadana requieren protección jurídica y por tanto un marco normativo. Con todo, algunos estiman que el instrumento de la acción común puede llegar a revelarse como de especial utilidad en determinados casos. Otros señalan que las directivas podrían ajustarse bien al sector A.JI. También se hace notar que las Convenciones están sometidas a un procedimiento de aprobación extremadamente lento y que sería conveniente prever su entrada en vigor entre los Estados miembros que las hayan ratificado a partir del momento en que se reúnan un cierto número de ratificaciones.

Para esta misma mayoría, finalmente, falta un verdadero mecanismo institucional de impulso. Las complejas estructuras de trabajo, escalonadas en cinco diferentes niveles negociadores - que a veces se superponen, contribuyendo a bloquear las decisiones - no son - y en esto hay coincidencia con el grupo minoritario - los instrumentos más adecuados para avanzar en este campo.

¿Cómo aumentar la eficacia en esta materia?

49. Para la gran mayoría, la Conferencia debería mejorar los objetivos e instrumentos de este ámbito del Tratado. Numerosos miembros se muestran a favor de un enfoque pragmático para identificar los ámbitos en los que es preciso hacer mayor uso de instituciones y criterios comunes (derecho de iniciativa no exclusivo de la Comisión, control por parte del Parlamento Europeo y del Tribunal de Justicia, uso de la norma de la mayoría en algunos casos, sin perjuicio del uso adecuado de la unanimidad en ciertos ámbitos particularmente sensibles) y aquéllos en los que se requiere hacer pleno uso del método comunitario:

- Estos miembros consideran que el ámbito de la cooperación policial y judicial, tanto civil como penal debe desarrollarse por la vía de una cooperación intergubernamental más estrecha, al menos durante cierto tiempo. Entretanto, dentro de la Unión debería considerarse seriamente la cuestión de si habría que considerar admisible en lo sucesivo la excepción del delito "político" para la extradición entre los Estados miembros; y podría ser útil hacer más ligero el procedimiento previsto en el artículo K.9 ("pasarela"). Ha habido igualmente una sugerencia de incorporar en el Tratado una base jurídica específica que permita la realización de acciones para luchar contra el tráfico de drogas. También se ha mencionado la conveniencia de que los Códigos penales de los Estados miembros recojan una norma armonizada que tipifique el fraude contra el presupuesto comunitario como un delito punible con sanciones comparables.

Esta mayor cooperación exige una mejora de los instrumentos jurídicos (los convenios pueden resultar demasiado pesados; en algunos casos, deberían sustituirse o permitir que entren en vigor con una ratificación mayoritaria) o del papel de las Instituciones (iniciativa generalizada -aunque compartida- de la Comisión, consulta al Parlamento Europeo y control jurisdiccional por el Tribunal de Justicia).

También dentro de esta corriente, numerosos miembros coinciden en identificar como uno de los ámbitos que debería comunitarizarse, el de todo aquello que tiene que ver con el cruce de las fronteras exteriores: régimen de extranjería, política de inmigración, asilo (sin que sea concebible el asilo entre ciudadanos de la Unión) y normas comunes para el control de las fronteras exteriores. Se da además la circunstancia de que otros aspectos del cruce de las fronteras exteriores se tratan ya dentro del primer "pilar", como el formato de los visados y la lista común de visados, por lo que la introducción del control comunitario daría mayor coherencia a la acción exterior de la Unión en este ámbito, lo que resulta un requisito esencial para la eficacia en estas materias.

50. Otros miembros opinan que la actual separación de "pilares" es esencial para respetar la gestión intergubernamental de estos asuntos, tan íntimamente vinculados a la soberanía nacional. Por lo tanto, para ellos, la principal forma de mejorar el funcionamiento del Título VI está en encontrar mejores prácticas que fortalezcan la cooperación.

51. Todo el Grupo coincide en la exigencia de reducir el número de niveles preparatorios, y muchos plantean también la necesidad de reforzar la Secretaría General del Consejo en estas materias.

52. Se ha suscitado la idea de que la Unión Europea debería explorar modos de cooperación con el Consejo de Europa sobre una base más estructurada, en la lucha contra las drogas.

53. El Grupo coincide en que los Parlamentos nacionales y las instituciones europeas deberían intensificar su relación a propósito de los asuntos de Justicia e Interior. En este sentido, se ha sugerido que la COSAC o una comisión interparlamentaria podrían facilitar el intercambio de información parlamentaria en esta materia. También se presentó, como especialmente valiosa a este respecto, la idea de un Alto Consejo Consultivo compuesto por dos representantes de cada Parlamento nacional.

54. Varios miembros del Grupo estiman que debería estudiarse la incorporación de Schengen a la Unión Europea mediante arreglos flexibles (véase capítulo I.B anterior). Otros opinan que ello debe estudiarse a la vista de los avances que se consiguen en la Conferencia en la materia de Justicia y Asuntos de Interior.

55. En relación con el régimen de extranjería, y como se indica en el apartado anterior, algunos miembros son partidarios de que se establezca en la Unión un estatuto común para los residentes legales originarios de terceros países, si bien otros advierten que ello requiere, como condición previa, una política común global de inmigración.

C. EMPLEO

56. El Grupo subraya la necesidad urgente de responder al desafío de la creación de puestos de trabajo, demanda apremiante de los ciudadanos europeos.

57. Si bien el aumento de la **competitividad** -que fomenta la integración europea- es la clave para la creación de puestos de trabajo, debe reconocerse, por una parte, que ésta se produce sobre todo en el nivel local y a través de las empresas y que, por otra, los Estados siguen siendo las instancias principalmente responsables de asegurar la cohesión económica y social y de asistir a los sectores marginados. Ante ello, la Unión no puede desentenderse de los efectos económicos y sociales de sus políticas. Aunque la Unión no cuenta con remedios milagrosos frente al desempleo, sí puede coordinar y desplegar esfuerzos en una dirección común. El Grupo estima, por lo tanto, que debe persistirse en la línea marcada en el Libro Blanco sobre la competitividad y en el proceso de examen de la problemática del empleo, que se ha puesto en marcha a partir del Consejo Europeo de Essen, y que ya ha figurado como punto principal en los órdenes del día de los últimos Consejos Europeos.

Se conviene asimismo que el empleo no es hoy una política sectorial sino un objetivo que debe reforzarse y, por otra parte, el resultado global de las políticas de la Comunidad. En este sentido, el artículo 2 del TCE establece como misión del mercado único, de la UEM y de todas las políticas, promover un alto nivel de empleo y de protección social. En la actualidad existen varias políticas que pueden contribuir en particular a ese esfuerzo, en especial las de competencia, medio ambiente, fondos estructurales, educación e investigación.

Por lo tanto, se considera conveniente que la Comisión, el ECOFIN y el Consejo de Asuntos Sociales continúen prestando a este asunto la especial dedicación que se les ha encomendado. Su labor de supervisión, coordinación e información debería dar lugar a un marco de estrategias comunes y de refuerzo de los elementos económicos y sociales de la Unión, con el correspondiente reflejo en las orientaciones generales de las políticas económicas del artículo 103 del TCE.

Algunos miembros proponen que se mencione la competitividad en el artículo B del Tratado.

58. Una gran mayoría del Grupo propone que en las bases jurídicas de estas políticas se refuerce el objetivo de creación de empleo. En todo caso, muchos consideran que la Comunidad debería someter a un control de eficacia sus propuestas y la ejecución de sus políticas para determinar su capacidad para crear empleo, de conformidad con el artículo 2.

Para algunos miembros, la creación de puestos de trabajo debería formar parte de los cometidos mencionados en el artículo 3 del Tratado.

59. Algunos miembros van más allá y defienden la inclusión en el TUE de un capítulo sobre política de empleo. En este sentido, y según algunos, debería crearse un Alto Comité de Empleo, con el mismo rango que el Comité Monetario, para controlar el efecto de las políticas y fondos de la Unión en lo que se refiere a su impacto en el empleo. Esto implicaría el desarrollo de la integración económica y social de la Unión con pleno respeto a las disposiciones sobre la UEM.

60. Algunos miembros, por el contrario, no consideran necesaria la introducción de nuevas disposiciones sobre política de empleo en el Tratado, ya que ello no ayudaría a mejorar la competitividad o la creación de empleo. Destacan que la creación de empleo es un efecto de la mayor competitividad y flexibilidad de la economía y de la

reducción de cargas burocráticas. Además, creen que la política de empleo es un asunto que deben decidir los Estados miembros teniendo en cuenta sus circunstancias individuales. En este sentido, la creación de empleo en el ámbito de la Unión debería centrarse en mejoras prácticas de la coordinación de las políticas nacionales.

D. EL MEDIO AMBIENTE

61. Por lo que se refiere al **medio ambiente**, el Grupo subraya la demanda de la opinión pública por un respeto creciente a los límites que impone el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

62. Algunos miembros han señalado la necesidad de precisar mejor que la política medioambiental y el desarrollo sostenible son objetivos prioritarios de la Unión. Por lo tanto, las consideraciones medioambientales han de ser coherentes con otras políticas sectoriales, por ejemplo la agrícola, en la preservación del medio ambiente. En este sentido, el Grupo considera prioritario tener en cuenta la dimensión medioambiental en las políticas comunitarias.

63. En esta línea, se formularon en el Grupo algunas propuestas: incorporar en el Tratado los acuerdos de la Conferencia de Río, de manera que las políticas comunitarias se orienten hacia un modelo de desarrollo sostenible; la posible inclusión del medio ambiente en los artículos 36 del Tratado (restricciones a la importación), 39 (objetivos de política agrícola), 74 (transporte), 129 B y siguientes (grandes redes transeuropeas), la consideración de la extensión de posibilidades que ofrece a los Estados miembros el artículo 100 A, 4º, para establecer normas nacionales más elevadas; mayor implicación del PE a través de la codificación en estas materias; la conveniencia de que cada propuesta incluya una valoración de su impacto medioambiental.

64. Desde otra perspectiva, también se ha recordado que una gran parte de la legislación medioambiental dentro de cada uno de los Estados miembros es de procedencia comunitaria y que habría que conseguir en primer término una adecuada aplicación de la normativa sustancial ya en vigor, sin tener que reformar forzosamente el Tratado. La Conferencia debería estudiar, en concreto, la forma de aumentar la capacidad de la Unión para actuar con mayor eficacia, así como para identificar los casos en que la acción debe permanecer en el ámbito interno de cada Estado.

65. Una mayoría de los miembros estaría dispuesta a estudiar la ampliación de la votación por mayoría cualificada en este ámbito. No obstante, algunos miembros han señalado los límites que debería imponer la aplicación del principio de suficiencia de medios, en el caso de que las excepciones a la mayoría cualificada se abandonasen. Se ha señalado, por otra parte, el carácter cuasi-constitucional de dichas excepciones por afectar a materias muy sensibles para la soberanía de los Estados o tener una altísima incidencia financiera a nivel nacional.

66. En relación con la preocupación por el medio ambiente, un miembro sugirió que se fortalecieran las disposiciones relativas a la seguridad nuclear del Tratado Euratom. Otro miembro propuso que se incluyese en el Tratado una referencia al abandono gradual de la utilización de la energía nuclear. Otros indicaron, sin embargo, que ésta proporcionaría de hecho el 75% del abastecimiento energético de algunos Estados

membros y que muchos ciudadanos la consideran la forma más limpia de producir energía.

E. MAYOR TRANSPARENCIA DE LA UNIÓN

67. El Grupo coincide en la necesidad de favorecer la accesibilidad y la comprensión de los asuntos de la Unión por parte del público en general. El concepto de "transparencia" atiende a esta finalidad y abarca diferentes aspectos (muchos de los cuales no exigen una modificación de los Tratados):

- El Grupo ha procedido al examen de la posible **simplificación y clarificación** del funcionamiento de las Instituciones, y recomienda un mejor uso de los métodos de **publicidad, información y consulta** por parte de los poderes e Instituciones de la Unión, que deberán prestar especial atención a facilitar los trabajos de los Parlamentos nacionales. Las **propuestas de la Comisión** deben conocerse con mayor antelación, y el Grupo aconseja la práctica de "Libros Verdes", al tiempo que estima que el recurso cada vez más frecuente a los **Acuerdos Interinstitucionales**, reconocidos por todos como útiles, debe acompañarse de la debida difusión general y conocimiento público de su contenido.

