

Conferencia de Carlos Westendorp y Cabeza sobre la posición española ante la reforma de los tratados de la Unión europea (26 marzo 1996)

Fuente: Conferencia del Ministro de Asuntos exteriores, Carlos Westendorp y Cabeza, en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, bajo el título de "La posición española ante la reforma de los tratados de la Unión europea" (26 marzo 1996). Revista de Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española. Año 1996. [EN LÍNEA]. [Madrid]: Ministerio de Asuntos Exteriores-Oficina de Información Diplomática, [15.07.2005]. Disponible sur http://www.mae.es/portal/revista_oid/revista_oid_96/www.mae.es/mae/textos/OID/ATDPE/ATDPE1996/discursos/Mae/CW/cw020.htm.

Copyright: (c) Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España

URL:

http://www.cvce.eu/obj/conferencia_de_carlos_westendorp_y_cabeza_sobre_la_posicion_espanola_ante_la_reforma_de_los_tratados_de_la_union_europea_26_marzo_1996-es-fede95e7-9f64-48c1-b7b2-a9c4ba7573df.html

Publication date: 20/10/2012

Conferencia del Ministro de Asuntos exteriores, Carlos Westendorp y Cabeza, en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, bajo el título de "La posición española ante la reforma de los tratados de la Unión europea" (26 marzo 1996)

A lo largo de la historia, todos los períodos finiseculares han coincidido con momentos de grandes cambios. Los últimos años del siglo XVII fueron testigos de la Revolución Inglesa y del nacimiento de la Ilustración, que seguiría floreciendo durante el siglo siguiente. A finales del siglo XVIII tuvo lugar la Guerra de Secesión americana y la fundación de los Estados Unidos (1782). Y en Europa, algo tan fundamental como la Revolución Francesa (1789) y la llegada al poder de Napoleón (1799) y sus campañas de guerra, que supusieron el fin del antiguo régimen en toda Europa. Y la última década del siglo XIX supuso el principio del fin de la era colonial.

También el final del siglo XX está siendo una etapa de cambios vertiginosos en todo el mundo en lo político y en lo económico. El tremendo desarrollo de las telecomunicaciones está cambiando las relaciones humanas, políticas y económicas en todo el mundo. La tierra entera se está transformando en lo que los expertos en medios de comunicación denominan "aldea global". Surgen nuevas zonas en el mundo de creciente desarrollo económico y con un nivel de competitividad muy superior al europeo, debido entre otras cosas, a un nivel de protección social inexistente. Además, las enormes diferencias de riqueza con los países en vías de desarrollo y su tasa de natalidad mucho mayor que la nuestra encierran un peligro potencial y están provocando una fuerte presión migratoria sobre el mundo occidental procedente del este, de África y de Latinoamérica.

Por otro lado, en esta última década del siglo XX se está construyendo un nuevo orden en Europa. Se ha roto la separación artificial impuesta en nuestro continente desde finales de la Segunda Guerra Mundial: la caída del Muro de Berlín ha traído consigo más libertad para muchas naciones europeas y una mayor seguridad.

Ahora bien, todo nuevo proceso conlleva factores de incertidumbre. Esa mayor seguridad que ahora disfrutamos en Europa tiene como contrapartida una mayor inestabilidad. Es una incógnita cómo van a evolucionar las Repúblicas de la antigua Unión Soviética y la propia Rusia; la transformación económica y política de los países de Europa central y oriental presenta resultados positivos pero todavía es frágil y susceptible de involución en muchos casos; subsisten problemas de minorías no resueltos y vuelven a resurgir nacionalismos excluyentes. Todavía no está claro cuál va a ser el papel de la Alemania reunificada en este nuevo orden europeo.

En este contesto prometedor pero incierto, la Unión Europea representa el principal factor de estabilidad y prosperidad en el continente. Es, sin duda, el principal hecho diferencial en relación con otros períodos de transición acaecidos en Europa en el pasado, y el único que ha sido capaz de dar al continente 40 años de paz entre sus Estados miembros. La Unión Europea constituye además un polo de atracción al que intentan acercarse los países de las regiones vecinas tanto del este como del sur.

