

## UN NUEVO TRATADO PARA LA UNIÓN EUROPEA: EL TRATADO DE AMSTERDAM

Nuria GONZÁLEZ MARTÍN

SUMARIO: I. *Libertad, seguridad y justicia*. II. *La Unión y el ciudadano*. III. *Política exterior coherente y eficaz*. IV. *Las instituciones de la Unión*. V. *Cooperación más estrecha, "flexibilidad"*. VI. *Simplificación y consolidación de los tratados*.

El Tratado de Amsterdam constituye la tercera gran reforma<sup>1</sup> de los tratados constitutivos comunitarios.

El Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea (TUE) quizás no estimó, en su dimensión justa, la importancia que tenía para una Europa comunitaria fortalecer sus instituciones y crear un espacio social apto para sus ciudadanos, entre otros.

Los expertos comunitarios coinciden en destacar que el objetivo prioritario de los análisis jurídicos en aquel momento estaban centrados en la moneda única, en el Euro.

El Tratado de Amsterdam, por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las comunidades europeas y determinados actos conexos, se configura después de la Conferencia Intergubernamental,<sup>2</sup> iniciada en marzo de 1996 y culminada en junio de 1997, en el que se adoptaron una serie de propósitos para una formulación legal de un nuevo tratado.

Así, surge el Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997 y en vías de ratificación, en la actualidad, hasta la presentación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad, momento en el cual entrará en vigor, según el apartado 2 del artículo 14 del tratado.

<sup>1</sup> Las dos primeras reformas a las que hacemos referencia son: el Acta Única Europea de 1987 y el Tratado de Maastrich de 1993.

<sup>2</sup> La Conferencia Intergubernamental es el mecanismo formal de revisión de los Tratados.

A un paso de finalizar el siglo XX, Europa demanda, más que nunca, la necesidad de ir evolucionando y mejorando la normatividad comunitaria, en un proceso de perfeccionamiento que implique una puesta en común y resolución de sus factores de riesgo tales como el desempleo, la presión migratoria, el terrorismo, las ampliaciones de la Unión Europea, desequilibrios ecológicos, etcétera. El nuevo tratado pretende "rescatar", parece que de la mejor manera, todas las "partidas" olvidadas después del auge del mercado único y la moneda única. En ese sentido, el Tratado de Amsterdam establece modificaciones significativas que auguran un futuro más que prometedor.

El Tratado de Amsterdam en su artículo primero enuncia que "el Tratado de la Unión Europea queda modificado de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo" y continúa diciendo en su inciso quinto, que el artículo B del Tratado de la Unión Europea se sustituye quedando la redacción de la siguiente manera:<sup>3</sup>

La Unión tendrá los siguientes objetivos:

Promover el progreso económico, social y un alto nivel de empleo, y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social, y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado.

Afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común [...]

Reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión.

Mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia.

Mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo con el fin de examinar la medida en que las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente tratado deben ser revisadas, para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios.

Los objetivos de la Unión se alcanzarán conforme a las disposiciones del presente tratado, en las condiciones y según los ritmos previstos, y

<sup>3</sup> Sin olvidar las posibles modificaciones que puedan tener lugar antes de su entrada en vigor; por lo tanto, aún no es un texto vinculante, y los comentarios sobre el mismo en el presente artículo sólo podrán usarse, por tanto, a efectos de referencia.

en el respeto del principio de subsidiariedad tal y como se define en el artículo 3 B del tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Ante tal panorama propositivo, las áreas modificadas están centradas en seis rubros que a continuación expondremos.

### I. LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

Las modificaciones del tratado relativas a la libertad, seguridad y justicia son básicamente las siguientes:

