

LOS RETOS PRINCIPALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Alberto Navarro González*

SUMARIO

- 1.- Retos principales desde una Perspectiva Interna de la UE
- 2.- Hacia una mayor presencia de la Unión Europea en la Sociedad Internacional
- 3.- Conclusión

Me gustaría agradecer, en primer lugar, la invitación de la Universidad de Granada para que clausure estas Jornadas consagradas a la importancia e implicaciones que va a tener, de cara al futuro, el Tratado Constitucional Europeo que acabamos de refrendar en España el pasado 20 de febrero.

Como han ido destacando diversos catedráticos, profesores y expertos en la materia a lo largo de estas Jornadas, el Tratado Constitucional establece los cauces necesarios para posibilitar la futura evolución de nuestra Unión Europea. Sin un marco nuevo de referencia, el proceso de construcción europea corría el riesgo de verse constreñido por los límites que le imponían los actuales Tratados vigentes.

Sin embargo, más que volver a abundar en el significado y principales repercusiones que va a tener la previsible entrada en vigor del Tratado Constitucional Europeo hacia finales de 2006, me gustaría detenerme en destacar los principales retos a los que deberá hacer frente el proyecto europeo.

* Secretario de Estado para la Unión Europea. Conferencia pronunciada en la Universidad de Granada el 31 de marzo de 2005 en la clausura de las «Jornadas sobre la Constitución Europea».

El Tratado Constitucional Europeo no supone un paso final en el proceso de construcción de la Unión, sino que se debe concebir como un paso importante, eso sí, pero un paso más dentro de la evolución constante que ha caracterizado el proyecto europeo. Por todo ello, y a efectos de ser sistemático, destacaré a continuación dos perspectivas de la Unión Europea del mañana. En primer lugar, incidiré en la perspectiva interna de la Unión. Las «futuras ampliaciones»; el llamado «Proceso de Lisboa»; la negociación de las próximas Perspectivas Financieras; o la progresiva puesta en práctica del «Programa de la Haya» son un conjunto de asignaturas que deberán tratarse a corto plazo y de las que depende, en gran medida, la fortaleza y la vitalidad de la «Europa del mañana». Por otro lado, dedicaré unas breves palabras a la perspectiva exterior de la Unión. La UE está forjando un proyecto impregnado por una serie de valores e intereses comunes que trata de extender más allá de las fronteras de los Estados miembros. Europa, en tanto que actor global, tiene que desempeñar un papel importante en la sociedad internacional, debiendo ser un factor de estabilidad, progreso y solidaridad en las relaciones internacionales.

1. RETOS PRINCIPALES DESDE UNA PERSPECTIVA INTERNA DE LA UE

a) Las Futuras Ampliaciones

La reciente Quinta Ampliación va a entrañar, que duda cabe, grandes retos en términos de transformaciones políticas, económicas y sociales para toda la UE y sus Estados miembros. En medio de los ajustes necesarios para asegurar el funcionamiento de las instituciones comunitarias, hay que subrayar, sin embargo, que la Unión se irá enfrentando a futuras adhesiones. No cabe dar por terminada la Quinta Ampliación.

- Bulgaria y Rumanía: en el pasado Consejo Europeo de 16 y 17 de diciembre de 2004, se concluyeron las negociaciones de adhesión de Bulgaria y de Rumanía, con vistas a la firma definitiva del Tratado de Adhesión el próximo mes de abril. De aquí a la adhesión en enero de 2007, ambos países deberán hacer esfuerzos de consolidación administrativa e institucional que les permita cumplir los compromisos asumidos en el Tratado de Adhesión. De todo ello quedará constancia en el informe de seguimiento (monitoring) reforzado que llevarán a cabo la Comisión y el Consejo.
- Croacia: en febrero de 2003 presentó formalmente su candidatura a la adhesión a la Unión Europea. El Consejo Europeo del 17 y 18 de junio hizo suyo el dictamen de la Comisión, reconociendo a Croacia