- La aplicación del principio de subsidiariedad contribuye a aumentar la transparencia (véase más adelante).

- Las modificaciones en la organización y métodos de trabajo del Consejo deberán tener en cuenta, entre otros, el objetivo de una mayor transparencia. En esta línea, aparte de la cuestión acerca de la **publicidad** de los trabajos del Consejo, se recomienda reforzar la **información** a los particulares, así como aumentar la **claridad y la calidad de los textos** legislativos. Varios miembros se han referido a las atinadas recomendaciones sobre este particular que, a su juicio, contiene el Informe Koopmans.

- Algunos representantes defienden que se incluya en el TUE un principio general de **acceso a los documentos** de la Unión. Estiman que la garantía de este principio a través de legislación secundaria o de compromisos políticos no sería suficiente y que se precisa de una base jurídica en el Tratado para que los ciudadanos y los Parlamentos nacionales puedan tener asegurado un acceso más directo a los documentos. Otros indican su preferencia por recoger y desarrollar este mismo principio a través de un código de conducta de la Comisión y el Consejo.

68. El Grupo también considera con carácter general que debe **simplificarse**, en lo posible, el texto existente del **Tratado** de modo que su contenido resulte más claro y sencillo, haciéndose así accesible al ciudadano interesado en su examen y estudio. Con este fin, a petición del Grupo el Secretario General del Consejo presentó un informe sobre las posibilidades de simplificación y clarificación del texto del Tratado sin alterar su contenido.

De un primer examen de este interesante Informe, el Grupo ha llegado a las dos conclusiones siguientes:

En relación con el alcance de la operación a realizar, todos los representantes podrían estar de acuerdo en la conveniencia de realizar una operación mínima de simplificación consistente en suprimir todas las disposiciones caducas y en proceder a una renumeración del articulado. Pero así como algunos no estiman oportuno ni conveniente ir más allá de esta simplificación, pues sería muy difícil de realizar sin alterar el contenido o los equilibrios del Tratado, la mayoría, por el contrario, la consideran insuficiente y se decanta por opciones de mayor calado para conseguir un Tratado más sencillo. Estas opciones suponen una reforma en la estructura del Tratado que sólo podrá ser decidida por la Conferencia.

Por lo tanto, la discusión sobre la simplificación del Tratado no es una cuestión meramente técnica que se pueda disociar de la decisión sobre su contenido. No obstante, un Grupo de Trabajo subordinado a la Conferencia podría estudiar la cuestión de la simplificación formal y sus conclusiones, junto con las alcanzadas sobre el fondo, podrían ser objeto del acuerdo final de la Conferencia. Algunos de los miembros insisten en que si ese Grupo de Trabajo debe constituirse, su mandato debería decidirse lo antes posible.

F. SUBSIDIARIEDAD

69. El Grupo subraya la importancia de una correcta aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad, consagrado en el artículo 3 B del Tratado y confirmado por un Acuerdo Interinstitucional sobre la aplicación del mismo.

La subsidiariedad impone no sólo una obligación legal, sino también una obligación de comportamiento.

Una correcta aplicación de este principio debe evitar dos desviaciones: que la subsidiariedad permanezca como principio abstracto sin efecto en la práctica, y que en la práctica se convierta en un instrumento de reducción sistemática de las competencias de la Unión. Se considera que el principio de subsidiariedad debe ser una guía para el correcto ejercicio de las competencias compartidas entre la Comunidad y los Estados miembros, que evite su desviación tanto por exceso como por defecto. La subsidiariedad no puede ser una excusa que justifique la insolidaridad ni la renacionalización de políticas comunes. Tampoco puede ser la coartada para el sistemático incremento de las tareas de la Comunidad. Por estas razones, a la mayoría de los miembros del Grupo no le parece oportuna la modificación del artículo 3 B del Tratado, si bien consideraran necesario su correcto ejercicio en la práctica.

70. Algunos miembros piensan también que es necesario un control más eficaz de la aplicación de este principio por parte de aquellas **Instituciones** a las que corresponde velar por los Tratados: la Comisión mediante un control "ex-ante" y el Tribunal de Justicia mediante un control "ex-post".

En este sentido, diversos representantes han insistido en que habría que incorporar al Tratado, basándose en la **Declaración de Edimburgo**, un Protocolo sobre la subsidiariedad.

III. UNA UNIÓN EFICAZ Y DEMOCRÁTICA

Asimismo, uno de los miembros propone reforzar el control de la subsidiariedad mediante un nuevo procedimiento legal ante el Tribunal que sería ejercitado por los Parlamentos nacionales, mientras que otros se inclinan por una mayor supervisión política. A este respecto, se ha propuesto que se incremente el control "ex ante" mediante la consulta a un **Alto Consejo Consultivo**, compuesto por dos miembros de cada Parlamento nacional, que dictaminaría si se aplica correctamente la subsidiariedad. Además, se ha recordado la idea de que el **Consejo**, al recibir las propuestas de la Comisión y antes de entrar en el fondo, se pronuncie previamente sobre si la propuesta aplica correctamente la subsidiariedad, pero la mayoría de los miembros considera que el mecanismo de decisión del Consejo no debería ser distinto del que se aplique al fondo de la propuesta.

Un miembro sugiere introducir una disposición en el Tratado que **limite** los excesos de reglamentación y prevea un recurso más sistemático a cláusulas explícitas de limitación de la competencia comunitaria como ahora ocurre en la educación, la sanidad o la cultura.

71. Una amplia mayoría del Grupo desestima la petición expresada por el **Comité de las Regiones** en su informe, donde solicita autorización para presentar reclamaciones, ante el Tribunal de Justicia, por la incorrecta aplicación del principio de subsidiariedad. Se considera que no corresponde al Comité de las Regiones interpretar la aplicación de la subsidiariedad respecto de competencias compartidas entre la Unión y los Estados.

72. Varios miembros han aludido a la necesidad de reforzar en el Tratado el **principio de suficiencia de medios** como elemento moderador del ejercicio de las competencias de la Comunidad. Este principio no trata de establecer una garantía de financiación comunitaria de toda decisión de la Comunidad que genere gastos para alguno de sus miembros, sino que debe inspirar un control "ex-ante" de las propuestas, que impida que la Unión pueda decidir obligaciones financieras intolerables contra la voluntad de los Estados que se verían obligados a sufragarlas con cargo a sus presupuestos nacionales. El principio de suficiencia de medios exige que exista coherencia entre las ambiciones de quien propone y los límites de quien financia.

73. Algunos miembros han señalado que una correcta aplicación de la subsidiariedad y un reconocimiento oportuno del principio de suficiencia de medios podría facilitar el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada en ámbitos como la educación, el medio ambiente o la política social.

74. El objetivo de la reforma de 1996, tal y como se desprende de su mandato y del desafío de la ampliación, es asegurar que la Unión funcione con eficacia y con legitimidad; se trata de **mejorar**, en definitiva, **la calidad** del funcionamiento de la Unión. Para ello, será necesario clarificar sus objetivos, y refinar los instrumentos al servicio de los mismos, teniendo en cuenta que en el futuro no se trata de que la Unión tenga necesariamente más competencias sino que haga mejor las tareas que le correspondan.

75. Los instrumentos de la Unión, es decir, sus Instituciones, normas, recursos y políticas, no son fines en sí mismos sino que están al servicio de los objetivos y tareas de la Unión. El sentido de la reforma ha de ser que las adaptaciones que se decidan en la Conferencia permitan que el funcionamiento de los instrumentos de la Unión esté guiado por los criterios de **eficacia, democracia, solidaridad, transparencia y subsidiariedad**.

76. La riqueza de la diversidad natural de la Unión, la transparencia y una mayor participación de los Parlamentos nacionales, así como la seguridad jurídica de una Comunidad de Derecho exigen el estricto respeto a la igualdad de trato de las lenguas oficiales de la Unión por parte de las Instituciones. Esta obligación de comportamiento debería reforzarse sin modificación alguna de los tratados.

77. La reforma de 1996 debe adaptar los instrumentos de la Unión de modo que asegure la mejor calidad de funcionamiento no sólo en la Unión actual, sino sobre todo en la que resulte de la **próxima ampliación**. Si la reforma es ya hoy necesaria, la perspectiva de la ampliación la hace imperativa. Los resultados de la Conferencia deberán juzgarse con esa perspectiva.

A. LAS INSTITUCIONES

Consideraciones generales

78. El Grupo considera necesario que la reforma institucional consolide el **marco institucional único** en todo el conjunto del Tratado de la Unión, cualquiera que sea la estructura del mismo. Asimismo, el Grupo coincide en que la Unión no necesita crear nuevas Instituciones.

79. El Grupo considera igualmente necesario que la reforma de las Instituciones respete el **equilibrio institucional** en su conjunto, de acuerdo con el carácter propio de la Unión Europea. Esto es conforme con la adaptación de las instituciones a las nuevas circunstancias y necesidades -en especial el aumento en el número de Estados miembros- tras la ampliación, con su reforzamiento y con la mejor definición de sus funciones respectivas.

80. La perspectiva de la próxima **ampliación** hace inaplazable la adaptación de unas instituciones concebidas para los seis Estados fundadores de la Comunidad, de manera que salgan de la Conferencia con una legitimidad reforzada: cuanto más eficaces y transparentes sean las Instituciones de la Unión, cuanto mayor respaldo

obtengan de nuestros ciudadanos, mayores serán los beneficios de todo orden que para Europa y sus ciudadanos se derivarán de la Unión. Por el contrario, una reforma inadecuada o insuficiente pondría en peligro la naturaleza misma de la construcción europea. De ahí que las negociaciones para la adhesión de los países candidatos no deberían iniciarse -como ha señalado el Consejo Europeo- hasta que haya concluido la Conferencia.

El Parlamento Europeo

81. **Composición** : Parece pertinente fijar un número máximo de escaños. Una mayoría acepta un máximo de 700 para la Unión ampliada, tal como propone el propio Parlamento Europeo en su informe. Se ha sugerido asimismo por algunos miembros que el número de diputados debería al menos ser suficiente para garantizar que las fuerzas políticas mayoritarias de cada Estado miembro tengan la posibilidad de estar representadas.

82. **Procedimiento electoral uniforme**: El Grupo ha recordado que el apartado 3 del artículo 138 contempla la creación de este procedimiento en todos los Estados miembros. Algunos miembros proponen que se modifique esta base jurídica para facilitar aquel objetivo y que se establezca una fecha definitiva para su aplicación. Otros no consideran necesaria tal modificación.

Función legislativa

83. **Iniciativa legislativa del PE**: El Grupo considera suficiente el derecho de evocación establecido en el artículo 138 B. Algunos miembros, no obstante, señalan que dicho artículo debería requerir una respuesta de la Comisión a la solicitud del Parlamento Europeo.

84. **Procedimientos legislativos**: El Grupo se inclina por simplificar la variedad de procedimientos vigentes hoy en el Tratado, y una amplia mayoría propone que en el futuro se limiten a tres, **codificación, dictamen conforme y consulta**. Algunos miembros señalan que ello no debería implicar ningún cambio en el actual equilibrio institucional.

85. Algunos miembros proponen que se aplique el **dictamen conforme** cuando el Consejo decide por unanimidad, especialmente por lo que respecta a los cambios del Tratado (artículo N), recursos propios, artículo 235 y acuerdos con países terceros.

86. El Grupo cree que es conveniente mejorar y simplificar el procedimiento de **codificación** sin cambiar su naturaleza. Una amplia mayoría está a favor de extender su aplicación. La mayoría la extendería a toda la legislación adoptada por el Consejo por mayoría cualificada. Otros prefieren extender su aplicación tan solo a los temas que se deciden actualmente mediante el procedimiento de cooperación, mientras que otros sugieren un enfoque caso por caso.

Uno de los miembros está, en principio, en contra de cualquier extensión.

87. **Función presupuestaria** : (ver más adelante **Recursos**)

88. **Función de control político**: En cuanto al papel del PE en el nombramiento de la Comisión, varios miembros consideran que el actual procedimiento de aprobación del artículo 158, aplicado por vez primera para la actual Comisión, representa un equilibrio satisfactorio y no debería ser modificado. Algunos preferirían que el PE eligiera al Presidente de la Comisión a partir de una lista propuesta por el Consejo Europeo. (En cuanto al control político de la Comisión, ver en **Comisión**).

