

Bruselas, 4 de noviembre de 2025
(OR. en)

14899/25

ELARG 123
COWEB 132
COEST 778

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.^a Martine DEPREZ, directora

Fecha de recepción: 4 de noviembre de 2025

A: D.^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea

N.º doc. Ción.: COM(2025) 690 final

Asunto: COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES
Comunicación de 2025 sobre la política de ampliación de la UE

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2025) 690 final.

Adj.: COM(2025) 690 final



Bruselas, 4.11.2025
COM(2025) 690 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Comunicación de 2025 sobre la política de ampliación de la UE

{SWD(2025) 750 final} - {SWD(2025) 751 final} - {SWD(2025) 752 final} -
{SWD(2025) 753 final} - {SWD(2025) 754 final} - {SWD(2025) 755 final} -
{SWD(2025) 756 final} - {SWD(2025) 757 final} - {SWD(2025) 758 final} -
{SWD(2025) 759 final}

COMUNICACIÓN DE 2025 SOBRE LA POLÍTICA DE AMPLIACIÓN DE LA UE

I. INTRODUCCIÓN

Los retos geopolíticos han reforzado la unidad de Europa en torno a un propósito común. Han reforzado la convicción en todo el continente de que los europeos debemos hacer mucho más para proteger nuestra propia seguridad y nuestra prosperidad. Esto también implica defender los valores democráticos europeos y hacer frente a los nuevos retos mundiales en materia de seguridad, algo que solo podrá lograrse trabajando codo con codo con nuestros vecinos para crear una Europa fuerte, estable, segura y unida basada en unos valores democráticos comunes. En el mundo actual, la política de ampliación es una herramienta geopolítica clave que contribuye a nuestra seguridad, prosperidad y protección conjuntas. En una era marcada por cambios mundiales transformadores, la ampliación unifica a Europa, sobre la base de unos valores y una identidad compartidos, al tiempo que representa un modelo económico, social y democrático que sigue inspirando y atrayendo.

El proceso de ampliación sigue siendo **estricto, justo y basado en el mérito**, y depende de los avances objetivos alcanzados por cada país de la ampliación. El nuevo impulso para la ampliación viene acompañado de grandes expectativas en materia de reformas. Los países candidatos deben llevar a cabo reformas exigentes y duraderas, que garanticen una transformación permanente de sus economías, instituciones, sistemas democráticos y sociedades de manera que se adapten plenamente a las normas y los valores democráticos de la Unión Europea. Esto debe sustentarse en el respeto del Estado de Derecho y los derechos fundamentales y en una clara adhesión a la orientación geopolítica de la UE. También exige que los dirigentes de los países de la ampliación adopten el cambio transformador, generen confianza y fomenten el consenso entre las distintas sociedades.

Al mismo tiempo, la UE debe ayudar a los países de la ampliación a cumplir todos los criterios para la adhesión. Por lo tanto, ha apoyado el fortalecimiento de las instituciones, la gobernanza democrática y las reformas de la Administración pública. También ha intensificado la **integración gradual**, creando vínculos más fuertes entre la UE y los países candidatos y candidatos potenciales, en particular a través de los planes de crecimiento¹, y permitiéndoles participar en determinadas políticas y programas antes de la adhesión a la UE. Esto también exige condicionar las ventajas de la integración gradual al ritmo de las reformas, como la defensa del Estado de Derecho, los derechos fundamentales, la democracia y los fundamentos del proceso de adhesión a nivel más general, vinculándolo al mismo tiempo a la armonización con la política exterior y de seguridad común (PESC).

En el último año, se han producido algunos **avances significativos**. Los progresos que han conseguido hasta la fecha en su camino hacia la UE los países que avanzan al ritmo más rápido demuestran que las reformas tienen su recompensa. Esto debe servir de gran motivación para todos los países que participan en el proceso.

Cada una de las ampliaciones ha reforzado nuestra Unión. Este éxito radica en la preparación. Mientras que los futuros Estados miembros deben prepararse para asumir las responsabilidades de la adhesión, la UE también debe adaptarse para acoger a una familia más amplia. Se están intensificando los esfuerzos de divulgación y comunicación tanto en los Estados miembros como en los países de la ampliación para debatir con los ciudadanos los beneficios y los retos de la ampliación.