como candidato a la adhesión y adoptando la decisión de iniciar las negociaciones a partir del 2005. Finalmente, en las Conclusiones del pasado Consejo Europeo de 16 y 17 de diciembre, se invitaba a la Comisión a que presentara al Consejo una propuesta de marco para las negociaciones de adhesión y se solicitaba al Consejo que alcanzara un acuerdo sobre dicho marco, con el objetivo de abrir negociaciones el 17 de marzo de 2005, siempre que se confirmara la colaboración plena de Croacia con el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (juicio en La Haya del General Gotovina). Sin embargo, después de un análisis detenido del estado de la cooperación del Gobierno croata con el TPI de la Antigua Yugoslavia, los Estados Miembros han decidido en el pasado Consejo Europeo posponer, por el momento, el inicio de las negociaciones de adhesión. Esto no quiere decir que se «cierre la puerta» a una futura entrada de Croacia, sino que se está a la espera de una plena cooperación de las autoridades croatas con el TPI.

- Turquía: en el pasado Consejo Europeo de 16 y 17 de diciembre de 2004, se dio la bienvenida a las conclusiones y recomendaciones contenidas en el Informe de Progreso y la Recomendación sobre Turquía y el Documento sobre las cuestiones que plantea la perspectiva de adhesión de Turquía, presentados al Consejo y al Parlamento Europeo el 6 de octubre. Todo ello debería traducirse en la apertura de las negociaciones de adhesión de Turquía el próximo 3 de octubre de 2005. Para que esto sea así, Turquía deberá, no obstante, firmar antes del inicio de las negociaciones, el Protocolo para la extensión del Acuerdo de Asociación CE-Turquía a los diez nuevos Estados miembros, incluido Chipre, y mostrar su disponibilidad a continuar trabajando con los Estados miembros para resolver las diferencias territoriales pendientes (cuestión de la soberanía sobre el Egeo, en la que Turquía discrepa con Grecia).
- ARYM (Antigua República Yugoslava de Macedonia): el 22 de marzo de 2004 siguió el ejemplo de Croacia y se convirtió en el segundo país balcánico en presentar formalmente su solicitud de adhesión. El CAGRE del pasado 17 de mayo aprobó unas conclusiones en las que se solicita a la Comisión que elabore el dictamen sobre la solicitud de adhesión de la ARYM. En estos momentos, las autoridades de la ARYM están preparando la contestación al cuestionario de la Comisión. Sobre la base de las respuestas macedonias, la Comisión espera completar el dictamen a lo largo de 2005. En ese caso, el Consejo Europeo del próximo diciembre podría pronunciarse sobre el dictamen y el inicio de las negociaciones.

b) El Proceso de Lisboa: Su relanzamiento

La llamada «Estrategia de Lisboa» está relacionada con el crecimiento económico de la Unión y su dimensión social. Durante los últimos años, la Unión Europea ha venido reiterando el objetivo de que en el 2010 Europa sea la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.

La estrategia acordada en Lisboa estaba diseñada sobre tres grandes ejes:

En primer lugar, preparar el paso a una economía y una sociedad basadas en el conocimiento mediante:

- la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y la I+D;
- la aceleración del proceso de reformas económicas estructurales a favor de la competitividad y la innovación (especialmente, liberalización del gas y la electricidad, los transportes y la reducción de ayudas estatales, etc.);
- la culminación del mercado interior (patente, supresión de obstáculos a los servicios, simplificación legislativa, etc.).

En segundo lugar, modernizar el modelo social europeo por medio de la educación y la lucha contra la exclusión social.

En tercer lugar, mantener el índice medio de crecimiento económico en torno al 3% anual mediante la aplicación de un conjunto de políticas macroeconómicas.

A mitad de camino recorrido, se puede decir que la Estrategia de Lisboa ha conseguido evidentes progresos, en particular en el aumento de la tasa de empleo y en el impulso al mercado interior. Sin embargo, es innegable que los avances han sido insuficientes y que es necesario dar un nuevo impulso al proceso de reformas si se quieren alcanzar los objetivos previstos para 2010.

Para hacer realidad este objetivo en el 2010, la Unión deberá hacer esfuerzos en 4 ejes primordiales:

- 1) Europa tendrá que seguir modernizando su modelo social por medio de la educación y la lucha contra la exclusión social. La creación de empleo es uno de los objetivos prioritarios, y se ha subrayado la urgencia de adecuar las actuaciones nacionales a las recomendaciones sugeridas en el informe del Grupo de Alto Nivel sobre el Empleo que presidió Wim Kok.