89. **Función de control de ejecución**: Cabe distinguir aquí entre la ejecución que realiza la Comisión y la que llevan a cabo los Estados miembros en aplicación del Derecho comunitario. La mayoría de los miembros consideran conveniente reforzar los poderes del PE y del Defensor del Pueblo en la **lucha contra el fraude** y en general en la vigilancia de los poderes ejecutivos de las instituciones.

90. **Papel del PE en Título V y Título VI**: (Ver más arriba en Justicia y Seguridad interna y PESCA).

Los Parlamentos nacionales

91. El Grupo considera que el principal papel de los Parlamentos nacionales respecto a las decisiones de la UE se lleva a cabo a través del seguimiento y control que cada Parlamento nacional ejerce sobre la actuación de su Gobierno en el Consejo. Las modalidades de este ejercicio no son competencia de la Unión sino que corresponden a la organización de cada Estado.

92. El Grupo también recomienda que se respete plenamente el papel de los Parlamentos nacionales. En consecuencia, los Parlamentos nacionales deberían recibir toda la información necesaria de la Unión y de sus Instituciones. El Grupo considera que la Comunidad y la Unión no deben actuar "por sorpresa". Antes bien, hace falta un proceso mejorado de consulta previa y de transparencia, centrado en el respeto por el papel desempeñado por cada Parlamento nacional en la conformación de la voluntad de cada Estado miembro respecto de los asuntos de la Unión. En consecuencia, las Instituciones, en particular la Comisión y el Consejo, deberían realizar su trabajo de forma que se facilitase la tarea de los Parlamentos nacionales. Esto podría reforzarse modificando el Tratado o adoptando un adecuado código de conducta, para que cada Parlamento recibiera documentación **clara y completa** en su lengua oficial con **suficiente antelación** (se ha mencionado el plazo de cuatro semanas) sobre cualquier propuesta legislativa sustancial de la Comisión, al objeto de que cada Parlamento pueda estudiarla y debatirla antes de que sea debatida y adoptada por el Consejo.

93. En cuanto a la relación entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, se estima que los elementos de la **Declaración 13** del Tratado son especialmente valiosos. Algunos miembros barajaron la posibilidad de incorporar en el Tratado algunos de los elementos de la Declaración 13.

La experiencia de estos últimos años recomienda una fórmula que viene funcionando adecuadamente: la COSAC, Conferencia formada por representantes de los Comités de Asuntos Europeos de los Parlamentos nacionales junto con una delegación del

Parlamento Europeo.

El Grupo tiene, sin embargo, dudas sobre la conveniencia de una mayor institucionalización de esta Conferencia, que tal vez debe su éxito a su carácter no formalizado. En todo caso, se trata de un órgano de información mutua y no debería tomar decisiones ni sustituir a la expresión de la voluntad popular de cada una de las Asambleas de las que esta Conferencia constituye un órgano de coordinación. Otra fórmula es la del creciente número de contactos entre comisiones de especialistas de los Parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo, en especial para temas como pueden ser Asuntos Exteriores o de Justicia e Interior.

En este contexto, uno de los miembros avanzó la idea de la creación de un **Alto Consejo Consultivo** compuesto por dos representantes de cada uno de los Parlamentos nacionales. Este organismo podría ser consultado sobre asuntos de la Unión que estén fuera del área comunitaria. También podría asesorar a la Comisión sobre la correcta aplicación del principio de subsidiariedad a la hora de preparar propuestas.

El Grupo coincide en que la asociación más estrecha de los Parlamentos nacionales no debe conducir a la creación de una nueva institución o de un órgano permanente con personal e instalaciones propios.

La mayoría del Grupo no recomienda como norma general la convocatoria de conferencias de los Parlamentos, a que se refiere la **Declaración nº 14** del Tratado, a la luz de la experiencia que ha brindado el uso de esta fórmula, poco operativa.

94. Dentro de las mejoras prácticas que pueden facilitar el papel de los Parlamentos nacionales, algunos miembros consideran de interés las **comparencias de los Comisarios** ante los Parlamentos nacionales cuando las circunstancias así lo aconsejen. Algunos representantes avanzaron la idea de que los miembros del Tribunal de Cuentas pudieran asimismo comparecer ante los Parlamentos nacionales.

95. El Grupo rechazó la creación de una segunda Cámara en que estuvieran representados miembros de los Parlamentos nacionales.

El Consejo Europeo y el Consejo

96. El Grupo considera que la Conferencia debe clarificar y mejorar el papel del Consejo como Institución con funciones legislativas y ejecutivas, sin detrimento a otras Instituciones y dentro del respeto al equilibrio institucional. El aumento en el número de Estados afecta muy directamente al funcionamiento de esta Institución.

El Consejo Europeo

97. El Grupo considera esencial para la Unión el papel central del Consejo Europeo, como máxima instancia de impulso político y máxima expresión de la voluntad política de la Unión y de la formulación de su estrategia política. El Consejo Europeo adquiere mayor relevancia con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht al asumir la Unión competencias en materia de política exterior y de seguridad interior. El Consejo Europeo es asimismo la máxima instancia decisoria en el desarrollo de la Unión

Económica y Monetaria. En opinión del Grupo el papel de protagonista del Consejo Europeo, a la vista del orden del día europeo, será aún más importante en el futuro.

El Consejo

98. **Atribuciones:** El Grupo es partidario de mantener sus actuales funciones, y de reforzar su capacidad de actuación tanto mediante **reformas del Tratado** como mediante **mejoras prácticas** en su funcionamiento.

Mecanismos de decisión:

* Unanimidad y mayoría cualificada:

99. Hay un amplio consenso en el Grupo para mantener la unanimidad en las decisiones de **Derecho primario**: Artículo N, Artículo O, así como para establecer el sistema de recursos propios de la Unión y su cuantía. Todas ellas requieren ratificación por los Parlamentos nacionales.

Sin embargo, algunos miembros han señalado su preocupación por el mantenimiento de la unanimidad para el Derecho primario en una Unión ampliada a 30 miembros, pues tal procedimiento haría extraordinariamente difícil la toma de decisiones, y podría condenar la Unión futura a la parálisis. Para resolver este problema, señalan que existe la posibilidad de prever que algunas disposiciones del Tratado, bien establezcan el procedimiento de unanimidad por algún tiempo para pasar después a un mecanismo de decisión más ágil, o bien que esa modificación ulterior no resulte automática pero pueda adoptarse por un procedimiento simplificado. Esta última posibilidad está ya contemplada en el Tratado CECA y en la UEM.

100. En cuanto al **Derecho derivado**, una amplia mayoría del Grupo se muestra abierta a que, por razones de eficacia, la votación por mayoría cualificada pase a ser la norma, pues facilitará la toma de decisiones y, según algunos, permitirá una mayor coherencia entre el desarrollo logrado por el Mercado Interior (mayoría cualificada) y las políticas en los ámbitos social, fiscal y medioambiental (en las que rige básicamente la unanimidad).

Algunos miembros justifican excepciones para proteger intereses sensibles; y un miembro no ve el interés de ampliar la mayoría cualificada, ya que ello no supondría un mecanismo de toma de decisión más efectivo en comparación con la unanimidad.

Algunos miembros pusieron de relieve que la ampliación del voto por mayoría cualificada sólo aumentaría la eficacia de la Unión si las decisiones de ésta contarán con el apoyo de una mayoría significativa de los ciudadanos de la Unión. En este contexto, esos miembros señalan la necesidad de que se conceda adecuada importancia a la población a la hora de tomar decisiones, mediante una nueva ponderación de los votos en el Consejo y/o mediante la adopción de una nueva mayoría significativa de votos y ciudadanos. También se mencionaron como medios para contribuir a ampliar el voto por mayoría cualificada en este contexto el reforzamiento de los principios de subsidiariedad y de suficiencia de medios.

101. En el Grupo se han barajado fórmulas innovadoras, intermedias entre la unanimidad

y la mayoría cualificada, para las decisiones del Consejo en materias de los Títulos V y VI (mayoría super-cualificada, abstención positiva, mayoría cualificada con dispensa de minoría, o consenso menos uno). Ninguna ha sido objeto de detenido análisis. Sin embargo, cabe la posibilidad de distintos procedimientos de decisión para el Consejo en estas materias, si están establecidos en el Tratado, con independencia de la estructura de éste.

* **Umbral de la mayoría cualificada y ponderación del voto:**

102. El Consejo Europeo ha decidido que la Conferencia de 1996 examine la cuestión relativa al actual sistema de mayoría cualificada y ponderación del voto, que en la actualidad funciona con arreglo a las disposiciones vigentes en el Tratado interpretadas por el Compromiso de Ioannina en cuanto a su aplicación práctica. El Grupo ha recibido el mandato de reflexionar sobre esta materia.

103. Existe una mayoría en el Grupo partidaria de que la Conferencia de 1996 establezca un sistema de voto por mayoría cualificada en virtud del cual la Unión refuerce su eficacia y su legitimidad. La Unión deberá ser capaz de tomar decisiones pero algunos miembros insisten en que no se trata simplemente de facilitar la capacidad de decidir. Su eficacia dependerá de que esas decisiones obtengan el respaldo del mayor número posible de ciudadanos europeos. Para ello, la reforma deberá mantener el umbral de la mayoría cualificada en un nivel operativo, sin minorizar a una parte significativa de la población europea. Sin embargo, ninguna opción concreta goza de amplio respaldo en el Grupo cuando trata de precisarse su aplicación.

104. Varios miembros señalan un progresivo deterioro de la representación de la población en la ponderación del voto por mayoría cualificada, como resultado de la infra-representación de la población de los Estados más poblados y del creciente número de Estados de menor población en la Unión. Dichos miembros subrayan que este deterioro gradual alcanza a decisiones sobre políticas que afectan directamente a los ciudadanos en un espacio integrado. Según dichos miembros este problema parece aún más grave ante la perspectiva de la próxima ampliación.

Según algunos, la respuesta radica en una nueva ponderación de votos que tenga más en cuenta la población. Por otra parte se ha sugerido un sistema de doble mayoría de votos y población. Desde este punto de vista, opinan algunos, las decisiones deberían tomarse por simple mayoría de Estados y de las poblaciones que éstos representan. Esto implica la supresión de la distinta ponderación de votos para Estados miembros y del sistema de votación por mayoría cualificada. En opinión de otros, el hecho de reflejar la población no debería sustituir, sino reforzar el sistema de votación por mayoría cualificada. Estos miembros consideran que, aparte de la nueva ponderación de votos, la Conferencia debería establecer la proporción significativa de la población de la Unión que permita la toma de decisiones por mayoría cualificada.

105. En todo caso, varios miembros han expresado objeciones a los argumentos que sustentan el apoyo a una mayor consideración al criterio de la población en el voto por mayoría cualificada. Algunos destacaron que el entero proceso de integración se basa en el principio fundamental de la igualdad soberana de los Estados, y que ya el actual sistema de votación significa una concesión respecto al mismo. Otros opinaron que el presente sistema de votación considera debidamente la población, teniendo

en cuenta que, en todo caso, la institución que representa a aquélla es el Parlamento Europeo.

Estos miembros resaltaron que los pequeños y medianos Estados miembros no actúan como un bloque y que existen escasísimas probabilidades de que los Gobiernos que representan a la mayoría de los ciudadanos de la Unión se vean sobrepasados en las votaciones.

Uno de los miembros dijo que el presente equilibrio era satisfactorio y debería mantenerse; sin embargo, dado que la ampliación integrará en la Unión mayormente a países pequeños, el mantenimiento de la fórmula actual debilitaría la posición de los Estados miembros más grandes, y, por consiguiente, el número de votos acordados a los últimos debería aumentarse correlativamente pero sin adoptar una proporción exacta entre votos y población.

Organización y métodos de trabajo

106. Con independencia del creciente desequilibrio que algunos señalan en el mecanismo de voto, que según ellos afecta a la legitimidad de las decisiones del Consejo, una amplia mayoría del Grupo reconoce un progresivo deterioro tanto en la organización del Consejo como en sus métodos de trabajo, pensados para un número menor de Estados miembros. Ambos pueden mejorarse sin reforma de los Tratados, aunque alguno de sus aspectos, como la función de la Presidencia del Consejo, está regulada por el Tratado, por lo que se comenta como cuestión separada.

