

# DECLARACIÓN DE LAEKEN - EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA

## I. EUROPA EN UNA ENCRUCIJADA

Pueblos y Estados han intentado durante siglos asegurarse el dominio del continente europeo mediante la guerra y las armas. En este continente maltrecho por dos sangrientas guerras y por el declive de su posición en el mundo, se abrió paso la idea de que el sueño de una Europa fuerte y unida sólo podría realizarse en la paz y mediante la concertación. Para derrotar definitivamente a los demonios del pasado, se comenzó por instaurar una comunidad del carbón y del acero, a la que se añadieron más adelante otras actividades económicas, como la agricultura. Finalmente, se puso en marcha un auténtico mercado único de mercancías, personas, servicios y capitales al que se añadió en 1999 una moneda única. El 1 de enero de 2002, el euro se convertirá en una realidad cotidiana para 300 millones de ciudadanos europeos.

Así pues, la Unión Europea se ha realizado de forma progresiva. Al principio se trataba ante todo de una cooperación económica y técnica. Hace veinte años se reforzó considerablemente la legitimidad democrática, que hasta la fecha había residido exclusivamente en el Consejo, mediante la primera elección directa del Parlamento Europeo. Durante los últimos diez años se ha comenzado a construir una unión política y se ha establecido una cooperación en los ámbitos de la política social, el empleo, el asilo, la inmigración, la policía, la justicia y la política exterior, así como una política común de seguridad y defensa.

La Unión Europea es un éxito. Europa vive en paz desde hace más de medio siglo. Junto con América del Norte y el Japón, la Unión es una de las tres regiones más prósperas de nuestro planeta. Y gracias a la solidaridad entre sus miembros y a un justo reparto de los frutos del desarrollo económico, ha aumentado enormemente el nivel de vida en las regiones más débiles de la Unión, que han superado gran parte de su atraso.

Cincuenta años después de su nacimiento, la Unión se encuentra en una encrucijada, en un punto de inflexión de su existencia. Es inminente la unificación de Europa. La Unión está a punto de ampliarse con más de diez nuevos Estados miembros, principalmente de Europa central y oriental, cerrando así definitivamente uno de los capítulos más negros de la historia europea: la Segunda Guerra Mundial y la posterior división artificial de Europa. Por fin, Europa está en camino de convertirse, sin derramamiento de sangre, en una gran familia. Una auténtica mutación que por supuesto exige un enfoque diferente del de hace cincuenta años, cuando seis Estados iniciaron el proceso.

### **El reto democrático europeo**

La Unión debe afrontar simultáneamente un doble reto, uno dentro y otro fuera de sus fronteras. Dentro de la Unión, es preciso aproximar las Instituciones europeas al ciudadano. Sin duda alguna, los ciudadanos siguen respaldando los grandes objetivos de la Unión, pero no siempre perciben la relación entre dichos objetivos y la actuación cotidiana de la Unión. Desean unas Instituciones europeas menos lentas y rígidas y, sobre todo, más eficientes y transparentes. Muchos piensan también que la Unión debería prestar mayor atención a sus preocupaciones concretas en lugar de intervenir en los más mínimos detalles en asuntos que, por su propia naturaleza, sería mejor poner en manos de los representantes electos de los Estados miembros y de las regiones. Algunos sienten incluso esta situación como una amenaza a su identidad. Pero, lo que es quizás aún más importante: los ciudadanos consideran que las cosas se hacen demasiado a menudo a sus espaldas y desean un mayor control democrático.

### **El nuevo papel de Europa en un entorno mundializado**

Fuera de sus fronteras, la Unión Europea se enfrenta asimismo a un entorno mundializado en rápida mutación. Tras la caída del Muro de Berlín, por un momento pareció que podríamos vivir por largo tiempo en un orden mundial estable, sin conflictos, basada en los derechos humanos. Pero apenas unos años más tarde desapareció esa seguridad. El 11 de septiembre nos ha abierto brutalmente los ojos. Las fuerzas contrarias no han desaparecido. El fanatismo religioso, el nacionalismo étnico, el racismo y el terrorismo se intensifican y siguen siendo alimentados por los conflictos regionales, la pobreza y el subdesarrollo. ¿Cuál es el papel de Europa en este mundo transformado? ¿No debería Europa, ahora por fin unificada, desempeñar un papel de liderazgo en un nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de ser punto de referencia para numerosos países y pueblos? Europa como el continente de los valores humanistas, la Carta Magna, el Bill of Rights, la Revolución francesa, la caída del Muro de Berlín. El continente de la libertad, de la solidaridad y, sobre todo, de la diversidad, lo que implica el respeto de las lenguas, culturas y tradiciones de los demás. La única frontera que establece la Unión Europea es la de la democracia y los derechos humanos. La Unión sólo está abierta a países que respetan valores fundamentales tales como las elecciones libres, el respeto de las minorías y el Estado de Derecho.

