

Richard  
Von WEIZSÄCKER

Jean-Luc  
DEHAENE

David  
SIMON

## LAS IMPLICACIONES INSTITUCIONALES DE LA AMPLIACIÓN

---

*Informe de la Comisión Europea*

El 1 de septiembre de 1999, el Profesor Romano Prodi, nombrado Presidente de la Comisión Europea, invitó a los Sres. Jean-Luc Dehaene, antiguo Primer Ministro de Bélgica, Richard von Weizsäcker, antiguo Presidente de la República Federal de Alemania, y Lord Simon de Highbury, antiguo Presidente de British Petroleum y ex-ministro, a que dieran su opinión con total independencia, para mediados de octubre, sobre las implicaciones institucionales de la ampliación con vistas a la futura Conferencia Intergubernamental.

Este Grupo tenía el mandato de determinar los problemas de carácter institucional que habían de resolverse y de argumentar porqué dichos problemas debían ser examinados por la citada Conferencia. No debía presentar propuestas concretas: esta tarea compete a los Estados miembros y a las instituciones tanto antes como durante la Conferencia.

El Grupo se reunió varias veces durante los meses de septiembre y octubre bajo la presidencia del Sr. Dehaene.

El Grupo presentó su informe el 18 de octubre.

# 1. Observaciones previas: El desafío

## 1.1 La reforma urge

La estructura institucional de la Unión Europea se creó en la década de los años cincuenta para una Comunidad de seis Estados miembros. Era una construcción sumamente original y ha sido útil para Europa. Las instituciones son en gran medida responsables de que las relaciones políticas, sociales y económicas entre los Estados y las sociedades de Europa Occidental hayan sufrido una transformación fundamental de forma equilibrada y pacífica. Obviamente, los elementos básicos de esta estructura deben mantenerse.

Sin embargo, disponemos ahora de claros indicios de que el sistema ya no funciona como debería en una Unión compuesta por quince miembros. Así, automáticamente se plantea el interrogante de si las instituciones, según fueron concebidas originalmente, podrán ser útiles para una Unión que previsiblemente en el futuro contará con veinticinco, treinta o incluso más miembros. Desde la década de los años cincuenta, el marco institucional se ha visto modificado por tratados sucesivos, pero no se ha realizado ninguna reforma exhaustiva. Este es el desafío al que más tarde o más temprano habremos de enfrentarnos.

Los Estados miembros coinciden en este punto. Cuando firmaron el Tratado de Amsterdam reconocieron la necesidad de realizar, llegado el momento, una reforma institucional global que hiciera posible que una Comunidad ampliada funcionase eficazmente. Este acuerdo se plasmó en Amsterdam en un Protocolo anejo a los Tratados europeos.

Dicho Protocolo establecía un enfoque en dos fases: una reforma limitada antes de la primera ampliación y una reforma global antes de que el número de los Estados miembros excediera de veinte.

Ciertos acontecimientos positivos acaecidos desde Amsterdam han difuminado esta distinción. Se están llevando a cabo negociaciones con seis países candidatos y es probable que el Consejo Europeo de Helsinki abra las negociaciones con un nuevo grupo de países. Esto significa que es muy posible que la primera ampliación de lugar a que el número de miembros de la Unión exceda de veinte y que, en todo caso, el periodo de tiempo transcurrido entre la primera y la segunda ampliación sea más breve de lo inicialmente previsto. Habida cuenta de esta evolución, que podría agilizarse en los meses venideros, el Grupo ha llegado a la conclusión de que el espíritu del Protocolo de Amsterdam, las necesidades del sistema institucional de la Unión y las dificultades inherentes a un calendario limitado, implican que **la tarea de la reforma global se emprenda de inmediato**. Es posible que no haya otra mejor ocasión en el futuro.

## 1.2 La ampliación es imperativa

Los Estados miembros coinciden también en que la ampliación constituye un objetivo de tanta importancia política e histórica, tanto para la Unión como para los países candidatos, que no puede demorarse o aplazarse por no haber concluido la reforma institucional. La actual generación de líderes europeos se halla ante el reto de culminar el objetivo fundamental de la ampliación, resolviendo también al mismo tiempo una de sus consecuencias: la necesidad de una reforma tal que permita el eficaz funcionamiento de una Unión ampliada.

