

## **LA REVISIÓN DEL TRATADO DE MAASTRICHT. CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE AMSTERDAM**

POR LUIS MATEO CANALEJO

### **Introducción**

La plena incorporación de España a las Comunidades Europeas, el 1 de Enero de 1986, significó la total asunción del ordenamiento jurídico comunitario por el correspondiente español, en virtud del principio de aceptación del acervo comunitario existente, es decir, del conjunto de tratados y actuaciones adoptados desde la creación de las tres Comunidades Europeas — del Carbón y del Acero (CECA; 1951), de la Energía atómica (CEEA; 1956) y la Económica Europea (CEE; 1956) — componentes de la actual Unión Europea (UE), a través de un proceso de integración culminado el 7 de Febrero de 1992, con la firma del Tratado de la Unión Europea de Maastricht. Y precisamente, dicho Tratado que por diversos desacuerdos, exigencias de exenciones y numerosos aplazamientos, no entró en vigor hasta el 1 de Noviembre de 1993, acordó la celebración de una nueva Conferencia Intergubernamental en 1996, al prever, para entonces, serios desajustes en la Unión, consecuencia natural de su propia evolución, dada su configuración de entidad política desprovista de personalidad jurídica y sin capacidad de compromiso internacional, y que constituida por las tres Comunidades anteriores, a las que engloba, pero no sustituye, completará su sistema comunitario con la creación de la Unión Económica y Monetaria.

De esta forma se constituyó un verdadero espacio común europeo, económicamente coherente y solidario, y políticamente apostante por la

máxima cooperación, tanto en política exterior o supranacional como en la interna o interestatal, con el fin de legitimar la igual de derechos y obligaciones democráticos en una unidad de conjunto, cuyo marco y contenido comunitario, pasamos a desdoblar, informativamente hablando, en forma de tríptico articulado, mediante lo tres paneles siguientes:

- El primero o central, integra la estructura institucional de la Unión, constituida por el Parlamento Europeo o lugar de representación de los pueblos de los Estados miembros, con misiones de control político, poder presupuestario y cierto papel legislativo; el Consejo o institución colegiada de representantes de los gobiernos que acumula el poder legislativo y el poder gubernamental; y la Comisión que como órgano garante del interés general y motor de la integración europea, realiza las tareas de ejecución y gestión. Y dentro de este marco institucional, el órgano específico que trata de salvaguardar la unidad y la eficacia de estas instituciones, es el Consejo Europeo que orienta e impulsa su desarrollo y refuerza su legitimidad democrática.

Asimismo, este primer panel o compartimento, reúne todas las cuestiones relacionadas con la cohesión y la cooperación interna en los ámbitos económicos, monetario y político, reactivando, para ello, la idea del gran mercado interior sin fronteras, para así no perturbar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales; reafirmando el principio de solidaridad económica y social, para edulcorar, en cierto modo, el anterior objetivo a los ojos de los países menos favorecidos; y construyendo la unión política efectiva, a través del concepto de ciudadanía europea, mediante la determinación de una serie de derechos y obligaciones cívicos, de nuevo cuño, que tienen que ver con las libertades de circulación y de residencia, y con las políticas social, regional, industrial, de protección de los consumidores, educativa, cultural, energética, de medio ambiente, de investigación y desarrollo, sanitaria, de la juventud, y de formación profesional, todas ellas muestras representativas de las más importantes actuaciones en estos ámbitos.

Finalmente, otro contenido básico, también incardinado a este panel central de la Unión Europea, es el de la constitución de la Unión Económica y Monetaria, consecuencia positiva de la anterior política de Mercado Único y de las políticas macroeconómicas de sus Estados asociados, dentro de los principios generales de libertad de mercado y de libre competencia; y todo ello, de tal manera que si la Unión Económica supone la coordinación de estas políticas comunes, la Unión

Monetaria conduce al establecimiento de una moneda única, mediante la realización de las políticas monetarias y de cambio de la comunidad, con objeto de mantener la estabilidad de los precios, mejorar las tasas de crecimiento económico y aumentar las capacidades de creación de empleo y de competitividad.

- Del mismo modo y en segundo lugar, uno de los dos compartimentos laterales, en esta forma de presentar el sistema de la Unión, conforme al Tratado de Maastricht, está constituido por todo lo relacionado con la política externa común o política exterior y de seguridad común (PESC), aspecto este último de la seguridad o de la defensa común, que tantas cuantas veces fue incluido en los anteriores proyectos, otras tantas se vió rechazado. Sin embargo, volvía a ser reafirmado e incluso ampliado, al creer que el normal devenir de esta política será la defensa común de la UE, si bien mientras tanto, habrá que continuar considerando a la Unión Europea Occidental (UEO), como su verdadero brazo armado, dentro del contexto de la OTAN, lo que no impide seguir trabajando en el empeño de afirmar la identidad de la UE, en el ámbito internacional, hasta conseguir una mayor influencia en todos los campos de acción comunes, no solo en materia de seguridad y defensa militar, sino también en los correspondientes a otras políticas, tales como comercial exterior, acción humanitaria, cooperación al desarrollo, ayudas económicas y todas las relativas a complementar y coordinar la armonización de las del mismo signo, pertenecientes a los Estados miembros y a los Organismos internacionales.
- Por último, el tercer panel lateral, articulado al central, tiene que ver con todo lo relativo a la cooperación en los ámbitos de acción de la justicia y de los asuntos de interior relacionados con la seguridad interna y la libertad, consecuencia inevitable de la libre circulación, ya mencionada, y materia de enorme sensibilidad competencial en la Unión, ya que incluye todas aquellas materias que necesitan del apoyo de la justicia y del técnico-policia, referidas a la política de interior, tales como regulación de asilo, inmigración, lucha contra la delincuencia organizada, terrorismo, narcotráfico, aduanas en fronteras exteriores y otras muchas cuestiones de interés común

Pues bien, todo este prólogo introductor nos va a servir de constante punto de referencia en el transcurso de este trabajo que tiene al vocablo «revisión» como primer término de su título, con el significado de acción de examinar lo que después de algún tiempo de funcionamiento, necesita de ajustes y arreglos, y que, en nuestro caso concreto, es el Tratado de Maastricht; paso previo conducente a un nuevo

y verdadero Tratado de «Maastricht-2», que es, por su parecido o repetición, lo que realmente acabaría siendo la Cumbre de Amsterdam.