El Grupo señala la necesidad de que el Consejo de Asuntos Generales recupere su papel de coordinación general de los asuntos de la Unión, asegurando la coherencia global de los actos del Consejo en todos los ámbitos del Tratado. Con este objetivo, algunos miembros del Grupo han sugerido algunas mejoras prácticas, como la posibilidad de que las reuniones del Consejo de Asuntos Generales se desarrollen en dos niveles, un nivel preparatorio formado por los Ministros de Asuntos Europeos, y el nivel de Titulares, que se concentraría en las cuestiones más importantes. Por otra parte, el Grupo recomienda una mayor coherencia de los Comités preparatorios de las reuniones del Consejo. En este contexto, varios miembros se mostraron preocupados por mantener los papeles específicos de estos Comités. Una amplia mayoría recomienda reforzar al Coreper en su función central de coordinación y preparación de las reuniones del Consejo, para asegurar su coherencia global.

Asimismo, el Grupo recomienda el estudio de nuevos enfoques del trabajo preparatorio del Consejo, con vistas a la próxima ampliación. En este sentido debería considerarse la posibilidad de sustituir algunas fases de discusión en Grupos de trabajo por un procedimiento escrito. Estas ideas merecen un estudio pormenorizado.

Publicidad

107. El Grupo constata que se ha progresado de forma sustancial en hacer más abiertos los trabajos del Consejo. Con arreglo al Reglamento interno del Consejo de 1993, actualmente se publican muchas votaciones del Consejo y han tenido lugar un cierto número de debates públicos del Consejo. Más recientemente, la decisión del Consejo de octubre establece un mayor acceso a las actas del Consejo (cuando el Consejo

actúe como legislador) y a las declaraciones que deberán constar en las actas.

Sin embargo, el Grupo está de acuerdo en que debería avanzarse más. Varios miembros señalan que el Consejo debería ser público siempre que actúe como instancia legislativa. Varios miembros del Grupo están a favor de ampliar el Reglamento interno del Consejo para hacer posible que todas las votaciones legislativas del Consejo sean públicas y no, como actualmente, a menos que el Consejo decida lo contrario; y que los primeros debates sobre cuestiones legislativas de importancia deberían ser públicos.

Otros, aun compartiendo una voluntad de transparencia, señalan que no resulta fácil disociar en la práctica los debates del Consejo en cuanto legislador de las deliberaciones en su calidad de Institución política con atribuciones ejecutivas. Estos subrayan que en realidad lo que tiene lugar en la práctica es una intensa y constante tarea de negociación que no debe ser pública si ha de seguir siendo auténtica.

Presidencia

108. El Grupo señala la importancia del papel de la Presidencia, así como su responsabilidad fundamental en la conducción de los asuntos del Consejo. La mayoría del Grupo hace una valoración positiva del sistema de turno semestral de Presidencia vigente en el Tratado (artículo 146 CE, artículo 27 CECA y artículo 116 EURATOM), pues estimula el sentimiento de pertenencia así como el afán de superación de quien la ejerce.

Sin embargo, el actual sistema aplicado a una Unión de 30 miembros significaría que cada miembro ejercería la Presidencia sólo cada 15 años. Para algunos podría haber problemas también relacionados con la adhesión de Estados muy pequeños. Por lo tanto, el Grupo ha considerado una serie de fórmulas posibles. Una propuesta ha consistido en la idea de una Presidencia en equipo consistente por ejemplo en cuatro Estados miembros que ejercieran la Presidencia durante al menos 12 meses. Dentro de los límites del actual Tratado caben mejoras prácticas que deben ser estudiadas con más detenimiento.

La Comisión

Atribuciones

109. **Prerrogativa exclusiva de iniciativa legislativa:** El Grupo considera que el mantenimiento del monopolio de iniciativa de la Comisión es un aspecto fundamental del equilibrio institucional de la Comunidad. Se ejercerá sin perjuicio del derecho de evocación previsto en el Tratado y de la inclusión eventual de una obligación de responder a la solicitud.

Existe un amplio consenso en que las propuestas legislativas deberían caducar al concluir el mandato del Parlamento Europeo, a no ser que la Comisión las confirmara expresamente.

Además, varios miembros sugirieron que la Comisión debería fijar para determinadas propuestas, caso por caso, una fecha tope ("sunset clause"): tales propuestas de la

Comisión deberían indicar la validez de las disposiciones propuestas, fijándose una fecha para su caducidad o revisión o deberían caducar de oficio una vez transcurrido un plazo fijo, si entretanto no hubieran sido adoptadas.

110. **Garante de los Tratados:** El Grupo es partidario de su mantenimiento.

111. **Poderes de ejecución:** Una amplia mayoría del Grupo se pronuncia a favor del mantenimiento del actual sistema de competencias, en el que la Comisión comparte los poderes de ejecución con el Consejo. Un miembro ha sugerido la idea de transferir poderes de ejecución de la Comisión a agencias especiales. Una amplia mayoría del Grupo considera que corresponde a la Comisión como órgano colegiado ejercer sus poderes con plena responsabilidad.

El Grupo también está de acuerdo en que debe realizarse un esfuerzo para garantizar la completa y equitativa aplicación de la legislación y obligaciones comunitarias.

112. **Atribuciones de la Comisión en los Títulos V y VI:** Se tratan al señalar las observaciones a esos Títulos del Tratado.

Composición del Colegio

113. El Grupo considera que la adecuada composición del Colegio de Comisarios es un aspecto fundamental de la credibilidad y de la legitimidad de la Comisión, como Institución capaz de dar una coherencia global a sus propuestas y capaz de identificar las distintas sensibilidades e intereses a que afecta cada una de sus propuestas.

114. El Grupo, al plantearse las distintas opciones sobre la composición del Colegio, ha tratado de identificar propuestas que eviten un enfrentamiento entre Estados más y menos poblados, al tiempo que ha perseguido obtener un resultado de más democracia, más eficacia y más visibilidad para esta importante Institución. A la vista de estas consideraciones, identifica básicamente dos enfoques posibles que se exponen a continuación.

115. Mantener el sistema actual previsto en el Tratado: esta fórmula tiene la ventaja de garantizar la participación de al menos un Comisario por Estado miembro, y de esta manera fomentar el sentimiento de pertenencia de sus ciudadanos. Algunos miembros del Grupo han señalado que esto resulta de especial importancia para algunos Estados que, por su menor población o por su reciente incorporación a la Unión, tendrían dificultades en respaldar una reforma que como resultado les privara de un Comisario de su nacionalidad.

El inconveniente de esta fórmula, para algunos, es que una Institución concebida inicialmente para un Colegio de nueve miembros tiene ya veinte, y en una Unión de treinta tendría al menos treinta y seis miembros. El problema que plantea tan elevado número de Comisarios es que resultaría difícil justificar un contenido sustancial de las carteras de una Comisión que no va a aumentar proporcionalmente el número de las competencias. Esto dará un carácter menos relevante a los miembros de un Colegio que no será sólo más numeroso, sino también mucho más heterogéneo, lo que puede debilitar la coherencia de sus decisiones.

Sus partidarios, por el contrario, creen que estos problemas son superables. La Comisión ampliada puede reforzar sus vínculos de coherencia interna y de colegialidad, adaptando sus métodos de trabajo y, de ser necesario, sus procedimientos de toma de decisiones. Su eficacia podría también aumentarse a través de una mayor autoridad de su Presidente, así como a través de un mayor control parlamentario. En apoyo a estas tesis, señalan que algunos Gobiernos de los Estados miembros están formados por más de 36 Ministros. Señalan, por último, que la Comunidad no debe renunciar a su complejidad, en la medida en que ésta sea la garantía de protección de su diversidad. La presencia de Comisarios de todas las nacionalidades no es la fórmula más simple pero permite preservar esta diversidad.

116. La opción alternativa consiste en identificar el número idóneo de Comisarios para desempeñar las funciones de la Comisión con coherencia y eficacia, que sería menor al número de Estados miembros. Esta opción presenta la ventaja de su visibilidad y coherencia, devuelve a la Comisión su colegialidad e independencia, no es inflacionaria sino que ahorra recursos humanos y económicos, y aumentaría el perfil de la Institución como la que salvaguarda los intereses de la Comunidad.

Sus inconvenientes se han señalado al indicar las ventajas de la anterior: no asegura la presencia de Comisarios de todas las nacionalidades de la Unión en todo momento.

Para sus partidarios, esta opción no debería ser discriminatoria, pues los Comisarios deberían ser elegidos por el Presidente de la Comisión (que sería elegido por el Parlamento a propuesta del Consejo Europeo y posteriormente investido, junto con todo el Colegio, por el Parlamento) en función de sus propios méritos, a partir de una lista de tres candidatos presentada por cada uno de los Estados miembros. Este sistema fomentaría la mayor calidad de los miembros del Colegio.

117. Frente a estos dos enfoques se han mencionado otras posibles fórmulas:

* Varios miembros presentan como fórmula intermedia la opción de una Comisión formada por un solo Comisario nacional de cada uno de los Estados miembros, suprimiendo el segundo Comisario con que cuentan hoy los cinco Estados más poblados. Esto llevaría a un máximo de treinta Comisarios en lugar de treinta y seis en la hipótesis de una Unión de treinta Estados miembros. Para otros miembros del Grupo esta opción es desequilibrada y significaría renacionalizar el Colegio convirtiéndolo en una especie de Consejo que decide por mayoría simple, con un efecto negativo en cuanto a la representación de la población en las decisiones. Esta opción podría considerarse por estos miembros solamente si fuera acompañada por la modificación en el sistema de voto en el Colegio, estableciendo la mayoría cualificada para sus decisiones. Según la mayoría de los miembros tal sistema de voto privaría a la Comisión de su originalidad e independencia. En opinión de algunos miembros la opción de un Comisario por Estado miembro haría imposible mantener el actual sistema de votación en la Comisión.

* Otros proponen un Colegio reducido en el que cada Comisario represente a un número mínimo de habitantes, lo que conduciría a la presencia permanente de nacionales de los Estados más poblados y a la rotación de los nacionales del resto de la Unión. Esta fórmula, planteada en estos términos, obtiene el rechazo de varios miembros.

118. Otra idea que ha sido suscitada es la posibilidad de que el futuro Colegio esté compuesto por dos tipos de Comisarios, los miembros plenos y los adjuntos, estos últimos con voto o sin él. Esta propuesta es, en principio, considerada favorablemente como un posible medio de enriquecer o de acercar las opciones antedichas y merece ser estudiada en detalle por la Conferencia.

Control de la Comisión

119. Una mayoría del Grupo es partidaria de incrementar el control de la Comisión por parte del Parlamento Europeo. Algunos miembros proponen la posibilidad de censura individual a los miembros de la Comisión por parte del PE, pero otros la objetan por entender que desvirtuaría el carácter colegiado de la Comisión. Algunos miembros son partidarios de establecer procedimientos que faciliten el control de la Comisión por parte del Consejo.

Otras instituciones y órganos

Tribunal de Justicia

120. El Grupo coincide en la necesidad de reforzar el papel del Tribunal destacando el papel que desempeña en velar por la Comunidad de Derecho, por la unidad jurídica en la interpretación del ordenamiento comunitario y por la protección de los derechos de los ciudadanos individuales.

Una mayoría de representantes se muestra favorable a reforzar sus funciones en los asuntos de justicia e interior por razones de seguridad jurídica para garantizar la protección de los derechos individuales que pudieran verse afectados en este ámbito. Alguno ha sugerido la posibilidad de que el Tribunal pueda ejecutar con más rapidez las sanciones que pueda imponer.

Un miembro destaca, sin embargo, que las sentencias del TJE pueden tener consecuencias que se consideren desproporcionadas en su efecto. Dicho miembro sugiere que la Conferencia debería estudiar la posibilidad de limitar la responsabilidad patrimonial de los Estados miembros cuando un Estado miembro haya tratado de cumplir de buena fé el Derecho comunitario, y que deberían darse por válidos los plazos nacionales en tales casos. Este representante sugiere igualmente que la Conferencia considere limitar los efectos retroactivos de las sentencias y apoya el establecimiento de un recurso de apelación.

Una propuesta en el sentido de que el Tribunal debería acelerar sus procedimientos y mejorar sus servicios de traducción ha recibido una acogida favorable en el Grupo.