Ahora que ha terminado la guerra fría y que vivimos en un mundo a la vez mundializado y atomizado, Europa debe asumir su responsabilidad en la gobernanza de la globalización. El papel que debe desempeñar es el de una potencia que lucha decididamente contra cualquier violencia, terror y fanatismo, pero que tampoco cierra los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo. En resumen, una potencia que quiere hacer evolucionar las relaciones en el mundo de manera que no sólo beneficien a los países ricos sino también a los más pobres. Una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización, es decir, ligarla a la solidaridad y al desarrollo sostenible.

### **Las expectativas del ciudadano europeo**

La imagen de una Europa democrática y comprometida en el mundo concuerda perfectamente con lo que desea el ciudadano, que muchas veces ha dado a entender que desea un papel más importante de la Unión en asuntos de justicia y seguridad, de lucha contra la delincuencia transfronteriza, control de los flujos migratorios, de acogida a los solicitantes de asilo y a los refugiados provenientes de zonas de conflicto periféricas. También pide resultados en el ámbito del empleo y la lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como en el ámbito de la cohesión económica y social. Exige un enfoque común con respecto a la contaminación, el cambio climático y la seguridad alimentaria. En resumen, todos los asuntos transfronterizos que, de modo instintivo, el ciudadano siente que sólo pueden abordarse mediante la cooperación. Del mismo modo, también desea más Europa en los asuntos exteriores, de seguridad y de defensa; con otras palabras, pide más acción y mejor coordinada para luchar contra los focos de conflicto en Europa, a su alrededor y en el resto del mundo.

Simultáneamente, ese mismo ciudadano considera que la Unión va demasiado lejos y actúa de modo demasiado burocrático en otros muchos ámbitos. A la hora de coordinar el entorno económico, financiero o fiscal, la piedra angular habrá de ser siempre el correcto funcionamiento del mercado interior y de la moneda única, sin poner en peligro las especificidades de los Estados miembros. Las diferencias nacionales y regionales a menudo son fruto de la historia o de la tradición, y pueden resultar enriquecedoras. Con otras palabras, lo que el ciudadano entiende por la "buena gestión de los asuntos públicos" es la creación de nuevas oportunidades, no de nuevas rigideces. Lo que espera es más resultados, mejores respuestas a preguntas concretas y no un superestado europeo o unas instituciones europeas que se inmiscuyan en todo.

En resumen, el ciudadano pide un enfoque comunitario claro, transparente, eficaz y conducido democráticamente un enfoque que haga de Europa un faro para el futuro del mundo, un enfoque que consiga resultados concretos en términos de más empleo, mayor calidad de vida, menos delincuencia, una educación de calidad y mejores servicios sanitarios. Para ello, Europa debe indudablemente buscar renovadas fuentes de inspiración y reformarse.

## **II. LOS RETOS Y REFORMAS EN UNA UNIÓN RENOVADA**

La Unión debe llegar a ser más democrática, transparente y eficaz. Debe también encontrar respuesta a tres desafíos fundamentales: ¿cómo acercar a los ciudadanos y, en primer lugar, a los jóvenes al proyecto europeo y a las Instituciones europeas? ¿Cómo estructurar la vida política y el espacio político europeo en una Unión ampliada? ¿Cómo hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en el nuevo mundo multipolar? Para poder dar una respuesta hay que formular una serie de preguntas específicas.

