

## RELACIONES INTERNACIONALES



# BOLETÍN *EUROPA AL DÍA*

## EL TRATADO DE AMSTERDAM

*N.º 15*

*Año 1999*

Se prohíbe la reproducción total o parcial del contenido de este Boletín *Europa al Día* sin citar la fuente o sin haber obtenido el permiso del Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos de España.

## EL TRATADO DE AMSTERDAM

En el presente número, vamos a hacer un breve análisis de las novedades que introduce el Tratado de Amsterdam, que se encuentra en proceso de ratificación y se espera entre en vigor en el presente año. Este Tratado, es el fruto de los trabajos emprendidos en la Conferencia Intergubernamental, CIG, desde marzo de 1996 hasta junio de 1997.

La Unión Europea se ve enfrentada a una abrumadora serie de exigencias en el umbral del siglo XXI: rápida evolución de la situación internacional; globalización de la economía mundial y sus consecuencias en el empleo, competitividad y creación de puestos de trabajo; terrorismo, delincuencia y tráfico de drogas; presión migratoria, desequilibrios ecológicos y amenazas a la salud pública. Estos son los problemas a los que la Unión ha tenido que hacer frente en un momento en que las instituciones políticas en general se ven cuestionadas por un público cada vez mejor informado.

Además, la futura ampliación de la Unión representa tanto una oportunidad única como un importante desafío.

Los temas en los que nos vamos a centrar son los siguientes:

- Libertad, seguridad y justicia
- Políticas de la Unión en
- Beneficio de los ciudadanos
- La política exterior
- Las instituciones de la Unión
- Cooperación más estrecha - "flexibilidad"
- Simplificación y refundición de los Tratados

### **Libertad, seguridad y justicia**

Los ciudadanos desean vivir en una Unión en la que se respeten plenamente sus derechos fundamentales. Desean, asimismo, poder residir y circular libremente dentro de la Unión, sin temor a amenazas a su seguridad personal.

Las modificaciones del Tratado relativas a la libertad, la seguridad y la justicia reafirman los principios fundamentales en los que se basa la Unión y refuerzan el compromiso de la Unión con los derechos fundamentales. Por primera vez es posible adoptar medidas en el caso de que se produzcan violaciones graves y constantes de los derechos fundamentales en los Estados miembros. En este contexto, y dado el grado de protección de los derechos fundamentales en los Estados miembros de la UE, el Tratado aborda la cuestión del asilo para los nacionales de los Estados miembros. Asimismo se han tomado medidas para fortalecer el compromiso de la Unión con la no discriminación y con la igualdad entre el hombre y la mujer, y para garantizar a los ciudadanos una protección adecuada de sus datos personales en la medida en que las instituciones estén involucradas.

Los ciudadanos de la Unión reclaman legítimamente poder beneficiarse plenamente de la libertad de circulación permitida por el desarrollo de la Unión Europea y, al mismo tiempo, estar protegidos de las amenazas a su seguridad personal. Se han incorporado al Tratado las siguientes modificaciones:

\* Se han incluido medidas comunes sobre cuestiones como el asilo, los visados, la inmigración y los controles en las fronteras exteriores con arreglo a las normas y a los procedimientos comunitarios. Dado que el objetivo de la libre circulación de personas ya está consagrado en el Tratado CE por constituir un elemento importante del mercado interior, lógicamente la Unión debe tratar todos estos asuntos de manera efectiva para que dicho objetivo se haga realidad en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del nuevo Tratado. Aparte de los visados, existirá un período transitorio de cinco años, por la especial naturaleza del asunto tratado, durante el cual los Estados miembros tendrán derecho de iniciativa junto con la Comisión, y el Consejo se pronunciará por unanimidad, antes de llegar a una posible decisión de cambiar a la votación por mayoría y a la codecisión con el Parlamento Europeo al final de dicho período.

\* Dado que los objetivos del acuerdo Schengen, el cual ha establecido ya una zona de libre circulación de personas entre 13 Estados miembros, coinciden con los que contiene el nuevo Tratado, los logros de Schengen deberán incorporarse al marco de la Unión.