El Grupo no ha sido capaz de ahondar en las valiosas ideas formuladas por el Tribunal en su Informe. El Grupo, con sólo algunas reservas, se muestra dispuesto a recomendar que se considere la modificación del artículo 188 propuesta por el Tribunal para poder aprobar su reglamento interior, facultad de la que ya disponen otras instituciones y órganos.

121. En relación con su **composición y número**, una mayoría de representantes estima que el mandato de los jueces debería extenderse a nueve años no renovables. En la perspectiva de la futura ampliación de la Unión algunos consideran que el número de jueces debería ser inferior al número de Estados miembros para asegurar su eficacia y coherencia. Otros estiman que todos los Estados deberían tener un juez en el Tribunal de manera que todos los sistemas legales estén representados. Una opción intermedia propone que, a efectos de participación nacional, se considere no sólo a los jueces sino también a los abogados generales.

Tribunal de Cuentas

122. El Grupo reconoce el papel clave que el Tribunal desempeña para la acción eficaz contra el fraude y la indebida gestión financiera del presupuesto de la Comunidad.

Se han hecho propuestas para hacer explícita la obligación por parte de las entidades oficiales internas de los Estados y de los Tribunales de Cuentas nacionales de colaborar con el Tribunal de Cuentas y también dejar clara su capacidad de control de las cuentas de la Unión, en política exterior y en los asuntos de Justicia e Interior. Alguno ha expresado la posibilidad de que el Parlamento Europeo intervenga más directamente en el nombramiento de sus miembros. Algunos miembros han sugerido también que debería concedérsele el derecho de acceso al Tribunal de Justicia para la protección de las prerrogativas.

El Grupo hace notar que la mejora de la lucha contra el fraude corresponde también primordialmente a los Estados miembros.

Comité de las Regiones

123. Se subraya mayoritariamente la relevancia de la función que cumple este órgano representando las regiones y poderes locales, y promoviendo en todo el territorio de la Unión Europea un mayor sentimiento de pertenencia. Sin embargo, se argumenta también por algunos que, en tanto que nuevo organismo, es necesario dejarle tiempo para que demuestre su eficacia antes de considerar su ulterior desarrollo.

La mayoría considera que se le podría dotar de un aparato administrativo propio, que se podría hacer mejor uso de sus funciones consultivas y, posiblemente, ampliarlas y que el Parlamento Europeo debería tener el derecho de consultarle. Algunos miembros propugnan que tenga capacidad procesal plena ante el Tribunal de Justicia para salvaguardar sus prerrogativas, y un representante desearía que esa capacidad abarcara la facultad de plantear recursos por violación del principio de subsidiariedad.

Comité Económico y Social

124. Una amplia mayoría destaca su función en el diálogo social y valora su aportación como Comité Consultivo en materias económicas y sociales, cuyas capacidades deberían ser mejor aprovechadas en la fase consultiva preparatoria de la acción legislativa. No obstante, uno de los miembros alberga dudas sobre las funciones del Comité en el futuro, dado que cada vez se recurre con mayor frecuencia a los libros blancos y los libros verdes y a otras posibilidades de consulta directa.

B. NORMAS, RECURSOS Y POLÍTICAS

Normas

Artículo 235

125. El Grupo no es partidario de establecer en el Tratado un catálogo de competencias de la Unión, prefiriendo el actual sistema, que establece en cada caso la base jurídica de las acciones y políticas de la Unión. En consecuencia, se pronuncia a favor de mantener el artículo 235 como instrumento que puede atender al carácter evolutivo de la interpretación de los objetivos de la Unión. Algunos miembros han sugerido incorporar el requisito de dictamen conforme del PE al artículo 235.

Jerarquía normativa

126. El Grupo ha analizado esta cuestión, atendiendo al mandato contenido en la Declaración nº 16 del Tratado, identificando dos tendencias:

* Los partidarios de establecer una jerarquía de las normas comunitarias derivada del rango de sus fuentes de origen (normas constitucionales, normas legislativas y normas de desarrollo reglamentario) señalan el efecto de simplificación y transparencia de esta clasificación, que permitiría identificar la aplicación de la subsidiariedad. Las atribuciones de cada Institución serían más claras con este sistema de jerarquía del Derecho Comunitario: los Tratados se adoptarían por unanimidad del Consejo y ratificación de los Parlamentos nacionales; las leyes se aprobarían a propuesta de la Comisión por codecisión del Consejo y el Parlamento; y la Comisión, bajo el control del Consejo y del Parlamento, o los Estados miembros serían responsables de las disposiciones reglamentarias.

* Los contrarios a este esquema no niegan su claridad pero rebaten su lógica, que se inspira en la separación de poderes del Estado, puesto que tal enfoque convertiría al Consejo en una segunda Cámara legislativa y a la Comisión en el Ejecutivo europeo. A su juicio la Unión tiene su naturaleza propia a la que corresponde una tipología, normativa característica: Reglamentos, Directivas, Decisiones y Recomendaciones. Consideran, sin embargo, que dentro de este sistema propio es posible clarificar las atribuciones de cada Institución dentro del respeto al equilibrio institucional. En este sentido, recomiendan recuperar el espíritu original del Tratado mediante un mayor cuidado de la calidad de cada norma y un uso de la Directiva más conforme a su genuina vocación. También se señaló que la introducción del procedimiento de codecisión ha supuesto que el debate sobre la jerarquía normativa haya perdido su importancia anterior.

Entre aquéllos en favor de una jerarquía normativa, algunos destacan que, en todo caso, las Directivas deberían mantenerse pues son el mejor medio para respetar el principio de subsidiariedad.

Poderes de ejecución (comitología)

127. En esta cuestión, cuyo tratamiento por la Conferencia está previsto en el "modus vivendi" interinstitucional del 20-12-1994, se registran las siguientes tendencias:
- * Los partidarios de la jerarquía normativa resuelven este asunto atribuyendo la plena competencia a la Comisión, bajo el control del Consejo y del Parlamento Europeo.
 - * Los contrarios a otorgar el poder ejecutivo a la Comisión, por entender que alteraría el equilibrio institucional, se muestran abiertos a considerar procedimientos simplificados que no desvirtúen las funciones ejecutivas que corresponden al Consejo.
 - * Una opción intermedia propone un procedimiento único en el que correspondería a la Comisión, tras consulta a los expertos nacionales, decidir las medidas de ejecución bajo la supervisión del Consejo y del PE, que podrían anular las medidas y solicitar la aplicación de los procedimientos legislativos ordinarios. Algún miembro ha señalado que debería bastar la oposición de una minoría de Estados en el Consejo para desautorizar una medida de ejecución.

128. En todo caso, una amplia mayoría del Grupo se pronuncia a favor de simplificar la comitología actual, complicada y confusa hoy e insostenible tras la próxima ampliación. También se puso de relieve la necesidad de mejorar la calidad de las normas adoptadas con arreglo a estos procedimientos.

La revisión de la Decisión de 1987 sobre comitología **no requiere una reforma del Tratado**, por lo que deberá considerarse qué mejoras pueden introducirse antes de la Conferencia. En este contexto, un miembro ha sugerido la idea de introducir un reglamento interior de procedimiento común a todos los comités.

Control de ejecución de las normas

129. El Grupo considera que la Comisión debería ejercer plenamente los poderes que le confiere el artículo 171 sobre sanciones por incumplimiento del Derecho Comunitario. Otros proponen que el artículo 171 sea modificado para que el Tribunal de Justicia, a petición de la Comisión, pueda imponer sanciones a los países miembros incumplidores, sin necesidad del segundo proceso actualmente requerido.

130. Algunos miembros sugieren que se refuercen los poderes del PE en esta materia, a través de **Comisiones de Investigación** facultadas para convocar y pedir explicaciones a autoridades comunitarias o incluso nacionales. También se señaló que la Comisión debería redactar informes periódicos sobre los procedimientos de infracciones.

131. Una mayoría sugiere, por otra parte, establecer la obligación para la **Comisión** de realizar **informes anuales** sobre la eficacia de las políticas aplicadas.

132. Varios miembros proponen asimismo conceder a los **particulares** medios de actuación más eficaces para reclamar contra los incumplimientos de la legislación comunitaria.

Lucha contra el fraude

133. El Grupo desea que las instituciones comunitarias sean más eficientes en la lucha contra el fraude, mediante un mejor control financiero del presupuesto comunitario, la optimización de recursos y el pleno cumplimiento de la normativa comunitaria.

Una amplia mayoría considera que el Parlamento Europeo y el Tribunal de Cuentas deberían hacer pleno uso de sus responsabilidades en materia de lucha contra el fraude, las cuales, en opinión de algunos, deberían reforzarse. Todas las instituciones y órganos deben quedar sometidos al debido control.

Tampoco hay que olvidar que a menudo los casos de fraude en los Estados miembros se producen a nivel regional y local. Al igual que se apuntó en el capítulo de Justicia y Asuntos de Interior, varios miembros del Grupo sugieren que se incorpore a los códigos penales nacionales una norma armonizada que castigue el fraude contra el presupuesto comunitario.

Recursos

134. El Acuerdo Interinstitucional de 1993 sobre disciplina presupuestaria y mejora del procedimiento presupuestario prevé el examen de estas cuestiones con ocasión de la Conferencia de 1996.

Recursos propios

135. Una mayoría del Grupo se opone a que la CIG 96 trate estas cuestiones. Señalan que hay ya otra convocatoria marcada para 1999, fecha en la que concluye el presente Acuerdo Financiero. En ese momento deberían tratarse todos los aspectos relacionados con el sistema de recursos. Lo contrario complicaría innecesariamente el orden del día de la Conferencia de 1996 y podría retrasar el calendario europeo previsto a partir de la conclusión de la misma. La Comunidad ha actuado siempre paso a paso, y la acumulación de tareas con vistas a la CIG 96 abriría un debate general, poco manejable, sobre el futuro de Europa.

136. Algunos miembros señalan, no obstante, que una cosa es el sistema de recursos propios y otra su cuantía, y que la Conferencia es el momento adecuado para establecer en el Tratado, si así se desea, las bases jurídicas de un nuevo sistema de recursos propios de la Comunidad y la participación de las Instituciones comunitarias en estas decisiones.

En cuanto a la posible revisión del sistema de contribución a los ingresos del presupuesto comunitario, algunos se muestran partidarios de establecer un **nuevo sistema de ingresos** que tenga en cuenta la prosperidad relativa de los Estados, y varios desean que en la Conferencia se obtenga una mayor coherencia entre los poderes del PE en materia de gastos y su actual marginación del sistema de ingresos. Otros defienden como razonable el actual sistema.

137. Al menos un miembro se pronuncia a favor de incorporar una **programación financiera plurianual** en el Tratado. Una clara mayoría prefiere mantenerla fuera del marco principal y dentro del ámbito más flexible de los acuerdos interinstitucionales.

Procedimiento presupuestario

138. Además del deseo, bastante generalizado, de **simplificar el procedimiento** (supresión de una lectura), algunos miembros proponen establecer mayor coherencia entre el poder presupuestario del PE sobre los gastos y sobre los ingresos. En cuanto a los gastos, algunos miembros proponen la simplificación del procedimiento, suprimiendo la distinción entre **gastos obligatorios y no obligatorios**. La mayoría, sin embargo, se muestra contraria a la supresión de la distinción GO/GNO. Alguien sugiere una postura intermedia para mejorar el equilibrio de los poderes presupuestarios entre el Consejo y el Parlamento que consistiría en dar a éste un cierto margen de intervención en los GO, que podría expresarse en un porcentaje.

Control de los gastos

139. Una amplia mayoría es, como antes veíamos, partidaria del refuerzo del Tribunal de Cuentas en la lucha contra el fraude, así como de una colaboración a este respecto con los Tribunales de Cuentas nacionales. Según algunos miembros, el Consejo Ecofin y el Consejo de Presupuesto deberían tener mayor control sobre las actividades de gasto cuando éstas se tratan en el Consejo.

Políticas

140. El sentimiento general del Grupo es que no se trata de que la Comunidad haga más cosas, sino de que las haga mejor.

141. Con arreglo a la Declaración nº 1 aneja al TUE, el Grupo ha estudiado la posibilidad de integrar en las políticas comunes los ámbitos de la **energía, el turismo y la protección civil** y, a pesar de que varios miembros consideran de gran interés las actuaciones comunitarias específicas en una u otra de dichas materias, la conclusión de la mayoría es que en estos ámbitos parece más adecuado prever simplemente una cooperación reforzada entre los Estados miembros. Uno de los miembros opina que debería suprimirse la letra t) del artículo 3.

