

# LA AMPLIACIÓN: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN<sup>1</sup>

**Ricardo Gosalbo Bono**

Director en el Servicio Jurídico del Consejo de la Unión Europea

## SUMARIO

- I.- INTRODUCCIÓN
- II.- LAS CONDICIONES DEL INGRESO
- III.- EL PROCESO DE ADHESIÓN
- IV.- EL CONTENIDO DEL TRATADO DE ADHESIÓN
- V.- EL PERIODO TRANSITORIO PRECEDENTE A LA ADHESIÓN
- VI.- LA RATIFICACIÓN DEL TRATADO DE ADHESIÓN Y LA  
COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
- VII.- CONCLUSIÓN

## RESUMEN

El artículo analiza desde un punto de vista jurídico la adhesión de los países del Este a la Unión Europea. En primer lugar, el autor sintetiza las condiciones de ingreso, tanto materiales como procedimentales, que cualquier estado europeo debe cumplir para adherirse a la Unión Europea. A continuación, describe el proceso de adhesión de los países del Este, distinguiendo entre la estrategia de preadmisión y la fase de negociación propiamente dicha, que culminó con la firma del Tratado de adhesión el 16 de abril de 2003 en la ciudad de Atenas. La entrada en vigor de este Tratado está prevista para el 1 de mayo de 2004, sin que por el momento se vislumbren problemas en cuanto a la ratificación del mismo por parte de los Estados contratantes. Hasta ese momento, estos Estados se encuentra en una situación especial, denominada "periodo transitorio", cuyas características básicas son objeto de análisis en este trabajo.

(1) Se trata del texto escrito de la conferencia inaugural que pronunció el autor en la apertura del curso sobre el tema de la ampliación que organizó la Universidad Internacional Menéndez Pelayo del 5 al 7 de mayo de 2003. Las opiniones expresadas en este texto son las propias del autor a título personal.

## *I. - INTRODUCCIÓN*

1. El 16 de abril de 2003 ha tenido lugar en Atenas (con presidencia griega) un acontecimiento histórico: la firma del Tratado de adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y la República Eslovaca, a la Unión Europea. La ampliación, si los procesos de ratificación nacionales concluyen satisfactoriamente, tendrá lugar el 1 de mayo de 2004. <sup>1</sup>

Se trata de un acontecimiento sin precedentes en la historia de la Unión Europea debido al número de países candidatos (10), la extensión y el número de habitantes (450 millones), y a la idiosincrasia de la adhesión (fin de la división artificial europea a raíz del desmantelamiento del bloque soviético, el hecho de que en su mayoría se trate de antiguos países comunistas). El coste de la ampliación para la Unión no será excesivo (41 billones de euros entre 2004 y 2006), lo que se traduce en 120 euros anuales para cada ciudadano europeo entre 2004 y 2006.

2. No se trata de un acontecimiento nuevo en la historia de la Unión ya que es la quinta vez que la Unión abre sus puertas para recibir a Estados europeos desde que los seis Estados fundadores (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Países Bajos y Luxemburgo) unieran sus fuerzas en 1951 para crear la Comunidad Europea del Carbón y del Acero - la entidad embrionaria ahora difunta - y, posteriormente, el 25 de marzo de 1957 la Comunidad Económica Europea <sup>2</sup> (ahora denominada Comunidad Europea <sup>3</sup>).

3. El ingreso se produce con arreglo a ciertas condiciones que han evolucionado con el transcurso del proceso de integración europea.

## *II. - LAS CONDICIONES DEL INGRESO*

4. En la actualidad, las condiciones del ingreso están especificadas en el Artículo 49 del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) que dispone que "cualquier Estado europeo que respete los

(1) Se ha escogido esta fecha a fin de permitir la participación de los nuevos Estados miembros en las elecciones al Parlamento europeo.

(2) El Tratado CEE fue ratificado por los parlamentos de todos los Estados fundadores por el procedimiento de mayoría simple salvo en el caso de Luxemburgo cuya constitución requirió una mayoría parlamentaria de cuatro quintos.

(3) Como se recordará, la primera ampliación se produce en 1973, tras la retirada del veto francés, con la incorporación del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. La Comunidad pasó de seis Estados miembros a nueve. Noruega, que también era candidata a la adhesión, no se incorporó debido al rechazo del pueblo noruego tras referéndum (53 % en contra). A partir de esta primera ampliación se inicia la práctica de los periodos transitorios, es decir la posibilidad otorgada a los nuevos Estados miembros de diferir durante un determinado plazo de tiempo la aplicación del acervo comunitario por razones objetivas. En la primera ampliación, se otorgaron periodos transitorios hasta 1977 en los temas de la supresión de tarifas y la adaptación a la Política Agrícola Común. El Reino Unido obtuvo un régimen especial de pesca hasta 1983.

La segunda ampliación se produjo en 1981 con la adhesión de Grecia, tras la caída de la dictadura de los coroneles. El Tratado de adhesión otorgó a Grecia un periodo transitorio general de 5 años, 7 años en el caso de la libre circulación de trabajadores. La tercera ampliación se produjo en 1986 con la integración de España y Portugal. El Tratado de adhesión otorgó periodos transitorios de 7 años para la circulación aduanera y la libre circulación de trabajadores, y de 10 años para la PAC y la pesca.

La cuarta ampliación se produjo en 1995 con la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia, tras el rechazo por segunda vez del pueblo noruego (52 %) del ingreso de Noruega. Se otorgaron periodos transitorios de 4 años para la adaptación de la normativa medioambiental y fitosanitaria; Finlandia obtuvo un régimen especial de pesca, y Suecia y Austria obtuvieron excepciones al tránsito de vehículos.

principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 (es decir "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") podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión". La solicitud debe presentarse al Consejo que se pronuncia "por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen". Las condiciones del ingreso y las adaptaciones que este ingreso supone en lo relativo a los Tratados sobre los que funda la Unión "serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales".

En resumen, el Art. 49 del TUE establece dos tipos de condiciones, materiales unas y de procedimiento las otras.