Debido a ello, dicha Conferencia Intergubernamental, con sus fases preparatoria y final coincidentes en el tiempo con la redacción de esta ponencia, la obligó a verter o transcribir cada acontecer, a reflexionar sobre lo recién sucedido y a opinar acerca del devenir de cada uno de los hechos y cuestiones que sin siquiera hacer historia, hemos recogido en este preámbulo, válido, en su conjunto, tanto para el antes como para el después de la reunión del Consejo Europeo de Amsterdam, que tuvo como principales objetivos de su proyecto común, los de reforzar la unión política y preparar la ampliación de la UE, pretensiones ambas que vinculadas entre sí, no deberían poner en peligro al sistema comunitario, con más de cuarenta años de construcción europea.

## **Preliminares de la Cumbre Europea**

### *Consideraciones iniciales*

Conforme ya se ha manifestado, los Estados comunitarios, a través de su Consejo Europeo, acordaron, al final del año 1993, aplicar el Tratado de la Unión Europea, conocido como de Maastricht y celebrar una nueva cumbre que tuvo lugar en Amsterdam, los días 16 y 17 de Junio de 1997, y que en las fechas de lectura de esta publicación, sin duda constituirá un acontecimiento algo lejano. De ahí la conveniencia de recordar sus compromisos preliminares, básicos para cualquier perspectiva del conjunto de la Conferencia y componente esencial en el análisis del conocimiento de sus resoluciones y en el contraste final entre promesas y realizaciones.

De esa forma, esta Conferencia Intergubernamental, heredera del otorgamiento de la concluida en Maastricht, tuvo su período de preparación a partir del comienzo de 1995, por lo que sus trabajos iniciales, que duraron poco más de dos años, constituyen la primera etapa de un apretado calendario cuyos éxitos y fracasos estuvieron condicionados a los resultados a conseguir en su clausura. Y esta ponencia, escrita, como se expuso, al hilo de los últimos acontecimientos de esta fase previa, es decir, en los umbrales de la Cumbre de Amsterdam, se presenta, debido a esto, con ciertos tintes de predicción, nacidos no solo de esta serie de circunstancias y factores condicionantes, sino especialmente de los derivados de este mundo político-económico tan pujante y por eso, cambiante, donde de un día para otro, no solo se cuestionan compromisos, acuerdos y decisiones unáni-

mes, en todos los órdenes, sino también conceptos básicos y firmes convicciones que alcanzados o tenidos en cuenta con anterioridad, deberían ser sólidas promesas de aceptación de realizaciones o de estrategias esenciales. Panorama nada claro, que impide vislumbrar, con cierto grado de certidumbre, lo que a nivel supranacional y también interestatal, puede ocurrir con este proyecto común de construcción europea, en el que España se haya inmersa por derecho propio.

Debido a ello y a la luz de la misma prudencia que se necesita para la más justa apreciación de este trabajo, intentaremos adentrarnos con objetividad en su complejo contenido, haciendo de la observación el único medio de corrección del conocimiento de las causas y efectos de una serie de importantes cuestiones que no habiendo sido resueltas durante la vigencia del Tratado de Maastricht, se decidió fueran llevadas a una posterior revisión del mismo, prevista para 1996 y realizada en 1997.

De esta manera y en base a todo lo anterior, se inicia este estudio de los entresijos del Proyecto de revisión del Tratado de la Unión Europea, que presentado al Consejo por el Gobierno italiano, de turno en su Presidencia por aquel entonces, motivó el posterior Dictamen de la Comisión Europea, para la reunión de una nueva Conferencia Intergubernamental, con el fin de reforzar la Unión en torno a un proyecto de consolidación de entidad política y social común, acercando Europa al ciudadano, afirmándose políticamente en el exterior y dotándose de un sistema institucional adecuado para funcionar en una Europa más amplia.

### *Dictamen de la Comisión Europea*

Como ya ha sido apuntado, el Gobierno italiano, titular por rotación semestral de la Presidencia del Consejo de Ministros de la Unión, presentó, en virtud de lo dispuesto, un Proyecto de revisión de los Tratados sobre los que se fundó la Unión Europea (UE) y a la vez remitió al Parlamento y a la Comisión, una solicitud de dictamen sobre una nueva reunión del Consejo Europeo en Amsterdam, constitutiva de la primera fase del calendario establecido.

En función de todo ello, los componentes de la Comisión Europea, conscientes de los compromisos contraídos en el Tratado de Maastricht y de que la profundización y el refuerzo de la UE solo se conseguirá, ajustando sus políticas desde la perspectiva del previsto aumento de sus Estados miembros, es decir, no solo llevando a cabo un ajuste sustancial de sus instituciones, si no también implantando la moneda única, decidiendo sus

orientaciones en materia de seguridad y defensa, finalizando la convergencia de las políticas macroeconómicas de los países socios, y elaborando un nuevo marco financiero de la Unión, puntualizaron y confirmaron en su Dictamen de la Comisión que la defensa de dicho modelo solo se podría promover, combinando los valores característicos de la democracia, es decir, el denominado Estado de derecho y los derechos humanos, con los rasgos propios de una economía abierta, basada en el dinamismo del mercado, y en la solidaridad y cohesión de sus componentes, tanto estados como ciudadanos. Y como quiera que este conjunto de objetivos, a su parecer diáfanos, pero también excesivamente genéricos, está necesitado de una cierta especificación, se va a intentar realizarla en el corto espacio de este trabajo, a través del desarrollo de las principales propuestas, si bien con el denominador común de una preferente referencia, implícita o explícita, a todas las cuestiones relacionadas con nuestra nación, siguiendo, para ello, el orden y el método establecidos en el apartado Introducción.