142. Varios miembros estiman necesario incorporar al Tratado una disposición que se refiera específicamente al apoyo a las **regiones ultraperiféricas e insulares** de los Estados miembros de la Unión. Algunos miembros señalan la conveniencia de que el Tratado destaque la importancia del **desarrollo local**.

143. Algunos miembros sugieren la ampliación del ámbito de aplicación del artículo 113 de modo que **contemple la política comercial en su conjunto y, por consiguiente, los servicios** y la propiedad intelectual. Otros miembros recuerdan la importancia que conceden al Dictamen 1/94 del Tribunal de Justicia.

144. Por último, algunos miembros señalaron que el mantenimiento del artículo 235 permite abordar, en su caso, nuevos ámbitos de acción comunitaria dentro del respeto a los límites del Tratado.

145. Algunos miembros consideran que el requisito de un elevado nivel de protección de los consumidores también debería tenerse en cuenta en otras políticas comunitarias y que el artículo 129 A debería revisarse en consecuencia.

IV. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN

146. Los profundos cambios acaecidos en Europa al término de la guerra fría han modificado radicalmente el escenario de las relaciones internacionales hasta entonces vigente en el mundo. La amenaza que planteaban los bloques antagonistas ha desaparecido, dando lugar a un nuevo reparto de los papeles de los principales actores de la escena política internacional y a una situación globalmente más segura, pero también más inestable. La Unión Europea debe asumir las responsabilidades que le son propias ante los **nuevos desafíos** que se le presentan. Ello exige que la Unión se dote de los medios adecuados para una acción exterior más eficaz y más coordinada.

147. La próxima **ampliación** es claramente una respuesta a las nuevas responsabilidades pero, a su vez, plantea un reto a la Unión. En efecto, la ampliación contribuirá, sin duda, a la estabilidad política y a la seguridad de los europeos pero va a introducir un cambio cualitativo para la dimensión interior y exterior de la Unión. Los preparativos para ello deben llevarse a cabo, entre otras cosas, mediante una clarificación de objetivos y un reforzamiento de los instrumentos de la acción exterior de la Unión.

148. Al evaluar los efectos de la introducción de un nuevo Título (el V) sobre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), efectuada a través de Maastricht en el TUE, el Grupo ha llegado a dos conclusiones: una, que pese al poco tiempo transcurrido, se han obtenido algunos **resultados positivos**, como por ejemplo el Pacto de Estabilidad. Otra conclusión es que se han detectado **insuficiencias** en el funcionamiento del título V así como problemas de falta de coherencia global para hacer frente a los nuevos retos.

El Grupo no comparte, sin embargo, un punto de vista común sobre las causas de estas insuficiencias y problemas. Para algunos se debe en parte a falta de rodaje de una parte novedosa del Tratado, que está aun por desarrollar, o a la creación de unas expectativas demasiado elevadas que aún no se han podido cumplir; para otros hay falta de voluntad política e inercia de actitudes; para la mayoría, además, existe un problema estructural de inadecuación entre objetivos suficientemente ambiciosos, aunque poco concretos, e instrumentos insuficientes para alcanzarlos. Para algún otro las insuficiencias se centran en el actual funcionamiento institucional y en la insuficiente conexión estructural de un Tratado organizado en "pilares".

Algunos miembros han apuntado a este respecto una distinción fácilmente identificable entre dos tipos de acciones exteriores de la Unión: una que funciona de manera satisfactoria y otra que debe recorrer un largo trecho para llegar al mismo nivel. La primera es la dimensión exterior de las políticas comunitarias y la segunda la PESC. Numerosos miembros consideran que el verdadero problema de la PESC reside en la desconexión entre la dimensión política y la dimensión económica exteriores de la Unión. Pusieron de relieve la falta de sinergia y coordinación entre el primer "pilar" y el segundo, así como la paradoja que supone que las cuestiones de gran importancia y graves implicaciones económicas, tanto para los Estados miembros, como para sus ciudadanos, se decidan con éxito mediante una mayoría cualificada dentro del primer "pilar", mientras que otras cuestiones menos sustanciales y de menor consecuencia requieren un consenso con arreglo a la PESC. Según algunos, la práctica reciente demuestra que el actual funcionamiento de los

"pilares" no propicia una mayor coherencia entre las acciones emprendidas entre ambos, sino que al contrario, existe un riesgo de desbordamiento del segundo "pilar" hacia el primero, lo que reduce la eficacia de la Unión y podría debilitar el acervo. Otros se muestran igualmente preocupados por el efecto contrario.

A. GLOBALIDAD Y COHERENCIA

149. Numerosos miembros, conscientes de la interdependencia y globalidad del mundo actual reclaman un **enfoque global** que supere las incoherencias entre la dimensión exterior de la Comunidad y la pura política exterior. Consideran que la debilidad del Título V consiste en la actual desconexión entre lo político, lo económico y lo militar. Destacan la necesidad de mayor **coherencia** en todos los aspectos de la acción exterior, de modo que la Unión pueda tener el peso político correspondiente a su peso económico.

A fin de que la Unión pueda garantizar a los Estados miembros la influencia que debe ejercer, teniendo en cuenta su importancia colectiva en los ámbitos económico y político, resulta necesario aprovechar al máximo las sinergias potenciales entre los diversos ámbitos de relaciones exteriores y garantizar la eficacia de cada uno de los elementos y de la Unión en su conjunto.

150. Para corregir estos problemas y facilitar las necesarias sinergias, se han avanzado las siguientes ideas:

- Para la mayoría, el Tratado establece ya **objetivos** adecuados, aunque algo generales, y el problema reside en las dificultades estructurales que impiden su realización. Aún así, algunos miembros han solicitado una mayor concreción de los **intereses fundamentales** de la Unión, a que se refiere el artículo J1, 2°. Algunos han propuesto su definición por zonas geográficas. Otros miembros señalan que no se necesita definir el interés común desde el punto de vista geográfico, sino que los objetivos deberían profundizar en ideas como la **solidaridad diplomática** entre países miembros, la garantía de las fronteras comunes y el mantenimiento y defensa de los derechos humanos y de la democracia.

- Una mayoría de los miembros ha señalado la conveniencia de que la Unión se dote de **personalidad jurídica internacional** para que la UE pueda concluir Acuerdos internacionales en las materias de los Títulos V y VI sobre la PESC y la dimensión exterior de los Asuntos de Justicia e Interior. Para ellos, el hecho de que la Unión no exista jurídicamente constituye una fuente de confusión de cara al exterior y disminuye su papel exterior. Otros consideran que la **asunción de personalidad jurídica internacional** por la Unión podría provocar confusión con las prerrogativas jurídicas de los Estados miembros.

- El buen funcionamiento de todo el sistema institucional requiere una mejor definición de los distintos instrumentos. Para ello algunos representantes indican que se deben aclarar y precisar las diferencias entre **posiciones comunes** y **acciones comunes**, por considerar que ayudaría a reforzar la coherencia de la acción exterior de la Unión.

- Finalmente, para asegurar una máxima coherencia de la actuación de la Unión, numerosos miembros reclaman el establecimiento de una regulación de carácter

global. Para unos, la solución coherente sería la supresión de la estructura en "pilares", aún manteniendo la especificidad de procedimientos de propuesta, decisión y ejecución, dentro del pilar comunitario (siguiendo el ejemplo de la UEM). Para otros, la solución consiste en reforzar la cooperación y coherencia entre pilares, así como en una coordinación de carácter estructural entre la Presidencia y la Comisión.

151. En cualquier caso, se ha señalado que tanto en la PESC como en el primer pilar se toman decisiones con impacto político y en ellas interviene siempre el Consejo; y que una vez adoptada una decisión, la Comisión tendría que tenerla en cuenta en su función ejecutiva, con independencia de que se haya tomado en el primer o en el segundo pilar. El sentido de la reforma es lograr que la acción exterior de la UE se perciba claramente como un todo armónico.

Para algunos representantes esa idea podría quedar expresamente recogida en el TUE si se estableciese en los artículos J.2 y J.3 que las posiciones comunes y las acciones comunes son obligatorias para la Comisión.

Para otros miembros debería más bien insistirse en que las decisiones de cualquiera de los pilares se toman dentro de un marco institucional único en el que participan todas las instituciones y al que el Consejo Europeo provee de directrices. La coordinación día a día de la acción exterior para garantizar la coherencia entre los marcos de la Comunidad y de la PESC es, según el artículo C, responsabilidad de la Comisión y del Consejo. Para reforzar esta idea, en el apartado 2 del artículo J.8 se podría mencionar, además del Consejo, a la Comisión como responsable de garantizar la coherencia de la acción exterior adoptada tanto en el marco comunitario, como en el de la PESC. Deberá garantizarse a tal efecto la necesaria coordinación entre ambas instituciones.

La necesidad de una mayor coherencia debería inspirar también la **preparación de los trabajos del Consejo**, clarificando la relación entre el Coreper y el Comité Político. En ese sentido, algunos miembros consideran que en el Tratado se debería reforzar el papel coordinador y central del Coreper como comité preparatorio del conjunto de los ámbitos de competencia del Consejo.

B. POLÍTICA EXTERIOR COMÚN

152. Para corregir las insuficiencias del funcionamiento del Título V, el Grupo ha examinado las distintas fases en la realización de la PESC, que van desde la **concepción, a la decisión y a la ejecución**. Contrariamente a lo que ocurre en el proceso comunitario de toma de decisiones, en el ámbito de la PESC no es fácil distinguir claramente las distintas fases, por lo que no sería realista utilizar una estructura rígida basada en una distribución sucesiva de tareas, puesto que unas y otras se entrelazan. Aún así, desde un punto de vista metodológico parece conveniente realizar un examen separado de cada una de ellas.

La fase de concepción: una célula de análisis

153. En relación con la **fase preparatoria** de la política exterior común, el Grupo coincide mayoritariamente en la conveniencia de crear una instancia o **célula de análisis**,

previsión, advertencia previa y planificación. Se atendería así a la necesidad de seguir de cerca desde un principio las situaciones de crisis; se podrían meditar y preparar mejor las posibles opciones de respuesta y las decisiones. Además, esta célula podría ir fomentando una visión común y una mayor colaboración entre Estados miembros. Estos últimos y la Comisión, deberían compartir en esta unidad la información de que dispongan para que pueda llegarse a un mejor análisis de las situaciones. En principio, la creación de este órgano no requiere necesariamente una reforma de los Tratados.

En cuanto a su **composición y localización**, una amplia mayoría de los representantes se muestran partidarios de localizarla en la Secretaría General del Consejo, reforzando sus estructuras. Los partidarios de esta opción señalan la ventaja de respetar el marco institucional actual, al no crear órganos nuevos, y destacan la conveniencia de situarla en el Consejo debido al papel central que desempeñan los Estados en el ámbito de la PESC. Como hemos visto antes, una gran mayoría de miembros señala paralelamente la necesidad de asociar a la Comisión en las tareas de previsión y análisis, mediante el establecimiento de un estrecho contacto con la Secretaría General del Consejo para evitar incoherencias entre la dimensión política y la dimensión económica exterior de la Unión. Una amplia mayoría entiende que la célula debe incorporar personal de la Comisión, así como de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados.

Con independencia de cuál sea la localización por la que se opte, algunos miembros han destacado la conveniencia de establecer algún vínculo o coordinación de la célula con la UEO.

Por otra parte, el Grupo considera que, al no ser una nueva institución, la célula de análisis y previsión debe ser una instancia preparatoria, por tanto sin derecho formal de iniciativa, lo que sería causa de conflicto o confusión de competencias entre los Estados miembros, el Consejo y la Comisión.

Decisiones

154. Respecto a los mecanismos de decisión, algunos señalan que la no utilización del voto por mayoría cualificada es una de las causas de la ineficacia de la PESC, por lo que habría que generalizar dicho procedimiento en este ámbito, sobre todo ante la perspectiva de la ampliación. Otros consideran que el consenso y el derecho de veto son esenciales en estas materias, tan próximas al corazón de la soberanía nacional, lo que no ha impedido que se tomen importantes decisiones.

