

ACTUALIDAD COMUNITARIA

«Véase índice alfabético de conceptos»

■ EL MES DE NOVIEMBRE EN BRUSELAS <i>Crónica elaborada por J & A GARRIGUES & ANDERSEN Madrid-Bruselas</i>	3
■ CUESTIONES INSTITUCIONALES Reelección del Sr. G. C. Rodríguez Iglesias, Presidente del Tribunal de Justicia.....	5
Disposiciones.....	5
■ ECONOMÍA-FINANZAS «Véase, en este mismo número, la sección sobre "El euro" elaborada por ANALISTAS FINANCIEROS INTERNACIONALES» La Comisión propone una simplificación y una modernización de las normas de facturación en lo que se refiere al IVA.....	5
Principios de la futura armonización fiscal comunitaria.....	5
Informe de la Comisión sobre «la situación de la economía de la UE en el año 2000».....	6
Tipo de cambio del euro.....	6
Disposiciones.....	6
■ MERCADO INTERIOR Organismos nacionales de evaluación de la firma electrónica.....	7
Grupo de política de empresa.....	8
Disposiciones.....	8
■ RELACIONES EXTERIORES Y POLÍTICA COMERCIAL COMÚN Disposiciones.....	9
■ ENERGÍA Disposiciones.....	10
■ MEDIO AMBIENTE Decisiones de aplicación del sistema revisado de concesión de la etiqueta ecológica.....	10
Cuestionario sobre el vertido de residuos.....	11
Disposiciones.....	11
■ AGRICULTURA Disposiciones.....	11
■ POLÍTICA SOCIAL Reglamento provisional sobre protección de datos del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia.....	13
Disposiciones.....	14
■ LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO El Tribunal de Justicia confirma la validez de la Directiva sobre abogados.....	14
Disposiciones.....	15
■ DERECHO DE LA COMPETENCIA «Véase en este mismo número la sección sobre "Derecho de la competencia" elaborada por CUATRECASAS-ABOGADOS, Madrid» Ayudas estatales españolas de reestructuración a favor del grupo Fesa-Enfersa (Fertiberia SA).....	15
Ayudas de España a la nueva reestructuración de los astilleros de propiedad estatal.....	16
Ayudas españolas a Santana Motor.....	16
La Comisión autoriza un régimen de ayudas al desarrollo industrial de Canarias.....	17
La compañía Ferris Golfo de Vizcaya deberá devolver las ayudas recibidas.....	18
Ayudas de estado: autorizaciones.....	18
Disposiciones.....	18
■ POLÍTICA REGIONAL Medidas para promover el desarrollo de las regiones ultraperiféricas.....	18
■ COOPERACIÓN AL DESARROLLO Desarrollo sostenible en los países en desarrollo.....	19
■ TRANSPORTES Disposiciones.....	19
■ POLÍTICA EXTERIOR Y SEGURIDAD COMÚN Disposiciones.....	20
■ COOPERACIÓN POLICIAL Y JUDICIAL EN MATERIA PENAL Reagrupación familiar en los casos de asilo.....	20

Programa de medidas para la puesta en marcha del principio de reconocimiento mutuo de sentencias.....	20
Disposiciones.....	21

DERECHO DE LA COMPETENCIA

Análisis de la actualidad comunitaria sobre Derecho de la competencia: legislación, jurisprudencia y decisiones sobre control de concentraciones.....	23
<i>Colaboración de CUATRECASAS-ABOGADOS, Departamento de Derecho comunitario, Madrid</i>	

EL EURO

Crónica sobre la actualidad de la Unión Económica Monetaria.....	27
<i>elaborada por ANALISTAS FINANCIEROS INTERNACIONALES</i>	

ESTUDIOS

«Evolución de la democracia y el respeto de los derechos humanos en los países del Este ante la ampliación de la UE».....	29
<i>Por D.º Aniceli Mangas Martín</i>	
«Modernización de la directiva sobre servicios de inversión».....	38
<i>Colaboración de la Euroventanilla de la Cámara de Comercio e Industria de Madrid</i>	

JURISPRUDENCIA Y NUEVOS ASUNTOS

ACTIVIDADES del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas.....	41
NUEVOS ASUNTOS.....	69

DOCUMENTO

«La protección penal de los intereses financieros de la Comunidad: el fiscal europeo» Comunicación de la Comisión Europea.....	73
--	----

AGENDA

Ofertas de cooperación entre empresas.....	79
<i>Colaboración de la Euroventanilla del País Vasco</i>	

BIBLIOGRAFIA E ÍNDICES

Bibliografía.....	83
Índice alfabético de conceptos.....	85
Índice alfabético de conceptos/Jurisprudencia.....	87

COMUNIDAD EUROPEA ARANZADI no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas por sus colaboradores

DEMOCRACIA Y RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS PAÍSES DEL ESTE ANTE LA AMPLIACIÓN DE LA UE (*)

Prof^a Dra. Araceli Mangas Martín. Catedrática de Derecho internacional público y RR II de la Universidad de Salamanca. Titular de la Cátedra Jean Monnet de Derecho comunitario. Directora de la Revista de Derecho Comunitario Europeo.

Sumario:

I. INTRODUCCIÓN. II. LOS VALORES COMUNES A LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA. III. LAS CONDICIONES DE FONDO. IV. LA ACEPTACIÓN DEL ACERVO COMUNITARIO. V. EL PROCEDIMIENTO DE LAS NEGOCIACIONES. VI. PROBLEMAS JURÍDICO-POLÍTICOS ESPECÍFICOS PLANTEADOS POR LOS ESTADOS CANDIDATOS. 1. De carácter general. 2. Problemas relativos al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. 3. Referencia por países

I. Introducción

En los primeros años del siglo XXI, tendrá lugar la sexta ampliación de la UE. Probablemente se materializará a lo largo de la primera década del nuevo siglo. Todas las ampliaciones anteriores, a diferencia de la próxima ampliación al Este, fueron muy limitadas en cuanto al número de países candidatos y siempre ingresaron en la entidad política europea Estados plenamente democráticos, en los que el ejercicio diario del poder, y no su mero origen formal en las urnas, se basaba en el liberalismo político y económico.

La ampliación que se avecina tiene un alcance y unas proporciones radicalmente diferentes. En conjunto, serán no menos de 13 Estados. Salvo dos, todos han sido sistemas no democráticos, en los que se anuló la libertad política y económica y, en consecuencia, no había respeto a los derechos humanos, ni sumisión de todos los poderes a la ley ni se garantizaba el respeto a las minorías.

La ampliación al Este suscita innumerables problemas económicos; todas las ampliaciones los han planteado en mayor o menor número, y en esta gran ampliación tales problemas son muy importantes. Pero ninguna, ninguna ampliación hasta ésta, había generado preocupación por la adaptación jurídico-política de los Estados candidatos. En todas las negociaciones anteriores de los nueve países¹ que ingresaron después de la fundación de las tres Comunidades Europeas, nunca el sistema constitucional y la práctica políti-

ca parlamentaria, administrativa, policial, judicial, etc., había preocupado a los negociadores.