### **Un mejor reparto y definición de las competencias en la Unión Europea**

El ciudadano alberga a menudo esperanzas con respecto a la Unión Europea a las que ésta no siempre da respuesta; y, en sentido inverso, el ciudadano tiene a veces la impresión de que la Unión hace demasiado en ámbitos en los que su intervención no es siempre indispensable. Por consiguiente, conviene aclarar el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, simplificarlo y ajustarlo a la luz de los nuevos desafíos ante los que se encuentra la Unión. Ello puede suponer tanto la devolución de cometidos a los Estados miembros, como la asignación de nuevas funciones a la Unión o la ampliación de competencias existentes, sin perder nunca de vista la igualdad de los Estados miembros y su solidaridad mutua. Una primera serie de preguntas que deben plantearse se refiere al modo de hacer más transparente el reparto de competencias. ¿Podríamos a tal fin hacer una distinción más clara entre tres tipos de competencias: las competencias exclusivas de la Unión, las competencias de los Estados miembros y las competencias compartidas de la Unión y los Estados miembros? ¿A qué nivel se ejercitan las competencias de la manera más eficaz? ¿Cómo aplicar aquí el principio de subsidiariedad? ¿No debería precisarse que toda competencia que no esté atribuida por los Tratados a la Unión corresponde a la competencia exclusiva de los Estados miembros? ¿Cuáles serían las consecuencias? La siguiente serie de preguntas tiene por objeto, dentro de este marco renovado y respetando el acervo comunitario, determinar si hay que proceder a un reajuste en el reparto de competencias. ¿De qué manera pueden tomarse como guía las esperanzas del ciudadano? ¿Qué misiones podrían derivarse de ello para la Unión? y, a la inversa, ¿qué tareas sería preferible confiar a los Estados miembros? ¿Qué modificaciones a las distintas políticas es necesario introducir en el Tratado? Por ejemplo, ¿cómo formular una política exterior común y una política de defensa más coherentes? ¿Hay que reactualizar las tareas de Petersberg? ¿Deseamos adoptar un

enfoque más integrado en lo que se refiere a la cooperación policial y en materia penal? ¿Cómo reforzar la coordinación de las políticas económicas? ¿Cómo podemos intensificar la cooperación en los ámbitos de la inserción social, el medio ambiente, la salud y la seguridad alimentaria? Por el contrario, ¿no debe confiarse la gestión cotidiana y la aplicación de la política de la Unión de modo más explícito a los Estados miembros y, allí donde su Constitución lo prevea, a las regiones? ¿No deben obtener garantías de que no se atentará contra sus competencias?

Por último, surge la pregunta de cómo garantizar que el reparto renovado de competencias no lleve a una ampliación furtiva de las competencias de la Unión o a un asalto a las competencias exclusivas de los Estados miembros y, en su caso, de las regiones. ¿Cómo garantizar al mismo tiempo que no se debilite la dinámica europea? En efecto, también en el futuro la Unión deberá poder reaccionar ante nuevos desafíos y desarrollos y deberá poder abordar nuevos ámbitos de actuación. ¿Deben revisarse a tal fin los artículos 95 y 308 del Tratado a la luz del acervo de la jurisprudencia?

### **La simplificación de los instrumentos de la Unión**

No sólo es importante la cuestión de qué hace cada uno; importa igualmente determinar cómo actúa la Unión y cuáles son los instrumentos que utiliza. Las modificaciones sucesivas de los Tratados han conllevado en todas las ocasiones una proliferación de instrumentos y las directivas han ido evolucionando progresivamente para convertirse en actos legislativos cada vez más detallados. Resulta, pues, esencial preguntarse si no deben definirse mejor los distintos instrumentos de la Unión y si no hay que reducir su número.

Con otras palabras, ¿debe introducirse una distinción entre medidas legislativas y medidas de aplicación? ¿Debe reducirse el número de instrumentos legislativos: normas directas, legislación marco e instrumentos no vinculantes (dictámenes, recomendaciones, coordinación abierta)? ¿Es o no deseable recurrir más a menudo a la legislación marco, que deja más margen a los Estados miembros para realizar los objetivos políticos? ¿Para qué competencias son la coordinación abierta y el reconocimiento mutuo los instrumentos más adecuados? ¿Sigue siendo el principio de proporcionalidad la base de partida?

### **Más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea**

La Unión Europea extrae su legitimidad de los valores democráticos que proyecta, de los objetivos que persigue y de las competencias e instrumentos de que dispone. Pero el proyecto europeo extrae también su legitimidad de instituciones democráticas, transparentes y eficaces. Los parlamentos nacionales también contribuyen a legitimar el proyecto europeo. La declaración sobre el futuro de la Unión, aneja al Tratado de Niza, subrayó la necesidad de estudiar el papel de los parlamentos nacionales en la construcción europea. Más en general, cabe preguntarse por las iniciativas que podemos tomar para crear un espacio público europeo.