- De esta manera y conforme a uno de los objetivos constitutivos del panel central del tríptico, ya mencionado, la Comisión estimó en su Dictamen, como cuestión de interés general, establecer un conjunto de acciones y disposiciones integradas en un Protocolo social, dirigidas a la lucha contra la exclusión y la pobreza, si bien poniendo un énfasis especial, en la restauración de un alto nivel de empleo cuya creación estable debe correr pareja con el crecimiento y la competitividad en el seno de las economías abiertas; de tal forma que esta principal preocupación de todas las políticas macroeconómicas integradas en la UE, debería compartirse en importancia, con un medio ambiente sano, basado en un adecuado nivel de protección.

Pues bien, para España, esta serie de propuestas y de manera especial las relativas a la creación de empleo y la lucha contra el paro, son y han sido causas de gran inquietud, habiendo centrando en ellas gran parte de sus energías, a los efectos de paliar, su actual situación de ser el estado de la Unión que cuenta con la más alta tasa de desempleo. Sin embargo, concedora de la existencia de un total aproximado de 19 millones de personas desempleadas en toda la UE y de que la firmeza de su reclamación conjunta, respecto a la creación estable de puestos de trabajo, no fue ni sincera ni la misma en todos los Estados miembros, aunque no se opuso a este nuevo enfoque social, mostró su disconformidad proponiendo que se debería contribuir a la creación de empleo teniendo más en cuenta los derechos de los que no tienen trabajo que el reforzamiento de las normas de quienes ya gozan del

mismo; debiéndose empezar para ello, por la coordinación de las políticas de empleo ya existentes en los estados comunitarios, sin que ello signifique armonizar sus legislaciones, ni incentivar su promoción con cargo a los Presupuestos de la Unión.

En función de ello, España aprobó la propuesta de inclusión en el proyecto de Tratado, de un capítulo dedicado al empleo y apoyó la apuesta alemana sobre la imposibilidad de nuevas aportaciones presupuestarias para estos fines, anunciando, a su vez, una promesa de bloqueo del nuevo Tratado, en el caso de que se intentase financiar dichas disposiciones con recortes del Fondo de Cohesión o con propuestas de cambio del actual reparto del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

- Otra propuesta fundamental de la Comisión fue la relacionada con la adopción de decisiones en el nuevo proyecto de la UE, en la que la generalización de la unanimidad se hará tanto más difícil cuanto que una Comunidad ampliada resulte más heterogénea. Debido a ello, propuso acordar su sustitución por el sistema de mayoría cualificada, preconizando, a su vez, una mayor participación del Parlamento en la vida institucional con objeto de consagrar la noción de ciudadanía europea a través de una más completa implicación. Del mismo modo y dentro de este capítulo, abogó por el reconocimiento de una mayor capacidad de iniciativa de la Comisión Europea, en todos los ámbitos de la cooperación judicial y de los asuntos de interior.

Y sobre esta adopción de instrumentos o métodos de trabajo en el campo institucional, tuvieron mucho que decir nuestros representantes nacionales, al ser conscientes de que el reparto del voto entre los países grandes y pequeños tiene mucho que ver con la medición del poder en la Unión. Por ello, este problema, incluido en la negociación de la reforma del Tratado de Maastricht, fue tratado en su iniciación, por la coyuntural Presidencia holandesa de aquel momento, en un ámbito exclusivamente técnico, para así ocultar la principal preocupación de los países de escasa población, que era preservar el actual reparto de votos y de miembros de la Comisión; pretensión a la que naturalmente se opuso el grupo de países grandes, destacando España, al solicitar que con ocasión de la próxima ampliación de la UE, se corrigiese la actual tendencia en la que a medida que la Comunidad crecía, los países de mayor población perdían representatividad, especialmente en el valor de los votos; aspecto que se vería agravado con la integración de los países del Centro y el Este

europeo, al incrementarse el número de Comisarios en el Ejecutivo o Comisión europea, obligando con ello a una negociación para reducir los mismos y trasladando el problema al grupo de los Estados grandes, al tener que disminuir uno de los dos representantes de que disponen, dado que los pequeños solo cuentan con uno.

Y si a lo anterior unimos el tema de la progresiva eliminación del veto, recogida en el proyecto del nuevo Tratado, resulta lógico hizo que nuestra nación buscara el equilibrio en el reparto, mediante la propuesta de volver a la misma distribución de poderes existente antes de la última ampliación, cuando se produjo su ingreso, vinculando así el número de votos a la reforma propuesta por la Comisión que propugnaba el mantenimiento de la actual situación, siempre que se pospusiera una reducción negociada, basada en la renuncia de los socios grandes a uno de los dos comisarios, tras la entrada de los nuevos países, y a cambio de obtener una ponderación del voto más favorable.

- Del mismo modo, otro objetivo necesario, el de la reforma institucional, se vio apoyado en el Dictamen de la Comisión, con el planteamiento de la anunciada ampliación, que obliga a que la Unión tenga que reforzarse de manera inmediata. Debido a ello, se propuso que el Parlamento Europeo, con independencia del número de Estados adherentes, esté constituido por un máximo de 700 miembros, debiéndose garantizar la representatividad de sus diputados a través de un sistema electoral común.

Por otra parte y en relación al Consejo de Ministros Europeo, dado que el incremento del número de sus miembros también se hará notar, se propuso no solo reforzar los poderes de su Presidencia, sino, a su vez, cambiar el orden de rotación de los semestres presidenciales y la ponderación de los votos, apostando, como mecanismo fundamental, por la mayoría cualificada.

Respecto a la Comisión, además de lo ya expuesto en el apartado sobre adopción de decisiones, también debería reforzar el papel de su Presidente, dotándole de la facultad de influir en el nombramiento de sus comisarios, elegidos en razón de su competencia general y siempre que ofrezcan garantías de independencia. Esta propuesta robustecería la preminencia y la dimensión política del Presidente, al mismo tiempo que acentuaría su autoridad, al no disponer del voto de calidad frente al funcionamiento colegiado de la Comisión, en todo lo relativo al orden administrativo y protocolario.



Finalmente, también el Tribunal de Justicia deberá enfrentarse al reto del aumento del número de sus miembros que representando a los diferentes sistemas jurídicos nacionales, supondrá, en definitiva, un incremento significativo de jueces en el Tribunal, con el consiguiente peligro de pérdida de coherencia en la jurisprudencia.