¹ Planes de crecimiento para los Balcanes Occidentales y Moldavia y el Mecanismo para Ucrania.

II. MÁS CERCA DE UNA UNIÓN MÁS AMPLIA

Este es el primer mandato de la Comisión desde 2010-2014 en el que, dado el ritmo acelerado que ha tomado el proceso en algunos países candidatos, la ampliación es una posibilidad realista. Montenegro y Albania ya han declarado su **ambición de cerrar las negociaciones de adhesión** para 2026 y 2027, respectivamente. Serbia, Moldavia y Ucrania también han comunicado recientemente sus fechas límite para el cierre de las negociaciones de adhesión. Esto demuestra su ambición, y la Comisión se ha comprometido a apoyar a los países en el cumplimiento de los requisitos de la adhesión a la UE, en el marco de un proceso de adhesión que sigue basándose en el principio de los méritos propios.

La UE también tiene que estar preparada. Por lo tanto, la Comisión está trabajando en **las revisiones y las reformas de las políticas previas a la ampliación**, que evalúan el impacto de la ampliación en ámbitos políticos clave.

En la propuesta para el próximo **marco financiero plurianual (2028-2034)**², la Comisión confirma la ampliación como un imperativo político y geoestratégico. La propuesta también establece que la UE está firmemente comprometida a trabajar con los países candidatos y los candidatos potenciales para preparar su adhesión, respetando plenamente el proceso basado en los méritos y con la decidida convicción de que su futuro se encuentra en la Unión Europea. El nuevo instrumento Europa Global proporcionará una ayuda financiera basada en políticas concretas esencial para ayudar a los países candidatos y los candidatos potenciales a avanzar en esta senda.

La UE revisó su metodología de ampliación en 2020, situando firmemente los fundamentos básicos y los valores de la UE en el centro del proceso de adhesión. Esta ofrece resultados cuando los países candidatos avanzan en las reformas relacionadas con la UE y mantienen centrada su atención en los fundamentos del proceso de adhesión y cuando los Estados miembros, en respuesta, toman las decisiones necesarias para impulsar las negociaciones. En cuanto al período posterior a la adhesión, además del acervo vigente de la UE, los **Tratados de adhesión** sirven como instrumento para garantizar que se mantenga esta dinámica positiva. Los futuros Tratados de adhesión deberán contener salvaguardias más sólidas contra el retroceso en los compromisos asumidos en las negociaciones de adhesión, así como requisitos para que los nuevos Estados miembros sigan salvaguardando y haciendo irreversible su trayectoria en materia de Estado de Derecho.

III. LA SENDA DE LOS PAÍSES DE LA AMPLIACIÓN HACIA LA UE

III.1. RESUMEN DE LOS PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS

El proceso de ampliación está avanzando ahora más rápidamente que en los últimos quince años. Desde principios de 2024, se han celebrado once conferencias intergubernamentales: cinco con Albania, cuatro con Montenegro, una con Ucrania y una con Moldavia.

El continuo compromiso político de las autoridades montenegrinas con el objetivo estratégico de la integración europea ha producido resultados tangibles en la consecución de las reformas necesarias y en el avance del país en su senda de adhesión a la UE. **Montenegro** ha abierto los treinta y tres capítulos de negociación examinados, y siete capítulos se han cerrado provisionalmente. Desde el último informe, se han celebrado dos conferencias

² COM(2025) 570 final.

intergubernamentales, a raíz de las cuales se han cerrado provisionalmente cuatro nuevos capítulos³, ya que Montenegro ha cumplido los criterios de referencia de cierre. Montenegro es, por tanto, el país más avanzado en el proceso de adhesión a la UE. Mantenerse firme en la orientación estratégica de la UE sigue siendo clave para que el país siga avanzando.