En todas las ampliaciones anteriores, incluidas las relativas a las antiguas dictaduras del Sur de Europa (Grecia en 1981, Portugal y España en 1986) había plena y contrastada confianza en que el respeto a los derechos humanos era lo habitual, que los jueces eran independientes, que el ejecutivo se sometía a la ley y al poder judicial, que las estructuras económicas y sociales funcionaban en un sistema de libre mercado, plena competencia, fiscalidad justa y protección social de la población y con administraciones eficaces y bien preparadas.

El sistema europeo de integración jurídico-político se funda en Estados muy poco intervencionistas y que, en consecuencia, dejan al ciudadano y a la sociedad una amplia esfera de libertad de decisión, acción y responsabilidad. Nuestro sistema de integración se basa en la preeminencia de los derechos ciudadanos frente al Estado, en jueces independientes que garanticen la aplicación preferente e inmediata de las normas comunitarias frente a cualquier disposición nacional del Legislativo y del Ejecutivo incompatible, incluida la Constitución, en funcionarios que apliquen las normas comunes incluso en contra de la voluntad de sus superiores jerárquicos, en parlamentos nacionales que respeten las normas comunitarias y se autolimiten en su actividad legislativa...

Desde luego, las Administraciones de los países del Este, en general, no están preparadas para respetar la primacía de Derecho comunitario sobre el Derecho interno, su eficacia directa e inmediata, o para asumir la obligación de reparar económicamente a los ciudadanos y empresas por la violación de las normas comunitarias. En el sistema comunitario, nuestros Estados están al servicio de la ciudadanía y de la sociedad. Hay más sociedad y menos Estado. Justo la situación inversa heredada por los antiguos países comunistas.

El verdadero «handicap» que está condicionando su adhesión son sus inadaptadas estructuras jurídico-políticas para funcionar en pleno respeto al Estado de Derecho.

II. Los valores comunes a los Estados miembros de la Unión Europea

El respeto a los derechos humanos es una obligación para todo Estado miembro de la UE, en tanto que tal, exigible por el resto de Estados miembros y por las Instituciones de la UE (art. 6.1 del Tratado de la UE).

Tras la reforma introducida primero por el Tratado de Maastricht y más tarde por el Tratado de Amsterdam, la Unión misma se compromete con el principio democrático y el principio del respeto a los derechos humanos de forma expresa: «La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros» (art. 6.1 UE).

Esta Declaración programática tiene una gran importancia jurídico-política. Estos valores estaban implícitos en el sistema de la integración, pero ahora se clarifican las coordenadas políticas del proceso. Expresan la sumisión de la UE a

(*) Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación más amplio sobre la ampliación de la UE, financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología de España (SEC 1998-0597).

1 Como es bien sabido, en 1973, Dinamarca, Irlanda y Reino Unido; en 1981, Grecia; en 1986, España y Portugal; y en 1995, Austria, Finlandia y Suecia.

esos valores y objetivos políticos generales y, en consecuencia, sus acciones internas y externas pueden ser contrastadas a la luz de esos principios que guían su actividad y marcan la consecución de unos objetivos.

Ello explica que el Título V del TUE dedicado a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) explicita los valores, adaptados a la PESC: además de los valores comunes como la democracia y los derechos humanos, los principios y valores que guían la acción exterior son el respeto a la independencia e integridad de la UE, la seguridad, o los principios de la Carta de la ONU. También el Título VI, relativo a la cooperación judicial y policial, recuerda que sus objetivos son el tríptico tan reiterado de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Esta declaración afecta no sólo a la Unión en cuanto tal, es decir, a sus órganos e Instituciones, sino a sus componentes: los Estados miembros deben respetar esos principios. Son principios *comunes* a los Estados miembros, como afirma intencionadamente el art. 6.1, y tienen una dimensión externa e interna.

Como ya he señalado hace tiempo², en la articulación de unas relaciones estrechas entre la Unión, sus pueblos y sus Estados tiene especial interés el compromiso de la Unión por el principio del respeto a la identidad nacional de sus Estados miembros (art. 6.3 UE). La personalidad política, lingüística, étnica y cultural de cada uno de los pueblos de la Unión tiene cabida dentro de ésta. Pero la identidad nacional en lo político tiene un límite: los Estados miembros habrán de estar dotados de gobiernos que se basen en principios democráticos y en el respeto a los derechos humanos. No se exigen únicamente gobiernos democráticos en relación con su origen (elegidos por sufragio universal y libre), sino que es una condición mucho más amplia referida al ejercicio diario del poder: que en nuestros sistemas se garantice el respeto de los principios democráticos (preeminencia del Derecho, respeto a los derechos fundamentales, respeto y protección de las minorías, etc.)

La construcción europea no se limita al progreso económico, sino que su objetivo es crear un espacio de paz, como ha reiterado en numerosas ocasiones el PE, por lo que el compromiso con los derechos humanos no se circunscribe a la relación jurídica convencional entre el Estado parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y las instituciones propias del CEDH o de otros tratados internacionales (Convenio sobre Protección de Minorías o Estatuto de

los Refugiados). Como espacio de paz, la obligación de respeto de los derechos humanos y de su activa promoción es una obligación *jurídica comunitaria* (art. 6.1), exigible y sancionable ante los tribunales de justicia, y es una condición esencial del éxito del proyecto europeo, por lo que es un requisito *expreso* de ingreso e *implícito* de permanencia de pleno derecho en la entidad política comunitaria: todo ser humano que habite en la UE, cualquiera que sea su nacionalidad, ha de ser considerado beneficiario de ese valor universal y común, cual es el respeto a los derechos humanos en todo el territorio de los Estados de la UE.

Esto no es una novedad reciente ni tan siquiera posterior a la petición de adhesión de los países del Este. No es una exigencia para dificultarles su ingreso.

Desde 1974, el Tribunal de Justicia comunitario³ ha reconocido que el respeto a los derechos fundamentales de la persona forma parte del Derecho comunitario, estando comprendidos dentro de los principios generales del Derecho comunitario, por lo que en los ámbitos de competencia de los Tratados, ni las Instituciones comunitarias ni los Estados miembros pueden adoptar normas contrarias a los derechos humanos y libertades fundamentales tal y como resultan de *los principios y tradiciones constitucionales comunes* y de los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos⁴.

A su vez, un examen del compromiso de los países del Este con los valores comunes debería tener como parámetros otros textos propios de la UE de diferente rango o naturaleza que reflejan los principios comunes de la UE y sus Estados miembros en materia de valores comunes, en especial referidos a la obligación negativa (o de no hacer) de respeto (esto es, no interferir en su vida familiar, social y cultural) y a la obligación positiva (o de hacer) de protección de los inmigrantes, minorías y refugiados.

El Derecho comunitario en vigor, en su más alto rango, reconoce que el Consejo de la UE puede adoptar normas para impedir las discriminaciones que no respetan la común dignidad de todo ser humano: las que son debidas a su raza, etnia, sexo, lengua, religión, discapacidad, orientación sexual, etc. (art. 13 CE). Se trata, pues, del reconocimiento de una obligación general asumida como *propia* y garantizada en el seno comunitario. En este sentido, la Comunidad Europea ha aprobado recientemente⁵ una Directiva desarrollando la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico⁶.

2 En la obra de A. MANGAS MARTÍN y D. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 1999 (2ª ed.), Editada por Mac Graw Hill Interamericana, Madrid, pg. 24.