5. Las **condiciones materiales** son geográficas, políticas, económicas y jurídicas.

a) *Las condiciones geográficas:*

El Art. 49 TUE precisa que el Estado solicitante debe ser un "Estado europeo".

En principio, se considera que el adjetivo "europeo" tiene una connotación exclusivamente geográfica. Las sucesivas ampliaciones así parecen confirmarlo. Por el Sur la línea divisoria parece situarse en el mar Mediterráneo: el Consejo rechazó la solicitud de Marruecos el 1 de octubre de 1987. En cambio la línea del Este y del Sudeste ha resultado más difícil de trazar, pero algunos autores hacen valer la posición que los Estados miembros han adoptado en el seno del Consejo de Europa (el Art. 4 del Estatuto del Consejo de Europa contiene la condición idéntica de "Estado europeo" para el ingreso en este organismo). El Consejo de Europa ha admitido a Croacia, ARYM, Albania, Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, las tres repúblicas del Cáucaso (Armenia, Azerbaiján y Georgia), y a Turquía. El Consejo Europeo de la Unión Europea celebrado en Helsinki en diciembre de 1999 ha admitido la candidatura de Turquía al ingreso en la Unión tras afirmar su condición europea en el Tratado de Asociación celebrado con Turquía en 1963. Por otro lado, aunque Rusia puede considerarse como un Estado europeo, el preámbulo del Acuerdo de Partenariado celebrado con Rusia en 1994 no contiene la posibilidad de ingreso.

Hay quien sostiene que el término "europeo" del Art. 49 del TUE no tiene una connotación geográfica sino "histórico-cultural". A mi juicio se trata de una interpretación dudosa ya que el TUE no sólo no contiene ninguna condición de identidad cultural, sino que, al contrario, garantiza la diversidad cultural al disponer en su Art. 6 apartado 3 que la "*Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros*"; y el Art. 151 del Tratado CE precisa que la Comunidad "*contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional.*"

Hay pues que atenerse al criterio geográfico y con arreglo a este criterio es indudable que cada uno de los diez Estados solicitantes es europeo en el sentido del Art. 49 del TUE. En cualquier caso, también lo son si se atiende al criterio "histórico-cultural" del término "europeo".

b) *Las condiciones políticas:*

El Art. 49 del TUE requiere la homogeneidad política del Estado solicitante con respecto a los regímenes políticos de los Estados miembros de la Unión Europea: podrá solicitar el ingreso cualquier

Estado europeo que respete los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho (Art. 6 apartado 1 del TUE).

Se recordará que estas condiciones políticas reflejan a la vez la declaración de Robert Schuman de 1952 indicando que la Comunidad abrirá sus puertas a todos los Estados europeos libres, los llamados criterios establecidos por el primer Consejo Europeo de Copenhague de abril de 1978 de democracia pluralista y de respeto de los derechos humanos; y los criterios del segundo Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993 de consecución de instituciones estables capaces de garantizar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto a las minorías.

En primer lugar, conviene precisar el principio de la democracia. La democracia se refiere a que el poder de libre elección y de control de los órganos de gobierno resida en el pueblo. Se exige la existencia de una democracia parlamentaria multipartidista con elecciones libres y en la que el Parlamento controle al ejecutivo; también se requiere el establecimiento de separación de poderes.

Los principios de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales mencionados en el Art. 6 apartado 1 del TUE incluyen el respeto de los principios de los derechos que se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados Miembros como principios generales del Derecho comunitario. También se incluyen los derechos políticos, sociales, económicos, culturales y los derechos de las minorías en los que se inspiran la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Carta Europea de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, la Carta social Europea y los derechos de las minorías garantizados en el Art. 27 del Pacto de las Naciones Unidas de derechos civiles y políticos y los apartados 31 y 32 de la Declaración de Copenhague de 1990.

El Estado de Derecho en su concepción formal, tal y como existe en el Reino Unido, restringe los abusos de los tres poderes del Estado (irretroactividad de la ley penal, imperio de la ley, no interferencia con los derechos de la ciudadanía, independencia del poder judicial, respeto a la Constitución). En otros Estados miembros (la concepción alemana del *RechtsStaat*), el Estado de Derecho contiene también una acepción material que incluye un orden de valores de justicia social (*objektive Werteordnung*). El TUE no aporta ninguna definición de Estado de Derecho pero el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se inclina por incluir no sólo la concepción formal sino también la concepción material alemana. La práctica de la Comisión al evaluar los Estados solicitantes es la de aplicar los dos conceptos simultáneamente.

c) *Las condiciones económicas:*

El Art. 49 del TUE no menciona expresamente condiciones económicas para el ingreso y, por lo tanto, surge la pregunta de si existen condiciones económicas cuyo cumplimiento condiciona jurídicamente el ingreso.

Si se piensa en un determinado nivel de desarrollo económico, el Tribunal de Justicia, en la sentencia preliminar sobre el Asunto 93/78, *Mattheus v. Doego* (Rep. 1978 pag. 2203, 2211 par. 8), rechazó pronunciarse sobre si la economía griega podía soportar las consecuencias de su ingreso en la Unión, y la Unión Europea no exigió que España y Portugal demostraran la existencia de un determinado nivel de desarrollo económico cuando se produjo la ampliación a estos Estados.

A nuestro juicio es dudoso que la exigencia de un determinado desarrollo económico pueda constituir una condición jurídica *sine qua non*. En realidad, la práctica de las ampliaciones demuestra que las exigencias económicas se relacionan con la dinámica económica de cada Estado y con su habilidad a participar en el mercado interior, es decir, la existencia de una economía que funcione y que comprenda la libertad de comercio y de precios, una reglamentación en materia de derechos económicos y contratos, la estabilidad macroeconómica y la libre competencia.