- 2) Se deberá hacer esfuerzos en mantener el índice medio de crecimiento económico en torno al 3% anual. Se ha reiterado la necesidad de alcanzar o mantener unas situaciones presupuestarias saneadas conforme al Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la estabilidad de los precios, con objeto de recuperar un nivel de crecimiento aceptable.
- 3) Hay que incidir – como nos comprometimos en el Consejo Europeo de Barcelona de 2002 – en el logro de una economía basada en el conocimiento con mejoras en la I+D, la realización de reformas estructurales a favor de la competitividad y la innovación y la culminación del mercado interior. El objetivo para el 2010 es dedicar un 3% del PIB a I+D, dos tercios procedentes del sector privado. Para mejorar la competitividad de la economía europea y enfrentarse al riesgo de desindustrialización se insiste en actuaciones en pro de la consecución de un mercado interior efectivo y en la mejora de la reglamentación.
- 4) Otro de los elementos a destacar es el de compatibilizar el crecimiento con el desarrollo sostenible. Se reitera así el compromiso de la Unión Europea de cumplir con los objetivos del Protocolo de Kyoto. Junto a este objetivo, se señalan los beneficios para el medio ambiente de la mejora de la eficiencia energética y un mayor uso de fuentes renovables de energía.

c) Elaboración de las Perspectivas Financieras (2007-2013)

Para poder seguir construyendo e integrando Europa, el instrumento de la financiación de la Unión se revela como un aspecto primordial. Las negociaciones que desembocarán en las perspectivas financieras son extremadamente importantes, ya que, del resultado de las mismas, dependen los recursos financieros asignados durante el período 2007-2013 a cada Estado/región de la Unión. A este respecto, cabe destacar la reciente presentación, por parte de la Comisión, del nuevo modelo de financiación de la Unión.

Se pueden identificar dos puntos básicos en la discusión. Por un lado, la necesidad de dotar de recursos suficientes a las nuevas prioridades que se formulen, con el fin de lograr los objetivos de las diferentes políticas que se pretenden desarrollar durante los próximos siete años, muy vinculadas con los compromisos de Lisboa mencionados anteriormente. Por otro lado, hay que hacer hincapié en el interés fundamental que tiene España en la materia. La reciente adhesión de los diez nuevos Estados, con una prospe-

ridad relativa que no alcanza el 50% de la media europea, no hará sino incrementar las disparidades regionales, afectando directamente la política de distribución de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. En este contexto, España se muestra dispuesta a contribuir de manera equitativa a la financiación de la ampliación de la Unión en el marco de las siguientes Perspectivas Financieras.

No obstante, es necesario un reparto equitativo de estos costes entre todos los Estados miembros teniendo en cuenta su nivel de prosperidad relativa. Y debe hacerse de manera gradual y con mecanismos de transición para que sea políticamente aceptable. Confiamos en que nuestra voluntad de contribuir en el esfuerzo y de buscar el diálogo permanente sea también compartida por los demás Estados miembros, de forma que seamos capaces de concluir entre todos con éxito el complejo proceso negociador que tenemos ante nosotros, logrando un consenso para el sistema de recursos propios y la reforma de la política regional.

d) **Ámbito de Libertad, Seguridad y Justicia: el «Programa de La Haya»**

El avance de Europa en la senda del crecimiento y del empleo no es posible sin el respeto de unas garantías mínimas en el crucial ámbito de los Asuntos de Justicia e Interior, en el marco de la llamada «Agenda de Tampere». España ha tenido siempre un particular interés contribuyendo en gran medida en el lanzamiento de numerosas iniciativas, incorporando en su ordenamiento jurídico, gran parte de los acuerdos adoptados.