Todo lo anterior, coincidente, en líneas generales, con lo preconizado por el Gobierno español, llevó a la Comisión a sugerir, conforme a lo anteriormente observado, una generalización casi exhaustiva del voto mayoritario, debido a que el mantenimiento de la unanimidad supondría anclar el Tratado y llevar a la construcción europea a una parálisis casi total.

- Una prueba palpable de la profundización en la aplicación de la flexibilidad, dentro de la cooperación y de la integración en la UE, y de los vínculos solidarios que la misma engendra, según expresiones recogidas en el Dictamen de la Comisión, es la intención de implantar la Unión Monetaria en la fecha de 1 de Enero de 1999, con objeto de poder extraer todas las consecuencias positivas que este gran mercado interior ofrece y que se concretan en conseguir la mayor convergencia posible entre las economías de sus Estados miembros, especialmente en lo concerniente a la reducción del déficit público y de la inflación, como elementos esenciales en las políticas de crecimiento y empleo. Y todo ello en total sintonía con el actual proceso económico español, que al gozar de estabilidad económica y dirigir su desarrollo hacia el cumplimiento de los criterios de Maastricht, hace de nuestra nación una firme candidata a la Unión Económica y Monetaria (UEM), en el plazo previsto.

Y es que según lo acordado, en mayo de 1998 se decidirá el futuro de la Unión Monetaria, mediante la integración de los países comunitarios que reúnan las condiciones exigidas, entrando entonces en vigor, una vez puesta en marcha, el Pacto de Estabilidad aprobado en el Consejo Europeo de Dublín, en diciembre de 1996, y cuya principal consigna es conseguir, mediante los respectivos Programas de Convergencia nacionales, un constante rigor presupuestario, como medio de asegurar la estabilidad y el crecimiento de la UE; habiéndose fijado para todo ello, tres plazos representativos de los denominados «períodos de transición», en cuyo tercer período, será cuando tenga lugar la culminación de dicha Unión Económica y Monetaria, con la integración en la misma de los Estados miembros que cumplieron los requisitos macroeconómicos previstos y especificados en los llamados «criterios de convergencia».

- Por otra parte y ya relacionado con el panel segundo o lateral derecho en esta convencional forma de presentar el sistema de la Unión, nos vamos a referir, a continuación, a los principios sobre los que se basa la libre circulación de personas y de residencia en el territorio de la UE y que según el Dictamen de la Comisión, se estaban aplicando de forma incompleta. Debido a ello, dicha Institución propuso una serie de objetivos tendentes a establecer los controles suficientes que sin merma de las garantías establecidas, fijasen unas condiciones comunes de entrada, residencia y régimen jurídico, principalmente dirigidas a los súbditos de terceros países.

Y es que hasta aquellos momentos, la UE había abordado problemas tales como los de asilo, inmigración, droga, delincuencia y terrorismo, con medios y métodos ampliamente superados que habían obligado a algunos Estados miembros, a recurrir a convenios y a acuerdos como el de Schengen, que relacionado con la eliminación de los controles fronterizos internos en los países comunitarios, nunca podría ofrecer las mismas garantías que depara el Derecho comunitario.

Pues bien, en el debate preconferencial de todas estas cuestiones, de importancia capital para España, sus representantes volvieron a incluir una propuesta sobre el asilo que, opuesta a cualquier posición maximalista que pudiera presentarse, había sido considerada razonable en la anterior Cumbre de Dublín. Sin embargo, en esta nueva ocasión, se opuso Holanda, país cabecera de la Presidencia de la UE, en el primer semestre de 1997, que aunque contraria a nuestra iniciativa al comienzo de la controversia, acabó cediendo al alcanzarse un principio de acuerdo, sobre la base de que el derecho de asilo no supusiera beneficio alguno a los delincuentes y que dicha propuesta fuera recogida en el proyecto de nuevo Tratado de la Unión Europea. Para ello se buscó una fórmula que estableciera una serie de requisitos regularizadores del trámite de petición de asilo por un ciudadano de la UE, siempre que el Estado asociado del que procediese, hubiera suspendido los derechos constitucionales o bien violado los derechos humanos y los principios de la Unión, en cuyo caso y con respecto a esta última infracción, se le revocarían ciertas prerrogativas comunitarias. Además de todo esto, se requería que el Estado miembro al que se cursa la petición, lo decidiera unilateralmente y lo atendiese basándose en la presunción de que es manifiestamente infundada, pero siempre que de forma previa e inmediata, se dieran explicaciones a los Ministros y Jefes de Estado o de Gobierno del resto de los Estados comunitarios.

Y aunque de esta forma, dicha cuestión, quedó aceptada como propuesta que pretende conservar el actual derecho de asilo sin necesidad de realizar cambios constitucionales, sin embargo, por su carácter disuasorio y controvertido, resultó claramente dudosa y desde luego contrapuesta a los deseos españoles.

- Otro tema de la mayor importancia nacional, incluido también en este panel articulado, fue el relacionado con el problema de la pretendida soberanía de la colonia británica de Gibraltar, asunto que hubo que tratar por la propuesta de inclusión de un específico artículo en el Proyecto de nuevo Tratado, amparando la autoexclusión del Reino Unido e Irlanda del acuerdo de Schengen y ofreciendo, a la vez, la posibilidad de que ambos países pudieran solicitar su adhesión en cualquier momento, bien en su conjunto o en diferentes áreas de cooperación, pero requiriendo la aceptación por unanimidad, de todos los Estados miembros.

Al final y por constituirse dicho criterio de la unanimidad en firme salvaguardia de los intereses de España, se juzgó no existía ningún problema al respecto, dado que nuestra nación podría vetar cualquier solicitud británica de adhesión, si la cuestión de Gibraltar no quedaba resuelta o bien se amenazase con dicha petición los controles establecidos en el Peñón; quedando por ello apartado su consenso hasta la próxima reunión del Consejo Europeo.