En conclusión, la exigencia económica se limita a la existencia de una economía de mercado, y esta exigencia sí que parece constituir una condición jurídica para el ingreso. En efecto, el Art. 4 apartado 1 del Tratado C.E. exige a la Comunidad llevar a cabo sus objetivos "*de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia*"; la Comisión en su informe sobre "Europa y el Desafío de la Ampliación" mantuvo que el ingreso "*presupone la existencia y pleno funcionamiento de una economía de mercado competitiva*", y el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 estableció como segunda condición para el ingreso "*la existencia de una economía de mercado en pleno funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión económica y a las fuerzas de mercado existentes en la Unión*".

d) *El requisito de incorporación del acervo comunitario (acquis communautaire)*

Teniendo en cuenta que con el ingreso los países candidatos adquieren los mismos derechos que los Estados Miembros (por ejemplo, en la representación en las instituciones), los Estados solicitantes deben aceptar todo el derecho de la Unión y, en particular, el derecho primario, las normas de derecho derivado adoptadas en el marco de los tres pilares (Art. 3 del TUE), y los principios de primacía, y efecto directo (Asunto 58/83, *Comisión c. Grecia* - 1984 Rep. 2027, 2033; Asunto 192/83, *Comisión c. Grecia* - 1985 Rep. 2791, 2807). También deben compartir las aspiraciones políticas de la Unión Europea.

El Consejo Europeo de Madrid de 1995 decidió que los nuevos Estados miembros tienen que ser capaces de crear órganos administrativos que puedan aplicar eficazmente el derecho de la Unión.

Por último, los Estados solicitantes deben comprometerse a alcanzar los objetivos de unión política, económica y monetaria en las condiciones previstas en el Tratado.

En suma, la obligación principal que conlleva la adhesión a la Unión Europea es la adopción del acervo comunitario, lo que supone aplicar unas 80.000 páginas de legislación comunitaria, incrementar la eficacia de las estructuras burocráticas y administrativas, consolidar los sistemas judiciales e intensificar la seguridad y las fronteras exteriores de los Estados solicitantes.

6. Además de las condiciones materiales que acabamos de analizar, el Art. 49 del TUE contiene ciertas **condiciones de procedimiento** que se materializan en las decisiones institucionales y en la celebración de un Tratado de adhesión.

a) *Las decisiones de las instituciones:*

Con arreglo al párrafo primero del Art. 49 del TUE, la solicitud de ingreso es dirigida al Consejo que decide por unanimidad si el proceso debe iniciarse (en los cinco casos de ampliación el Consejo respondió afirmativamente) o no (caso de Marruecos en 1987). El Consejo consulta a la Comisión que emite un dictamen sobre la solicitud y pide el dictamen conforme del Parlamento Europeo que se pronuncia por mayoría absoluta de los miembros que lo componen. Finalmente, el Consejo se pronuncia por unanimidad sobre el ingreso.

b) *La celebración del Tratado de adhesión:*

El Tratado de adhesión es un tratado internacional entre los Estados miembros y los Estados solicitantes (y no entre la Unión Europea y los Estados solicitantes), puesto que el Tratado de adhesión modifica los tratados constitutivos de la Unión Europea y estos últimos son tratados internacionales celebrados por los Estados miembros. El Tratado de Adhesión fija las condiciones del ingreso y las adaptaciones que deben efectuarse en los Tratados en los que se funda la Unión Europea. El Tratado es el resultado de un largo proceso de negociación.

### *III. - EL PROCESO DE ADHESION*

7. El proceso de adhesión ha recorrido un largo camino a la vez en un sentido institucional y técnico. Desde el punto de vista institucional, el proceso ha sido impulsado por el Consejo Europeo, la más alta instancia política de la Unión, y se inició en junio de 1993 cuando el Consejo Europeo celebrado en Copenhague aprobó emprender el proceso de incorporación a la Unión Europea de los trece "países asociados" siguientes: Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Rumania y Turquía. En diciembre de 1994, el Consejo Europeo celebrado en Essen estableció una "estrategia de preadhesión" que prevé la intensificación de la colaboración con los Estados solicitantes, la armonización de su legislación y un "diálogo institucional estructurado". En diciembre de 1995, en el Consejo Europeo celebrado en Madrid, la Comisión Europea presentó un informe en el que se subrayan los beneficios de la ampliación - paz y seguridad, crecimiento económico y desarrollo - pero insistió en la adopción por los Estados solicitantes de toda la legislación comunitaria como condición previa esencial al ingreso.

En junio de 1997, los dirigentes de la Unión Europea adoptaron en Amsterdam diversas modificaciones de los Tratados constitutivos y determinados actos conexos; dichas modificaciones impulsan cambios políticos significativos pero se juzga que no permiten realizar las reformas internas consideradas necesarias para que la Unión Europea pueda abordar una ampliación de gran envergadura. Un

mes más tarde, la Comisión publicó planes detallados para la futura financiación de la Unión Europea y el comienzo de las negociaciones de adhesión. En diciembre de 1997, el Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo decide emprender, en marzo de 1998, las negociaciones con seis Estados (Chipre, Estonia, Hungría, Polonia, República Checa y Eslovenia).

En marzo de 1999 el Consejo Europeo celebrado en Berlín adoptó las disposiciones financieras para la ampliación, aunque las cifras se basan en la previsión de una ampliación a una "primera serie" de seis Estados solicitantes (el llamado grupo de Luxemburgo) para el año 2004. En diciembre de 1999 comienzan las negociaciones simultáneas con la "segunda serie" de Estados solicitantes (Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Malta y Rumania), sobre la hipótesis de que puedan recuperar su retraso respecto al primer grupo de Estados solicitantes.