Tras la conferencia intergubernamental del 15 de octubre de 2024 con la que se iniciaron las negociaciones de adhesión sobre el grupo temático 1 —fundamentos básicos—, las negociaciones de adhesión con **Albania** alcanzaron un impulso sin precedentes, ya que a ello le siguieron otras cuatro conferencias intergubernamentales que condujeron a la apertura de negociaciones sobre cinco grupos temáticos. Esto refleja claramente el firme compromiso político de Albania. Albania siguió avanzando en las reformas en el marco del grupo temático relativo a los fundamentos básicos, en particular en la reforma integral de la justicia y con la finalización del proceso de investigación previa en primera instancia, los nuevos buenos resultados de la Estructura Especial contra la Corrupción y la Delincuencia Organizada (SPAK) en los casos de lucha contra la corrupción, la cooperación internacional activa contra la delincuencia organizada y el desarrollo de capacidades para las investigaciones financieras. Se adoptó legislación clave sobre las minorías nacionales y la protección de los datos personales. El impulso actual del proceso de negociación de la adhesión debe conducir a una mayor aceleración de las reformas relacionadas con la UE, especialmente en lo que respecta a la libertad de los medios de comunicación, la aplicación continua de las reformas judiciales, y la consecución de nuevos resultados en la lucha contra la delincuencia organizada, la producción y el tráfico ilícitos de drogas y la corrupción, en particular la de alto nivel. Además, sigue siendo importante promover los derechos fundamentales, en particular la igualdad de género y la no discriminación, los derechos del niño y el derecho a la propiedad, todo ello respaldado por un diálogo político inclusivo y constructivo.

El examen técnico del acervo (examen analítico) con **Ucrania y Moldavia** ha finalizado este otoño. La Comisión presentó al Consejo los informes de examen analítico para ambos países sobre los grupos temáticos 1 (fundamentos básicos), 2 (mercado interior), 3 (competitividad y crecimiento inclusivo) y 6 (relaciones exteriores). En mayo de 2025, Ucrania y Moldavia adoptaron hojas de ruta sobre el Estado de Derecho, la Administración pública y el funcionamiento de las instituciones democráticas y, en el caso de Ucrania, un plan de acción sobre las minorías nacionales, en consonancia con las orientaciones de los informes de examen analítico. Es esencial mantener un compromiso firme con la aplicación de medidas anticorrupción en el ámbito del Estado de Derecho, incluida la lucha contra la corrupción. La Comisión recuerda su valoración de que los grupos temáticos relativos a los fundamentos básicos, el mercado interior y las relaciones exteriores están listos para abrirse.

En el contexto de las dificultades provocadas por la guerra de agresión de Rusia, **Ucrania** ha demostrado su firme compromiso con su senda hacia la UE, avanzando en reformas clave, a pesar de que se necesitan avances adicionales y constantes en la lucha contra la corrupción. El Plan para Ucrania ha sido fundamental para orientar las reformas y promover la adaptación al acervo de la UE, lo que demuestra la resiliencia de la condicionalidad en circunstancias excepcionales. Las medidas ya adoptadas (desde el refuerzo de las medidas anticorrupción hasta la mejora de la Administración pública) están sentando las bases para la recuperación y abriendo un espacio para una mayor participación del sector privado. Será esencial mantener este impulso y evitar cualquier riesgo de retroceso, en particular en materia de lucha contra la corrupción. También se han realizado avances significativos en la integración gradual en el mercado único, lo que ya ha acercado a Ucrania a la UE. El 1 de enero de 2026 entrará en

³ Capítulos 5 (contratación pública), 7 (legislación en materia de propiedad intelectual), 10 (sociedad de la información y medios de comunicación) y 20 (política empresarial e industrial).

vigor la primera decisión de concesión de trato de mercado interior en favor de Ucrania, con respecto a la zona «en itinerancia como en casa».

Moldavia ha avanzado en su senda de adhesión de forma acelerada y ha intensificado significativamente su cooperación con la UE a pesar de las continuas amenazas híbridas y los intentos de desestabilizar el país y su rumbo hacia la UE. El firme compromiso de Moldavia con su adhesión a la UE también se ha reafirmado en las elecciones parlamentarias del 28 de septiembre de 2025, de las que salió una mayoría firmemente comprometida con avanzar en la senda del país hacia la UE. La primera Cumbre UE-Moldavia, celebrada el 4 de julio de 2025, abrió un nuevo nivel de cooperación e integración. Paralelamente, se han tomado medidas concretas para integrar gradualmente a Moldavia en partes clave del mercado único, en particular en la zona «en itinerancia como en casa», el 1 de enero de 2026.