El Consejo Europeo de Colonia consideró que, para no demorar la ampliación, era necesario que la futura Conferencia Intergubernamental hubiese concluido a finales del año 2000. **El Grupo asume ese plazo como imperativo.**

## 1.3 El desafío

Así pues, el desafío consiste en determinar los elementos de la reforma que son necesarios y en apuntar los medios aplicables en el año 2000.

En lo que respecta al primer aspecto - los elementos de la reforma - el Grupo ha observado que las tres cuestiones definidas en Colonia tenían repercusiones o consecuencias que trascendían con creces la aparente simplicidad de su formulación. El Grupo preconiza un planteamiento más amplio que incluya una reorganización de los textos del tratado para evitar constantes revisiones.

En cuanto al segundo aspecto - los medios para lograr la reforma - el Grupo sugiere que, a la luz de Amsterdam, se debería adaptar el procedimiento de negociación y que la aceleración resultante podría, si existe la suficiente determinación política, desembocar en un paquete de reforma más sustancial, respetando el plazo establecido.

## 1.4 Conectar con los ciudadanos

Como parte de su tarea, el Grupo ha debatido la necesidad de que la gobernación de los asuntos europeos sea más sencilla y más clara y de que el funcionamiento de las instituciones sea más transparente, más flexible y más responsable. El hecho de que la mayoría de los europeos no comprendan el funcionamiento de nuestras instituciones es sin duda un problema que los gobiernos deben estudiar. Esto no está directamente relacionado con la ampliación, aunque es obvio que los ciudadanos de los nuevos Estados miembros estarán aún más desorientados que los de los Estados miembros que han vivido cincuenta años de integración europea. **Debemos encontrar la manera de conectar o volver a conectar con los ciudadanos:** es necesario desmitificar el porqué y el cómo del funcionamiento de las instituciones y de quienes las controlan.

La transparencia supone claridad y comprensión ciudadana de los fines y objetivos. Consciente de ello, la *"Declaración del Milenio"*, que está

elaborando la presidencia finlandesa de cara al Consejo Europeo de Helsinki, cobra importancia. Podría ser útil incorporar el texto de esta declaración en un preámbulo del futuro tratado.

Del mismo modo, la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, preconizada en las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia, contribuiría a destacar ante la opinión pública la legitimidad e importancia de las instituciones. Tal como señaló el Consejo Europeo, habrá que examinar si es necesario integrar dicha Carta en los tratados y, en caso de que así sea, la forma de realizarlo.

La reorganización de los tratados, propuesta en este informe, contribuiría, de forma colateral, a la simplicidad y claridad necesarias para que el conjunto sea más comprensible. Otro tanto podría hacerse con objeto de clarificar la redacción de la legislación secundaria y del presupuesto. Al proceder a la reforma institucional, los negociadores deberían, por lo menos, tener siempre presentes los objetivos fundamentales de claridad, simplicidad y transparencia.

La claridad y la comprensión pública suponen también que, a largo plazo, los Estados miembros deberán pronunciarse sobre la extensión geográfica definitiva de la Unión. El Grupo no sugiere que se deba hacerlo ya, pero es un problema que no hay que olvidar.

## 2. Eficacia de las instituciones

### 2.1 Justificación del cambio

Es evidente que la estructura institucional de la Unión ha dado muestras de agotamiento en los últimos años. Todo el mundo admite que el Consejo no funciona bien: toma de decisiones parsimoniosa, debates interminables, falta de coordinación entre los numerosos y excesivos Consejos, abundantes problemas operativos y legislativos cuya resolución se deja en manos de los Jefes de gobierno, recortando así su capacidad de ejercer su liderazgo estratégico.

La eficacia del procedimiento institucional también se ha visto claramente obstaculizada por la insatisfactoria actuación de la Comisión. Ésta ha admitido las deficiencias de su gestión, analizadas en un controvertido informe elaborado por expertos independientes.

El propio Parlamento Europeo ha visto como sus poderes se incrementaban de resultas de los sucesivos tratados pero sin llegar a tener entre la opinión pública la repercusión proporcional que correspondería a una cámara electa.

El equilibrio entre las instituciones, elemento esencial de estabilidad y eficacia del sistema, también se halla sujeto a presiones.