Como fórmulas intermedias, el Grupo ha explorado **fórmulas ad hoc** como unanimidad con "abstención positiva o constructiva", "unanimidad menos uno", "mayoría supercualificada", mayoría cualificada con dispensa de la minoría, plataformas generales de decisiones adoptadas por unanimidad que deben desarrollarse en lo concreto mediante votaciones por mayoría cualificada, con vistas a superar los riesgos de bloqueo en un ámbito en el que la Unión necesita capacidad de decisión. Se entiende que la abstención constructiva o positiva supondrá solidaridad política y, según algunos, también solidaridad financiera con la decisión adoptada. La Conferencia deberá continuar el estudio de dichas ideas. Existe un amplio acuerdo en torno a la necesidad de recurrir más a menudo a las posibilidades de voto por mayoría previstas en el TUE.

Habría que decidir de común acuerdo si se debe establecer la posibilidad de fórmulas flexibles que no impidan que aquellos que consideren necesario que la Unión emprenda una acción común puedan hacerlo, así como la forma de establecer dicha posibilidad.

155. El imperativo de la eficacia sólo se logrará garantizando también la legitimidad de las decisiones en esta materia. Dado que en algunos casos podría no ser aceptable para un Estado quedar minorizado, muchos de los que están a favor de la adopción de decisiones por mayoría cualificada son partidarios, como fórmula complementaria, del reconocimiento de que un interés nacional **fundamental** o vital puede impedir la adopción de una posición o acción común. Según algunos miembros, este enfoque quedaría matizado por la necesidad de definir previamente el concepto de interés vital y los supuestos a los que se aplica.

Ejecución: gestión y dirección

156. En la PESC, por su carácter específico, en lugar de ejecución (que corresponde a los Estados miembros y/o al Consejo y -en materias de su competencia- a la Comisión) se trata en realidad de **gestión o dirección**, según quieran destacarse los aspectos internos o los externos, respectivamente. Para llevarlas a cabo, el Grupo identifica varios enfoques posibles: bien, una eventual personificación de la PESC bajo la forma de un "Sr. o Sra. PESC", o bien fórmulas que mantengan el papel central de la Presidencia en la representación exterior y ejecución de la PESC; otra posibilidad sería reforzar el papel y las responsabilidades de la Comisión en este área.

La personificación de la PESC

157. Con el fin de encontrar una respuesta al problema de la estabilidad y continuidad en la representación exterior de la Unión, el Grupo ha examinado una eventual personificación de la PESC bajo la figura de un "Sr. o Sra. PESC". Tres opciones principales se han identificado.

158. Para algunos esta función recaería, al menos a plazo, en la **Comisión**. La ventaja radicaría en que aseguraría mejor la coherencia con las acciones económicas exteriores y en que podría disponer directamente de los recursos y medios de la Comisión para la ejecución de la política exterior. Al situar a esta personalidad en la Comisión, probablemente con un estatuto especial concedido por el Consejo Europeo, los partidarios de esta opción reconocen que la gestión de la PESC, exigiria, en todo caso, un método de trabajo en común de las Instituciones y un sistema de votación ad hoc en el Consejo, de acuerdo con las fórmulas ya antes señaladas.

159. Para la mayoría, se localizaría en el **Consejo**. Consideran que esta fórmula es más acorde con el papel central que los Estados tienen en el marco del Consejo en relación con la PESC. Se han identificado dos variantes, que no son contradictorias entre sí:

- Algunos son partidarios de crear un figura nueva, un **Alto Representante para la PESC**, nombrado y con posibilidad de revocación, por el Consejo Europeo y recibiendo directamente instrucciones de éste y del Consejo de Asuntos Generales.

Dentro de esta variante, el Alto Representante debe estar claramente subordinado no sólo al Consejo Europeo sino también al Consejo de Asuntos Generales y a la Presidencia.

Otros son partidarios de que el nombramiento lo efectúe el Consejo de Asuntos Generales y de situar dicha función en la **Secretaría General del Consejo**, reforzando sus estructuras y elevando a un alto rango el cargo de Secretario General. Los partidarios de esta solución destacan que no supondría una modificación del marco actual y evitaría riesgos de conflicto con la Presidencia del Consejo, a la que en cualquier caso estaría subordinado.

Algunos proponen que este "Sr. PESC" asista a las reuniones de la Comisión cuando trate materias relacionadas con la acción exterior.

160. Una opción de síntesis consistiría en que el Presidente del Consejo junto con la Comisión asuma directamente la conducción de los asuntos de la PESC, asistido por un Secretario General del Consejo, que dirigiría la célula de análisis y planificación y tendría funciones reforzadas. Esta opción reforzaría su eficacia si se hiciera coincidir la Secretaría de la UEO en la persona del Secretario General del Consejo.

161. No hay un consenso sobre la personificación de la PESC. Numerosos miembros subrayan que la fórmula que se decida debe permitir una mayor visibilidad de la Unión sin introducir una confusión suplementaria de las funciones, ni crear conflicto de competencias de esta nueva figura con la Presidencia del Consejo ni fragmentar la unidad del marco institucional vigente. Señalan, por último, que este "Sr. o Sra. PESC" no debería contribuir a aumentar la incoherencia de los pilares.

162. Son varios los representantes que insisten en que, por encima de las alternativas referidas, hay que mantener el papel central de la **Presidencia** en la representación exterior y ejecución de la PESC no debiendo ser menoscabado por ninguna figura de representación exterior. Este es el enfoque actual del Tratado, si bien la ampliación y las crecientes responsabilidades exteriores de la Unión aconsejan que se piense en fórmulas que refuerzan la Presidencia por medio de una mejor utilización de la Troika o, según algunos representantes, a través de alguna fórmula innovadora de la Presidencia, bien por equipos o por otras fórmulas que aseguren participación, legitimidad democrática y continuidad en el ejercicio de la Presidencia. También se subrayó que la coordinación entre la Presidencia y la Comisión debe reforzarse de todas formas, y ello también estructuralmente.

Otras cuestiones

163. En cuanto a la **financiación** de la PESC existe consenso en el Grupo respecto a la necesidad de establecer modalidades específicas que aseguren la disponibilidad de los fondos necesarios para una acción rápida cuando sea preciso. En todo caso, la solidaridad, en general y, según muchos miembros, la financiera en particular debe inspirar las fórmulas de financiación y, por lo mismo, aplicarse a posibles casos de "abstención positiva" o de "opting out". Una amplia mayoría considera que la financiación de la PESC debería correr a cargo del presupuesto comunitario. Según algunos miembros, esto supondría la aprobación por el Parlamento Europeo del esquema general de los desembolsos relacionados con la PESC.

164. La mayoría estima que el papel del **Parlamento** no puede ser el mismo en este ámbito que en el ámbito de la legislación comunitaria, puesto que tampoco los Parlamentos nacionales utilizan los mismos mecanismos de participación en la definición y control de la política exterior que en su actividad legislativa o de control interno. Sin embargo, algunos miembros consideran que conviene desarrollar mejor en la práctica las disposiciones actuales del Tratado, centradas en el derecho de información del Parlamento Europeo en esta materia. Otros consideran que hay que ir más allá, asociando más estrechamente al Parlamento en la definición de las grandes orientaciones de la PESC y en el control de los asuntos políticos exteriores de la Unión a través de fórmulas en el Tratado que aseguren la confidencialidad.

Varios miembros señalan que, en ningún caso, debiera darse al PE atribuciones en esta materia, en la que los Gobiernos llevan a cabo su política exterior sin autorización previa del Parlamento, salvo casos tasados por su extraordinaria gravedad. Al menos un miembro es reacio a cualquier incremento del papel del Parlamento Europeo en esta materia.

165. No es fácil distinguir qué opciones de las anteriormente indicadas pueden lograrse mediante simples mejoras prácticas de funcionamiento y cuáles necesitan modificación de los Tratados. En realidad, dependerá del grado de voluntad política que en la Conferencia se obtenga. La creación de una célula de análisis no requiere, en principio, cambio del Tratado. La creación de una figura que personalice la gestión de la PESC tampoco parece requerir, según algunos, ninguna modificación institucional. La cuestión está en ver si la creación de tal figura en la práctica exige o no el reforzamiento en el Tratado de la coherencia entre el Título V y el resto de las funciones de la Unión. Por otra parte, la mejor organización práctica de la Presidencia tiene como límite el artículo 146 del Tratado. De no alterarlo y de establecer fórmulas especiales para la PESC, deberá necesariamente respetarse el marco institucional único para todo el ámbito de la Unión.

El Grupo recomienda un enfoque global para valorar los efectos de cada una de las fórmulas en el conjunto de las funciones de la Unión.

C. POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Elementos de reflexión

166. La nueva situación internacional y las perspectivas de ampliación nos guían hacia un orden europeo más justo y seguro pero plantean también **nuevos desafíos** para la seguridad de la Unión. Tales desafíos exigen una **respuesta colectiva** a los nuevos riesgos y crisis que puedan afectar a la seguridad de los Estados miembros. Su carácter multifacético exige asimismo un **enfoque global**, que asegure la coherencia de los diversos aspectos de la acción exterior de la Unión, basada en un amplio concepto de la seguridad.

Por consiguiente, el Grupo considera que la Conferencia podría estudiar la manera de continuar la intensificación de la identidad europea, incluido el ámbito de la política de seguridad y defensa. Para ello debería procederse de conformidad con los objetivos acordados en Maastricht, tomando en consideración las disposiciones del Tratado que establecen que la PESC tratará todas las cuestiones relacionadas con la seguridad de la Unión, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa

común que, llegado el momento, podría conducir a una defensa común.

167. La revisión de determinadas disposiciones del TUE en 1996 se refiere también a los **vínculos con la UEO**, que es parte integrante del desarrollo de la Unión. El 14.11.95 los Ministros de la UEO aprobaron y transmitieron a la UE una **contribución de la UEO a la CIG** sobre la experiencia adquirida desde Maastricht (respecto tanto a las relaciones de la UEO con la UE y con la OTAN como a su desarrollo operativo) y sobre la posible evolución futura de la identidad europea de seguridad y de defensa. En su reflexión, el Grupo ha tenido muy en cuenta estos trabajos de la UEO.

168. La cooperación en materia de seguridad y de defensa requerida por los nuevos retos ya no se limita a la clásica **defensa colectiva** de la integridad territorial, sino que se dirige también a la prevención de conflictos y a la **gestión de crisis regionales** que surgen a causa de una amplia variedad de factores políticos, económicos, ecológicos, sociales o humanitarios. Aunque ambos tipos de misiones pueden verse entrelazadas en la práctica, es preciso subrayar asimismo, como luego veremos, que algunos Estados miembros de la Unión, que no son miembros de alianzas militares, desean contribuir a la seguridad europea participando en operaciones humanitarias, de mantenimiento de la paz y otras operaciones de gestión de crisis (las llamadas misiones de Petersberg), aunque sin asumir compromisos de defensa colectiva tales como los definidos en los artículos 5 de los Tratados de Bruselas y de Washington. Se deberán tener en cuenta estos dos hechos a la hora de considerar los futuros regímenes para la cooperación europea en materia de seguridad y defensa.

169. Un número elevado de miembros del Grupo opinan que se debe dar un nuevo impulso al desarrollo gradual de una **Identidad Europea de Seguridad y Defensa** acordado por los miembros de la UEO en Maastricht, para establecer **mecanismos** que hagan posible una respuesta europea a esas crisis, incluyendo **operaciones militares** como complemento de las acciones políticas, económicas o humanitarias acordadas en el marco de la PESC.

170. Deberá disponerse de los **medios** necesarios para esas operaciones europeas:

* En la medida en que la crisis requiera una respuesta que incluya el empleo de fuerzas armadas, los miembros de la UEO estiman necesario dar un nuevo impulso al desarrollo de la **capacidad operativa** de la UEO, aún insuficiente en muchos ámbitos. Ello requeriría asimismo seguir perfeccionando los procedimientos para que las instalaciones y capacidades de la OTAN (incluido el cuartel general del CJTF) estén disponibles para operaciones dirigidas por la UEO.

El "peace corps" de la UE sugerido por algunos miembros del Grupo (ver supra) podría, de ser aceptada la idea, desempeñar un papel al respecto. Debería considerarse su relación con las capacidades humanitarias existentes o programadas, incluidas las de la UEO.

* En este contexto se plantea también la necesidad de una mayor **cooperación europea en materia de armamentos**. El Grupo era consciente de que esta cuestión está siendo objeto de reflexión en la Unión, la UEO y el GAEO. El Grupo discutió posibles respuestas, incluido el proyecto de Agencia Europea de Armamentos, la posible revisión o incluso supresión del artículo 223 y la necesidad de una política común de exportación de armamento.