\* Se ha tenido en cuenta la situación específica del Reino Unido y de Irlanda mediante el reconocimiento de su zona común de desplazamiento y de su derecho a efectuar controles de las personas en sus fronteras. Asimismo, el Tratado dispone que el Reino Unido e Irlanda podrán decidir no tomar parte en la adopción de las medidas adoptadas con arreglo al nuevo Título relativo a los visados, el asilo y la inmigración; en caso de que cualquiera de estos países decidiera no participar desde el comienzo, aún le sería posible acogerse a cualesquiera de las medidas adoptadas en fecha posterior. Aparte de las normas sobre los visados, se aplican disposiciones semejantes a Dinamarca, que, además, no tomará parte en la elaboración y aplicación de aquellas decisiones que tengan consecuencias desde el punto de vista de la defensa.

\* No obstante, el hecho de permitir la libertad de desplazamiento de un Estado miembro a otro sin fronteras interiores no debe socavar en modo alguno la seguridad de los ciudadanos que residen en la Unión. La delincuencia y las actividades delictivas, tales como el terrorismo, los delitos contra los niños, el tráfico de drogas y el fraude, así como el racismo y la xenofobia, trascienden las fronteras nacionales. Por consiguiente, la Unión debe poder ampliar, en la medida necesaria, a través de dichas fronteras la protección de sus ciudadanos frente a estos flagelos y proporcionarles un entorno seguro para vivir. Las modificaciones del Tratado en este ámbito,

que poseen las características particulares de la cooperación exterior de la Comunidad en estos ámbitos, intensificarán en gran medida la capacidad de la Unión de tomar medidas más eficaces para impedir y luchar contra la delincuencia, así como para mejorar la cooperación policial y judicial en materia penal. Asimismo se intensificaría la cooperación en los Estados miembros entre las fuerzas policiales, aduaneras y otros cuerpos de seguridad especializados a fin de prevenir, detectar e investigar los delitos. También se mejorará de forma considerable el impacto operativo de la Oficina Europea de Policía (Europol). Además del incremento del alcance y de la eficacia de los instrumentos jurídicos de que dispone la Unión y además de la atribución de funciones más amplias tanto al Parlamento Europeo como al Tribunal de Justicia, la acción de la Unión en estos ámbitos cambiará cualitativamente.

### **Políticas de la Unión en beneficio de los ciudadanos**

Si bien conseguir que la Unión adquiriera mayor significación y sea más comprensible para el ciudadano constituye uno de los principales objetivos que han inspirado todo el trabajo de la Conferencia y se refleja a lo largo de todo el nuevo Tratado, se ha abordado explícitamente una serie de cuestiones que inciden más directamente en los ciudadanos en su vida cotidiana y en la forma en que perciben la Unión:

\* Los ciudadanos quieren tener la oportunidad de trabajar. El desempleo tiene consecuencias directas sobre los ciudadanos. En sucesivos Consejos Europeos se ha reconocido que el mantenimiento y la creación de puestos de trabajo constituyen el problema más importante al que se enfrenta la Unión Europea. Aunque los asuntos relacionados con el empleo deben seguir siendo, en lo esencial, competencia de cada Estado miembro, la cuestión del empleo será abordada también a escala europea, en apoyo de la actuación adoptada a escala nacional. El nuevo Tratado especifica el fomento de un elevado nivel de empleo como un objetivo. Asimismo sienta una base explícita del Tratado para una estrategia coordinada en materia de empleo, y establece un proceso de coordinación sobre la política de empleo a escala comunitaria, que supondrá la adopción de directrices en materia de empleo y evaluaciones anuales de medidas nacionales con objeto de garantizar la coherencia. También podrían adoptarse medidas de incentivo pensadas para estimular la cooperación entre Estados miembros y apoyar actuaciones innovadoras en este ámbito.

\* Los ciudadanos desean una sociedad decente, no sólo para ellos mismos sino para todos. La CIG ha integrado en el Tratado el Acuerdo sobre la Política Social, que anteriormente se aplicaba únicamente a 14 Estados miembros, estableciendo, por consiguiente, un marco jurídico único, coherente y eficaz para la actuación comunitaria en este ámbito. Las disposiciones de este capítulo se han reforzado, en particular para contribuir a la lucha contra la exclusión social, así como para garantizar la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato del hombre

y de la mujer en el trabajo, incluido el principio de igualdad de remuneración para trabajo igual o trabajo de igual valor.