Pero todos estos cambios originan nuevos e importantes desafíos, tanto de orden interno como externo, a los que debe enfrentarse la Europa de este fin de siglo.

En el orden interno, el principal reto para la Unión Europea radica en conseguir que el proyecto común europeo sea una empresa de los ciudadanos, cuyas preocupaciones deben ser el objetivo fundamental de integración comunitaria. La UE debe ser capaz de dar respuesta a aquellas cuestiones que más preocupan a nuestros ciudadanos, como las crecientes tasas de desempleo, la degradación ambiental, la inseguridad ciudadana, o la creciente complejidad de la Unión Europea. En el ámbito exterior se sitúan todas las transformaciones a las que acabo de aludir que se están produciendo en este momento de cambio histórico mundial: la mayor inestabilidad política en el entorno europeo tras el fin de la guerra fría, las fuertes presiones migratorias, o la globalización de la economía, que exigen respuestas adecuadas.

En estas circunstancias de cambio y transformación en Europa y en el mundo, ¿cómo hacer que la Unión Europea entre en el siglo XXI como un factor esencial de prosperidad económica, paz, y estabilidad, y al mismo tiempo sea una empresa de los ciudadanos? La única respuesta posible es la impulsión del proyecto

común europeo. No existen respuestas nacionales a los retos que la nueva situación política y económica de Europa plantea en el camino hacia el nuevo siglo.

Para responder a estos desafíos es, pues, necesario realizar una estrategia europea que asegure la prosperidad y paz de nuestros pueblos. Esta estrategia europea se organiza mediante una agenda política cargada de acontecimientos de aquí a final de siglo. Los pasos que abarca esta estrategia son:

1. La Conferencia Intergubernamental para la reforma de los Tratados que comenzará el 29 de marzo en Turín.
2. El paso a la moneda única de acuerdo con el calendario y las condiciones previstas en el Tratado, y siguiendo las pautas establecidas en el programa de referencia recientemente aprobado en el Consejo Europeo de Madrid.
3. Las negociaciones de ampliación de la Unión a los países asociados del centro y este de Europa, incluidos los Bálticos, Chipre y Malta.
4. La negociación del nuevo paquete financiero que regirá a partir del 31 de diciembre de 1999, negociación que ya se anticipa va a ser durísima.
5. El establecimiento de una nueva arquitectura europea de seguridad mediante el desarrollo de una identidad europea de seguridad y defensa, reforzando al mismo tiempo el vínculo transatlántico con Estados Unidos y Canadá y tratando de incorporar a Rusia a esta nueva arquitectura de seguridad.

Todo lo anterior, naturalmente, tiene que combinarse con la preservación y profundización del mercado interior, con la creación de empleo - principal preocupación de nuestros ciudadanos en este momento - y con la salvaguarda de los valores y principios de identidad europeos, entre los que se cuenta los niveles de protección social que la ciudadanía europea ha sabido ganar a lo largo de este siglo.

1. Razones y Objetivos de la Reforma

La Conferencia Intergubernamental es el primer paso dentro de esta estrategia europea, y su éxito es esencial para poder realizar los posteriores. El Tratado de Maastricht fue el último Tratado de la guerra fría, y la Conferencia debe alumbrar un nuevo Tratado para una nueva época. Es la primera apuesta hacia el futuro que hace la Unión Europea en este fin de siglo.

El Tratado debe reformarse para adaptar la Unión Europea a las nuevas circunstancias: debe poner a la UE no sólo al día de hoy, sino también al de mañana. Lo que surja de la Conferencia no será una Europa federal ni una Europa intergubernamental. Es necesario desdramatizar el debate conceptual entre federalismo y nacionalismo, de forma que las palabras no nos hagan esclavos de su significado. El futuro de Europa pasa por una visión pragmática, en las que las únicas alternativas posibles son la integración o la desintegración, esto es, el progreso o la dilución del proyecto común europeo.

La Conferencia no debe tener una ambición de totalidad: tendrá que centrarse en los cambios que son necesarios ahora, y no aspirar a una reforma total de los tratados. Los ejes de la Conferencia girarán, de acuerdo con los trabajos del Grupo de Reflexión preparatorio de la Conferencia, en torno a: una Unión próxima al ciudadano, funcionamiento eficaz y democrático de los instrumentos, y mayor capacidad de acción exterior.