De los treinta y cinco capítulos de negociación, **Serbia** ha abierto veintidós, dos de los cuales están provisionalmente cerrados. El último grupo temático abierto fue el grupo 4, «agenda ecológica y conectividad sostenible», en diciembre de 2021. Las autoridades siguieron declarando la adhesión a la UE como objetivo estratégico, pero el ritmo real de aplicación de las reformas se ha ralentizado considerablemente. Serbia debe llevar a cabo reformas creíbles en todos los ámbitos, sobre todo en lo que respecta a los fundamentos del proceso de adhesión, así como a la aceleración de la adaptación al acervo, lo que incluye una adaptación progresiva y más firme a la PESC. Serbia también debe asumir una responsabilidad mucho mayor a la hora de comunicarse de manera proactiva y más objetiva sobre su proceso de adhesión a la UE, y debe evitar la retórica contraria a la UE. La polarización de la sociedad serbia se ha agudizado en el contexto de las protestas masivas de estudiantes y ciudadanos que se están produciendo en todo el país desde noviembre de 2024, lo que refleja la decepción de la ciudadanía por la corrupción y la ausencia percibida de rendición de cuentas y de transparencia, a lo que se suman los casos de uso excesivo de la fuerza contra manifestantes y la presión sobre la sociedad civil.

En el marco del diálogo facilitado por la UE, se espera que tanto Serbia como Kosovo cumplan todas sus respectivas obligaciones derivadas del Acuerdo sobre la Senda hacia la Normalización (y su anexo de aplicación), así como todos los acuerdos de diálogo anteriores. El diálogo facilitado por la UE aspira a promover la cooperación, avanzar en el camino hacia la UE y mejorar la vida de las personas.

Macedonia del Norte aún no ha adoptado los cambios constitucionales necesarios mencionados en las Conclusiones del Consejo de julio de 2022, que el país se comprometió a incorporar y conseguir, y que permitirán incluir en la Constitución a los ciudadanos que viven dentro de las fronteras del Estado pero que forman parte de otros pueblos, como los búlgaros. Las autoridades han seguido trabajando en las hojas de ruta sobre el Estado de Derecho, la reforma de la Administración pública y el funcionamiento de las instituciones democráticas, así como en el plan de acción para la protección de las minorías. Macedonia del Norte debe intensificar sus esfuerzos para defender el Estado de Derecho, en particular salvaguardando la independencia y la integridad del poder judicial e intensificando la lucha contra la corrupción.

Bosnia y Herzegovina se enfrentó a tensiones políticas a raíz del final de la coalición gobernante y a un estancamiento de las reformas en el período de referencia. El Parlamento aprobó leyes sobre protección de datos y control fronterizo, y se firmó el acuerdo sobre el estatuto de Frontex. En septiembre de 2025, Bosnia y Herzegovina presentó su programa de reformas a la Comisión para su aprobación. La República Srpska adoptó leyes que socavan el ordenamiento constitucional y jurídico y la funcionalidad de las instituciones estatales. Estas leyes fueron derogadas por el Tribunal Constitucional. Tras una condena penal confirmada en

apelación, el presidente de la *República Srpska* fue destituido y las elecciones anticipadas están previstas para el 23 de noviembre. En octubre, la Asamblea Nacional de la *República Srpska* nombró a un presidente en funciones hasta las elecciones, puso fin al mandato del presidente en ejercicio y anuló seis de las leyes anteriormente declaradas inconstitucionales, con el objetivo de reducir la escalada de la situación política. El país debe adoptar las medidas pertinentes para celebrar la primera conferencia intergubernamental, empezando por la adopción de leyes de reforma judicial y el nombramiento de un negociador principal. Se espera que Bosnia y Herzegovina ultime urgentemente las reformas constitucionales y electorales pendientes. En el contexto de las próximas negociaciones de adhesión, deberá llevarse a cabo una reforma de las instituciones estatales para garantizar la funcionalidad y la no discriminación.