- Del mismo modo y respecto al Capítulo II del Dictamen sobre la Conferencia Intergubernamental, que versa sobre la continuidad de la acción exterior y la seguridad común, la Comisión exhortó a que se reafirmara la identidad de la UE en el ámbito internacional, mediante una política exterior fuerte, a través de una auténtica capacidad de actuación y por medio de una eficaz unidad de acción. Se trata, en definitiva, de conseguir una clara definición de su política comercial, en defensa de los intereses de los Estados miembros, así como una mayor convergencia entre sus políticas y la Comunidad, especialmente en los casos en que existan competencias compartidas, como ocurre con las de desarrollo, transportes y medio ambiente.

No obstante y aunque se hizo hincapié en que en el campo de la política exterior y de la seguridad común, la falta de unanimidad dificulta la adopción de decisiones y se insistió en el recurso al voto por mayoría cualificada, en la aplicación y ejecución de las mismas en un marco institucional único como es el Consejo, y en la inclusión de los correspondientes gastos en el presupuesto comunitario, sin embargo donde el Dictamen de la Comisión puso el mayor interés, fue en la

consideración de que la Unión adolece de una manifiesta incapacidad de proyectar un apoyo militar convincente, resultando por ello imprescindible encontrar una auténtica identidad europea en materia de seguridad y de defensa común.

A este respecto, España, partidaria de una progresiva integración de la Unión Europea Occidental (UEO) en la UE, volvió a reafirmarse en que todos los socios comunitarios participen plenamente en dicha organización, y sin necesidad de establecer plazo temporal alguno, alineándose con esta propuesta en el grupo mayoritario de los diez Estados, que a excepción del Reino Unido, Austria, Finlandia, Suecia y Dinamarca, estaban predispuestos a reforzar esta identidad europea de defensa.

- Finalmente y ya en relación con el tercer panel articulado o izquierdo, del unitario tríplico descriptivo, y ante la consideración hecha por la Comisión, a propósito de la consolidación de una Unión de derecho, sobre la necesidad de dotar de mayor eficacia a los instrumentos de aplicación del Derecho comunitario, se juzgó prudente añadir en dicho ámbito y tanto en los asuntos de justicia como en los de interior, que habría que ir al perfeccionamiento de los sistemas represivos para poder hacer frente a las distintas formas de delincuencia como son el crimen organizado, el terrorismo, los grandes delitos económicos, el narcotráfico, el blanqueo de dinero y los fraudes a los intereses financieros, todos ellos inmersos en el seno de nuestro sistema económico, tremendamente interrelacionado. Y es en este ambiente donde todo el conjunto de normas, procedimientos y medios democráticos, especialmente los judiciales, se encuentran indefensos, la mayor de las veces, ante tales formas de crimen mundial, pues al carecer de las debidas directrices y normas de actuación que coordinen su actividad operativa y judicial, con alcances comunitarios e internacionales, jamás podrán hacer frente a los mismos ni ejercer la acción represora que justifica su existencia.

Es por ello por lo que en el Dictamen, se apuesta por un espacio judicial único que regido por los principios de universalidad y de unificación, refuerce los mecanismos legales existentes en el seno de la UE y mejore la eficacia del modelo judicial instituido, en orden a la protección de los intereses comunes políticos, económicos y financieros.

- En este mismo orden de cuestiones, se propone el reconocimiento de la capacidad de iniciativa de la Comisión en todos los ámbitos de cooperación relacionados con interior, considerando que solo

mediante la misma se alcanzará un nivel eficaz, siempre que los órganos y competencias de los Estados, logren asociarse a los de la Unión. Para ello apuesta, incluso, por las transferencias de los asuntos de justicia y de interior al marco comunitario, con excepción de la cooperación judicial en materia penal y de la cooperación policial, juzgando dicho traslado especialmente conveniente en los ámbitos más estrechamente vinculados a la circulación de las personas, como son la lucha contra la droga, la política de inmigración, el asilo y las normas por las que se rige el cruce por las fronteras externas.

- Y esto fue lo que, en lo fundamental, dio de sí la negociación en este último período de la fase preconfereencial, de la que, como resumen histórico, podemos reseñar que el giro social de la Unión Económica y Monetaria, se impuso con fuerza propia, ante la imposibilidad manifiesta de volver a negociar los términos, ya aprobados, del Pacto de Estabilidad, consiguiéndose, de esta forma, la promesa de negociación en la Cumbre de Amsterdam, de los principales problemas sociales, tales como el desempleo, las desigualdades y el crecimiento; si bien, en el entendido de que todo ello, nunca podría retrasar la entrada en vigor del Euro.

Y este movimiento fue tan evidente que fechas antes de la reunión del Consejo Europeo, es decir, próximo a concluir la Conferencia Intergubernamental, el destino dispuso se produjeran importantes cambios en el seno de la UE, sumiéndola en una profunda crisis, al contraponerse a las propuestas que propendían a alcanzar las antiguas aspiraciones fundamentadas en la prosperidad y la estabilidad, otras nuevas que pretendían un mayor peso social y laboral. Reflexiones, todas ellas, de gran importancia, aportadas por los recién estrenados líderes de los nuevos Gobiernos británicos y francés, y en cuyo debate intervino, con un papel claramente mediador, el presidente del Gobierno español, también novicio en estas lides.

En definitiva, todo este anterior planteamiento que incidía, de manera clara, sobre un proceso político-económico ya iniciado, pronto pudo verse que amenazaba con medidas de tipo intervencionista que podrían ir desde el aplazamiento del calendario previsto para la Unión Monetaria, hasta la concertación de políticas más flexibles que las existentes, concernientes al estricto cumplimiento de los criterios de Maastricht; y todo ello, sin desechar, que cualquier otra política de incentiva-ción del empleo, crearía incrementos del gasto presupuestario, cuando precisamente la mayoría de los quince actuales Estados miembros,

insisten en no ceder al Presupuesto de la UE, mayor aportación que la que actualmente realizan. Y como quiera que cualquiera otra solución, supondría, en su caso, recaer el peso de la financiación sobre los fondos estructurales establecidos para ayudar a los países de menor renta o sobre los de cohesión en amparo de las regiones más atrasadas, como es el caso de Extremadura y de Andalucía, toda la cuestión entrañaría trasladar los citados problemas en litigio, a los estados comunitarios más necesitados de ayuda económica, con graves consecuencias para sus políticas y competencias nacionales.