- Fomentar una zona de libertad, seguridad y justicia para todos; así como establecer una política de seguridad comunitaria.
- Proteger los derechos inherentes a la libre circulación de personas.
- Se refuerza el reconocimiento y la protección de los derechos fundamentales y el Estado de derecho; se da relevancia a la confirmación de los derechos sociales, tal y como se definen en la Carta Social Europea de 1961 y la Carta Comunitaria de Derechos de 1989.
- Se establece un mayor interés por los temas relativos al asilo, a los visados y a los migrantes para evitar prácticas xenófobas o discriminatorias; asimismo se van a adoptar medidas para evitar que los solicitantes deban esperar demasiado tiempo el resultado de sus solicitudes; igualmente, se garantizan los datos personales.
- Igualdad de sexos, de oportunidades, de protección social.
- “Cooperación reforzada” para la supresión de controles fronterizos en las carreteras y aeropuertos a través, fundamentalmente, del Acuerdo de Schengen (Irlanda y Reino Unido no están vinculados por el acuerdo; no obstante, pueden participar en él en cualquier momento).
- Acción común en el ámbito policial y judicial en materia penal, mediante la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia, así como del terrorismo, los delitos contra los niños, tráfico de drogas y fraude. La acción de cooperación policial, incluida también la de la Oficina Europea de Policía (Europol), estará sujeta a un control judicial adecuado por parte de las autoridades nacionales competentes. Europol se encargará de colaborar para prevenir y luchar contra las formas más peligrosas de delincuencia internacional que incluye tráfico de drogas,

trata de seres humanos, tráfico de sustancias nucleares y radiactivas, contrabando de inmigrantes y un largo etcétera. Asimismo, Europol facilita el intercambio de información entre Estados miembros, analiza datos e informa a las autoridades.

## II. LA UNIÓN Y EL CIUDADANO

El Tratado de Amsterdam determina o trata de determinar una serie de directrices para el empleo a nivel comunitario que son, fundamentalmente: crear una nueva cultura de la empleabilidad en la Unión Europea que paralelamente implique un grave problema que arrastra la Unión; combatir el desempleo de larga duración y el juvenil, sobre todo; beneficiar tanto a empresas como a trabajadores de nuevas tecnologías y de las condiciones de los nuevos mercados; y fomentar la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, para así desarrollar la capacidad de crecimiento de las economías de la Unión Europea. En definitiva, el objetivo es alcanzar una mejora significativa y duradera de los índices de empleo en Europa, para ello estipula lo siguiente el nuevo tratado:

- Acuerdos sobre la política social; aunque son los Estados miembros los que tienen que responsabilizarse de sus políticas de empleo, se proclama, ante todo, una coordinación de políticas sobre empleo.
- Una vez más, lucha contra la exclusión social; y en este sentido no se desdeña la posibilidad de la integración y admisión de la diversidad cultural, así como la igualdad de oportunidades.
- Acción común en contra del desempleo; se institucionaliza el problema del desempleo a un nivel comunitario, con apoyo y adaptación de la escala nacional.
- De manera paralela, fomentar un alto nivel de empleo, facilitando la transición de la escuela al trabajo; perfeccionar los planes de formación, entre otras de las medidas a adoptar.
- Representación y defensa colectiva en terceros países.
- Lucha contra la marginación y la pobreza a través del “modelo sociable europeo”.
- Acogerse a representación diplomática y consular de cualquier Estado miembro en los terceros países en que su país no esté representado.
- Votar y ser elegible en las elecciones municipales y europeas en el Estado en el que se reside, aún sin poseer la nacionalidad.

- La ciudadanía europea es complementaria y no sustituta de la nacional. Los derechos civiles que entraña son simplemente derechos suplementarios.
- Protección y estrategias medioambientales. La Comisión sería la encargada de introducir regímenes especiales de estímulo a la protección de los derechos laborales y a la protección del medio ambiente, con el objeto de recompensar la observancia de las normas sociales y medioambientales internacionales, mejor que castigar mediante sanciones comerciales.
- Cooperación aduanera.
- Se establece un especial énfasis en cumplir con el principio de subsidiariedad, según el cual, la comunidad debe actuar únicamente cuando puedan obtenerse mejores resultados con sus intervenciones.
- Protección de la salud humana, previniendo enfermedades y evitando fuentes de peligro.
- Mejorar la calidad de redacción legislativa, y el acceso a la información. Paralelamente, se solicita transparencia y claridad.