\* Los ciudadanos quieren vivir en un medio ambiente limpio. Los problemas ambientales no respetan fronteras; siguen la corriente de un río o la dirección del viento. Las disposiciones actuales del Tratado reflejan la naturaleza transfronteriza de tales problemas, así como el alto grado de apoyo público para que se actúe a escala de la Unión. El Tratado define la consecución de un desarrollo sostenible como uno de los objetivos explícitos de la Unión. Destaca la necesidad de integrar requisitos de protección medioambiental en la definición y realización de todas las políticas comunitarias. Asimismo refuerza, aclara y aumenta el rigor de las disposiciones en materia de mercado interior relacionadas con el medio ambiente al permitir un procedimiento de introducción de nuevas disposiciones nacionales basadas en pruebas científicas tras la adopción de una medida de armonización comunitaria en caso de que se planteen problemas. La Comisión determinará si estas medidas son compatibles con los principios del mercado interior y si, como consecuencia, hay que tomar medidas a escala de la Unión en su conjunto.

\* Como consecuencia de recientes alarmas en materia de salud pública, los ciudadanos quieren un elevado nivel de protección sanitaria. El Tratado insiste en que la definición y la ejecución de todas las políticas y actividades comunitarias garantice un elevado nivel de protección de la salud humana. La acción comunitaria se encaminará directamente a mejorar la salud pública, prevenir las enfermedades humanas e impedir las fuentes de peligro para la salud humana. Además, la Comunidad completará la actuación de los Estados miembros en la reducción de los trastornos de salud relacionados con las drogas, incluida la información y la prevención. La Comunidad puede adoptar asimismo medidas que establezcan elevados niveles de calidad y de seguridad de los órganos y sustancias de origen humano, de la sangre y de derivados de la sangre, sin impedir que los Estados miembros mantengan o introduzcan medidas de protección más estrictas.

\* Los ciudadanos aspiran a una protección adecuada como consumidores que viven en el mayor mercado del mundo. El Tratado establece más claramente el objetivo del fomento de los intereses de los consumidores y su derecho a la información, a la educación y a organizarse para proteger sus intereses. La protección de los intereses de los consumidores quedará intensificada en la definición y en la ejecución de otras políticas comunitarias.

\* También se han introducido varias disposiciones para clarificar y reforzar algunas de las demás políticas comunitarias como, por ejemplo: respetar y promover la diversidad de sus culturas; hacer frente al fraude que afecta a los intereses financieros de la Comunidad; reforzar la cooperación aduanera;

determinar las condiciones de aplicabilidad de las disposiciones del Tratado a los Departamentos franceses de ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias; reconocer las situaciones de desventaja en que se encuentran las regiones insulares; la asociación de los territorios y países de ultramar; reconocer la función de los servicios de interés general y del sistema de radiodifusión pública en los Estados miembros así como la mejora de la protección y el respeto de los animales.

\* Los ciudadanos desean que la Unión desempeñe un papel adecuado en los ámbitos en que desarrolla su actividad, dejando para los Estados miembros los asuntos que pueden tratarse más apropiadamente a este nivel. Este principio, conocido como subsidiariedad, ya está contemplado en el artículo 3 B del Tratado CE, junto con el principio de proporcionalidad. Tales principios están destinados a garantizar que la acción para alcanzar un objetivo se tome al nivel más adecuado y sea proporcionada con los objetivos que deban alcanzarse. Dichos principios, aunque alguna vez puedan parecer complejos, revisten una importancia directa para los ciudadanos. Regulan tanto lo que puede y debe hacerse a escala comunitaria como lo que no puede y no debe hacerse a dicha escala. Un nuevo Protocolo al Tratado establece unas directrices detalladas, de obligado cumplimiento, para la aplicación de dichos principios.