### **La Conferencia Intergubernamental de Amsterdam**

El Consejo Europeo, reunido en Amsterdam los días 16 y 17 de junio de 1997, dictó sus conclusiones y clausuró la Conferencia Intergubernamental o de representantes de sus Estados miembros. Con ella, a través de la revisión del Tratado de Maastricht y desde la perspectiva de su próxima ampliación, se intentó consolidar y reforzar la Unión Europea, mediante los acuerdos necesarios sobre las resoluciones presentadas, con un gran respeto al calendario establecido, y según el Proyecto de nuevo Tratado; debiéndose completar con la armonización de textos y su revisión jurídica, con vistas a la firma del mismo, prevista para el otoño de 1997.

Y dicho Consejo Europeo, compuesto por los Jefes de Estado y de Gobierno, tras el debate correspondiente de los dictámenes de la Comisión, invitó, por medio de las conclusiones de su Presidencia, a que el Consejo de Ministros comunitario, adoptase las medidas adecuadas, con miras a garantizar el funcionamiento pleno del nuevo Tratado de la Unión.

Y un compendio de esas Conclusiones, de acuerdo con la forma y fondo de composición de este trabajo, anteriormente explicados, son las siguientes:

- Por lo que respecta al panel central o primer componente del tríptico descriptivo, queda despejado el camino para acometer el proceso de ampliación de la UE, anunciándose un próximo pronunciamiento sobre el inicio del proceso de adhesión, mediante negociaciones separadas y con posterioridad a diciembre de 1997; asimismo se adoptan medidas concretas con vistas al inicio de la Unión Económica y Monetaria (UEM), a través de resoluciones y pactos de compromiso sobre el empleo, estabilidad, crecimiento y competitividad, y en base a políticas presupuestarias y macroeconómicas sanas; e igualmente se establece

un nuevo mecanismo de tipos de cambio, así como el marco jurídico del Euro, reiterándose la importancia de una estricta disciplina en la gestión financiera del gasto comunitario y en la lucha contra el fraude. Del mismo modo y volviéndose a reafirmar en la importancia que se concede al fomento de la creación de nuevos puestos de trabajo y a la reducción de los niveles de desempleo existentes en Europa, el Consejo se decanta en favor de prácticas correctas en las políticas activas de empleo de los Estados miembros, con iniciativas referentes a potenciar la creación del mismo a través de pequeñas y medianas empresas, con la plena realización del Mercado Único, y con la modernización de los mercados laborales; resolviendo incorporar al nuevo Tratado, tanto el acuerdo social como un nuevo Título dedicado al empleo. Así mismo requiere se fortalezca la formación y el aprendizaje continuos, así como llevar a efecto la reestructuración restrictiva del gasto público, como estímulo a la inversión en capital humano, I+D, innovación e infraestructura.

A su vez y en relación con la importancia que el Consejo concede al funcionamiento correcto de un mercado común, se acoge favorablemente el Plan de Acción para el Mercado único, destacando su objetivo estratégico de hacer más eficaces las normas y propuestas existentes sobre aquellas materias en las que se pueda actuar inmediatamente, siempre que quede garantizada la plena coherencia entre las actuaciones del mercado interior y el resto de las políticas de la Unión, en particular, las de dimensión social, cohesión regional, competencia, protección del medio ambiente, salud, y derecho del consumidor; insistiendo en la absoluta necesidad de hacer cumplir el Derecho comunitario en los estados miembros, mediante la introducción de procedimientos más rápidos y eficaces de solución de sus problemas, y exigiendo quede garantizada la libre circulación de mercancías.

En otro orden de materias, el Consejo Europeo reitera el compromiso de la UE, respecto a la Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, determinando que se integren y coordinen las políticas económicas, medioambientales y sociales, y asumiendo los objetivos preferentes de erradicación de la pobreza y el cambio en los modelos de consumo y de producción. Del mismo modo, se insiste en la necesidad de dar una firme respuesta al riesgo de cambio climático y en su posición en favor de la protección de los bosques.

- Y continuando con este resumen de las principales resoluciones dictadas por la Cumbre de Amsterdam, se exponen seguidamente las

correspondientes al segundo panel, que tiene que ver con la política exterior y de seguridad común, es decir, con la acción exterior de la UE.

En este sentido y en relación con la política de seguridad y defensa, nada cambia en esta materia, permaneciendo la Unión Europea Occidental (UEO) dentro del ámbito de la OTAN, en estrecha relación con la UE a través de la Secretaría General del Consejo comunitario. A estos efectos, se determina el establecimiento de una unidad de planificación de políticas y de alerta rápida, que se incorpora como anexo al Acta Final del Tratado.

En este mismo ámbito de acción, el Consejo Europeo, toma buena nota de sus progresos en las relaciones Unión Europea-EEUU de América, especialmente de la puesta en práctica del nuevo Plan de acción conjunto y de la Agencia Transatlántica, de igual modo que, respecto a la Zona Mediterránea, se reafirma en los principios y objetivos acordados en Barcelona, en 1995 y en la segunda Conferencia Euromediterránea celebrada en Malta, en abril de 1997, precisamente en una coyuntura política particularmente difícil para esta región.

Concede, a su vez, una gran importancia a las relaciones con Rusia y con Sudáfrica; hace un llamamiento en favor de la paz en Oriente Medio; se reafirma en la determinación de ayuda a la antigua Yugoslavia, a Albania y al Congo; y pone de manifiesto la necesidad de concentrar los esfuerzos internacionales hacia una adecuada regulación de las exportaciones de armas.

- Por último y en su referencia a los temas sobre libertad, seguridad y justicia, el Consejo Europeo respalda en sus conclusiones finales, las orientaciones políticas del nuevo Plan de acción sobre delincuencia organizada e insta al Consejo de Ministros comunitario a ponerlo en práctica, destacando, a su vez, el papel clave que en esta lucha, corresponde desempeñar a Europol y esperando que los países miembros ratifiquen su Convenio antes de finalizar 1997. De igual modo, invita a la cooperación con terceros países y regiones, en la acción común de aproximación de legislaciones, autoridades judiciales, policías y servicios aduaneros, así como en la lucha contra la drogadicción y el tráfico ilícito de estupefacientes; instando, asimismo a los Estados miembros a ratificar rápidamente el convenio sobre corrupción.