La primera pregunta que hay que plantearse es la de cómo podemos aumentar la legitimidad democrática y la transparencia de las instituciones actuales, una pregunta que se aplica a las tres Instituciones.

¿Cómo pueden reforzarse la autoridad y la eficacia de la Comisión Europea? ¿Cómo debe ser designado el Presidente de la Comisión: por el Consejo Europeo, por el Parlamento Europeo o mediante elección directa por los ciudadanos? ¿Debe reforzarse el papel del Parlamento Europeo? ¿Debemos o no ampliar el derecho de codecisión? ¿Debe replantearse el modo en que se eligen los diputados del Parlamento Europeo? ¿Conviene crear una circunscripción electoral europea, o mantener unas circunscripciones electorales establecidas a nivel nacional? ¿Pueden combinarse ambos sistemas? ¿Es preciso reforzar el papel del Consejo? ¿Debe el Consejo intervenir del mismo modo en el marco de sus competencias legislativas y de ejecución? Para conseguir una mayor transparencia ¿deben ser públicas las sesiones del Consejo, al menos cuando el Consejo actúa en su calidad de legislador? ¿Debe el ciudadano tener mayor acceso a los documentos del Consejo? Por último, ¿cómo garantizar el equilibrio y el control mutuo entre las Instituciones?

Una segunda pregunta, relacionada también con la legitimidad democrática, se refiere al papel de los parlamentos nacionales. ¿Deben estar representados en una nueva institución, junto al Consejo y el Parlamento Europeo? ¿Deben desempeñar una función en los ámbitos de acción europea en los que no es competente el Parlamento Europeo? ¿Deben centrarse en el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, por ejemplo, mediante un control previo del respeto del principio de subsidiariedad?

La tercera pregunta se refiere a los medios de mejorar la eficacia del proceso de toma de decisiones y el funcionamiento de las Instituciones en una Unión de unos treinta Estados miembros. ¿Cómo podría fijar mejor la Unión sus objetivos y sus prioridades y garantizar que se ejecuten más adecuadamente? ¿Es preciso que se adopten más decisiones por mayoría cualificada? ¿Cómo simplificar y acelerar el procedimiento de codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo? ¿Se puede mantener la rotación semestral de la Presidencia de la Unión? ¿Cuál será la función futura del Parlamento Europeo? ¿Qué ocurrirá en el futuro con la función y la estructura de las distintas formaciones del Consejo? ¿Cómo aumentar, por otra

parte, la coherencia de la política exterior europea? ¿Cómo reforzar la sinergia entre el Alto Representante y el Comisario competente en estas cuestiones? ¿Debemos seguir reforzando la representación de la Unión en los foros internacionales?

### **El camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos**

En el momento actual, la Unión Europea funciona con cuatro tratados. Los objetivos, competencias e instrumentos políticos de la Unión se encuentran diseminados en el conjunto de esos tratados. Para conseguir mayor transparencia es indispensable una simplificación.

Cabe formular a este respecto cuatro series de preguntas. La primera serie se refiere a la simplificación de los actuales tratados sin cambiar su contenido. ¿Hay que revisar la distinción entre la Unión y las Comunidades? ¿Qué hacer con la división en tres pilares?

Es preciso reflexionar a continuación sobre una posible reorganización de los tratados. ¿Debe hacerse una distinción entre un tratado básico y las demás disposiciones de los tratados? ¿Debe concretarse esta distinción mediante una separación de los textos? ¿Puede esto conducir a hacer una distinción entre los procedimientos de modificación y de ratificación del tratado básico y de las demás disposiciones de los tratados?

Hay que preguntarse además si la Carta de Derechos Fundamentales debe integrarse en el tratado básico y plantearse la cuestión de la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos. Por último, se plantea la cuestión de si esta simplificación y reorganización no deberían conducir a plazo a la adopción de un texto constitucional. ¿Cuáles deberían ser los elementos básicos de esa Constitución, los valores que la Unión profesa, los derechos fundamentales y los deberes de los ciudadanos, o las relaciones de los Estados miembros dentro de la Unión?

## **III. LA CONVOCATORIA DE UNA CONVENCION SOBRE EL FUTURO DE EUROPA**

Para garantizar una preparación lo más amplia y transparente posible de la próxima Conferencia Intergubernamental, el Consejo Europeo ha decidido convocar una Convención que reúna a los principales participantes en el debate sobre el futuro de la Unión. A la vista de lo anterior, dicha Convención tendrá el cometido de examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles.