171. La **Alianza Atlántica** y el vínculo transatlántico siguen desempeñando un papel fundamental en la seguridad europea. La Alianza garantiza la defensa colectiva de sus miembros y contribuye también con otras misiones a la seguridad del continente. Por este motivo, la Conferencia tendrá que tener en cuenta que, en opinión de los miembros de la OTAN, el desarrollo de una identidad Europea de Seguridad y Defensa debería reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica, e incluir un desarrollo de las **relaciones euro-atlánticas**.

La perspectiva de una **ampliación** hacia el este implica cambios cualitativos y cuantitativos para la seguridad y la defensa de la Unión. La ampliación de la Unión, la UEO y la OTAN se producirá de forma autónoma, de acuerdo con su dinámica y procesos internos respectivos. Cada organización debería garantizar que sus respectivos procesos resulten transparentes y apoyen mutuamente el objetivo de incrementar la seguridad y estabilidad europeas.

172. La participación en operaciones militares en el marco de las misiones tipo "Petersberg" seguirá decidiéndose a nivel nacional. Muchos miembros opinan firmemente que el **principio de la soberanía nacional** debe seguir rigiendo las relaciones entre países europeos en asuntos de defensa y que la naturaleza intergubernamental de la toma de decisiones en dichos temas debería mantenerse y aplicarse sobre la base del consenso. Algunos representantes consideran que la norma del consenso no debería excluir la posibilidad de que organismos supranacionales europeos desempeñen un determinado papel en cuestiones de defensa en el futuro. Otros desean que la CIG considere todas las posibles opciones al respecto, incluso la votación por mayoría.

En caso de que se mantengan los procedimientos actuales de toma de decisiones, parece apropiado, en opinión de algunos miembros, introducir algunos elementos de flexibilidad en este ámbito. Para ello se ha sugerido la posibilidad de aplicar un principio no vinculante para que, así como nadie puede ser obligado a tomar parte en una acción militar de la Unión, tampoco nadie pueda impedir dicha acción a un grupo mayoritario de Estados miembros. Todo ello sin perjuicio de la necesaria solidaridad política y de un adecuado reparto de cargas financieras.

173. Algunos miembros, a la vez que indican que sería de utilidad que los negociadores de la CIG dispusieran de la serie de opciones institucionales fijadas para las futuras relaciones UE-UEO, estimaron que era necesario en la presente etapa determinar los objetivos y principios que deberían regir la evolución al respecto. En especial, para responder a los nuevos imperativos en materia de seguridad en Europa, se consideró fundamental la mejora de la Unión en ámbitos como la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz y las operaciones humanitarias. Dichos miembros otorgaban importancia al hecho de que todos los Estados miembros de la Unión, ya sean o no miembros de una alianza militar, estén en condiciones de contribuir a la seguridad europea a través de las misiones tipo "Petersberg". Por otra parte, algunos miembros del Grupo indicaron como puntos positivos que, en todas las opciones anteriormente mencionadas, se tuviera en cuenta la manera de tratar a aquellos socios que no estén en condiciones de contraer compromisos del tipo artículo V, y que el Grupo haya examinado las posibilidades de hacer frente a esta situación.

Opciones para el futuro de las relaciones UE-UEO

174. En virtud de estas premisas comunes y tomando en consideración la Declaración 30 de Maastricht, el Grupo coincide en la necesidad de continuar con la mejora de relaciones entre la UE y la UEO, con pleno respeto de las políticas nacionales de defensa de todos los Estados miembros. En este sentido, la contribución de la UEO a la CIG reitera el acuerdo de todos los Estados miembros de la UEO de fortalecer los lazos institucionales y operativos entre la UE y la UEO, así como las capacidades operativas de la UEO.

Sin embargo, en el Grupo (al igual que en la UEO) se han planteado distintos puntos de vista sobre la manera de desarrollar esas relaciones en el futuro. Se han planteado al respecto algunas opciones y fórmulas durante los debates del Grupo, aunque la mayoría de los representantes estaban dispuestos a considerar varias opciones interrelacionadas.

175. Un punto de vista aboga por el mantenimiento de la plena autonomía de la UEO en un futuro previsible. Según esta postura, dicha autonomía da máxima flexibilidad a la participación de todos los Estados miembros en el desarrollo de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa, e impide que se debiliten los compromisos de defensa en la OTAN y en la UEO, teniendo en cuenta la diversidad de miembros respecto a estas organizaciones y la UE.

En este contexto, se propone la opción de una "colaboración reforzada" UE-UEO, cuyo propósito sería estrechar las relaciones políticas (cumbres paralelas UE-UEO) y administrativas (coordinación de Presidencias y Secretarías) entre ambas organizaciones y mejorar la capacidad operativa para que las misiones de gestión de crisis puedan complementar a la OTAN, al tiempo que permiten la participación en dichas misiones del mayor número posible de Estados europeos.

176. Otro punto de vista aboga por un papel más importante de la Unión en las misiones tipo "Petersberg" a la vez que se mantiene la UEO como organización de defensa separada. El desarrollo de la capacidad operativa que resulta necesario para la puesta en práctica de dichas misiones debería tratarse con carácter de urgencia, a la vista de los nuevos desafíos europeos. En este contexto se han mencionado dos opciones:

- * Una opción que establecería un vínculo más estrecho y formal entre ambas organizaciones mediante directivas jurídica o políticamente vinculantes. La UEO se subordinaría a la Unión en el ámbito de Petersberg, para actuar como su órgano ejecutor.

- * Una opción alternativa consistiría en transferir las misiones tipo Petersberg de la UEO a la UE. La UEO seguiría siendo una organización responsable de la defensa territorial junto con la OTAN.

177. La mayoría de los representantes consideran que la vía para establecer una Identidad Europea de Seguridad y Defensa consiste en la integración gradual de la UEO en la UE, paralelamente al desarrollo de la capacidad operativa europea. De este modo la función europea de defensa (tanto para misiones de gestión de crisis, como para la garantía de defensa colectiva actualmente recogida en el Tratado de Bruselas) se incorporaría a su debido tiempo en el marco institucional único de la Unión. Según

esta postura, la integración UE-UEO responde a la lógica de Maastricht y expresaría la solidaridad entre los europeos (que no puede limitarse únicamente al ámbito económico) además de ser la mejor vía para lograr la coherencia entre la PESC y la Política de Defensa, permitiendo así una mejor coordinación de los diversos instrumentos de gestión de crisis (políticos, económicos, humanitarios y también militares) disponibles para una acción eficaz de la Unión en crisis como la de la antigua Yugoslavia. En este contexto se avanzó asimismo en el Grupo la propuesta de que la CIG examine la posibilidad de incluir en el Tratado revisado una disposición relativa a la asistencia mutua para la defensa de las fronteras exteriores de la Unión.

Este punto de vista admite diversos enfoques respecto del calendario y etapas de la integración UEO-UE:

- * Algunos consideran que la integración sólo es factible a medio plazo. Por ello, opinan que la CIG debe seguir una opción "intermedia" que, manteniendo la existencia autónoma de la UEO, establecería medidas dedicadas a impulsar la convergencia institucional UE-UEO, teniendo como objetivo final la plena integración. Ello se lograría por medio de algún compromiso político o jurídico mediante el cual la UEO se subordinase a la UE en asuntos relativos a la elaboración y aplicación operativa y militar de decisiones y acciones de la UE (misiones tipo Petersberg) para actuar como el órgano ejecutor de la Unión en ese ámbito, manteniendo al mismo tiempo la posibilidad de que la UEO decida autónomamente sobre sus propias acciones.

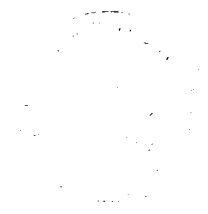
Se han propuesto tres posibilidades de establecer este compromiso: mediante un nuevo artículo J.4 (y una nueva Declaración UEO) se podría establecer que la UEO recibiese directrices generales del Consejo Europeo, en tanto que organización destinada a ejecutar, mediante las acciones militares apropiadas, las decisiones de seguimiento que la UE adopte a nivel ministerial. O se podría prever que la UE dirigiera instrucciones concretas a la UEO, expresando así la subordinación política y operativa de esta última respecto a la Unión. Por último, también se podría considerar la posibilidad de establecer un acuerdo jurídicamente vinculante UE/UEO con arreglo al cual la UEO estaría obligada a poner en práctica decisiones de la Unión con repercusiones en el ámbito de la defensa.

- * Otros consideran que la CIG debería establecer claramente el objetivo y calendario para una fusión UEO-UE a corto plazo (teniendo en cuenta a este respecto la posibilidad de denuncia del Tratado de Bruselas después de 1998). De ese modo desaparecería la UEO y se superaría la actual duplicación de estructuras en materia de seguridad (PESC) y de defensa en sentido amplio (UEO).

Las modalidades de esa integración podrían fijarse en la CIG o en un momento posterior. Una posibilidad sería transferir todas las funciones y capacidades de la UEO al 2º pilar (función de defensa dentro de la PESC). Los Estados miembros que no pudiesen o no quisiesen asumir un compromiso de defensa colectiva podrían optar por quedar fuera de dicho compromiso. Otra modalidad de integración, más factible inicialmente, sería asumir en la PESC las funciones de gestión de crisis (misiones de tipo Petersberg), pero dejar la garantía de defensa colectiva para un Protocolo de Defensa al que podrían incorporarse los Estados miembros que lo desearan en las condiciones que se convengan.

Quienes defienden la integración gradual de la UEO en la UE opinan, además, que todas estas modalidades pueden considerarse como medidas complementarias entre sí, por lo que la CIG podría plantearse asimismo su realización, bien por separado, bien como fases sucesivas de un **planteamiento secuencial** en el marco de un calendario acordado.

REFERENCIAS A LAS CONTRIBUCIONES
DE LAS INSTITUCIONES
A LOS TRABAJOS DEL GRUPO DE REFLEXIÓN



El Consejo Europeo de Corfú de 24 y 25 de junio de 1994 invitó a las instituciones a que, antes del inicio de los trabajos del Grupo de reflexión, elaborasen informes sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea. Estos informes se presentaron durante el primer semestre de 1995 como contribución a los trabajos de dicho Grupo.

Consejo :

Informe del Consejo sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea
Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, 1995, 105 pp.

También disponible solicitándolo a la biblioteca de la Secretaría General del Consejo (rue de la Loi, 175, B-1048 Bruselas).

Comisión :

Conferencia Intergubernamental 1996 - Informe de la Comisión para el Grupo de Reflexión

Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, 1995, 102 pp.

Parlamento Europeo :

Resolución sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996 Realización y desarrollo de la Unión

Diario Oficial n° C 151, de 19.6.1995.

Tribunal de Justicia :

Informe del Tribunal de Justicia sobre determinados aspectos de la aplicación DEL Tratado de la Unión Europea

Revista trimestral de Derecho Europeo, n° 3, 1995, pp. 678-684.

También disponible solicitándolo al Servicio de Información (Plateau du Kirchberg, L 2925 Luxemburgo).

Tribunal de Primera Instancia :

Contribución del Tribunal de Primera Instancia con vistas a la Conferencia Intergubernamental de 1996

Publicado como Anexo del informe del Tribunal de Justicia.

Tribunal de Cuentas :

Informe del Tribunal de Cuentas al Grupo de Reflexión sobre el funcionamiento DEL Tratado de la Unión Europea

Dirección de Relaciones Exteriores (rue Alcide De Gasperi, 12, L-1615 Luxemburgo).

Comité Económico y Social :

La Conferencia Intergubernamental de 1996 - Función del Comité Económico y Social

Dirección de Comunicación (rue Ravenstein, 2, B-1000 Bruselas).

Comité de las Regiones :

La reforma institucional

Dirección de Comunicación y Prensa (rue Ravenstein, 2, B-1000 Bruselas).

== == == == == == == == == == == == == == == ==

Unión Europea — Consejo

**Conferencia intergubernamental de 1996 (CIG 96)
Informe del grupo de reflexión y otras referencias documentales**

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones, Oficina de las Comunidades Europeas

1996 - 86 pp. - 17,6 x 25 cm

ISBN 92 824 1253 9

Precio en Luxemburgo, IVA excluido: 7 ECU