3 Sentencia del TJCE de 14 de mayo de 1974, caso *Nold*.

4 A su vez, ese acervo jurisprudencial ha sido reconocido y confirmado por diversas resoluciones del PE, y en especial por la Declaración Común del PE, del Consejo y de la Comisión de 5.4.1977 (DO núm. 103 de 27.4.1977). La formalización (en el sentido de reconocimiento como fuente jurídica formal) de los estándares jurisprudenciales sobre derechos humanos en el ámbito del Derecho comunitario se introdujo en el Tratado de Maastricht, y actualmente es el art. 6.2 después de la reforma aprobada en el Tratado de Amsterdam. El TJCE no solo tiene en cuenta las Constituciones, sino que con frecuencia desciende a las leyes que desarrollan los derechos reconocidos en una Constitución para concluir si la norma comunitaria respeta o no el estándar medio constitucional.

5 Directiva 2000/43/CE, DO núm. L 180 de 19.7.2000, pg. 22

6 Su plazo de transposición en el Derecho interno expirará en julio del 2003, por lo que en sus no pequeños detalles –tales como la inversión de la carga de la prueba de acusación de racismo– no se puede exigir hasta entonces a ningún Estado miembro en relación con las modificaciones legislativas-procesales que precisa; pero en sus previsiones sustantivas –las discriminaciones indirectas y su prueba mediante estadísticas o la obligación de los jueces u otros órganos de investigar las acusaciones de discriminación– se exige ya una aplicación de buena fe y de no frustrar su objeto y fines. Ahora bien, sus coordenadas recogen en lo esencial la *Declaración contra el racismo y la xenofobia*, hecha en común por el PE, el Consejo, los representantes de los Estados miembros y la Comisión (DO núm. C 158 de 25 de junio de 1986). Esta Declaración obliga a todo Estado candidato en calidad de acervo comunitario (art. 4, ap.1 y 3 del Acta de la última ampliación). En

También deberá examinarse el compromiso de los candidatos a la luz de la Carta de los Derechos Fundamentales⁷, aunque no será un texto jurídicamente vinculante en los años inmediatos a su adopción solemne en el Consejo Europeo de Niza (diciembre de 2000). Su naturaleza será semejante a lo que tuvo el Acta de Helsinki de 1975, es decir, un acuerdo político o no normativo: los Estados se comprometen de buena fe a cumplir su contenido, si bien no origina responsabilidad jurídica y no es justiciable en tanto que tal texto. Pero no debe olvidarse que su contenido material no tiene novedades sustanciales y los derechos protegidos hoy pueden ser exigidos a través de los patrones tradicionales que introdujo la jurisprudencia del TJCE citada y constitucionalizó el Tratado de Maastricht (actual art. 6.1).

El texto consensuado por la Convención reunida para su redacción fue aprobado por el Consejo Europeo en su reunión de Biarritz (en octubre de 2000). La Carta revela la inspiración compartida en la UE por nuestros Gobiernos (había un representante personal de cada Gobierno), nuestros parlamentos nacionales y por el Parlamento Europeo, debido a la pluralidad y transparencia de su debate y por ser fruto de un amplio consenso institucional e intergubernamental.

Tras su adopción solemne junto al Tratado de Niza, aunque la Carta no tiene carácter vinculante por ahora, se abrirá un período de sensibilización y mejor conocimiento de su contenido por el público en general. También el texto deberá ser completado en su día con el régimen jurídico-institucional (recurso judicial, implicaciones con el régimen del Convenio de Derechos Humanos, con nuestras Constituciones, etc.). Quizás haya sido una decisión razonable la de limitar su adopción al solemne compromiso político, esperar la reacción de los especialistas y del público, y si es querida por todos entonces dotarla de fuerza jurídica vinculante. Posiblemente, antes que tener una Carta otorgada por el «despotismo democrático» de las élites políticas, será preferible una Carta anhelada y reivindicada como propia por una amplia mayoría que pueda añadirnos derechos nuevos o protecciones más profundas y con garantía judicial: la Carta tiene que añadir algo a nuestros estándares actuales y dejarse querer por una gran mayoría de la opinión pública.

En la Carta hay serios compromisos de la UE y sus Estados miembros con *toda persona humana*: respeto y protección de su dignidad, derecho a la seguridad, a la vida privada y familiar, derecho a la educación obligatoria, a la educación y enseñanza conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas, a condiciones de trabajo equivalentes a los ciudadanos de la UE, derecho al asilo, confinamiento, expulsión y extradición con límites (regla de «non refoulement»), no discriminación en tanto que seres humanos, igualdad hombre-mujer, protección especial de los niños, determinados derechos laborales. Pero aunque la Carta no sea vinculante para los Estados miembros, será un referente para todos y los Estados candidatos harán bien en tenerla en cuenta.

Además, los Estados candidatos deberán acomodarse a nuestros estándares o valores comunes en materia de *refugiados*: las normas de los Tratados y del Derecho derivado, en especial las relativas al tercer pilar, deberían ser añadidas al Convenio de la ONU de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Ciertamente, son normas de aplicación intracomunitaria de dicho Convenio internacional (como el Convenio de Dublín de 1990⁸, y otras acciones y posiciones comunes en materia de asilo de carácter funcional⁹). También sería necesario comprobar que las normas sobre *inmigración* del mismo pilar¹⁰ podrán ser aplicadas regularmente por los gobiernos de los países candidatos, de modo que se pueda constatar que están en condiciones de aplicar y sancionar, en su caso, los valores específicos comunes propios del espacio político comunitario en materia de derechos humanos, en particular los de las minorías nacionales, los inmigrantes y los refugiados, exigidos por las normas comunitarias, dotadas a su vez de relevantes medios de fiscalización (denuncias ante la Comisión, peticiones al PE...) y de garantías judiciales internas y comunitarias.

III. Las condiciones de fondo de la ampliación al Este

El Consejo Europeo de Copenhague¹¹, celebrado el 21-22 junio 1993, aceptó que los PECO se integrarían, si era su deseo, tan pronto como pudieran cumplir las condiciones que la pertenencia a la UE requiere, a saber, las de carácter jurídico-político:

la parte dispositiva de dicha Declaración cabe tener en cuenta que se «resalta la importancia de una *información* adecuada y de una *sensibilización* de todos los ciudadanos ante los peligros del racismo y de la xenofobia y la necesidad de velar por que se evite o reprima cualquier acto racista o xenófobo». Dicha Declaración, así como el Informe de la Comisión de diciembre de 1995, y el tenor de la Directiva de julio de 2000 deben ser tenidos en cuenta en calidad de parámetros propios de la UE para exigir de los Estados miembros una conducta conforme a valores comunes bien precisos.

Otra referencia general del constante compromiso común es la *Declaración de los derechos y libertades fundamentales* aprobada por el PE el 12 de abril de 1989 (Informe De Gucht). Destaca, en particular, el compromiso de la UE con la libertad y seguridad de todo individuo (art. 2); la prohibición de toda discriminación por razón de raza, pertenencia a una minoría nacional o social, lengua, religión... (art. 3.2); el derecho al respeto y a la protección de la identidad, el respeto a la esfera privada y vida familiar, derecho a un trabajo en condiciones justas (art. 6, 13)...