El Consejo Europeo ha nombrado al Sr. V. Giscard d'Estaing Presidente de la Convención, y a los Sres. G. Amato y J.L. Dehaene Vicepresidentes.

### **Composición**

Además de su Presidente y de sus dos Vicepresidentes, la Convención constará de 15 representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros (uno por cada Estado miembro), de 30 miembros de los Parlamentos nacionales (dos por Estado miembro), de 16 miembros del Parlamento Europeo y de dos representantes de la Comisión. Los países candidatos a la adhesión participarán plenamente en los trabajos de la Convención. Estarán representados en las mismas condiciones que los Estados miembros actuales (un representante del Gobierno y dos miembros del Parlamento Nacional) y participarán en las deliberaciones, si bien no podrán impedir el consenso que pueda alcanzarse entre los Estados miembros.

Los miembros de la Convención sólo podrán ser sustituidos por sus suplentes en caso de ausencia. Los suplentes serán nombrados de la misma forma que los miembros titulares.

El Praesidium de la Convención estará integrado por el Presidente de la Convención, los dos Vicepresidentes de la Convención y nueve miembros de la misma (los representantes de todos los gobiernos que durante la Convención ostenten la Presidencia del Consejo, dos representantes de los Parlamentos nacionales, dos representantes de los diputados del Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión).

Se invitará en calidad de observadores a tres representantes del Comité Económico y Social y a tres representantes de los interlocutores sociales europeos, a los que se añadirán, en nombre del Comité de las Regiones, seis representantes (que el Comité de las Regiones designará de entre las regiones, las ciudades y las regiones con competencia legislativa), así como el Defensor del Pueblo Europeo. A invitación del Praesidium podrán tomar la palabra ante la Convención el Presidente del Tribunal de Justicia y el Presidente del Tribunal de Cuentas.

### **Duración de los trabajos**

La Convención celebrará su sesión inaugural el 1 de marzo de 2002. En dicha ocasión nombrará a su Praesidium y definirá sus métodos de trabajo. Los trabajos concluirán un año después, con antelación suficiente para que el Presidente de la Convención pueda presentar sus resultados al Consejo Europeo.

### **Métodos de trabajo**

El Presidente preparará el inicio de los trabajos de la Convención sacando las conclusiones del debate público. El Praesidium desempeñará un papel impulsor y aportará una primera base de trabajo para la Convención.

El Praesidium podrá consultar a los servicios de la Comisión y a los expertos de su elección sobre cualquier cuestión técnica en la que considere útil profundizar, y podrá crear grupos de trabajo ad hoc.

El Consejo se mantendrá al corriente de la marcha de los trabajos de la Convención. El Presidente de la Convención presentará un informe oral en cada Consejo Europeo sobre la marcha de los trabajos, lo que permitirá al mismo tiempo recabar la opinión de los Jefes de Estado o de Gobierno.

La Convención se reunirá en Bruselas. Los debates de la Convención y todos los documentos oficiales serán públicos. La Convención desarrollará su actividad en las once lenguas de trabajo de la Unión.

### **Documento final**

La Convención estudiará las diferentes cuestiones y establecerá un documento final que podrá comprender bien diferentes opciones, precisando el apoyo que hubieren recibido, bien recomendaciones en caso de consenso.

Junto con el resultado de los debates nacionales sobre el futuro de la Unión, el documento final servirá de punto de partida para los debates de la Conferencia Intergubernamental, que adoptará las decisiones definitivas.

### **Foro**

Para ampliar el debate y asociar al mismo a todos los ciudadanos, se abrirá un foro a las organizaciones que representen a la sociedad civil (interlocutores sociales, medios económicos, organizaciones no gubernamentales, círculos académicos, etc.). Se tratará de una red estructurada de organizaciones que serán informadas con regularidad de los trabajos de la Convención. Sus aportaciones se incluirán en el debate. Estas organizaciones podrán ser oídas o consultadas sobre cuestiones específicas, según las modalidades que deberá definir el Praesidium.

### **Secretaría**

El Praesidium contará con la asistencia de una secretaría de la Convención, que será asumida por la Secretaría General del Consejo. Podrán incluirse en ella expertos de la Comisión y del Parlamento Europeo.