Un aumento considerable del número de participantes incrementa automáticamente los problemas de toma de decisiones y de gestión. Los intereses son más diversos, la discusión más lenta, las decisiones más difíciles, la gestión más compleja. En la actualidad ya se vislumbran los problemas de actuación de las instituciones europeas, problemas que afectan al funcionamiento del triángulo institucional básico: Comisión, Consejo y Parlamento. No cabe duda de que estos problemas se intensificarán. La reforma institucional es necesaria con objeto de resolverlos.

La necesidad de la reforma, reconocida en el Tratado de Amsterdam, condujo a que el Consejo Europeo de Colonia identificara tres aspectos cuyo examen es imprescindible: dimensión y composición de la Comisión, ponderación de los votos en el Consejo (que incluye una nueva ponderación, la doble mayoría y el umbral de la mayoría cualificada) y ampliación del voto por mayoría. El Grupo cree que estos aspectos no se pueden debatir por separado. En primer lugar, debido a que abarcan más temas de lo que parece a simple vista. Por ejemplo, se suele considerar que la ampliación del procedimiento de codecisión con el Parlamento es una consecuencia democrática de la ampliación del voto por mayoría. En segundo lugar, porque los argumentos que han llevado a elegir estos aspectos son también válidos en otros casos. Por ejemplo, es evidente que la Comisión no es la única institución en la que el número de miembros planteará problemas.

Los aspectos planteados por el Consejo Europeo son, sin duda alguna, de gran importancia pero han de ser examinados en el contexto de una reforma institucional de mayor envergadura.

En una Unión mayor y más diversificada, la flexibilidad del marco institucional cobra aún más importancia que en la actualidad. La ampliación incrementará la diversidad. Esto no quiere decir que los Estados miembros puedan sustraerse a la política que quieran: la Unión Europea no sobreviviría si los Estados miembros pudiesen elegir a su antojo entre las obligaciones de la Unión. En cambio, sí quiere decir que, en un conjunto de Estados miembros más heterogéneo, algunos querrán avanzar más deprisa o más lejos que otros. Querrán proseguir las políticas, objetivos y logros comunes acordados en la Unión. Por lo tanto, querrán desarrollar formas de cooperación más estrecha entre ellos. Esto parece tan legítimo como indispensable.

De no existir esta posibilidad, los Estados miembros tenderán a cooperar al margen de la Unión (Schengen) o del marco institucional de la Unión (Euro 11). Estas soluciones afectan al equilibrio institucional de la Unión y privan a los Estados miembros y a sus ciudadanos de las garantías jurídicas que un marco institucional confiere.

La flexibilidad no va en modo alguno en contra de los países candidatos y no impedirá la adhesión. Al contrario, es probable que las negociaciones de adhesión se agilicen si en algunas de las cuestiones más espinosas la cooperación más estrecha constituye una opción real. El principio de que las iniciativas de flexibilidad están abiertas a todos los Estados miembros que cumplan las condiciones necesarias siempre ha sido norma en la Unión Europea. En caso necesario, debe ratificarse.

Es necesario estudiar y realzar la eficacia de la representación de las instituciones europeas en las relaciones exteriores. La capacidad de desempeñar un importante cometido en la escena mundial ha sido durante varias décadas una de las fuerzas motrices de la integración europea. Las fuerzas globalizadoras realzan este anhelo. Una Unión Europea ampliada tendrá, incluso más que en el presente, la capacidad, y es de esperar que también la voluntad, de desempeñar este importante cometido en una economía globalizada. Este, indudablemente, debe ser uno de sus principales objetivos.

## **2.2 Propuestas**

### *2.2.1 La Comisión*

Desde la conclusión de las negociaciones del Tratado de Amsterdam, ha quedado acordado implícitamente que la Comisión Europea crecerá numéricamente de forma paralela a las sucesivas ampliaciones. Por razones comprensibles, la mayoría de los Estados miembros no admiten la perspectiva de una Comisión en la que su país no esté representado. Sin embargo, la Comisión no es, y no debe llegar a ser, una asamblea de delegados nacionales. Es una institución europea sumamente original que debe desempeñar una

función crucial tanto en la toma de decisiones como en las tareas de gestión. Por este motivo debe seguir siendo eficaz, operativa y respetada. El Grupo considera que para conservar estas características en un organismo más amplio es esencial reforzar la autoridad del Presidente y clarificar la responsabilidad individual de los miembros de la Comisión. Estos dos aspectos deberán examinarse en la Conferencia Intergubernamental, junto con la cuestión del número de comisarios y de la composición de la Comisión, mencionada en las conclusiones del Consejo Europeo.