2. Una Unión próxima al ciudadano

El proyecto de integración Europa no puede construirse en el vacío. Es necesario recuperar el apoyo de los ciudadanos a la construcción de Europa tras la etapa de euroescepticismo que hemos vivido. Y para ello, se tratará de reforzar nuestros valores comunes y responder a las principales demandas de la sociedad europea:

* Crecimiento y empleo. En estos momentos hay más de 18 millones de personas (un 10,6% de la población activa) que se encuentra sin empleo en la Unión Europea, lo que constituye un problema económico y humano de primera magnitud. La Comunidad Europea, confiada en el efecto liberalizador del mercado único, y considerando que el empleo era una cuestión de competencia principal de los Estados miembros, no había abordado hasta hace poco esta cuestión. El planteamiento ha cambiado en los últimos años, al ponerse de manifiesto que el empleo es una de las cuestiones que más preocupa a los ciudadanos europeos y que la construcción de un espacio económico integrado sólo se justifica en la medida en que aporte más oportunidades de empleo y de bienestar a esos ciudadanos. Por eso, el empleo ha venido siendo tratado específicamente en todos los Consejos Europeos, desde el de Edimburgo en diciembre de 1992.

España considera que el empleo es uno de los temas capitales de la Conferencia. Acabamos de aprobar en Madrid un informe conjunto presentado por el Consejo (Ecofin, Trabajo y Asuntos Sociales) y la Comisión. El informe señala cuestiones que son obvias: las principales causas del desempleo son la insuficiencia del crecimiento económico y el mal funcionamiento de los mercados de bienes y servicios - en los que hay un exceso de regulación y una insuficiente competencia - y de los mercados laborales - en los que hay una cierta inadecuación de las capacidades de la fuerza del trabajo a las nuevas necesidades del mercado - . Recomienda mantener políticas macroeconómicas orientadas a la estabilidad (reducción de la inflación y del déficit) para propiciar el recorte de los tipos de interés e impulsar la inversión, proseguir las reformas estructurales y adoptar una serie de medidas en materia de formación, salarios y mecanismos de protección social, en estrecho diálogo y coordinación con los interlocutores sociales.

Todas estas ideas no son nuevas, pero sí es nuevo el hecho de que los Estados miembros queden comprometidos en programas plurianuales cuya aplicación será revisada periódicamente por el Consejo y la Comisión. Ello va a constituir una vía de presión indirecta sobre los Gobiernos nacionales y un valioso mecanismo de coordinación de las políticas económicas y estructurales.

La Conferencia Intergubernamental debe seguir en la línea de la preocupación por el empleo. Es evidente que el problema no se va a solucionar por redactar un bonito artículo en el Tratado, pero la Unión Europea no puede dar la espalda a esta preocupación ciudadana fundamental y está obligada, en la medida de lo posible, a paliar esta lacra mediante una actuación más coordinada de las políticas de empleo de los Estados miembros, que habrá de lograrse mediante disposiciones concretas en el Tratado y haciendo de la creación de empleo un objetivo al que sirvan todas las políticas de la Unión.

* Ciudadanía europea como un valor añadido a la ciudadanía nacional que no supone un menoscabo de ésta. Integración europea como comunidad de valores en la que se supere la mera visión economicista incorporando una dimensión social y humana (desarrollo de los derechos de la ciudadanía europea, adhesión al Convenio Europeo Derechos Humanos y/o catálogo de derechos fundamentales en el Tratado, cláusula de no discriminación por razones de raza, sexo, edad, minusvalía...).

* Europa como espacio de libertad y seguridad. Construir un espacio jurídico común y responder a la creciente necesidad de seguridad interior sentida por los ciudadanos, sin menoscabo de las garantías individuales, es otro de los grandes retos que tiene ante sí la Unión Europea. Los problemas que se plantean en este área - delincuencia, terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, inmigración, asilo - superan ampliamente el límite de los Estados nacionales: el Estado nación es incapaz de resolverlos por sí solo.