En relación al asilo e inmigración, el Consejo acoge favorablemente la conclusión de los procedimientos de ratificación del Convenio de Dublín, relativo a la determinación del Estado responsable del exámen



de las solicitudes de asilo en los países comunitarios, de igual forma que aprueba los acuerdos del Observatorio Europeo contra el racismo y la xenofobia.

En este mismo contexto y respecto al derecho de asilo y a la libre circulación de personas, el Consejo Europeo, que ve con agrado las medidas establecidas en el Protocolo de Schengen, integra su acervo dentro del marco de la UE, proponiendo la adopción de medidas que garanticen su pleno funcionamiento, en el momento de la entrada en vigor del presente Tratado, cuya firma, prevista para octubre de 1997, tendrá como primera consecuencia la inmediata integración de la Secretaría de Schengen en la Secretaría General del Consejo.

- Pues bien, sí este resumen de declaración de intenciones, verdaderas conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, lo referimos, de forma concreta, a nuestra nación, veremos como España, sabedora de su incapacidad de imposición en la UE de políticas como las fiscales, industriales o medioambientales, todas ellas costosas, y consciente, a la vez, de que su situación geopolítica no le permite enfrentarse al gran bloque central comunitario, consideró, de forma prudente, no entrar en todo tipo de controversias y basar su estrategia en un reducido número de asuntos, lógicamente los más fundamentales, los cuales, una vez expuestos como propuestas, pasamos a enunciar en sus resultados. Y esta enumeración, realizada conforme al orden que hemos establecido, es la siguiente:

- La ampliación de la UE a los países de la Europa Central y del Este, quedó aplazada «sine die», ya que el plante de los Estados miembros pequeños frente a los cinco grandes, entre los que se encuentra España, provocó el fracaso de la propuesta de reforma del reparto de poder o reequilibrio del voto en la UE, y solo la amenaza de bloqueo expuesta por nuestro Presidente del Gobierno, forzó al final un compromiso diferido por el que se reconocerá que los países grandes deberán ser recompensados por la pérdida de un comisario en la Comisión Europea; aspecto que sin duda se agravará con la adhesión de los citados países, escasamente poblados y que con esta nueva complicación ven amenazada su candidatura.
- La pretendida reforma de las Instituciones, que no obstante ser uno de los principales objetivos del Consejo Europeo, se constituyó en uno de sus más concluyentes fracasos. Y es que la reforma institucional del Tratado, pasó a ser la condición indispensable para poder comenzar las negociaciones de ampliación de la Unión, al ser pre-

ciso que los países candidatos conociesen con antelación el marco institucional en el que han de insertarse y éste ser reforzado antes de incrementar el número de sus miembros. Más ante la imposibilidad de saber el peso de cada estado, tanto antiguo como nuevo, a la hora de ponderar sus votos, la reforma prevista de las Instituciones quedó aplazada hasta el año 2.000.

- La defensa del Pacto de Estabilidad, éxito indudable de la Cumbre y ejemplo de férrea negociación ofrecido por Alemania con el apoyo de España, sin que ningún otro país pudiera modificar su texto, destinado a imponer el rigor presupuestario a las cuentas nacionales de los Estados miembros, una vez establecida la moneda única.
- El tratamiento preferente dado a las Islas Canarias, conseguido a través de la modificación del Estatuto de las Regiones Ultraperiféricas, al basar su negociación en el alejamiento del territorio nacional y no solo en necesidades objetivas como pueden ser las propias deficiencias estructurales; lo que les procurará, en lo sucesivo, una serie de ventajas fiscales, comerciales, agrícolas, pesqueras y aduaneras, recogidas específicamente y con carácter vinculante, en un artículo del Tratado.
- Las soluciones encontradas al contencioso con el Reino Unido, referidas a las licencias pesqueras, adquiridas por nuestra flota a cofradías inglesas, y las solicitudes de cambio propuestas por nuestros representantes, referidas a la Reforma de la Política Agrícola común, temas todos ellos de gran importancia para España, que debido al peso de su pesca, agricultura y ganadería, cuenta, de antemano, con la animadversión del resto de los países comunitarios.
- La Política Exterior, en general, que aunque mantiene la cláusula de salvaguardia que permite a los Estados socios, interponer el veto como último refugio y por razones particulares de interés nacional, sin embargo buscó la coherencia al seguir apoyando las decisiones estratégicas en criterios de unanimidad, con capacidad de veto, mientras que por el contrario, las cuestiones sobre aspectos tácticos, pueden ser resueltas mediante mayoría cualificada.
- La Seguridad europea o Identidad Europea de Defensa, que debido a la oposición del Reino Unido, Austria, Dinamarca, Suecia y Finlandia, a una integración gradual de la Unión Europea Occidental (UEO) en la UE, continuará anclada en la OTAN, como forma más neutral que cuenta con el beneplácito de los EE.UU de América.
- La nueva Regulación del derecho de asilo, que quedó ratificada mediante la inclusión de un nuevo Convenio en el Tratado, permitién-

dose de esta forma su entrada en vigor antes del 1º de septiembre de 1997. Conforme a lo previsto, dicho derecho se considerará un problema político en el que la última palabra la tendrá el Estado miembro al que se curse la petición de asilo y cuya decisión unilateral de admisión de la demanda deberá ir acompañada de una previa justificación y explicación al resto de los socios comunitarios, dándose por hecho que todos ellos constituyen un espacio de libertad en el que se cumplen los derechos humanos y las garantías constitucionales.

Y aunque no fue la solución pretendida por nuestros representantes, sin embargo y por motivos de tipo constitucional expuesto por otros países, su aceptación se consideró razonable, al impedir la mala utilización por los terroristas, narcotraficantes y grandes delincuentes, del objetivo y espíritu del Convenio de Ginebra para los refugiados, de 1951.