\* Los ciudadanos desean que las instituciones de la Unión sean comprensibles y transparentes. Esto es esencial para que los ciudadanos comprendan y acepten mejor la Unión. El Tratado establece claramente el derecho de todo ciudadano a acceder a los documentos del Parlamento, del Consejo y de la Comisión, sin perjuicio de los principios generales y de los límites que la Comunidad decida establecer por razones de interés público y privado. Asimismo regula la mejora de la calidad de la redacción de la legislación comunitaria para coadyuvar a que las autoridades nacionales competentes apliquen correctamente dicha legislación y para que sea más comprensible para los ciudadanos y para los agentes económicos.

### **La política exterior**

Pese a ser la mayor entidad comercial mundial, la Unión Europea podría ejercer con mayor eficacia su influencia diplomática y su capacidad económica en las relaciones con terceros países y en el fomento de la paz, la estabilidad y la prosperidad en el mundo. Por lo tanto, una de las máximas prioridades de la Conferencia fue dotar a las políticas exteriores de la Unión de mayor coherencia, eficacia y presencia.

La política exterior y de seguridad común (PESC) ha sido mejorada de las siguientes maneras:

\* Se reforzará la coherencia global realzando el papel del Consejo Europeo en la definición de estrategias comunes para la política exterior de la Unión, en las que se establecerán sus objetivos, su duración y los medios que deberán facilitarse a la Unión y a los Estados miembros.

\* Un Alto Representante de la PESC, que será el Secretario General del Consejo, asistirá al Consejo y a la Presidencia en materia de PESC. El Alto Representante dirigirá también una unidad de planificación y de alerta que se creará con objeto de facilitar valoraciones sobre las medidas que deberán tomarse, más centradas originalmente en la formulación de dichas medidas.

\* Los procedimientos decisorios se mejorarán significativamente de dos maneras:

- en primer lugar, si bien la unanimidad sigue siendo la norma para todas las decisiones fundamentalmente políticas, el riesgo de punto muerto queda reducido mediante un procedimiento de "abstención constructiva", por el que todo Estado miembro que haga una declaración formal en tal sentido no estará obligado a aplicar una decisión en particular si bien tendrá que admitir que la decisión comprometa a la Unión;

- en segundo lugar, la votación por mayoría cualificada será la norma para las decisiones del ámbito de la PESC que pongan en práctica cualquier estrategia común adoptada unánimemente por el Consejo Europeo, o que pongan en práctica acciones conjuntas o posiciones comunes ya adoptadas. Se establece un denominado "freno de emergencia", que permitiría a cualquier Estado miembro oponerse a la adopción de una decisión por razones importantes y declaradas de política nacional. En tales casos, aquellos Estados miembros que considerasen importante para la Unión emprender una acción podrían, en caso de constituir una mayoría cualificada, plantear la cuestión al Consejo Europeo para que éste decidiera por unanimidad.

\* La Unión tendrá capacidad para negociar y celebrar acuerdos internacionales para desarrollar su política exterior y de seguridad.

\* Los objetivos de la Unión en materia de seguridad y defensa han sido reformulados para adaptarlos a la evolución en este ámbito desde que se negoció el Tratado de la Unión Europea. La llamadas misiones de Petersberg (a saber, misiones humanitarias y de rescate, mantenimiento y gestión de las crisis) se mencionan explícitamente en el Tratado como aspectos de la política de seguridad de la Unión, subrayando con ello el deseo de la Unión de desempeñar su acción en este ámbito con mayor eficacia, asegurando que todos los Estados miembros participen en la medida de lo posible en su aplicación. Las disposiciones del Tratado intensificarán la cooperación entre la UE y la Unión Europea Occidental (UEO), en particular con objeto de proporcionar la capacidad operativa para acometer tareas como las enunciadas más arriba. Se ha insistido en tomar medidas para lograr resultados más eficaces y prácticos. Podrá plantearse la posibilidad de que la PESC de la Unión evolucione hacia una defensa común, unida a la integración de la UEO en la UE. Todos estos cambios requerirían una decisión del Consejo Europeo, que estaría sujeto también al acuerdo de los

Estados miembros, conforme a sus respectivos requisitos constitucionales nacionales.