En diciembre de 2000, en el Consejo Europeo celebrado en Niza, después de arduas negociaciones, los líderes comunitarios acordaron una reforma institucional en profundidad con el objetivo de hacer posible la ampliación. En ese año, la Comisión adoptó la Agenda 2000. En junio de 2001, en el Consejo Europeo celebrado en Gotemburgo, los líderes comunitarios acordaron concluir las negociaciones de adhesión en el año 2002 con el objetivo de que la ampliación se produzca en 2004, a tiempo para que los "nuevos Estados miembros" puedan presentar candidatos a las elecciones de los miembros del Parlamento Europeo. En diciembre de 2001, el Consejo Europeo celebrado en Laeken determinó que diez de los Estados solicitantes (Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Eslovaca y Eslovenia) estaban listos para la adhesión en 2004, mientras que alentó a Bulgaria, Rumania y Turquía a que prosiguieran el proceso de reformas. En octubre de 2002, la Comisión Europea confirmó que los diez países avanzan por el buen camino. El plazo para el ingreso de Bulgaria y Rumania quedó fijado al año 2007. En diciembre 2002, los líderes comunitarios reunidos en Copenhague determinaron las consecuencias financieras de la ampliación a los diez Estados solicitantes y en Conferencia concluyeron las negociaciones del Tratado de adhesión. También decidieron que las negociaciones de adhesión con Turquía se iniciarían "sin dilaciones" si el Consejo Europeo de diciembre de 2004 decidiera, basándose en un informe y una recomendación de la Comisión Europea, que Turquía cumple los criterios políticos de Copenhague. Finalmente, al margen del Consejo Europeo celebrado en Atenas el 16 de abril de 2003, se produjo la firma del Tratado de adhesión por todos los Estados miembros y por los diez Estados solicitantes. Está previsto que el Tratado de adhesión entre en vigor el 1 de mayo de 2004 tras la conclusión del proceso de ratificación por todas las partes contratantes.

8. Desde el punto de vista técnico, el proceso de adhesión se puede dividir en dos fases: la estrategia de preadmisión y la negociación propiamente dicha.

a) *La estrategia de preadhesión*

La estrategia considera y trata a todos los Estados solicitantes en plano de igualdad pero diferencia entre ellos según el progreso realizado. La estrategia comprende una serie de instrumentos jurídi-

cos: los acuerdos europeos por los que se crea una asociación con cada Estado solicitante <sup>4</sup> (que comprenden mecanismos de arreglo de controversias, y disposiciones en materia de comercio, servicios, personas y capitales) y los llamados "*accession partnerships*" ("partenariados para la adhesión", acuerdos europeos por los que se crea una asociación) que son instrumentos autónomos del Consejo que requieren la adopción por cada Estado solicitante de un plan nacional de incorporación del acervo comunitario y de la Unión Europea.

Los "partenariados para la adhesión" son los instrumentos más importantes. Aunque se trata de decisiones unilaterales del Consejo y son obligatorios únicamente para el Consejo y los Estados miembros, dichas decisiones contienen las acciones de preadmisión que cada Estado solicitante debe adoptar, así como los instrumentos políticos y financieros que la Unión destina a título de ayuda al ingreso.

Cada "partenariado para la adhesión" es individual y diferencia a cada Estado solicitante con arreglo a sus necesidades específicas y prevé la existencia de "informes periódicos" de la Comisión Europea sobre los progresos realizados por cada uno de los Estados solicitantes en el camino de la adhesión.

Basándose en los "partenariados para la adhesión", el Consejo adoptó distintos instrumentos entre los que cabe citar el Reglamento (CE) nº 622/1998 relativo a la asistencia en favor de los Estados candidatos en el marco de una estrategia de preadhesión y, en particular, de la creación de asociaciones para la adhesión (DO 1998, L 85/1); y el Reglamento ((CE) nº1266/1999) relativo a la coordinación de la ayuda a los países candidatos en el marco de la estrategia de preadhesión y por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº3906/1989 relativo a la ayuda económica en el marco del programa Faro (DO 1999, L 161/68).

Los instrumentos financieros contienen una asistencia financiera a cada Estado solicitante condicionada al cumplimiento del progreso previsto. Si un país candidato no realiza el progreso esperado se le reduce la ayuda financiera con arreglo al Art. 4 del Reglamento (CE) nº622/1998.

Las ayudas financieras se concretizan en el programa Faro cuyo objetivo es la asistencia financiera, por un valor de 6,7 millones de euros para el período 1995-1999, para la reconstrucción económica de los países de Europa central y oriental sometidos al antiguo régimen comunista y a través de dos fondos: el instrumento de política estructural de preadhesión, conocido por las siglas ISPA (Reglamento (CE) nº1267/1999, DO 1999 L 161/73) por un valor de 1 billón de euros para el período 2000-2006, y la ayuda comunitaria para la aplicación de las medidas preadhesión en los sectores de la agricultura y del desarrollo rural de los países candidatos, conocida por las siglas SAPARD (Reglamento (CE) nº1268/99, DO 1999 L 161/87, modificado por el Reglamento (CE) nº696/2003, DO 2003 L 99/24) por un valor de 555 millones de euros para el año 2002. Finalmente se celebraron diver-

(4) Cada país candidato ha celebrado acuerdos de asociación con la Unión europea: Bulgaria (DO L 358 del 31.12.1994), Chipre (DO L 133 del 21.5.1997), Estonia (DO L 68 del 9.3.1998), Hungría (DO L 347 del 31.12.1993), Letonia (DO L 26 del 2.2.1998), Lituania (DO L 51 del 20.2.1998), Malta (DO L 61 del 14.3.1971), Polonia (DO L 348 del 31.12.1993), República Checa (DO L 360 del 31.12.1994), Rumanía (DO L 357 del 31.12.1994), Eslovaquia (DO L 359 del 31.12.1994), Eslovenia (DO L 51 del 26.2.1994) y Turquía (DO L 217 del 29.12.1994).



Los *Memorandum de Acuerdo* entre la Comisión Europea y, entre otros, el BERD (Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo), el BEI (Banco Europeo de Inversiones), el Banco Mundial y el Banco Nórdico de Inversión, que han concedido créditos por valor de varios billones de euros en el marco de sus competencias respectivas.

#### b) *La negociación*

En principio, el Tratado de adhesión, al ser un tratado entre los Estados miembros y los Estados candidatos, es negociado en el marco de una Conferencia internacional de negociación de la adhesión, cuya convocatoria corresponde a la iniciativa de los Estados miembros. El Art. 49 del TUE no precisa si todas las condiciones de ingreso deben cumplirse antes del inicio de las negociaciones, pero la práctica existente apunta a que sólo las condiciones políticas y los principios de libertad, de democracia, de respeto de los derechos humanos y del Estado de Derecho mencionados en el Art. 6 apartado 1 al TUE constituyen una condición previa al inicio de las negociaciones.

Antes de la convocatoria de la Conferencia de negociación, la Comisión recibe directrices para preparar las posiciones de negociación comunes de los Estados miembros. Las posiciones se refieren al acervo comunitario, a los períodos transitorios, a las excepciones temporales en la aplicación del acervo y a las adaptaciones institucionales de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea.