- Los controles fronterizos en Gibraltar, pues al quedar incluido en el nuevo Tratado el Acuerdo de Schengen, y excluirse del mismo el Reino Unido y Dinamarca, nuestra nación se garantiza los controles fronterizos del Peñón, al disponer de la posibilidad de veto.
- Y por último, las cuestiones relacionadas con la seguridad y las libertades, que constituyendo un ambicioso capítulo en el nuevo Tratado de la Unión, avanzan, entre otros objetivos, hacia la creación de un espacio policial común con la atribución de nuevos poderes a la Policía Europea (Europol), así como al correspondiente espacio judicial, necesario para la lucha eficaz contra el crimen organizado en una Europa integrada.

## **Resumen y consideraciones finales.**

No obstante nuestro comprobado empeño nacional por la ley del péndulo, lo más «fiel», en todo caso, sigue siendo la aguja de la balanza. Por ello, dejando a un lado la expresión vertida por la Presidencia del Consejo Europeo, de que la Conferencia Intergubernamental «se vio coronada por el éxito», y en el otro, la de «rotundo fracaso» o bien «puro descrédito», leído o escuchado en muchos comentarios, lo más justo será considerar a sus resultados de simplemente modestos, máxime cuando los mismos fueron consecuencia de la propia situación de la Unión Europea, que continua sin resolver su difícil problema del equilibrio del voto ponderado o cuando vista desde nuestro propio interés, se observa que a los logros obtenidos por España, habría, al menos, que juzgarlos como satisfactorios.

Y es que, en efecto, en esta Cumbre de Amsterdam, se produjeron numerosos avances técnicos y fue creado un nuevo Secretario General del Consejo que también será el Alto representante de la Política Exterior de la UE, pero sigue sin existir una voluntad general de aplicar una política exterior y de seguridad común, y un compromiso serio en defensa. Del mismo modo, en materia institucional, sus más importantes cuestiones fueron aparcadas por no existir el conveniente equilibrio en el Consejo y en la composición de la Comisión, pero los poderes del Parlamento fueron ampliados en el ámbito de la codecisión y el papel del Presidente de la Comisión fue reforzado.

Igualmente no se avanzó lo debido en la vía de la ampliación, ni se adoptó el sistema generalizado de voto por mayoría cualificada, manteniéndose el criterio de la unanimidad en la decisión de las cuestiones más importantes, pero se reforzaron los derechos de las personas en las resoluciones sobre el empleo y en otras materias fundamentales, como son el medio ambiente, la seguridad personal, el asilo, la inmigración, la diversidad personal y regional, la política social, la igualdad y la lucha contra la discriminación.

Del mismo modo y aunque se puso de manifiesto que Europa no avanza, que mientras el dolar se fortalece, el euro se debilita y que siguen subyaciendo intereses nacionales muy vivos, sin embargo, la defensa de las legítimas posiciones nacionales, la consecución de la moneda única y la necesidad de la ampliación, se consagraron como objetivos esenciales e imparables en la consolidación de la construcción europea.

Por último y respecto a España, el sostenimiento, hasta ahora intacto, de las ayudas recibidas de los Fondos Estructurales y de Cohesión, no obstante las posibles subvenciones al fomento del empleo; los cambios favorables introducidos en el derecho al asilo; la concesión a las Islas Canarias de sus legítimas pretensiones; las soluciones encontradas al problema con el Reino Unido relacionado con los controles fronterizos de Gibraltar, son, entre otros, hechos ciertos anotados en su cuenta de resultados que habría que considerar, al menos, como positivos.

Y es que en este mundo cambiante, donde rara vez pueden predecirse los resultados, especialmente en el campo de las ideas relacionadas con la política y la economía, todo nace para más tarde transformarse o morir. De ahí que parte de las que vieron la luz en unos días, como de costumbre fríos y nublados de diciembre de 1991, en Maastricht, no podían escapar a tan inexorable ley, tanto más cuanto que ya habían sido concebidas pen-

sando en su más que inmediata reforma. Y ese período de inmediatez duró casi siete años, espacio de tiempo que se tardó en revisar muchas de las conclusiones tomadas en el Tratado de la Unión Europea de Maastricht y cuyo exámen tuvo lugar los días 16 y 17 de junio de 1997, en la reunión del Consejo Europeo en Amsterdam, ciudad igualmente holandesa y capital, aunque no sede de la Corte y del Gobierno, de este último Estado socio en ocupar, hasta dicha Cumbre, el mandato semestral en la Presidencia del Consejo de la UE.

Y así, de esta manera cambió de paso esta Unión que al menos continúa su camino, aunque sus resoluciones, compromisos o propuestas diversas, necesiten de un unánime consenso, normalmente supeditado a un siempre en el aire «depende», expresiva forma oral, supuestamente traducida a once lenguas oficiales, mediante las cuales se entienden los quince Estados miembros y con el que se quiere expresar una evidente inseguridad o bien una cierta previdencia de aplazamiento de los problemas y cuestiones, Y es que desde siempre, los acontecimientos en la UE, independientemente de su importancia, nunca se consideraron los últimos de su clase, pues jamás se cerró la puerta a cualquier reforma posible; procedimiento, sin duda, inteligente, ya que, al menos, facilita su desarrollo y diluye en el tiempo su conclusión, sin reducir expectativas ni mermar cualquier posible optimismo.

Por todo ello, dado el panorama, , no parece acertado tachar de fracaso el balance final de la reunión del Consejo Europeo de Amsterdam, como tampoco afirmar que los trabajos preparatorios de la Conferencia, con una duración de dos años, resultaron infructuosos. Como es lógico, en aquel entonces, faltaba la última voluntad política de los Jefes de Estados y Gobierno, con capacidad de decisión, por la que aunque muchas cuestiones terminasen siendo adversas o decepcionantes, eso no supone que el trabajo de los expertos —Ministros y otros representantes gubernamentales— basado en un racional pragmatismo, tenga que ser obligatoriamente estéril.

## **Bibliografía**

Manual de Derecho Comunitario General. Guy Isaac - Ariel Derecho.

Conferencia Intergubernamental 1996. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas - Luxemburgo.

Consejo Europeo de Amsterdam. Conclusiones. Comisión Europea.- Bruselas.

Prensa diversa.