La cooperación en este ámbito ha tenido hasta ahora carácter intergubernamental. Una mayor cooperación exige una mejora de los instrumentos jurídicos (los convenios son instrumentos demasiado lentos y pesados) y una modificación del papel de las Instituciones, dando una mayor participación a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Tribunal de Justicia. Para España es absolutamente prioritario que en la Conferencia se tenga en cuenta la lucha contra el terrorismo como un tema fundamental, con resultados eficaces y urgentes. Es inaceptable entre Estados democráticos que comparten los mismos valores, conceder al terrorismo la categoría de delito político, y así habrá de reconocerse expresamente en el Tratado.

En otro orden de cosas, puede ser conveniente estudiar la posibilidad de comunitarizar todas aquellas cuestiones que tienen que ver con el cruce de fronteras exteriores de la Unión, como el régimen de

extranjería, la política de inmigración y asilo y las normas comunes para el control de las fronteras exteriores. Sería muy útil también la incorporación del Acuerdo de Schengen a la Unión Europea, buscando arreglos flexibles que lo hagan aceptable para todos. Es fundamental también que entre en vigor cuanto antes el Convenio EUROPOL y que reforcemos la cooperación judicial.

* El medio ambiente es hoy en día una preocupación fundamental del ciudadano europeo, y de su cuidado depende en gran medida el futuro de nuestros hijos. La protección del medio ambiente es una cuestión de pura supervivencia. La Unión no debe desentenderse de este problema y la Conferencia debería encontrar la manera de mejorar su actuación en este ámbito.

* Transparencia: exigencia de la legitimidad democrática, ya que sólo una gestión transparente y responsable por parte de las Instituciones europeas puede ganar el apoyo de nuestros ciudadanos al proyecto de integración.

3. Funcionamiento eficaz y democrático de los instrumentos de la Unión

* Instituciones más eficaces, democráticas y solidarias, bien preparadas para atender a las necesidades de hoy y a las de mañana. La necesidad de reforma se acentúa con la perspectiva de una ampliación a cerca de 30 Estados miembros. Es evidente que no se puede funcionar con el mismo esquema institucional y casi el doble de Estados miembros. Se requiere, pues, una reforma necesaria y suficiente en la estructura y el funcionamiento de las Instituciones.

* Es necesario el respeto de la legitimidad democrática en todas las Instituciones, lo que significa que los ciudadanos de todos los países de la Unión tengan en ellas una representación justa y lo más igualitaria posible para que las decisiones que se tomen en el nivel europeo tengan un adecuado respaldo popular. Respecto del marco institucional único, el acervo comunitario, y los principios y objetivos de la Unión.

* En cuanto a la eficacia, sería mayor si pudiéramos ampliar las votaciones por mayoría cualificada en el Consejo. Pero la eficacia no es sinónimo de facilidad, y debe estar siempre ligada a la legitimidad democrática teniendo en cuenta adecuadamente el factor población en el sistema de votación.

* La Comisión debe seguir teniendo un triple papel: fomentar el interés común, mantener el monopolio de la iniciativa legislativa y ser el guardián del derecho comunitario. Ante una Unión ampliada como la que tendremos en un futuro no muy lejano, la composición de la Comisión podría establecerse de dos maneras: según el sistema vigente hoy (dos comisarios para cada uno de los Estados más poblados y uno para el resto), o bien reduciendo el número de comisarios (menor que el de Estados miembros) y potenciando su independencia.

* En cuanto a otras Instituciones, la Conferencia debería realzar el papel clave del Tribunal de Justicia, reforzar las competencias del Tribunal de Cuentas en busca de una mayor eficacia en la lucha contra el fraude, y potenciar la función del Comité de Regiones como catalizador del sentimiento de pertenencia a la Unión a través de los poderes regionales y locales.

* No quiero dejar de hacer una pequeña referencia a la posible ampliación de las políticas de la Unión: creemos que no se trata de que la Comunidad haga más cosas sino que las haga mejor. Por ello, España considera que en los ámbitos que son susceptibles de integrarse a las políticas comunes (energía, turismo y protección civil) es preferible establecer la cooperación reforzada entre los Estados miembros.