El Tratado de Amsterdam ha reforzado la autoridad del Presidente de la Comisión. El Grupo cree que, para que el Presidente pueda hacer frente de forma eficaz al mayor número de miembros, es necesario reforzarla aún más. Debería tener una influencia más efectiva en el nombramiento y la selección de los comisarios. Se le debería conferir una autoridad clara para organizar, coordinar y dirigir la actuación de la Comisión.

Los recientes acontecimientos han suscitado la cuestión de la responsabilidad individual de los comisarios y de cómo conciliarla con la responsabilidad colectiva de la Comisión. El Presidente Prodi ha resuelto esta cuestión de manera informal exigiendo previamente a los comisarios el compromiso de dimitir si él lo considera necesario. El Grupo opina que esta solución informal debería plasmarse en el tratado, confirmando así la autoridad del Presidente, sin que ello suponga menoscabo alguno del carácter colegial de la Comisión. De este modo se clarificarían también los respectivos poderes del Parlamento y del Presidente por lo que respecta a la actuación y el ejercicio de las funciones de los comisarios.

### *2.2.2 Voto por mayoría cualificada*

La necesidad de que el voto por mayoría cualificada sea norma en una Unión ampliada, si se quiere que la toma de decisiones siga siendo eficaz, no necesita explicación alguna. Cuando es necesaria la unanimidad, el riesgo de bloqueo se incrementa proporcionalmente al número y diversidad de los participantes. Por otra parte, la propia experiencia de la Comunidad demuestra que el voto por mayoría cualificada genera un proceso de toma de decisiones dinámico, proclive al consenso, incluso aunque en realidad se vote muy raramente.

Obviamente, la ampliación del voto por mayoría debería aplicarse a los asuntos comunitarios (primer pilar), pero también es importante para los otros dos pilares.

Los tres aspectos mencionados en las conclusiones del Consejo Europeo (ampliación, nueva ponderación y umbral) están relacionados entre sí. Cualquier solución deberá guardar un correcto equilibrio y estará calculada para reforzar la capacidad decisoria de la Unión.

Cuando el voto por mayoría cualificada se aplique a cuestiones legislativas del primer pilar, el Grupo considera que el Parlamento debería tener poder de codecisión. La ampliación del voto por mayoría cualificada en dicho ámbito debería por lo tanto implicar una ampliación paralela del procedimiento de

codecisión. Es un imperativo democrático, muy adecuado para una Unión más amplia y, por consiguiente, potencialmente más remota. También contribuiría a la conveniente simplificación y transparencia de los procedimientos decisorios.

### *2.2.3 Nueva ponderación de los votos*

El Grupo acepta que la próxima ampliación a un gran número de países, en su mayoría de pequeñas o medianas dimensiones, hace necesario replantearse la importancia relativa de los Estados miembros en el proceso de toma de decisiones. Este asunto reviste importancia política y simbólica, pero el Grupo considera que carece de mandato para formular propuestas específicas a este respecto.

### *2.2.4 El Consejo*

El Consejo ocupa un lugar central en el proceso decisorio de la Unión. Prácticamente todos los Gobiernos y los observadores exteriores reconocen que no funciona bien y que, de no producirse un cambio, el aumento de la participación debilitará aún más la eficacia de la institución. Se han presentado numerosas propuestas, entre las cuales cabe destacar la formulada por la Secretaría General del Consejo (Informe Trumpf-Piris). La mayoría de estas propuestas, tales como la relativa a una reducción significativa del número de formaciones del Consejo o a un mecanismo eficaz de coordinación entre los Consejos, no requieren cambio alguno del Tratado, y el Grupo tiene la convicción de que deben impulsarse activamente de modo paralelo a la Conferencia Intergubernamental. Sin embargo, con el tiempo puede resultar necesario introducir modificaciones en el Tratado a fin, por ejemplo, de reorganizar el papel de la Presidencia o de clarificar la distinción entre las funciones legislativa y ejecutiva del Consejo. Estas modificaciones podrían contribuir a una mayor eficacia y a una mejor comprensión pública del funcionamiento del Consejo. La posibilidad de introducirlas debe quedar abierta.