En 1998 comenzó el examen y la evaluación del acervo con la convocatoria en Bruselas, a nivel ministerial, de la Conferencia de inicio de la negociación que finalizó el 13 de diciembre de 2002 en la Conferencia convocada en paralelo al Consejo Europeo de Copenhague.

Las negociaciones se iniciaron con 12 de los 13 Estados candidatos: el llamado grupo de Luxemburgo (República Checa, Estonia, Hungría, Polonia, Eslovenia y Chipre), y el llamado grupo de Helsinki (Bulgaria, Letonia, Lituania, Malta, Rumania y la República de Eslovaquia). El decimotercer país, Turquía, no llegó a iniciar negociaciones debido a que el 20 de diciembre de 1989 la Comisión estimó que no era útil iniciar las mismas.

En la primera fase de la negociación, el acervo se dividió en los 31 capítulos siguientes:

*1. Libre circulación de mercancías; 2. Libre circulación de personas; 3. Libre circulación de servicios; 4. Libre circulación de capitales; 5. Derecho de sociedades; 6. Competencia; 7. Agricultura; 8. Pesca; 9. Transportes; 10. Fiscalidad; 11. Unión económica y monetaria; 12. Estadísticas; 13. Política social; 14. Energía; 15. Política industrial; 16. Pequeñas y medianas empresas; 17. Ciencia e investigación; 18. Educación y formación; 19. Telecomunicaciones y tecnología de la información; 20. Cultura y política audiovisual; 21. Política regional; 22. Medio ambiente; 23. Consumidores y protección de la salud; 24. Justicia y asuntos de interior; 25. Unión aduanera; 26. Relaciones exteriores; 27. Política exterior y de seguridad común; 28. Control financiero; 29. Presupuesto; 30. Instituciones; 31. Otros.*

En términos prácticos, la negociación consiste en el establecimiento en cada Estado candidato de una posición de negociación nacional sobre cada capítulo. Sobre dicha posición la Comisión elaboró un Proyecto de Posición Común (*Draft Common Position*) que contenía un resumen de la posición del

Estado candidato y un esbozo de posición conjunta de los Estados miembros de la Unión. Cada proyecto se convirtió en una Posición Común de la Unión Europea tras ser adoptada unánimemente por el Consejo. La negociación se prolongó hasta que se llegó a un acuerdo sobre cada capítulo en el marco de la Conferencia (ministerial) de adhesión que declaró provisionalmente concluida la negociación sobre el capítulo aunque la Unión se reservó el derecho de reabrir el capítulo negociado en el caso en que no hubiera acuerdo global sobre todos los capítulos.

Como es tradicional, en casos excepcionales debidamente justificados, se otorgaron períodos transitorios para la incorporación y la aplicación del acervo (más de 500 períodos transitorios de los que 340 se referían a temas agrícolas). No todas las solicitudes fueron aceptadas, ya que la Comisión dividió la solicitud de períodos transitorios en tres categorías: aceptables, negociables e inaceptables.

No se admitió ninguna excepción de carácter permanente respecto del acervo.

9. En la fase final de la negociación y con el título "Hacia la Unión ampliada", el 9 de octubre del año 2002 la Comisión adoptó una Comunicación constituida por un *Documento de Estrategia y un Informe sobre los progresos realizados por cada uno de los países candidatos en el camino de la adhesión* (COM - 2002 - 700).

En las conclusiones de la Comunicación, la Comisión consideró que los informes periódicos ponían de manifiesto que todos los Estados candidatos habían realizado grandes progresos en el cumplimiento de los criterios de la adhesión. Más concretamente, según la valoración de la Comisión, Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia habían cumplido los criterios políticos. Sobre la base de los progresos realizados por estos Estados, del balance de los compromisos respetados y de los progresos de los trabajos preparatorios, la Comisión consideró que dichos Estados estaban preparados para cumplir los *criterios económicos* y los relacionados con el *acervo comunitario* y que estaban preparados para ser miembros de la Unión Europea a principios de 2004. Por consiguiente, la Comisión recomendó concluir a finales del año 2002 las negociaciones de adhesión con estos diez Estados, a fin de poder firmar los Tratados de adhesión en la primavera del año 2003.

10. Teniendo en cuenta el proceso más lento en los progresos de las negociaciones en el caso de Bulgaria y Rumania, el Consejo fijó el año 2007 como fecha orientativa para su adhesión, y se decidió que la negociación se lleve a cabo con arreglo a los principios de diferenciación y de mérito propio. Basándose en el análisis de los informes periódicos de 2002, la Comisión propuso calendarios detallados para ambos países y el aumento de la ayuda financiera de preadhesión. Estos calendarios aparecen en la Comunicación de la Comisión del 13 de noviembre del año 2002 (Boletín Europeo 11 - 2002, punto 1.5.3). Finalmente, la Comisión reexaminó la situación en *Turquía* y destacó que ha realizado notables progresos aunque la situación seguía siendo no satisfactoria, por lo que la Comisión recomendó que la Unión Europea acentuase su ayuda a los preparativos de preadhesión de Turquía y aportara para ello importantes recursos suplementarios.

11. En general, la Comisión y el Consejo continuaron el seguimiento de los avances de cada uno de los Estados candidatos en aplicación de las reformas necesarias para la adhesión y dentro del respeto de todos los compromisos suscritos en relación con el acervo comunitario.

12. Como ya se ha indicado, las negociaciones de adhesión concluyeron con éxito en la Conferencia del 12-13 de diciembre de 2002, al margen del Consejo Europeo celebrado en Copenhague. Con ello, la Unión respetó el compromiso de que los diez "Estados adherentes" puedan participar como miembros en las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2004. El Consejo Europeo decidió además que la cuestión del inicio de las negociaciones con *Turquía* quedaría aplazada hasta finales del año 2004, fecha en la que el Consejo Europeo tendrá que decidir, basándose en un informe y una recomendación de la Comisión, si *Turquía* cumple los criterios políticos de la ampliación.