El Consejo Europeo de Tampere, celebrado los días 15 y 16 de octubre de 1999, aprobó una serie de orientaciones y prioridades políticas para la creación del «espacio de libertad, seguridad y justicia» cuyos marcos había establecido el Tratado de Ámsterdam. Una vez entrado en vigor, el Tratado fijaba un plazo de 5 años – que ha vencido el 1 de mayo de 2004 – para la adopción de normas comunes en materia de visados, asilo e inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas. Las instituciones comunitarias han ido elaborando desde entonces una normativa común a nivel europeo en los cuatro capítulos básicos plasmados en el Consejo de Tampere: una política de asilo y migración común de la Unión Europea; un auténtico espacio europeo de justicia; la lucha contra la delincuencia a escala de la Unión; y una acción exterior más firme.

Transcurrido el período transitorio de 5 años, estipulado por Ámsterdam, se puede concluir que la Unión dispone de más y mejores instrumentos para continuar construyendo ese «espacio de libertad, seguridad y justicia». España ha presentado, por su parte, un memorándum, incidiendo en la importancia

de seguir profundizando en la materia. Aunque en ocasiones se haya reconocido que el ritmo de las negociaciones ha sido lento y dificultoso debido a la aplicación de la regla de la unanimidad, no se debe olvidar, sin embargo, que estamos hablando de materias propias de la soberanía nacional que se han situado bajo una política común.

Después de la elaboración de sendas Comunicaciones por parte de la Comisión, el Consejo Europeo del 5 de noviembre adoptó el llamado «Programa de la Haya», cuyo objetivo es renovar las prioridades políticas para seguir profundizando en el establecimiento de un auténtico «Ámbito de Libertad, Seguridad y Justicia». El «Programa de la Haya» incide en materias tales como la progresiva puesta en práctica de una política comunitaria en materia de asilo, inmigración y fronteras; una cooperación en materia policial y de seguridad más estrecha; Derechos Humanos y Justicia; lucha conjunta contra el terrorismo etc.

Uno de los ámbitos en los que se ha producido una particular cooperación entre los Estados miembros es, precisamente, el relativo a la seguridad y la lucha contra el terrorismo. No cabe duda de que los atentados terroristas del 11-S en Nueva York y Washington y el 11-M en Madrid, han contribuido en buena medida a impulsar la elaboración de medidas en este ámbito. La llamada «Euro-Orden» de detención y entrega; la «Declaración contra el Terrorismo»; el nombramiento del holandés Von Vries como «cabeza visible» en la lucha contra las acciones terroristas; o el propio proyecto de creación de una Agencia Europea que intercambie datos e información sensible en la materia, son todos ejemplos ilustrativos de los avances que se están dando en este ámbito a nivel comunitario.

2. HACIA UNA MAYOR PRESENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL

Me gustaría hacer hincapié, desde una perspectiva externa de la Unión, en la importancia de que Europa apueste decididamente por reforzar y consolidar su política exterior. La UE está forjando un proyecto impregnado por una serie de valores e intereses comunes que trata de extender más allá de las fronteras de los Estados miembros. Europa, en tanto que actor global, tiene que desempeñar un papel importante en la sociedad internacional, debiendo ser un factor de estabilidad, progreso y solidaridad en las relaciones internacionales.

La «política europea de vecindad» trata de fortalecer las relaciones de la UE ampliada con sus vecinos, tanto del Este de Europa como del Mediterráneo. España ve la «política europea de vecindad» como una plataforma

sobre la que se deberá levantar la Asociación Euromediterránea reforzada (una especie de «Barcelona Plus»). En todo caso, la «política europea de vecindad» no trata de jugar la baza de futuras adhesiones a la Unión, sino que trata de fortalecer sus relaciones con sus socios del Este y del Mediterráneo. Cada socio podrá llegar tan lejos como le resulte posible en función de sus méritos en el cumplimiento de los objetivos que se recojan en su Plan de Acción.

El Mediterráneo es una de las regiones con las que la Unión cultiva lazos especialmente intensos. También aquí hay que resaltar el papel de impulsor de la diplomacia española; de hecho, el próximo mes de noviembre va a tener lugar el décimo aniversario del «Proceso de Barcelona». No obstante, el Partenariado Euromediterráneo se encuentra actualmente en un momento delicado. Los próximos meses van a ser, por lo tanto, cruciales para la estabilidad y profundización del «Proceso de Barcelona».