### *2.2.5 El Parlamento*

El artículo 189 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea limita a 700 el número de diputados del Parlamento Europeo. De este modo, la institución queda protegida eficazmente frente a la inflación del número de diputados debida a la ampliación. Sin embargo, sería conveniente, antes de que el problema se agudice, establecer una norma sobre el modo de atribuir los escaños a los Estados miembros una vez alcanzado el límite máximo.

Las propuestas formuladas en el presente documento implican el desarrollo del papel legislativo del Parlamento mediante la ampliación del procedimiento de codecisión.

El Parlamento, al igual que las demás instituciones, debe también replantearse sus métodos de trabajo a fin de alcanzar la máxima claridad y transparencia.

### *2.2.6 Otras instituciones*

El aumento del número de Estados miembros plantea a varias instituciones problemas de tamaño, organización y eficacia. Es el caso, por ejemplo, del Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas y el Comité de las Regiones. El Grupo no desea estudiar por separado la situación de cada institución, pero considera que los Estados miembros deben atender a las sugerencias formuladas por las propias instituciones (por ejemplo, por el Tribunal de Justicia) o por comités independientes (tales como el Comité de Expertos Independientes sobre la reforma de la Comisión, que ha propuesto el nombramiento de un Ministerio Público Europeo).

### *2.2.7 Relaciones exteriores*

Jurídicamente, hoy en día sólo está garantizada una representación específica de los intereses europeos en las negociaciones mundiales cuando los debates se refieren al comercio de mercancías (por ejemplo, en la Ronda Uruguay). Debe establecerse la capacidad jurídica de la Comunidad de actuar como unidad en otros debates económicos y financieros de la escena mundial; se trata de una consecuencia lógica de la integración económica y financiera.

Por consiguiente, la Conferencia Intergubernamental deberá abordar nuevamente la cuestión de la representación externa de la Unión en aspectos tales como el comercio de servicios o en asuntos monetarios internacionales. A este respecto debe también estudiarse la cuestión de la personalidad jurídica de la Unión.

### *2.2.8 Flexibilidad*

El Tratado de Amsterdam introdujo dentro del ordenamiento jurídico europeo el concepto de una cooperación más estrecha. El Grupo es consciente de que no ha habido tiempo ni margen para aplicar esta idea, y de que acaso sea demasiado pronto para enjuiciar las disposiciones a este respecto. Pero el Grupo tampoco ignora que la mayoría de los observadores, tanto dentro como fuera de las instituciones, considera que las disposiciones del Tratado son tan complejas, y se supeditan a condiciones y criterios tales, que resultan de imposible aplicación. Dada la mayor importancia que reviste la flexibilidad institucional en una Unión ampliada, así como el hecho de que dichas disposiciones pueden incluso facilitar la ampliación, el Grupo considera que deben someterse a nuevo examen.

Debe ser posible iniciar esta cooperación por mayoría cualificada o “supercualificada” sin posibilidad de veto por parte de ningún Estado miembro, si bien con el debido respeto a los intereses de los no participantes. La Política Exterior y de Seguridad Común debe incluirse en el ámbito de una cooperación más estrecha. El proceso debe seguir abierto a todos los Estados miembros que cumplan los requisitos necesarios. Debe mantenerse el principio de que la flexibilidad es un modo de proseguir y afianzar los logros de la Unión, y no de debilitar los vínculos que unen a los Estados miembros.

## 2.3 Aplicación

Ante la urgencia de los plazos, la Unión debe extraer conclusiones de las experiencias anteriores y realizar un esfuerzo considerable por acelerar el proceso de negociación. El Consejo Europeo de Turín puso en marcha la última Conferencia Intergubernamental el 29 de marzo de 1996; nueve meses después (el 5 de diciembre de 1996) se presentó el primer borrador de propuesta de modificaciones del Tratado, y seis meses más tarde (el 17 de junio de 1997) se concluyó el Tratado.

El Grupo considera que la Conferencia Intergubernamental debe empezar por presentar un proyecto de Tratado. La experiencia demuestra que esto permite reducir a la mitad la duración de la Conferencia. Prácticamente todos los asuntos citados en este apartado se abordaron en las negociaciones de Amsterdam, y han sido objeto desde entonces de un amplio debate académico. La Comisión, por representar el interés colectivo de la Unión, siempre ha tenido derecho a formular propuestas dirigidas a las conferencias intergubernamentales. Hasta ahora, la Comisión ha sido en general cauta a la hora de ejercer este derecho. Sin embargo, dada la urgencia y la amplitud de las reformas y los exhaustivos debates previos, el Grupo considera que la Comisión debe presentar propuestas concretas y exhaustivas, en forma de un proyecto de Tratado, desde el propio comienzo de la Conferencia. En las circunstancias actuales, la Comisión tiene la grave obligación de hacer uso pleno de su derecho a presentar propuestas a la Conferencia Intergubernamental. Como es lógico, la Comisión deberá trabajar en estrecho contacto con las demás instituciones de la Unión antes de formular dichas propuestas.