Como ya se ha dicho, el Tratado de adhesión se firmó en Atenas el día 16 de abril de 2003.

#### *IV. - EL CONTENIDO DEL TRATADO DE ADHESION*

13. El Tratado de adhesión propiamente dicho es muy corto. Contiene tres artículos relativos al ingreso, a las condiciones de dicho ingreso y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión (Art. 1); al requisito de la ratificación de conformidad con las respectivas normas constitucionales de las partes contratantes, y a la fecha de la conclusión del proceso (el 30 de abril de 2004) (Art. 2); al mismo tiempo que se señala que el Tratado está redactado en 21 lenguas (checo, danés, holandés, inglés, estonio, finlandés, francés, alemán, griego, húngaro, irlandés, italiano, lituano, letón, maltés, polaco, portugués, eslovaco, esloveno, español y sueco), y que cada texto en cada una de las lenguas es igualmente auténtico (Art. 3). El país depositario es Italia.

Aunque el Tratado de adhesión en sí sea corto, el Tratado contiene un Acta relativa a las condiciones de la adhesión y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea, dieciocho anexos que contienen listas de disposiciones del acervo y de créditos adicionales, y diez protocolos que garantizan ciertas situaciones específicas tales como zonas de soberanía (del Reino Unido en Chipre), centrales nucleares (Lituania), residencias secundarias y aborto (Malta), amén de un Acta Final de la Conferencia de conclusión de las negociaciones y de numerosas declaraciones conjuntas y unilaterales. En total, cerca de 5.000 páginas que ocupan un volumen de 30 metros de longitud.

14. Tal vez convenga extenderse, siquiera de manera sucinta, sobre el contenido del Acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los Tratados. El Acta está dividida en cinco partes relativas respectivamente a los principios, a las adaptaciones de los Tratados, a las adaptaciones de los actos adoptados por las instituciones, a las disposiciones permanentes y temporales, y a las disposiciones institucionales relativas a la aplicación del Acta.

Entre los principios especificados en los diez artículos de la Primera Parte del Acta merecen destacarse el principio del carácter vinculante para los nuevos Estados miembros, al producirse la adhesión,

de las disposiciones de los Tratados originarios y los actos adoptados con anterioridad a la adhesión por los Instituciones y el Banco Central Europeo (Art. 2); el principio del carácter vinculante de las disposiciones del acervo Schengen en las condiciones especificadas en el Artículo 3 del Acta; el principio de la participación de los nuevos Estados miembros en la Unión Económica y Monetaria como Estados miembros acogidos a una excepción en el sentido del Artículo 122 del Tratado CE (Art. 4); el principio de la adhesión de los nuevos Estados miembros a las decisiones, acuerdos, convenios, declaraciones, resoluciones y otras posiciones adoptadas en el marco de la Unión Europea (Art. 5); el principio del carácter vinculante para los nuevos Estados miembros de los convenios o acuerdos comunitarios, la obligación de adhesión a los acuerdos y convenios celebrados o aplicados provisionalmente por los Estados miembros y por la Comunidad, las obligaciones específicas sobre determinados convenios tales como el de Cotonnu o los acuerdos con Bielorrusia, China, Chile, Mercosur y China, entre otros, y otras disposiciones transitorias relativas a los acuerdos internacionales (Art. 6); el principio del carácter de derecho primario del Acta así como la obligación de seguir los procedimientos de revisión previstos en los Tratados originarios para la suspensión, modificación o derogación de las disposiciones del Acta (Art. 7); los principios de la conservación de la naturaleza jurídica de los actos adoptados por las instituciones a que se refieren las disposiciones transitorias o de las disposiciones que tengan por objeto o efecto derogar o modificar los actos adoptados por las Instituciones (Arts. 8 y 9); y el principio de que la aplicación de los Tratados y actos de las instituciones estará sujeta, con carácter transitorio, a las excepciones previstas en el Acta (Art. 10).

La Segunda Parte del Acta contiene disposiciones relativas a las adaptaciones institucionales de los Tratados (Arts. 11 y 17) y otras adaptaciones relativas a la aplicación del Artículo 57 del Tratado CE sobre la libre circulación de capitales en Estonia y Hungría (Art. 18), y a la modificación del Artículo 299 del Tratado CE sobre la aplicación territorial de los Tratados al territorio de los nuevos Estados miembros (Art. 19). La Tercera Parte del Acta contiene las adaptaciones de los actos adoptados por las instituciones (Arts. 20 a 23).

La Cuarta Parte del Acta incluye las medidas transitorias enumeradas en los anexos V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII y XIV (Art. 24); las disposiciones temporales relativas al número de escaños en el Parlamento Europeo para los nuevos Estados miembros durante el período comprendido entre la fecha de adhesión y el comienzo de la legislatura 2004-2009 (Art. 25); las disposiciones transitorias relativas a la ponderación de votos en el Consejo (Art. 26); los ingresos denominados "derechos del Arancel Aduanero Común y otros derechos" (Art. 27); la adaptación del presupuesto de las Comunidades Europeas, las ayudas financieras de las Comunidades y la creación de un instrumento financiero para Schengen (Arts. 28 a 36). La Cuarta Parte contiene además otras disposiciones importantes, en particular, por una parte, la posibilidad para los nuevos Estados miembros y para los Estados miembros actuales de obtener la autorización para adoptar medidas de salvaguardia por un período máximo de tres años después de la adhesión si surgieran dificultades graves en un sector de la actividad econó-

mica o si se ocasionara un importante deterioro de la situación económica en una región determinada (Art. 37) y, por otra parte, ciertas medidas de salvaguardia en casos de perturbación grave del funcionamiento del mercado interior derivadas del incumplimiento por un nuevo Estado miembro de los compromisos asumidos y otras medidas transitorias (Arts. 38 a 42).