7 El texto definitivo de la Carta de Derechos Fundamentales es de 28 de octubre de 2000 (Charte 4487/00, Convent 50).

8 La Resolución del Consejo de 20.6.1995 relativa a las garantías mínimas aplicables al procedimiento de asilo, la Decisión del Consejo de 26.6.1997 relativa al seguimiento de la aplicación de los actos en materia de asilo, etc.

9 La posición común de 4.3.1996 relativa a la aplicación armonizada de la definición de refugiado, o la Resolución del Consejo de 25.9.1995, relativa al reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal, de las personas desplazadas.

10 Resolución del Consejo de 20.6.1994, relativa a las limitaciones de la admisión de nacionales de países no comunitarios para trabajar en el territorio de los Estados miembros; la relativa a menores no acompañados; la relativa a la admisión para realizar estudios; la relativa al estatuto de inmigrantes de larga duración; la relativa a los medios de lucha contra la inmigración y el empleo ilegales; la relativa a la cooperación en la ejecución de las medidas de expulsión, etc. Estas normas del tercer pilar no confieren derechos fundamentales nuevos a estos colectivos; establecen procedimientos comunes de cooperación entre los Estados miembros en el tratamiento de situaciones ligadas a esos grupos de personas: son estándares comunes de las conductas estatales ante problemas concretos y revelan que la actitud y la práctica en todos los Estados miembros es muy similar.

11 Ver el texto de las Conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague en la *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1993-2, pgs. 721 y ss.

a) Que estuvieran dotados de instituciones que garanticen la democracia, el imperio de la ley, los derechos humanos y la protección y el respeto de las minorías.

b) Economía de mercado que funcione.

c) Capacidad de hacer frente a la competencia y a las fuerzas del mercado dentro de la UE.

d) Capacidad de responder a las obligaciones del acervo comunitario, incluidos los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

A diferencia de los sistemas de cooperación económica como el Mercosur, el NAFTA, el SICA, la Comunidad Andina, etc., la UE es un sistema político de unión de Estados y pueblos, con clara vocación federal, por lo que la pertenencia no puede medirse sólo en términos económicos¹².

Así pues, el art. 6.1 del Tratado de la Unión Europea es un filtro para poder formar parte de la UE. Por lo que se refiere a la dimensión externa de los valores, su respeto es una exigencia para el Estado que desee adherirse a la UE (advertencia bien necesaria para los países del Centro y Este de Europa, o para Turquía); así lo confirma la nueva redacción del art. 49 UE, tras la reforma introducida por el Tratado de Amsterdam, relativo a las condiciones para la adhesión a la UE: «cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión».

Es también una obligación jurídica para las Instituciones que concurren en la negociación de adhesión comprobar que los Estados candidatos deben reunir, sin la menor sospecha de dudas, ese carácter. La Comisión se pronunció antes de la aceptación de las candidaturas, pero deberá pronunciarse sobre ese requisito en sus dictámenes preceptivos sobre cada candidato¹³ tras el término de las negociaciones.

El PE debe valorar minuciosamente toda demanda de adhesión, pues su dictamen es vinculante y no deberá aceptar transacciones sobre esos valores fundamentales ni presiones gubernamentales y, llegado el caso, deben vetar a Estados candidatos que no garanticen esos valores. Y naturalmente el Consejo también deberá tener en cuenta esos principios comunes; lo que ocurre es que el Consejo (y en su seno algunos Estados más que otros) y la Comisión se guían desde hace algún tiempo más por los índices del mercado que por los principios de la libertad y la democracia, como lo

demuestra la aceptación de la candidatura de algunos Estados, tales como Rumania, Chipre y Turquía, sobre los que se ciernen sombras de intolerancia para con las minorías nacionales y los derechos humanos. Pero hay que reconocer que la Institución clave para hacer respetar este art. 6.1 es el Parlamento Europeo.

El PE se ha mostrado exigente desde el inicio de los preparativos de la adhesión estableciendo unas condiciones más detalladas, y su posición se expresó en la Resolución de 1997¹⁴. Así, exige la ratificación y aplicación de normas internacionales sobre derechos humanos¹⁵, la responsabilidad jurídico-penal de la policía, el ejército y los servicios secretos, la abolición de la pena de muerte, el reconocimiento del principio de la objeción de conciencia, el reconocimiento y promoción de las asociaciones que defienden los derechos humanos, etc.

IV. La aceptación del acervo comunitario

Todas las negociaciones de adhesión han sido siempre complejas y a veces muy largas (Portugal y España negociaron durante 7 años). Ello es así porque los candidatos deben aceptar a su ingreso o estar en condiciones de aceptar la totalidad de las normas en vigor en el momento de la adhesión.

En efecto, a integración en las CC EE exige, como principio fundamental de la adhesión, la aceptación del acervo comunitario («acquis communautaire») o conjunto de realizaciones logradas en la construcción comunitaria hasta el momento de la adhesión.

La obligación de aceptar todo lo hecho con anterioridad se justifica porque el nuevo Estado miembro debe gozar y someterse a un mismo *status* de derechos y obligaciones que el resto de los miembros de la Comunidad. También implica una salvaguardia del conjunto de la integración a fin de que no puedan ponerse en causa las finalidades políticas y las opciones (expresas o implícitas) que el proceso de la integración ha ido construyendo como esenciales o necesarias para la existencia misma de las CC EE¹⁶. Esa aceptación del Derecho comunitario adoptado con anterioridad a la adhesión se contempla en el Acta relativa a las condiciones de la adhesión y a las adaptaciones de los Tratados, cuyos textos son básicamente concordantes en todas las ampliaciones.

- 12 Hace algún tiempo ya puse de relieve las enormes diferencias entre sistemas intergubernamentales de cooperación económica y el sistema comunitario de integración en «Unión Europea y Mercosur: perspectiva jurídico-institucional y política», en *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, 1996-97, pgs. 77-104. Fue publicado también en *Rivista di Diritto dell'Integrazione e Unificazione del Diritto in Europa e in America Latina*, 1997-4, pgs. 9-30.
- 13 La Comisión se pronunció en su Dictamen sobre las solicitudes de adhesión COM (1997) 2000, vols. I, II y III, de 16 de julio de 1997. También se recogen las conclusiones en la Comunicación «Agenda 2000: por una Europa más fuerte y amplia».
- 14 Resolución de 4 de diciembre de 1997 (Informe Oostlander, A4-368/1997).
- 15 En efecto, los Estados candidatos han procedido a ratificar convenios como: el Convenio Europeo de Derechos Humanos y algunos de sus Protocolos adicionales, el Convenio Europeo de Prevención de la Tortura, la Carta Social Europea y su Protocolo adicional, el Convenio Marco para las Minorías Nacionales, los dos Pactos de Naciones Unidas y sus Protocolos adicionales, el Convenio contra la tortura, el Convenio para la eliminación de todas las formas de discriminación racial y el relativo a las formas de discriminación contra la mujer, el Convenio sobre los Derechos del Niño... En el *Informe sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en el camino de la adhesión*, de 13 de octubre de 1999, se recoge el cuadro de ratificaciones país por país de todos esos convenios (COM (1999) 5000 final).
- 16 El Tribunal de Justicia declaró en la sentencia de 29 de mayo de 1974 (*Hauptzollamt Bielefeld c. Koning*, 195/73) que «los actos relativos a la adhesión de nuevos Estados miembros tienen por objeto esencial extender a estos Estados el conjunto del Derecho comunitario en vigor en el momento de la adhesión (...)» y que «resulta del sistema del acto de adhesión que el Estado adherente acepta el conjunto de actos institucionales adoptados hasta el momento en que su adhesión es efectiva» [sentencia de 17 de febrero de 1982 (*Halyvourgiki c. Commission*, 39, 43, 85 y 88/81)]. En definitiva, «el acta de adhesión está fundada sobre el principio de aplicación inmediata e íntegra de las disposiciones del Derecho comunitario a los nuevos Estados miembros, no admitiéndose derogaciones más que en la medida en que estén previstas expresamente por las disposiciones transitorias» (sentencia de 9 de diciembre de 1982, *Metallurgiki Halips c. Commission*, 258-81).