Tal como se señalaba anteriormente, el Grupo es plenamente consciente de que muchos de los problemas que se plantean a las instituciones pueden solucionarse sin modificar el Tratado. No sucede lo mismo con otros, y el informe del Grupo, en cumplimiento de su mandato, se centra en estos últimos. Pero la adaptación a la ampliación debe considerarse una tarea única y de importancia fundamental, al margen de que implique o no cambios en el Tratado. Tanto el Consejo como la Comisión están inmersos en procedimientos orientados a la reforma interna, que en gran parte obedecen a la perspectiva de la ampliación. El Grupo cree que ambos ejercicios (la Conferencia Intergubernamental y una reforma que no implique cambios en el Tratado) deben llevarse a cabo de modo paralelo, englobados en un único esfuerzo, y con un mismo plazo. El Grupo observa que gran número de los cambios van en contra de prácticas asentadas desde hace largo tiempo y de intereses creados. En vista de estas dificultades, el Consejo Europeo debe conferir un mandato inequívoco que requiera un conjunto de reformas significativas que no supongan cambios del Tratado, conjunto que deberá acordarse antes del final del año próximo junto con los resultados de la Conferencia Intergubernamental, de modo que la reforma global sea eficaz.

### **3. Reorganización de los textos del Tratado**

#### **3.1 Justificación del cambio**

El Grupo cree que deben introducirse cambios significativos en el modo en que en el futuro puedan modificarse los textos que actualmente se presentan en forma de tratado. Este cambio debe basarse en una distinción del carácter de las disposiciones recogidas en los actuales Tratados.

Durante los últimos diez o quince años, la Unión ha vivido un proceso de constante modificación de los Tratados. Siempre hemos estado preparando, negociando o ratificando modificaciones de los Tratados. Muestra de ello es la situación actual: el Tratado de Amsterdam entró en vigor el 1 de mayo; el 4 de junio, el Consejo Europeo de Colonia convocaba una nueva Conferencia Intergubernamental.

La constante revisión de los Tratados es fuente de dificultades políticas en varios países miembros de la Unión. Contribuye a la sensación de inseguridad jurídica y al temor a continuas intervenciones y a la progresiva centralización, que, con razón o sin ella, existe en sectores considerables de la opinión pública. No es posible seguir por este camino en una Unión ampliada, en la que cada modificación de los Tratados tenga que pasar por 25 o más parlamentos, con los consiguientes retrasos, frustraciones y riesgos de parálisis total.

#### **3.2 Propuestas**

El Grupo propone que los textos de los Tratados actuales se dividan en dos partes:

- la parte fundamental del Tratado incluiría únicamente los objetivos, principios y orientaciones generales, los derechos del ciudadano y el marco institucional. Estas disposiciones sólo podrían modificarse, como hasta ahora, por unanimidad, mediante una Conferencia Intergubernamental y con la ratificación de cada Estado miembro. Es de suponer que dichas modificaciones serán infrecuentes;
- un texto (o textos) independiente del anterior, que recogería las demás disposiciones de los actuales Tratados, incluidas las relativas a políticas específicas. Estas disposiciones podrían modificarse por decisión del Consejo (que actuaría por mayoría “supercualificada” o por unanimidad, según el asunto de que se trate) y con el consentimiento del Parlamento Europeo (en su caso, por mayoría cualificada).

Este cambio presentaría las ventajas siguientes:

- reducir considerablemente la actual necesidad de modificar constantemente los tratados europeos;
- hacer más legible, comprensible y accesible al público la estructura institucional básica;

- introducir un procedimiento de modificación basado, al menos en parte, en una forma de voto por mayoría, con la intervención del Parlamento Europeo.