La Quinta Parte del Acta contiene, por una parte, ciertas disposiciones relativas a la constitución de las instituciones y órganos (Arts. 43 a 52) y, en particular, de la Comisión (cuya composición se amplía después de la adhesión para incluir a un nacional por cada nuevo Estado miembro (Art. 45) y del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia (cuya composición y mandato aparecen especificados en el Art. 46); y, por otra parte, medidas específicas sobre la aplicabilidad de los actos de las Instituciones (Arts. 53 a 62) y, especialmente, los procedimientos para adoptar antes del 1 de mayo de 2004 medidas consistentes en la inaplicación temporal en los nuevos Estados miembros de actos de las instituciones que hubiesen sido adoptados entre el 1 de noviembre de 2002 y el día de la firma del Tratado de adhesión (Art. 55), y para adaptar los actos de las instituciones en los casos en que fuera necesario y no se hubieran previsto adaptaciones en el Acta (Art. 57).

## *V. - EL PERIODO TRANSITORIO PRECEDENTE A LA ADHESION*

15. Los Estados adherentes se encuentran en una situación especial durante los diecisiete meses que van a transcurrir entre la fecha de conclusión de las negociaciones (diciembre 2002) y la fecha en que se produzca la adhesión (1 de mayo de 2004). Este espacio de tiempo, denominado "período transitorio", está sujeto a ciertas medidas especificadas en el Acta Final de la Conferencia de conclusión de las negociaciones entre los Estados miembros de la Unión Europea y los Estados adherentes, que además de dar fe de los textos establecidos y aprobados en el seno de la Conferencia y de incluir una serie de declaraciones adoptadas por los plenipotenciarios, contiene adjunto el texto de un Canje de Notas, entre la Unión Europea y los Estados adherentes sobre el procedimiento de información y consulta para la adopción de determinadas decisiones y otras medidas que deban tomarse durante el período que preceda a la adhesión.

16. Con arreglo al procedimiento de información y consulta contenido en el Canje de Notas, los Estados adherentes reciben toda propuesta, comunicación, recomendación o iniciativa que pueda conducir a decisiones de las instituciones u organismos de la Unión Europea, después de haber sido transmitidas al Consejo.

Los Estados adherentes pueden pedir una consulta sobre cualquiera de los documentos sobre los que han sido informados, que conduzcan a la adopción de decisiones por el Consejo, excepto en el caso de las decisiones de gestión que, en principio, no dan lugar a consultas. La petición tiene que estar motivada, es decir, el Estado adherente debe especificar sus intereses en la peti-

ción en su calidad de futuro miembro de la Unión y debe, además, presentar sus observaciones. Las consultas se celebran en el seno de un Comité interino compuesto por representantes de la Unión (es decir, los miembros del Comité de los Representantes permanentes de los Estados miembros ante la Unión Europea) y de los Estados adherentes. La Comisión Europea está también representada en ese Comité interino.

Normalmente las consultas tienen lugar tan pronto como los trabajos preparatorios, llevados a cabo a nivel de la Unión para la adopción de decisiones por el Consejo, permitan fijar unas orientaciones comunes que faciliten la eficaz organización de tales consultas. Si después de las consultas subsisten dificultades graves, la cuestión puede plantearse a nivel ministerial a petición de un Estado adherente. Este procedimiento de información y de consulta se aplica además a las decisiones del Consejo de Gobernadores del Banco Europeo de Inversiones y a toda decisión que deban tomar los Estados adherentes y que pudiese afectar a los compromisos que resulten de su condición de futuros miembros de la Unión.

Tal procedimiento de información y de consulta se aplica, *mutatis mutandis*, a las estrategias comunes del Consejo en materia de política exterior y de seguridad común (Art. 13 del TUE), y a los proyectos de acciones comunes y de posiciones comunes del Consejo en la misma materia (Arts. 14 y 15 del TUE). Sin embargo, en estas materias las consultas pueden llevarse a cabo en forma de intercambio de mensajes por la vía electrónica. En cualquier caso, cuando se elija la vía del Comité interino, los miembros de dicho Comité pertenecientes a la Unión podrán, cuando proceda, ser los miembros del Comité Político y de Seguridad.

17. A partir de la fecha de la firma en Atenas del Tratado de adhesión (16 de abril de 2003), los Estados adherentes han adquirido el status de "observador activo" en todas las instancias del Consejo, lo que les permite participar en todas las reuniones de dichas instancias así como tomar la palabra en el curso de las deliberaciones, aunque sin derecho a voto. El procedimiento de información y de consulta se aplica en paralelo a la nueva situación de observador activo.

18. En el marco de la definición y la aplicación de la política exterior y de seguridad común de la Unión, importa hacer referencia a la situación especial de Chipre y de Malta. En principio, todos los Estados miembros de la Unión Europea participan plenamente en la definición y aplicación de la política exterior de la Unión pero, con arreglo a los acuerdos "Berlín Plus" existentes entre la Unión Europea y la OTAN, el contenido y la ejecución de los mismos sólo se aplican a los Estados miembros de la Unión Europea que sean también miembros de la OTAN o participantes de los acuerdos de "Asociación para la paz" y que hayan celebrado los consiguientes acuerdos de seguridad bilaterales con la OTAN. Pues bien, ni Malta ni Chipre reúnen por el momento los requisitos impuestos por los acuerdos "Berlín Plus". Con el objeto de precisar las consecuencias de esa peculiar situación, el Anexo II de las conclusiones de la Presidencia sobre el Consejo Europeo de Copenhague del 12 de diciembre de 2002 contiene una declaración del Consejo que especifica que ni Chipre ni Malta

podrán participar en operaciones militares de la Unión Europea que utilicen recursos y elementos de la OTAN, ni podrán participar ni votar en las instituciones y órganos de la Unión Europea - incluido el Comité Político y de Seguridad - cuando se hayan convertido en miembros de esta última, en relación con las decisiones que se refieran a la ejecución de las operaciones militares de la Unión que utilicen los recursos de la OTAN. De forma análoga, ni Chipre ni Malta podrán recibir información clasificada de la Unión Europea cuando dicha información contenga información clasificada de la OTAN o haga referencia a la misma.

19. Por último, los nuevos Estados miembros participarán plenamente en la próxima Conferencia Intergubernamental que examinará el proyecto de Tratado sobre la Constitución Europea elaborado por la Convención Europea. El nuevo Tratado se firmará tras la adhesión.