Kosovo* ha mantenido su compromiso con su senda europea, con un elevado nivel de apoyo público. Sin embargo, los avances en la agenda de la UE se han visto obstaculizados por políticas nacionales divisorias y se han estancado por la ralentización de las actividades de la Asamblea en el período previo a las elecciones parlamentarias de febrero y por el prolongado bloqueo político posterior. La Comisión ha dado los primeros pasos para levantar gradualmente las medidas en vigor desde mayo de 2025. Los próximos pasos siguen estando supeditados a que se produzca una distensión sostenida en el norte. La Comisión tiene la intención de proseguir con la suspensión de estas medidas siempre que se logre una transferencia ordenada de la gobernanza local en el norte tras las elecciones locales y se mantenga la distensión.

En el marco del diálogo facilitado por la UE, se espera que tanto Kosovo como Serbia cumplan todas sus respectivas obligaciones derivadas del Acuerdo sobre la Senda hacia la Normalización (y su anexo de aplicación), así como todos los acuerdos de diálogo anteriores. El diálogo facilitado por la UE aspira a promover la cooperación, avanzar en el camino hacia la UE y mejorar la vida de las personas. Se espera que Kosovo se comprometa a encontrar soluciones a largo plazo para garantizar el acceso a los servicios públicos básicos de todas las comunidades, también de conformidad con sus obligaciones en virtud del diálogo.

Turquía es un país candidato y un socio fundamental para la UE. En consonancia con las Conclusiones del Consejo Europeo de abril de 2024⁴, la UE ha seguido avanzando en las relaciones entre la UE y Turquía de manera gradual, proporcionada y reversible. Como reiteró el Consejo en diciembre de 2024⁵, la UE tiene un interés estratégico en la creación de un entorno estable y seguro en el Mediterráneo oriental y en el desarrollo de una relación cooperativa y mutuamente beneficiosa con Turquía. La UE otorga una especial importancia a la fructífera reanudación de las conversaciones destinadas a lograr una solución al problema de Chipre como factor capaz de mejorar la cooperación entre la UE y Turquía. Se espera que Turquía respete el Derecho internacional, las relaciones de buena vecindad y la soberanía de los Estados miembros de la UE. La UE y Turquía han colaborado en asuntos de interés común, como la aplicación de la unión aduanera, las cuestiones económicas, la gestión de la migración, las transiciones ecológica y digital, el cambio climático, la política exterior y de seguridad, con especial atención a los acontecimientos regionales, y la conectividad, en particular en el marco de la reunión ministerial interregional sobre seguridad y conectividad celebrada en octubre de 2025. La UE tiene un interés estratégico en desarrollar conexiones de transporte, energía y digitales resilientes y eficientes que conecten Asia Central con el

* Esta denominación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244/1999 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la Opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

⁴ Doc. EUCO 12/24.

⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16983-2024-INIT/es/pdf>.

Cáucaso meridional y, a continuación, con la UE. Durante el último año, se han mantenido diálogos de alto nivel sobre economía, comercio, migración y seguridad y clima, de conformidad con las Conclusiones pertinentes del Consejo. Al mismo tiempo, el continuo deterioro de las normas democráticas, el Estado de Derecho, la independencia del poder judicial y el respeto de los derechos fundamentales sigue siendo motivo de gran preocupación. Desde principios de 2025, se han producido un elevado número de acciones legales, detenciones y acusaciones contra cargos electos, figuras y partidos de la oposición, activistas políticos, representantes de la sociedad civil y de las empresas, periodistas y otras personas, lo que ha suscitado dudas sobre la adhesión de Turquía a los valores democráticos. El diálogo sobre el Estado de Derecho forma parte integrante de la relación entre la UE y Turquía, y se mantendrá el compromiso para hacer frente a estos preocupantes acontecimientos.