La Federación Rusa y los Balcanes son otras tantas regiones con las que la Unión trata de fortalecer progresivamente sus contactos e intereses mutuos. El carácter estratégico de las relaciones que la UE mantiene con Rusia encuentra su mejor expresión en el desarrollo del diálogo político que tiene lugar mediante la celebración de dos cumbres anuales y un Consejo Anual de Cooperación a nivel ministerial. El próximo 10 de mayo tendrá lugar, precisamente, la Cumbre UE-Rusia, donde se tratará de avanzar decisivamente en los llamados «4 espacios». Por otro lado, cabe resaltar el compromiso de la Unión con los Balcanes Occidentales. El objetivo europeo y español es asistir a todos los Estados que están en transición del modelo de gestión de crisis al modelo de asociación y eventual integración en Europa. Con todo, España es consciente del potencial de inestabilidad aún existente en la región. España continúa, en consecuencia, con su compromiso con la política europea de estabilización, participando en las misiones e instrumentos propios de la PESD con efectivos policiales y militares. Un nuevo ejemplo de la preocupación y del compromiso de la Unión por los destinos de la región ha sido la asunción a finales de año de los mandos militares en Bosnia-Herzegovina, relevando en la materia a los mandos de la OTAN.

La Unión Europea cultiva relaciones especiales con diversas regiones del mundo. Así, la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-ALC celebrada en Guadalajara el pasado mes de mayo, subraya la importancia que va adquiriendo Iberoamérica y el Caribe para Europa. La definitiva conclusión de un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur, que siga las pautas marcadas por los Acuerdos concluidos con Méjico en 2000 y Chile en 2002 es, en este sentido, una asignatura pendiente. También se han comenzado con las negociaciones políticas para obtener Acuerdos similares con las regiones de la Comunidad Andina y Centroamérica.

Las relaciones UE-EEUU se han visto, sin duda, profundamente afectadas por la brecha abierta con ocasión de la crisis de Irak. Sin embargo, hemos estado asistiendo en los últimos meses a determinados factores que han contribuido a cambiar parcialmente la situación. Los avances de la Unión en materia de seguridad –Estrategia Europea de Seguridad– y lucha contra el terrorismo –Declaración de 25 de marzo– así como la adopción de toda una serie de iniciativas diversas han mejorado las relaciones UE-EEUU. En este contexto, ha tenido especial trascendencia la Cumbre UE-EEUU de 26 de junio en Irlanda, donde se llegó a la conclusión de 7 Acuerdos, plasmados en sendas Declaraciones, y un acuerdo UE-EEUU sobre el proyecto Galileo. Este nuevo clima que caracteriza las relaciones entre la UE y EEUU ha quedado nuevamente patente con ocasión de la reciente visita del Presidente Bush a Bruselas.

Finalmente, hay que valorar también positivamente los esfuerzos que se están realizando por parte de la Unión por fortalecer los lazos de amistad y de cooperación con África y Asia. Aún reconociendo la importancia de la vertiente del desarrollo para el continente africano, es importante poner énfasis igualmente en la dimensión política. España valora particularmente, en este sentido, la puesta en marcha por parte de la Unión Europea de la Peace Facility por importe de 250 millones de Euros para ayudar a los mecanismos de prevención, gestión y resolución de conflictos de la Unión Africana. Las relaciones entre la Unión Europea y los países asiáticos se han intensificado desde la adopción en 1994 de un Documento Estratégico. Muestra de ello son las relaciones con China, la India, Japón y Corea, así como los contactos permanentes al más alto nivel con Australia y Nueva Zelanda. Además, hay que subrayar la importancia de mecanismos tales como la Conferencia Asia-Europa o el diálogo permanente Unión Europea-ASEAN que acercan a los dos continentes.

Visto el enfoque de las relaciones exteriores de la Unión por regiones, habría que incidir en la necesidad de articular una verdadera PESC, considerando particularmente la importancia de la dimensión de la PESD. Es un hecho irrefutable que se ha avanzado mucho en este campo en los últimos años aunque queda todavía mucho por hacer para alcanzar una verdadera política exterior y de seguridad común. La crisis de Irak es sólo un recordatorio amargo en este sentido. No obstante, hoy podemos y debemos ser ambiciosos.