### **3.3 Aplicación**

Sobre este asunto se ha realizado una labor importante, en particular por parte del Instituto Universitario Europeo de Florencia. Ya existen textos que describen el modo de efectuar esta división. Por ello, el planteamiento propuesto en el presente informe no ocasionaría retrasos injustificados. La Comisión confiaría al Instituto Europeo el mandato de finalizar su labor en cooperación con los servicios jurídicos del Consejo, de la Comisión y del Parlamento. Esto clarificaría el debate y demostraría la viabilidad y el atractivo de una reorganización de los textos de los Tratados. Así, una vez convocada la Conferencia Intergubernamental, ésta podría partir de una propuesta concreta que le sirviera de base para la negociación si, como propone el Grupo, decide seguir esta vía.

## 4. Defensa

El mandato del Grupo se centra claramente en la reforma institucional; por ello, el Grupo se ha abstenido de formular propuestas de otro carácter. Pero es un hecho que, políticamente, la Conferencia Intergubernamental no trabajará en el vacío.

La declaración adoptada por el Consejo Europeo en Colonia sobre el reforzamiento de la política europea común de seguridad y de defensa aboga por nuevas e importantes medidas. La declaración propugna que el Consejo tenga capacidad de adoptar decisiones en todo el ámbito de la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Esto implica el desarrollo de una capacidad de actuación autónoma apoyada por una fuerza militar creíble. El Consejo Europeo también es favorable a la inclusión de funciones de la Unión Europea Occidental en las Instituciones Europeas. En consecuencia, la Unión Europea Occidental, en cuanto organismo, ya no tendría razón de ser. Se trata de iniciativas importantes y novedosas, que ponen de manifiesto una gran ambición por parte del Consejo Europeo y tienen considerable repercusión en la opinión pública.

El plazo fijado para la aplicación plena de esta declaración es el mismo que el establecido para la Conferencia Intergubernamental: finales del año 2000.

Dada esta coincidencia de plazos, así como la urgencia y la importancia trascendental de la política europea de defensa, el Grupo considera que el asunto no puede pasarse por alto en la futura Conferencia Intergubernamental. Es cuestión de fundamental importancia para el futuro de Europa y el desarrollo de la Unión Europea. Será precisa una nueva distribución institucional, la cual deberá adaptarse al marco institucional único de la Unión, y no suponer la creación de un cuarto pilar. El artículo 17 del Tratado de la Unión Europea ofrece cierto margen para la integración de la UEO en la Unión sin cambios en los Tratados. No obstante, la modificación de los Tratados muy bien podría resultar necesaria, y deberá abordarse en la Conferencia Intergubernamental.

## Conclusión

La próxima Conferencia Intergubernamental debe tener por objetivo un planteamiento global de la reforma institucional, incluida la reorganización de los actuales Tratados. En primer lugar, porque el enfoque en dos fases previsto en el Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam se ha visto superado por la ampliación y aceleración del proceso de adhesión. En segundo término, porque los aspectos abordados en las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia tienen consecuencias que van mucho más allá de los asuntos específicos a los que se refieren. Y en tercero, porque en el futuro inmediato no cabe imaginar mejor momento para una reforma institucional como la que sin duda hace necesaria la ampliación de la Unión.

Esta reforma puede - y debe - negociarse a lo largo del año próximo para culminar en un conjunto sustancial y global de reformas acordadas durante la Presidencia francesa. El desafío podrá parecer enorme. El Grupo cree que puede afrontarse con éxito si el proceso de negociación se adapta en vista de la experiencia adquirida y, en particular, la de la negociación sobre el Tratado de Amsterdam.

Tal como se señala en el informe, el Grupo cree que puede presentarse un borrador de proyecto de modificaciones de los Tratados al comienzo de las negociaciones. Dicho borrador deberá recoger los frutos de los debates celebrados durante las negociaciones para el Tratado de Amsterdam y de las reflexiones que desde entonces se vienen llevando a cabo, tanto en las instituciones como en el mundo académico. Deberá combinar la ambición con el realismo. De este modo, una negociación que comience a principios del año 2000 y prosiga con gran determinación política podría muy bien culminar en un conjunto sustancial de reformas antes del final del año.

Se trata, sin duda, de un objetivo ambicioso; pero la ampliación constituye un desafío histórico, que reviste una importancia fundamental y presenta serias dificultades, tanto para la Unión como para los países candidatos. En este momento crucial de su desarrollo, la Unión Europea no debe rebajar sus aspiraciones, sino afrontar el reto y formular ambiciones acordes con el mismo.