Así pues, en la Conferencia negociadora lo que se discute en esencia es el cuándo y el cómo de la aplicación del Derecho originario y derivado; en efecto, la obligación inicial del Estado candidato es aceptar el «acervo comunitario» a fin de que el nuevo Estado miembro asuma los mismos derechos y las mismas obligaciones que todos los demás Estados miembros. No se discute el contenido obligatorio, sino los plazos y modalidades para que el futuro Estado miembro aplique íntegramente las normas comunitarias y las eventuales excepciones o regímenes especiales.

El resultado final de las negociaciones de adhesión requiere el acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante, y se plasmará en un Acta relativa a las condiciones de la adhesión (Acta de Adhesión). El Acta incluirá las adaptaciones institucionales necesarias (modificación del número de los miembros del PE, del CES, del CdR, etc., de la mayoría cualificada, las lenguas oficiales, etc.) para acoger al nuevo Estado en las Instituciones.

El Consejo también solicitará el dictamen conforme al PE (por mayoría absoluta de los miembros que lo componen), una vez se haya adoptado el Acta de Adhesión, de forma que el PE podría vetar el ingreso de un nuevo Estado.

El procedimiento de adhesión consta, además, de una fase de control nacional o democrática en el Parlamento del Estado candidato y en los parlamentos de los Estados miembros. En efecto, puesto que toda adhesión supone un nuevo Tratado que conlleva una revisión de los Tratados constitutivos al ampliar la «base constituyente», es decir, el número de Estados miembros, éstos y el solicitante deberán recabar la ratificación interna conforme a sus respectivas normas constitucionales de autorización y prestación del consentimiento a este tipo de tratados internacionales.

Un aspecto importante relacionado con la cooperación reforzada es el del «status» de los nuevos Estados miembros. Hasta ahora, la Europa a la carta, dado su carácter residual en materias (Unión Monetaria y Defensa) y Estados miembros (Reino Unido y Dinamarca), no había incidido en las nuevas adhesiones: los nuevos Estados miembros estaban obligados por el acervo común y se sumaban automáticamente a las normas comunes y no a las exenciones excepcionales. Pero claro, la integración diferenciada institucionalizada «ab initio», como un derecho individual de primera opción, es muy diferente a la prevista en Maastricht; luego, los nuevos Estados miembros tendrían los mismos derechos para optar por su menú de obligaciones y derechos en los ámbitos en los que haya cooperación reforzada.

V. El procedimiento de las negociaciones

En un posterior Consejo Europeo al de Copenhague, celebrado en Luxemburgo el 12-13 de diciembre de 1997, se acordaron las condiciones de procedimiento o método de la negociación: sería a un ritmo adaptado a cada candidato, por fases y de acuerdo a su preparación. Pero para evitar una excesiva bilateralización, se acordó también crear la «Confe-

rencia Europea», que reuniría a todos los Estados miembros y Estados candidatos y se celebró en Londres el 12.3.98. En esta reunión global se acordaron diversos compromisos relativos a la paz, la seguridad, las relaciones de vecindad, respeto a la soberanía de los demás países, respeto a la integridad e inviolabilidad de las fronteras, respeto al Derecho internacional, solución de controversias por medios pacíficos, incluida la sumisión a la jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia, etc.¹⁷.

Al percibirse tanta distancia entre sus estructuras políticas y jurídicas y las de los Quince, desde entonces la Comisión Europea viene desplegando una estrategia reforzada de preadhesión, diseñada para garantizar que adopten la mayor parte del acervo antes de la adhesión¹⁸.

Naturalmente se presentan otros variados problemas jurídicos, tales como los relativos a las transformaciones de sus estructuras agrarias, el establecimiento de catastros, el registro de la propiedad, la ordenación de la cabaña ganadera, la alineación con los estándares de infraestructuras de la UE en los sectores de transporte y medio ambiente, la privatización de grandes empresas, los derechos de autor en la sociedad de la información, un sistema de seguridad social comparable, una asistencia social, unas normas de seguridad e higiene en el trabajo, la protección de los consumidores, etc. En muchos de estos campos los problemas son sobre todo de *concepto*.

El 31 de marzo de 1998 se iniciaron formalmente las negociaciones con los seis primeros candidatos, pero de forma operativa se desglosan en conferencias bilaterales para esa primera oleada de candidatos admitidos: Polonia, Chequia, Hungría, Estonia, Eslovenia y Chipre; después se han ido extendiendo, primero con negociaciones preparatorias con Rumania, Eslovaquia, Lituania, Letonia, Bulgaria y Malta. Éstos también fueron admitidos como candidatos y sus negociaciones formales comenzaron en febrero de 1999. Más tarde, pero en la misma presidencia portuguesa, ha sido incorporada Turquía al proceso de preadhesión. Doce Estados negocian formalmente y el decimotercero —Turquía— aguarda un largo purgatorio.

Las negociaciones están basadas, como todas las anteriores, en el principio de aceptación *sin reservas* del acervo: son los candidatos los que deben adaptarse a todas las normas en vigor en la UE, haciendo las derogaciones o modificaciones de las normas internas incompatibles, incluidas las constitucionales; más importante aún es que hagan los cambios necesarios para que las estructuras administrativas y económicas (formación y modernización de los funcionarios y las administraciones y de las empresas y sus ejecutivos) puedan garantizar su aplicación efectiva en el futuro para poder cumplir el Derecho comunitario en vigor; a tal fin se están financiando por la UE numerosos programas de asistencia técnica¹⁹.

El acervo comunitario se ha dividido en 31 ámbitos. Se sigue un método de escrutinio («screening») o análisis sistemático por separado del acervo: se les explica el acervo, se les facilita su adopción con la asistencia técnica y se calibran sus dificultades país por país. A su vez, cada Estado candidato se

17 Véase el documento *La Conferencia Europea y la ampliación de la Unión Europea*, 3 de abril de 1998, Ficha temática nº 18, Task Force ampliación, Parlamento Europeo.