### III. POLÍTICA EXTERIOR COHERENTE Y EFICAZ

Este es uno de los tres grandes pilares en los que se apoya la Unión Europea, el de la política exterior y de seguridad común (PESC). Se estima que la Unión conseguiría grandes metas si esos intereses que tienen en común se defienden entre los quince Estados miembros. En este sentido se estipula:

- Una política exterior y seguridad común (PESC); estableciendo estrategias con objetivos, duración y medios para lograrlos.
- Votación por mayoría cualificada para la toma de decisiones en el ámbito del PESC, adoptadas por el Consejo Europeo.
- Capacidad de la Unión para celebrar acuerdos internacionales para desarrollar su política exterior.
- Mayor eficacia en el ejercicio diplomático, así como capacidad económica (relaciones internacionales, seguridad y desarrollo económico).
- Y en esa misma dirección, cooperación de las misiones diplomáticas y consulares.

## IV. LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN

Una de las grandes metas del nuevo tratado consiste en mejorar los aspectos institucionales para mejorar la Unión Europea. No obstante, parece que el objetivo no se alcanzó, y tenemos ya a un Parlamento Europeo decepcionado ante las reformas del Tratado de Amsterdam; no se ha cambiado, por ejemplo, el proceso de toma de decisiones comunitario, cambiando la unanimidad por la mayoría cualificada para las votaciones en materia de lucha contra los delitos más comunes en la actualidad, en la Unión Europea, como son el tráfico de drogas, las sectas, la pederastia, el crimen organizado, entre otros. No obstante, parece que el tratado actúa con la mejor intención y tenemos que:

- Se exponen procedimientos transparentes, democráticos, con instituciones fuertes y eficaces.
- Se limita el número de miembros del Parlamento Europeo a 700.
- Se extiende la posibilidad de adoptar decisiones de mayoría cualificada a nuevos ámbitos de actuación política de la Unión, como por ejemplo en relación con la ampliación de nuevos Estados miembros.
- Se refuerza la Presidencia de la Comisión Europea. El próximo presidente de la Comisión será también designado por los jefes de Estado o gobierno, pero su nombramiento no será efectivo hasta que el Parlamento dé su acuerdo.
- Se amplía la competencia del Tribunal de Justicia en lo relativo a la salvaguarda de los derechos humanos.
- Se otorga mayor autonomía administrativa al Comité de las Regiones.

## V. COOPERACIÓN MÁS ESTRECHA, "FLEXIBILIDAD"

Si caracterizaba a la Unión Europea la famosa frase de la "Europa de las dos velocidades", ahora, más que nunca que se prevé la posibilidad de la entrada de los Países de la Europa Central y Oriental (PECOS),<sup>4</sup> Europa debe acomodar la diversidad de sus Estados miembros, dando lugar, a través del Tratado de Amsterdam a:

<sup>4</sup> Se prevé la entrada, en breve, de una decena de países de PECOS, concretamente: Hungría, Polonia, Rumanía, República Eslovaca, Letonia, Estonia, Lituania, Bulgaria, República Checa y Eslovenia. Además de Chipre y Malta.

- Una “cooperación más estrecha” dando “flexibilidad” o ciertas garantías a Estados miembros que se encuentren en una situación de desventaja, con la posibilidad de nivelarse con el resto de los Estados miembros.
- Se manejan una serie de pautas para lograr la “cooperación más estrecha” como condiciones generales que establezcan un marco claro de la mencionada cooperación. Asimismo, los Estados miembros que tengan la intención de instituir una “cooperación más estrecha” podrán hacer usos de las instituciones, procedimientos y mecanismos previamente establecidos para la cooperación entre ellos.

Las medidas tomadas tienen un sólo objetivo que es buscar niveles de igualdad efectivos entre todos los miembros de la Unión Europea.

#### VI. SIMPLIFICACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LOS TRATADOS

Esta, la simplificación y consolidación de los tratados, es una necesidad que se demanda casi, digamos, desde los orígenes o nacimiento de la Comunidad Europea. Con el paso del tiempo, se fue configurando una legislación europea cada vez más laberíntica que hacía difícil, por no decir imposible, el estudio del acervo comunitario. Hoy, con el nuevo tratado, se trata, por cuestiones de orden legislativo, de realizar una simplificación de los tratados comunitarios, así como un esfuerzo más de transparencia al derecho comunitario.

En la actualidad existen una docena de tratados y actos básicos sin mencionar los protocolos, por lo que se plantea, ante todo, lo siguiente: la simplificación de los tratados como una labor separada, con miras a una consolidación de los tratados pertinentes.