Por lo que respecta a las relaciones económicas, las disposiciones de política comercial de los Tratados permitirán al Consejo decidir por unanimidad la atribución a la Comunidad de competencias para negociar y celebrar acuerdos en materia de comercio de servicios y propiedad intelectual si así lo estima útil para una defensa más eficaz de los intereses de sus Estados miembros, su industria y sus trabajadores en las organizaciones internacionales multilaterales, como la OMC.

### **Las instituciones de la Unión**

En el nuevo Tratado se han introducido cambios institucionales significativos:

El papel del Parlamento Europeo como verdadero colegislador junto con el Consejo se ha reconocido mediante el cambio del procedimiento legislativo conocido como codecisión (para situar al Consejo y al Parlamento Europeo en igualdad de condiciones) y mediante la ampliación significativa de los ámbitos legislativos en los que dicho procedimiento se aplica. Además, se ha conseguido una mayor simplificación mediante la reducción de los procedimientos legislativos a tres: codecisión, dictamen conforme y consulta. El número de miembros del Parlamento Europeo se limitará a 700, y se tendrá en cuenta que el número de representantes de cada Estado miembro debe ser el resultado de una adecuada representación. El Parlamento Europeo estará también facultado para hacer propuestas relativas a su propio procedimiento electoral basado en principios comunes a todos los Estados miembros.

. Se llevará a cabo una considerable ampliación de las materias en que se utiliza la votación por mayoría cualificada para la adopción de actos por parte del Consejo, lo que facilitará el proceso de toma de decisiones.

. Se logrará una Comisión más ágil y eficiente, que desempeñe un papel central en la estructura institucional, como iniciadora, administradora, mediadora, negociadora y guardiana de los Tratados, mediante:

- el fortalecimiento de las competencias del Presidente de la Comisión, tanto en la selección de los Comisarios como en el ejercicio de su liderazgo político;

- la mejora de la organización interna de la Comisión y la estructura de sus departamentos;

- la garantía de que la composición de la Comisión evolucionará a medida que se amplíe la Comunidad.

. Las competencias del Tribunal de Justicia se han ampliado y clarificado en relación con la salvaguarda de los derechos fundamentales, con la acción de la Unión en materia de asilo y de inmigración y con la cooperación policial y judicial.

. Las competencias del Tribunal de Cuentas se han ampliado considerablemente; se ha concedido mayor autonomía administrativa al



Comité de las Regiones; y se ha ampliado el ámbito de consulta del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social.

. Los parlamentos nacionales intervienen en la aprobación de determinados actos de derecho primario de la Unión, y desempeñan también una importante función en relación con la elección de la forma y los métodos de incorporación a la legislación nacional del resultado que debe alcanzarse con las directivas CE. La Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios de los Parlamentos Nacionales y del Parlamento Europeo (COSAC), un foro en el que actualmente los parlamentos nacionales pueden consultarse e informarse entre sí, puede manifestar una opinión en relación con determinadas cuestiones a nivel de la Unión, sin vincular a los parlamentos nacionales. También se han tomado medidas para ayudar a garantizar que los parlamentos nacionales reciban ejemplares de los documentos de consulta y de las propuestas legislativas con la suficiente antelación y poder contar con un plazo mínimo de seis semanas entre la presentación de una propuesta legislativa y su inclusión en el orden del día del Consejo, exceptuando los casos especialmente urgentes.

Ante la perspectiva de futuras ampliaciones, será necesario introducir cambios institucionales que conjuguen el deseo de una mayor eficacia y efectividad en la adopción de decisiones y la necesidad de garantizar que las instituciones sean visiblemente democráticas y gocen de un firme arraigo en la ciudadanía. En consecuencia la Conferencia ha acordado que con motivo de la próxima ampliación de la Unión, los Estados miembros con dos Comisarios renunciarán a uno de ellos, siempre y cuando se haya modificado la ponderación de votos en el Consejo, bien mediante una nueva ponderación, bien estableciendo una mayoría doble, de manera aceptable para todos los Estados miembros. Al llevar a cabo este cambio se tendrán en cuenta todos los factores importantes y, en particular, la compensación de aquellos Estados miembros que hayan renunciado a la posibilidad de nombrar un segundo Comisario. Un año antes, al menos, de que la composición de la Unión Europea sea superior a veinte miembros, se acordará celebrar una Conferencia Intergubernamental que deberá revisar en su conjunto las disposiciones del Tratado relativas a la composición y el funcionamiento de las Instituciones.