18 Véase el documento *Asociación para la adhesión*, en DOCE C 302 de 29 de junio de 1998.

19 Una descripción del acervo puede consultarse en el documento *Los problemas jurídicos de la ampliación*, ficha nº 23, 19 de mayo de 1998, Task Force, Parlamento Europeo.

compromete a presentar su «programa nacional de adopción del acervo». En definitiva, cada Estado está siendo juzgado por sus propios méritos; por ello, independientemente de las tandas de inicio, los últimos admitidos pueden alcanzar a los primeros si avanzan suficientemente en los preparativos, en especial en la incorporación del acervo jurídico (varios miles de normas) a la legislación interna y en su cumplimiento efectivo. A diferencia de adhesiones anteriores de Estados plenamente democráticos, con estructuras administrativas eficaces y sistemas judiciales independientes, a los que no se les exigía la plena aplicación del acervo desde el momento de la adhesión, ahora hay que anotar una justificada desconfianza por parte de la UE al exigir que estas normas se apliquen progresivamente y antes de la adhesión, reservándose el derecho a supervisar su correcta aplicación en estos años²⁰.

Dadas las dificultades de su adaptación normativa y en la práctica administrativa y empresarial, la Comisión Europea se ha comprometido a elaborar y viene presentando regularmente a las Instituciones y sociedad informes de periódicos sobre los progresos realizados en las negociaciones, particularizando país por país, según lo aprobado a finales de 1998 en la Conferencia Europa de Viena sobre los avances en las negociaciones.

En sus primeros informes de 1997 y 1998, ninguno reunía las condiciones, pero a medio plazo se estimaba que podrían alcanzarlas Hungría, Polonia, Estonia, Chequia y Eslovenia²¹. Chipre reconocía que estaba muy avanzado, y que habían progresado Letonia y Lituania, hasta el punto de que podrían alcanzar la primera oleada. Aunque la Comunidad negocia simultáneamente, no implica la finalización conjunta.

En el Consejo Europeo de Helsinki²² (10-11 de diciembre de 1999), se insistía por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno en la idea de que la negociación con los Trece será en un único marco y que deben compartir los valores y objetivos de la UE. Se insiste en el principio de la solución pacífica de las diferencias, al incorporarse Turquía entre los candidatos. Los problemas territoriales directos entre Grecia y Turquía, junto a los que se reproducen en torno a Chipre, llevó a instar al Consejo Europeo a los Estados afectados que tienen que hacer cuanto esté en su mano para solucionar los problemas de fronteras y otros asuntos conexos y, en caso de no resolverlos directamente, a sugerir la sumisión de los mismos por la Corte Internacional de Justicia a más tardar antes de finales de 2004. También entonces se fijaba otra fecha ligada al término de la CIG'2000: una vez ratificado el nuevo Tratado que remodelará la Casa Común, la UE está en condiciones de acoger a los nuevos socios después de 2002, idea que se mantiene en el informe «Documento de estrategia para la ampliación» de 8 de noviembre de 2000²³.

En las Conclusiones del Consejo Europeo celebrado durante la presidencia portuguesa (Santa María da Feira, 19 y 20 de junio de 2000), reitera que el avance de las negociaciones depende de que los Estados candidatos «incorporen el acervo en sus legislaciones nacionales y, sobre todo, de su capacidad de aplicarlo realmente y de hacerlo respetar»²⁴.

VI. Problemas jurídico-políticos específicos planteados por los Estados candidatos

1. De carácter general²⁵

En mayor o menor medida casi todos los candidatos adolecían de un poder judicial independiente; la actuación de la policía se basaba en los malos tratos y en la tortura; las elecciones no eran siempre justas ni limpias. En estos ámbitos ha habido progresos notables en los últimos cuatro años, aunque no siempre los suficientes para ser miembro de la UE.

La corrupción estaba y sigue dominando la vida pública; las administraciones públicas siguen estando muy burocratizadas.

En una mayoría de ellos, la radio y la televisión no son independientes, no tienen una administración plural con presencia de todos los partidos políticos y de la sociedad.

Muchos de ellos, por su composición nacional y los avatares del pasado, han tenido o tienen problemas pendientes de respeto a las minorías, y no les resulta fácil aceptar un cierto equilibrio entre la lengua y la mayoría social estatal y el respeto y protección de las minorías nacionales. En el Informe de la Comisión de 26.5.99 contra el racismo, la xenofobia y el antisemitismo en los países candidatos,²⁶ y en la Agenda 2000, se constataba que el 44% de la población de Letonia son minorías (de los cuales el 34% son rusos), el 38% de la población de Estonia son minorías (de los cuales el 30% son rusos), el 20% en Lituania (el 9% rusos, el 7% polacos), el 18% en Eslovenia (de los cuales el 11% son húngaros, el 5% romaníes), el 20% en Rumania (en su mayoría húngaros).

En general, se prohíben las lenguas minoritarias para comunicaciones oficiales, no reciben subvenciones, ni la educación en tales lenguas, etc. En muchos es condición para la naturalización conocer la lengua oficial y ésta no se enseña (Países Bálticos), por lo que se retrasan las naturalizaciones. La Comisión detectaba también antisemitismo en Rumania, Lituania, Eslovaquia y algunas mejoras al respecto en Polonia y Chequia.

En todos ellos la población romaní sufre no sólo la violencia racial, sino la permanente discriminación y marginación: mala o nula sanidad y educación, desempleo, clara segregación educativa o en vivienda o en barrios amurallados... Hay entre 5 y 6 millones de romaníes en los países

20 «La Unión supervisará de cerca la actuación de los países candidatos» (punto 17 de las *Conclusiones del Consejo Europeo de Santa María da Feira* (junio de 2000) en la página web del Centro de Documentación Europea de la Universidad de Salamanca (<http://cde.usal.es>).

21 COM (1997), vol. I, pg. 76.

22 Ver las Conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999) en la página web del Centro de Documentación Europea de la Universidad de Salamanca (<http://cde.usal.es>).

23 Ver <http://europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm>.

24 Ver las Conclusiones del Consejo Europeo de Santa María da Feira (junio de 2000) en la página web del Centro de Documentación Europea de la Universidad de Salamanca (<http://cde.usal.es>).

25 El mejor Documento de síntesis fue la ficha temática elaborada por la Task Force del Parlamento europeo *La democracia y defensa de los derechos humanos en el proceso de ampliación de la Unión Europea*, PE 167.582.

26 COM (1999) 256 final, pg. 2.

candidatos y sufren gravísimas discriminaciones en Chequia, Bulgaria, Hungría, Eslovaquia y Rumania. No tienen un origen nacional, son zingaros. Sufren ataques de la población sin defensa policial, y con frecuencia la propia policía comete los ataques, y el sistema jurisdiccional no garantiza el tratamiento imparcial de las víctimas. Y en estos años apenas ha habido evolución positiva.

En el informe *Documento de estrategia para la ampliación*²⁷ de 8 de noviembre de 2000, que se presentará en el Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000 junto con los 13 Informes sobre cada uno de los candidatos²⁸, la Comisión estima que, en general, «los países candidatos han logrado destacados progresos tanto en el campo económico como por lo que se refiere a la adopción del acervo», aunque «los progresos relativos a la creación y el refuerzo de las instituciones necesarias para aplicar y asegurar el cumplimiento del acervo han sido desiguales, debido principalmente a la debilidad actual de la capacidad administrativa de los países candidatos».