4. Mayor capacidad de acción exterior

* Potenciar el desarrollo pleno de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión: necesidad de dotar a la Unión de los medios adecuados para influir en el ordenamiento mundial, en el nivel que le corresponde por su peso económico (gran relevancia de la UE como bloque comercial y como donante de ayuda humanitaria y al desarrollo). La Unión Europea debe tener una sola voz en el ámbito internacional para defender mejor sus intereses y sus valores.

- * Para ello, son necesarias una mayor globalidad y coherencia entre los aspectos económicos, políticos y militares de la acción exterior, y una mayor visibilidad a la hora de ejecutar sus acciones exteriores.
- * Establecimiento de objetivos claros, adecuada labor de análisis y previsión, examen de fórmulas que faciliten la toma de decisiones, refuerzo de la visibilidad y continuidad de la acción exterior. Quiero destacar aquí el papel fundamental que en este último confluyen las propuestas de decisión elaboradas tanto por el Comité Político como por el Coreper.
- * La nueva situación internacional, la reciente ampliación a tres países neutrales y las perspectivas de ampliación hacia el Este plantean nuevos desafíos en el desarrollo de una identidad europea de seguridad y defensa. Hay que tener en cuenta, además, que la cooperación en este área ya no se limite a la defensa colectiva del territorio, sino que se dirige también a la prevención de conflictos y a la gestión de crisis. La Alianza Atlántica sigue constituyendo una garantía fundamental en la defensa y en la seguridad de Europa. España es partidaria de una integración gradual de la Unión Europea Occidental (UEO) en la Unión Europea (UE) que conduzca al final del proceso a una fusión completa.

Conclusión

Estos son, pues, los temas en torno a los cuáles girará la Conferencia Intergubernamental que comienza el viernes en Turín. España cree que en este momento crucial de cambios de escala mundial, la Unión Europea debe aprovechar la Conferencia para dar un fuerte impulso a la construcción europea. Porque creemos firmemente que la única vía posible para salvaguardar la Unión Europea como factor de paz y estabilidad en el continente es la de la integración.

Cuando hace cuarenta años se crearon las Comunidades Europeas no fue necesario explicar por qué. Las dolorosas experiencias de dos guerras mundiales, que hacían intolerable la idea de nuevos conflictos armados; el reconocimiento de la propia debilidad de Europa frente a las nuevas superpotencias, la Unión Soviética y Estados Unidos, y el deseo de un mundo mejor, más libre y más justo son las tres ideas que concibieron y gestaron las Comunidades Europeas nacidas en París en 1951.

Hoy día, sin embargo, hay quienes se preguntan si no basta con lo que hemos construido hasta ahora - fundamentalmente, un espacio económico integrado y de libre cambio - ; si la Unión Europea ya ha cumplido su papel o si tiene aún algunas cosas por hacer. La propia complejidad de la Unión y de sus cometidos y los nuevos problemas nacidos de la nueva era han logrado que se pierda un poco el verdadero sentido y la permanente necesidad de la integración europea.

En un mundo globalizado y con unos equilibrios políticos y económicos bien distintos a los de hace medio siglo, es verdad que los desafíos son otros. Pero no lo es menos que la Unión Europea sigue siendo la mejor respuesta a estos desafíos. Casi me atrevería a decir que la Unión Europea es hoy más necesaria que nunca, ya que es el principal, por no decir el único, factor de estabilidad y prosperidad en nuestro continente, y constituye, además, el único horizonte real de paz y de crecimiento para las nuevas democracias del centro y del este de Europa. A retos como los que plantea la competitividad a escala mundial, el terrorismo y el crimen organizado o el cuidado del medio ambiente, por poner sólo algunos ejemplos, la única respuesta eficaz posible es una respuesta común y solidaria. Sólo una integración reforzada del proyecto común y el respaldo decidido de los ciudadanos permitirán que Europa juegue un papel clave en el siglo XXI.

Seamos, pues, ambiciosos y prácticos al mismo tiempo, y aprovechemos la ocasión que nos brinda la Conferencia Intergubernamental para consolidar el proyecto de integración europea y hacer realidad el viejo sueño de Víctor Hugo, Ortega, Churchill, Monnet y tantos otros: una Europa unida, fuerte, próspera y en paz.