El Proyecto de Tratado Constitucional ha previsto las medidas necesarias para posibilitar de cara al futuro inmediato una PESC/PESD verdaderamente operativa. Depende ahora de la voluntad política de los Estados el que estos instrumentos se apliquen en la práctica. Los cambios más impor-

tantes introducidos en este ámbito en el Tratado Constitucional Europeo revisten carácter institucional. En primer lugar, se propone la creación del puesto de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, cargo que pasaría a desempeñar las funciones propias hoy del Alto Representante para la PESC y del Comisario de Relaciones Exteriores. La segunda gran modificación institucional consiste en la ampliación del recurso al voto por mayoría cualificada en el Consejo siempre que así se decida por todos los Estados miembros y en el entendido de que en materia de seguridad y defensa seguirá rigiendo la norma de la unanimidad. En tercer lugar, es importante destacar la embrionaria idea de constituir un «Servicio Europeo de Acción Exterior» que esté compuesto por funcionarios provenientes de la Comisión, de la Secretaría General del Consejo y de los propios servicios diplomáticos nacionales de los Estados Miembros. La progresiva gestación de un «Servicio Europeo de Acción Exterior» hará más fácil la articulación de una verdadera PESC.

Por lo que se refiere a la PESD, encuadrada lógicamente en el ámbito más amplio de la PESC, el Proyecto de Tratado Constitucional es particularmente ambicioso, contando por ello con el pleno apoyo del Gobierno español. España colaborará en el establecimiento de la Agencia Europea de Armamento; de la nueva célula de planeamiento civil y militar; del desarrollo de las capacidades militares y civiles de gestión de crisis en particular en las capacidades de reacción rápida y en la contribución de la PESC en la lucha contra el terrorismo. España ha apoyado la aprobación en el marco constitucional europeo de la llamada «cláusula de solidaridad y defensa mutua» de los Estados miembros y el establecimiento de una cooperación estructurada que sirva de marco para avances más ambiciosos en ese ámbito.

Cuestión fundamental para el Gobierno es que todas estas modalidades de cooperación se configuren siempre con carácter abierto, para posibilitar la adhesión de aquellos Estados que en el futuro deseen unirse a las mismas. España estará siempre presente en todas las iniciativas que hagan más Europa en este importante ámbito de la seguridad y la defensa. La Unión debe llegar así a ser uno de los grandes actores políticos de la escena internacional.

3. CONCLUSIÓN

Quería terminar esta breve intervención subrayando una afirmación hecha por Jean Claude Juncker con ocasión de la ceremonia de nacimiento del Euro en enero de 2001. Decía así: «Nuestro continente sólo es viejo cuando duda de sí mismo. Cuando no duda, Europa tiene una juventud que siempre sorprende al mundo».

Efectivamente, Europa acaba de «rejuvenecer». No sólo ha concluido quizás una de las ampliaciones más ambiciosas de la historia de la Unión Europea –a la que se unirán, como hemos visto, otras, futuras ampliaciones– sino que ha establecido los cauces que eran necesarios para garantizar la fortaleza y el desarrollo de la «Europa del mañana».

Soy consciente de que los temas europeos no siempre suscitan demasiado interés. Pero lo cierto es que la Unión Europea y el Tratado Constitucional no son una entelequia intelectual. Son los marcos de referencia que hacen de nuestra vida algo muy diferente a lo que fuimos. Soy un europeísta convencido y comprometido y por ello creo que el Tratado Constitucional que adoptamos el pasado 29 de octubre en Roma y que acabamos de refrendar en España el 20 de febrero, va a hacer posible que el proyecto europeo siga fortaleciéndose de cara al futuro.

No obstante, como hemos visto, hay que ser conscientes de que, en el día a día quedan todavía múltiples desafíos por afrontar. Estos retos nos exigirán nuevos impulsos e ideas para seguir definiendo el papel de Europa en el mundo. Seamos ambiciosos, perfilando y potenciando la Unión Europea en la sociedad internacional estaremos defendiendo al mismo tiempo los intereses de España.