A su vez, en lo relativo a los aspectos políticos, se reconoce que a lo largo de 1999 y de 2000 han mejorado tanto el refuerzo de las Instituciones democráticas como el respeto del Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos. Sin embargo, se destaca que no se ha avanzado convenientemente en la reforma del poder judicial para garantizar el Estado de Derecho y la aplicación efectiva del acervo. La Comisión sigue estimando que el nivel de corrupción es inquietante y que es preciso una evolución tangible para responder a las preocupaciones de un entorno transparente para la actividad económica. Y sigue preocupando el problema de la trata de mujeres y de niños y el maltrato a la población romaní.

2. Problemas relativos al Espacio de Libertad, Justicia y Seguridad

El Espacio (ELSJ) abarca las cuestiones relativas al asilo, la protección de refugiados, personas desplazadas y reparto de cargas, la supresión de controles en el cruce de fronteras interiores, la política de visados para el cruce de fronteras exteriores, la inmigración y política en materia de nacionales de terceros países, lucha contra la drogodependencia, el fraude fiscal, la cooperación en causas civiles y criminales, la cooperación aduanera, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza.

Desde 1998 se han celebrado reuniones entre el grupo Schengen y los candidatos: de forma inequívoca se les ha transmitido la convicción de que no entrará en vigor la adhesión si no cumplen las condiciones necesarias de asunción plena y eficaz del conjunto de estas normas. Una comisión de control verificará en las fronteras interiores con Estados miembros si están en condiciones y aplican realmente las medidas de control y supervisión previstas.

Por su situación geográfica, muchos de ellos serán responsables del control de una proporción importante de las fronteras exteriores, por lo que los controles que hagan se

tienen que corresponder con las normas de la UE, y aún están muy lejos de la altura de las normas actuales.

Casi todos los candidatos tienen problemas gravísimos de delincuencia organizada, criminalidad grave, asilo y libre circulación²⁹. Por ello, es una prioridad a corto-medio plazo la mejora de los controles fronterizos. La Comisión, en un informe de 1998³⁰, estimaba que sólo la República Checa y Hungría estaban en condiciones a medio plazo de cumplirlos y con algunas posibilidades también Polonia y Eslovenia.

Tras su adhesión en los años venideros, la libre circulación de personas no puede conllevar un descenso del nivel de seguridad: deben establecer estructuras eficaces para la lucha contra el crimen organizado, el blanqueo de dinero, el tráfico de drogas o el terrorismo

Para ello deberán establecer y consolidar estructuras institucionales adecuadas al Estado de Derecho, básicas para el ELSJ, como es la adaptación de la legislación interna a la comunitaria y al tercer pilar. Se enfrentan a la carencia de personal especializado y la falta de formación adecuada de los aduaneros, la policía, los jueces, la fiscalía, los ministerios de justicia. Han demostrado carecer de justicia independiente y eficaz, no está garantizado el acceso sin restricciones a la justicia, ni un procedimiento penal objetivo, el respeto a las decisiones de los jueces y su cumplimiento por el ejecutivo y su policía no está preparada y comprometida con los principios democráticos. Por ello, en la estrategia de preadhesión se ha dotado especialmente de medios (en los acuerdos de asociación se ha previsto ayuda técnica y financiera y en el Programa PHARE), organizándose numerosas conferencias de ministros y reuniones de funcionarios. Dedicaré unas líneas particulares a determinados Estados candidatos.

3. Referencia por países

HUNGRÍA

Ha hecho progresos considerables y su trayectoria política, posiblemente por su pasado político anterior a la etapa comunista, de cara a la adhesión está lograda. Ha hecho apreciables reformas en su Administración pública para aplicar el acervo y está formando convenientemente a sus funcionarios. Sin embargo, se aprecian algunos problemas con los zingaros, aunque con progresos.

POLONIA

Aunque ya ha hecho la reforma de la función pública, la policía, la vigilancia aduanera y el sistema judicial no reúnen las condiciones exigidas a un Estado miembro en cuanto a su eficacia e independencia para hacer cumplir la ley.

ESLOVENIA

Tiene aún diferencias con Croacia de carácter fronterizo en varias zonas, y al igual que otros candidatos tiene pendientes el cierre de centrales nucleares, además de reclamaciones de empresas eslovenas a empresas croatas. Se observaba también el papel relevante del Estado en la econo-

27 Ver <http://europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm>.

28 Ver <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report1100/index.htm>.

29 Ver el documento *La cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior en el proceso de ampliación*, 30 de marzo de 1999, Ficha temática nº 25, Task Force, Parlamento Europeo.

30 Informe de la Comisión sobre principios, prioridades, objetivos intermedios y condiciones que figuran en las asociaciones para la adhesión, COM (1998) 0053.

mía a pesar de las privatizaciones. Su aproximación legislativa es muy considerable en casi todas las materias, pero la reforma de las administraciones encargadas de aplicarlo y la supervisión es insuficiente.

CHEQUIA

El Gobierno ha hecho notables esfuerzos en su aproximación, y hasta 1998 era uno de los mejores situados en las evaluaciones periódicas, pero en 1999 se observó que los progresos no eran tan decisivos en la medida en que el impulso gubernamental no había contagiado al Parlamento y a la sociedad checa³¹. Y es que un proceso de adhesión se ha demostrado en casos tan dispares como el portugués y español, por un lado, o el doblemente fallido de Noruega, por otro, es una decisión que debe ser compartida con entusiasmo y asumida responsablemente por todas las instituciones internas. Hasta 1999 Chequia adoptaba medidas racistas contra los romaníes (leyes sobre desplazamiento forzoso de grupos étnicos, levantamiento de muros para separar grupos en urbanizaciones distintas en algún municipio, si bien hubo impugación gubernamental).

Ha hecho ya importantes reformas de la administración y de la justicia, aunque todavía tiene pendiente el fortalecimiento de su capacidad administrativa en la gestión del medio ambiente y agricultura y en el establecimiento de autoridades independientes en materia de protección de datos, del sector audiovisual y control de ayudas de Estado, entre otros.

ESTONIA

Cuando fue admitida a negociar tenía diferencias con Rusia sobre fronteras. Y más grave era aún el tratamiento de los ciudadanos rusos. Al menos ya ha aprobado una ley que permitirá adquirir la nacionalidad estonia a los niños que se ven privados de nacionalidad. Pero al fin y al cabo ésa es una obligación mínima establecida en tratados internacionales. El reconocimiento de que «todo niño será inscrito y tendrá un nombre», así como el que «todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad», ya se exige en el art. 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19.12.66. Desde entonces, ese gran avance se ha recogido en numerosos códigos civiles al otorgar la nacionalidad a los niños abandonados de padres extranjeros cuya identidad resulta desconocida o incierta. Pero salvo ese progreso apenas ha habido avances en el respeto a las minorías nacionales residentes en Estonia.

Como casi todos los antiguos países comunistas, presenta aún preocupantes deficiencias en su administración y en su poder judicial. No hay incentivos en la carrera profesional en la Administración, no se respalda ni se consolidan servicios o estructuras de gestión y control ni se llevan a cabo los programas de formación necesarios.

CHIPRE

Es bien sabido que hasta 1998 había una clara oposición de Grecia a su adhesión si continuaba la partición de la isla

en dos comunidades. Dada la firmeza comunitaria en la defensa del principio de solución pacífica de las controversias, las partes afectadas iniciaron negociaciones en diciembre de 1999 en Nueva York con la mediación del Secretario General de la ONU. En todo caso, se reconoce que si en el momento de la adhesión aún no hubieran concluido las negociaciones, éstas no serán una condición previa, y se tendrán en cuenta todas las circunstancias pertinentes.