## ***VI. - LA RATIFICACION DEL TRATADO DE ADHESION Y LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA***

20. Al tratarse de un tratado internacional, el Tratado de adhesión tiene que ser ratificado por las partes contratantes, es decir por los Estados miembros de la Unión y por los Estados adherentes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales (Art. 49 del TUE). Por lo tanto, para que entre en vigor el Tratado de adhesión, es condición indispensable que todos los Estados miembros de la Unión Europea lo ratifiquen. En el caso en que un Estado miembro de la Unión no ratifique el Tratado de adhesión, este tratado no podría entrar en vigor y la ampliación no tendría lugar puesto que el Tratado de adhesión introduce enmiendas a los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea, y éstas sólo pueden entrar en vigor "*después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales*" (Art. 48 del TUE). En cambio, si el que no ratifica el Tratado de adhesión es un Estado adherente, la ampliación puede tener lugar siempre y cuando se introduzcan en el Tratado de adhesión las adaptaciones derivadas del hecho del rechazo del ingreso de uno de los Estados adherentes.

La situación ideal es naturalmente que todos los Estados contratantes ratifiquen el Tratado de adhesión, y las buenas esperanzas parecen confirmarse si se tiene en cuenta que todos los Estados adherentes menos Chipre han decidido que la ratificación tenga lugar por medio de referéndum nacional y que, hasta la fecha, en siete Estados adherentes (Malta, Eslovenia, Hungría, Lituania, Eslovaquia, Polonia, República Checa) el resultado del referéndum ha sido positivo, mientras que Chipre, cuya Constitución no permite la convocatoria de referéndum, acaba de ratificar por la vía parlamentaria. Tampoco se vislumbran problemas importantes en el caso de la ratificación por los Estados miembros: Dinamarca depositó el instrumento de ratificación el 10 de junio de 2003, y el resto de los Estados miembros han iniciado el proceso que se espera que concluya en la primavera de 2004.

21. Es importante precisar, por último, las competencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en todo el proceso de la ampliación. En principio, no existe la posibilidad de ejercer ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas un recurso judicial sobre las condiciones relativas a la ampliación porque no existe una obligación o derecho adquirido al ingreso y, en principio, dichas condiciones no pueden ser definidas por el Tribunal (Asunto 93/78, *Mattheus c. Doego*, 1978 Rep. 2203). Tampoco hay recurso judicial de anulación contra el contenido del Tratado de adhesión porque se trata de derecho primario y como tal no puede ser sometido a un recurso de anulación. En cambio, sí que es posible el recurso prejudicial de interpretación (Asunto C-355/97, *Beck y Bergdorf*, 1999 Rep. I-4977) y el recurso por incumplimiento (Asuntos 194/85 y 241/85, *Comisión c. Grecia*, 1988 Rep. 1037).

## VII. - CONCLUSION

22. El Consejo Europeo de Copenhague de 1993 inició un proceso ambicioso para superar el legado de conflicto y división en Europa. La conclusión con éxito de las negociaciones sobre la ampliación y la firma del Tratado de adhesión con Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, la República Eslovaca y Eslovenia han supuesto un hito histórico: la ampliación actual constituirá la realización del proyecto más importante y ambicioso desde la firma del Tratado de Roma, puesto que pretende conciliar el proyecto económico y político de una Europa unida con una visión geoestratégica de consolidación de la paz y de la estabilidad en el continente europeo, y que permita a la Unión Europea afianzar su peso y su legitimidad en la escena internacional.

23. Los desafíos que la ampliación plantea son numerosos y todavía subsisten. La evaluación de dichos desafíos resulta a veces difícil. Los más importantes se refieren a las consecuencias económicas, sociales y políticas de la ampliación.

Desde el punto de vista económico, los diez Estados adherentes representarán el 15 % de la población de la Unión Europea ampliada y el 19 % de su superficie; sin embargo, la ampliación conllevará un aumento importante de las disparidades en el seno de la Unión ya que la riqueza por habitante se sitúa en esos Estados en una media inferior a la mitad de la media de la Unión Europea, aunque es importante señalar que la integración económica de esos Estados con la Unión se ha venido realizando desde hace diez años sin consecuencias negativas importantes. En este sentido, hay que subrayar que la existencia de los períodos transitorios y las cláusulas de salvaguardia constituyen instrumentos jurídicos útiles para conseguir una integración sin sobresaltos.

Desde el punto de vista social, el principal problema es el de la aplicación de los principios de protección social de la Unión Europea en los Estados adherentes que no disponen de los medios necesarios para aplicarlos, con el riesgo de que se produzca el llamado "*dumping social*" en los Estados miembros de la Unión Europea; pero este no es un problema nuevo o propio de la ampliación actual



sino que ha existido también en ampliaciones anteriores cuya experiencia ha demostrado que la alarma ha resultado desproporcionada con relación a la realidad, sobre todo si se tiene en cuenta la existencia de los períodos transitorios para la libre circulación de trabajadores.

Desde el punto de vista político, la ampliación tiene que hacer frente a tres retos: el éxito de la reforma efectiva de la administración y de la justicia en los Estados adherentes (se trata de una prioridad absoluta ya que sin ella se crearía una muralla de salvaguardias en los Estados miembros que repercutiría negativamente sobre la opinión pública y el éxito de la ampliación); el establecimiento de un paralelismo (en el tratamiento y la evolución) entre la ampliación y la nueva relación de vecindad ("*wider Europe*") con los Estados limítrofes a la Unión ampliada, a fin de evitar la creación de una nueva muralla en Europa que ponga en peligro la paz y la prosperidad del conjunto del continente; y, en tercer lugar, la aparición en la comunidad internacional de una Unión Europea con vocación de actor global sin que su influencia sea percibida como contraria o como una amenaza a los intereses de los Estados Unidos, ya que el objetivo común de los pueblos de Europa es simplemente el de reunirse en una Unión convertida en la fuerza impulsora de la paz, la democracia, la estabilidad y la prosperidad.

24. La Unión Europea espera ahora dar la bienvenida a los Estados adherentes como miembros de pleno derecho a partir del 1 de mayo de 2004, y les anima a que desempeñen un importante papel en la construcción del desarrollo futuro del proyecto europeo.