### **Cooperación más estrecha - "Flexibilidad"**

Los tecnicismos "cooperación más estrecha" y "flexibilidad" se refieren a la posibilidad de que un cierto número de Estados miembros inferior al total coopere más estrechamente en ámbitos específicos utilizando el marco institucional de la Unión. El concepto de una organización flexible de la Unión no es nuevo. Las disposiciones vigentes del Tratado, por ejemplo, permiten a los Estados miembros seguir velocidades distintas para alcanzar el objetivo de una Unión Económica y Monetaria completa.

El concepto de "cooperación más estrecha" empleado en el Tratado se refiere a que las disposiciones particulares para hacer efectiva dicha cooperación más estrecha en una materia determinada se elaborarían de la manera y en el momento necesarios, sujetas a principios estrictos y a requisitos, que incluyan:

. condiciones generales que establezcan un marco claro para tal cooperación, manteniendo al mismo tiempo los principios básicos de los Tratados y salvaguardando los intereses de cualquier Estado miembro que pueda desear no participar desde el principio en dicha cooperación, así como su derecho a adherirse a la misma en un momento determinado;

. cláusulas específicas aplicables a las áreas comunitarias y al área de la cooperación policial y judicial entre los Estados miembros para la lucha contra la delincuencia, en las que se establezcan las condiciones para la cooperación más estrecha en cada una de estas áreas; se confiere un papel particular a la Comisión para comprobar la compatibilidad de cualquier solicitud de cooperación más estrecha con las condiciones establecidas en el Tratado, especialmente en la medida en que afecte al primer pilar. La decisión de autorizar acuerdos de flexibilidad se tomaría por el Consejo por mayoría cualificada, si bien a modo de salvaguardia se ha mantenido el veto como "freno de emergencia".

Por lo tanto, dichas disposiciones procuran encontrar un equilibrio entre los legítimos intereses de aquellos Estados miembros que desean llevar a cabo una cooperación más estrecha en determinadas materias en el marco de la Unión, y los de aquellos Estados miembros que opten por no adherirse a dicha cooperación desde un principio, al tiempo que garantizan que el actual acervo comunitario no se verá menoscabado en modo alguno.

### **Simplificación y refundición de los Tratados**

Los Tratados constitutivos de la Unión Europea y de las Comunidades Europeas han ido adquiriendo a lo largo de los años una notable complejidad y, por tanto, son cada vez más difíciles de entender. Existen en la actualidad una docena de Tratados y actos básicos, sin mencionar los protocolos, que contienen un total de cerca de ochocientos artículos.

Con la Conferencia se iniciaron los trabajos de simplificación de los Tratados como una labor separada de las negociaciones de fondo sobre la revisión de los Tratados. Los resultados de dichos trabajos forman una parte del resultado final de la Conferencia. Respecto a la codificación de los Tratados, la complejidad de tan ambiciosa labor, que supone la fusión de los Tratados sin modificar o replantear el acervo, ha provocado que la Conferencia no proceda a una codificación oficial, sino que opten por una refundición oficiosa de todos los Tratados correspondientes, incluido el Tratado de la Unión Europea. Dicha refundición se hará rápidamente, a efectos ilustrativos y sin valor jurídico, tras la firma del presente Tratado, y el resultado de este trabajo se hará público.

La Conferencia Intergubernamental se ha esforzado en dar respuestas prácticas a la abrumadora serie de desafíos a la que se enfrenta la Unión. Aunque los textos existentes del Tratado derivados de la Conferencia están redactados en un lenguaje oficial y pueden no ser de fácil comprensión para un lector no iniciado, su contenido está destinado a plasmar en la realidad, con la mayor precisión que sea posible práctica y legalmente, las ambiciones y aspiraciones anteriormente expuestas. El resultado global de la CIG

constituye una respuesta clara para dotar a la Unión de los medios para afrontar los imperativos del nuevo milenio.

\*\*\*\*\*