ESLOVAQUIA

En su Dictamen inicial, la Comisión estimaba que de los países de la segunda oleada de adhesiones, Eslovaquia no cumplía los criterios políticos. Pero a raíz de las elecciones generales de septiembre de 1998, se han dejado sentir muchos cambios hasta su casi plena normalización democrática en cuanto a la limpieza de las elecciones municipales y presidenciales, el papel de la oposición, la protección de lenguas minoritarias y la independencia judicial, hasta el punto de estimar la Comisión que reúne las condiciones políticas. Han mejorado las relaciones interétnicas con la minoría húngara, se subvencionan sus actividades culturales, forman parte del gobierno, etc.

RUMANIA

En bastantes ocasiones las huelgas y los problemas sociales adquieren dimensiones alarmantes. Los derechos de los niños y las obligaciones del Estado para con decenas de miles de niños abandonados y confiados a su cuidado son permanentemente violados. Tampoco ha habido progresos reales en sus relaciones con la importante minoría húngara³².

Hay un excesivo intervencionismo estatal. La justicia ni es eficaz ni independiente; la policía no ha sido desmilitarizada, no lleva a cabo un adecuado control de las fronteras y de la inmigración ni lucha contra la delincuencia organizada. No tiene capacidad de aplicación ni de control del Derecho comunitario. No hay independencia en los organismos de reglamentación y supervisión, incluido el Banco Central³³.

BULGARIA

Aunque ha ido haciendo notables progresos en su armonización legislativa con el Derecho comunitario, así como en los ámbitos de la justicia y de interior, o en la reorganización de su administración para crear el marco jurídico adecuado para la actuación de instituciones responsables de la aplicación del Derecho comunitario, todavía se observan ámbitos en los que debe mejorar, como el control de fronteras.

LETONIA

Ha sido uno de los países que ha hecho más serios progresos para adecuarse a las obligaciones internacionales en materia de protección de minorías nacionales. También ha hecho reformas en la administración, pero aún muy insuficientes para poder garantizar una aplicación efectiva del acervo.

31 Sin embargo, en el documento *La opinión pública sobre la ampliación en los Estados miembros de la UE y en los países candidatos* (Ficha temática nº 41, de 22 de abril de 1999, Task Force, Parlamento Europeo) no se observa ningún decaimiento en la opinión pública checa, al contrario, un apoyo creciente, pues en 1998 estaba a favor de la integración un 49% de la población y en 1999 un 64%. La media en los países del Este candidatos está en un 60% a favor.

32 *Informes sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en el camino de la adhesión*, documento de síntesis, 13.10.1999, COM (1999) 500 final, pgs. 16-17. Ver el Informe de 8 de noviembre de 2000, en <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report1100/index.htm>.

33 *Ibidem*, pg. 44. Ver el Informe de 8 de noviembre de 2000, en <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report1100/index.htm>.

LITUANIA

Además de haber avanzado mucho en la armonización de su legislación con la de la UE, ha llevado a cabo una importante reforma administrativa, de la fiscalía, del sistema judicial y mantiene programas de formación, aunque en algunos sectores la administración sea insuficiente (pesca, control financiero...).

TURQUÍA

Tras una insistente y paciente acción diplomática por parte de Turquía, ha sido el último Estado candidato admitido a los preparativos encaminados a la adhesión. Es bien sabido que no hay dudas sobre la escasa devoción del Estado turco a la democracia entendida como respeto a los derechos humanos, la separación de poderes, la sumisión de todos los poderes a la ley y a la Justicia, respeto y protección de las minorías, etc. Un órgano militar (el Consejo de Seguridad Nacional) tiene la llave para todas las grandes decisiones que conciernen al Estado. La democracia turca se limita a celebrar elecciones generales y municipales. Y a todo lo anterior hay que añadir la oposición de Grecia, a la que le hubiera gustado poner precio en especie al pasaje europeo de Turquía, ya fuera cobrándoselo sobre Chipre o sobre las islas del Egeo.

¿Por qué Turquía? El haber sido aceptada en la estrategia preadhesión provoca muchas cuestiones, ya sean culturales, geográficas, jurídico-políticas, sociales y económicas. No sólo es un país musulmán, sino en grave riesgo de extensión del fundamentalismo islámico, y su adhesión a la UE no alejará necesariamente ese riesgo; muchos estiman que excitará el fanatismo y agudizará los problemas religiosos. Geográfica y culturalmente no es un país europeo. La UE no es exclusivamente un club cristiano, pero la homogeneidad dentro de la diversidad es su divisa frente a la casi total diferenciación social y política de la sociedad turca respecto de la europea. No compartimos los mismos valores comunes. No son mejores unos u otros; simplemente, no son los mismos.

En los sucesivos Informes de la Comisión se reiteraba³⁴ que no cumple con los criterios políticos, al constatar que se violan los derechos humanos y los derechos de las minorías, aunque en los últimos meses las autoridades turcas están adoptando algunas medidas legislativas de reorganización de su administración y en materia de derechos humanos, como es el proyecto de ley de abolición de la pena de muerte. Casi con seguridad su admisión como Estado candidato conllevará importantes avances en el respeto de los derechos humanos y, desde luego, una posición de rechazo a su candidatura no hubiera provocado cambios políticos. La hibernación de la «cláusula de condicionalidad» durante los preparativos ha resultado ser un aliciente para el inicio de los cambios políticos en Turquía.

La unificación del continente emprendida está motivando importantes desafíos a sociedades muy poco dinámicas y emprendedoras. Serán cambios transcendentales para ellos, y en estos años vivirán una efervescencia jurídico-política única, de la que seguramente saldrán airosos. Los españoles sabemos que merece la pena el esfuerzo de incorporarse a la entidad política de mayor estabilidad política y bienestar social y económico del mundo.

Ahora bien, si con ocasión de la primera ampliación en 1973 surgió la preocupación, que ha sido una constante en las sucesivas ampliaciones, sobre la contraposición entre «ampliación v. profundización», ahora se recrudece la duda planteada por Marcelino Oreja³⁵: ¿será posible realizar la ampliación preservando íntegramente el nivel de ambición de la UE en una Europa que cada vez será más diversa, más heterogénea y más numerosa?

El Tratado de Niza, con las urgentes y necesarias adaptaciones institucionales, y la nueva Carta de Derechos Fundamentales de la UE despejarán la duda sobre si la ampliación será precedida de una profundización.

34 El último, *Informe periódico, 1999, de la Comisión sobre los progresos de Turquía en el camino de la adhesión*, 13 de octubre de 1999, COM (1999) 313 final. En el Informe correspondiente a 8 de noviembre de 2000, la Comisión estima que «Turquía sigue sin satisfacer los criterios políticos. Deberá ahora adoptar las decisiones necesarias con respecto a los derechos humanos en medidas concretas» Ver <http://europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm>. Ver también el Informe de 8 de noviembre de 2000 sobre Turquía, en http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_1100/index.htm.

35 M. OREJA AGUIRRE, *La UE ante el Milenio*, Universidad San Pablo, Madrid, 2000, pg. 12.