En cuanto a **Georgia**, en junio y octubre de 2024, el Consejo Europeo⁶ concluyó que la actuación de las autoridades georgianas comprometía la senda europea del país, y suponía una interrupción *de facto* del proceso de adhesión. En diciembre de 2024, el Consejo Europeo lamentó la decisión del Gobierno georgiano de suspender el proceso de adhesión del país a la UE hasta 2028. Desde entonces, la situación se ha deteriorado considerablemente. Georgia ha experimentado un grave retroceso democrático, con una rápida erosión del Estado de Derecho y graves restricciones de los derechos fundamentales. Las medidas represivas sistémicas y sistemáticas impuestas por las autoridades, entre ellas legislación que restringe el espacio cívico y los derechos fundamentales, el funcionamiento de los medios de comunicación independientes y que atenta contra las personas LGBTIQ, el uso excesivo de la fuerza con total impunidad por parte de las autoridades policiales y la retórica hostil contra la UE, contrastan claramente con los valores de la UE y las acciones que se esperan de un país candidato a la adhesión a la UE. Además, se ha producido un retroceso significativo en las nueve medidas establecidas en la Recomendación de la Comisión sobre el estatuto de país candidato, lo que ha alejado aún más al país de su senda hacia la UE. Las instituciones concebidas para defender el Estado de Derecho se han instrumentalizado para alcanzar objetivos partidistas, lo que ha socavado su integridad. Las autoridades no han tomado ninguna medida para revertir este modo de proceder y devolver al país a su senda hacia la UE. El encarcelamiento de figuras destacadas de la oposición, junto con el anuncio del partido gobernante de su intención de prohibir determinados partidos de la oposición y vetar a personas asociadas, constituye un ataque directo contra el pluralismo democrático.

Albania, Montenegro, Macedonia del Norte y Bosnia y Herzegovina han mantenido su plena adaptación a la **política exterior y de seguridad común de la UE**. La aplicación de sanciones en Bosnia y Herzegovina sigue planteando un reto y se espera que el país siga reforzando su capacidad para aplicar y hacer cumplir las medidas restrictivas. Kosovo ha mantenido su adaptación voluntaria a la PESC y la aplicación de las medidas restrictivas de la UE, lo que da prueba de su claro compromiso con los valores de la UE, un hecho que la UE ha acogido con satisfacción en repetidas ocasiones. Con el fin de informar sobre la convergencia de Kosovo con la PESC en el marco del Acuerdo de Estabilización y Asociación UE-Kosovo, la Comisión introducirá un capítulo 31 específico a partir del próximo año. El índice global de adaptación de Ucrania y Moldavia se ha mantenido muy alto.

El índice de adaptación de **Serbia** a la PESC sigue siendo bajo. Serbia ha seguido cooperando con la UE en materia de elusión de las sanciones, pero debe mejorar significativamente su índice de adaptación para avanzar en su camino hacia la UE. La obtención rápida de derechos

⁶ Doc. EUCO 15/24; doc. EUCO 25/24.

de viaje sin visado a la UE para los nacionales de Rusia mediante la concesión de la ciudadanía serbia plantea posibles riesgos para la seguridad de la UE. El índice de adaptación de **Georgia** a la PESC ha disminuido y sigue siendo bajo. La reexportación de bienes comunes de alta prioridad y críticos desde el punto de vista económico sigue siendo motivo de preocupación. Los vuelos desde Georgia a varios destinos de Rusia han seguido aumentando significativamente. Georgia debe intensificar los esfuerzos de cooperación para evitar que su territorio o las entidades jurídicas registradas en el país se utilicen para eludir las medidas restrictivas de la UE. **Turquía** no ha avanzado en su adaptación a la PESC, y ha mantenido un índice muy bajo durante el período de referencia. Turquía colabora con la UE para poner fin a la elusión de las sanciones de la UE contra Rusia, lo que ha dado algunos resultados, y se le anima a que prosiga e intensifique esta cooperación. Se espera que, con carácter prioritario, los países candidatos que aún no lo estén haciendo cumplan su compromiso y mejoren su índice de adaptación a la PESC, incluidas las medidas restrictivas, en consonancia con sus marcos de negociación, y que eviten toda acción y declaración que vaya en contra de las posiciones de la UE en materia de política exterior.

III.2. FUNDAMENTOS DEL PROCESO DE ADHESIÓN

El **Estado de Derecho, los derechos fundamentales, el funcionamiento de las instituciones democráticas, la reforma de la Administración pública y los criterios económicos** constituyen los llamados «fundamentos básicos» del proceso de adhesión a la UE, que reflejan los valores y principios de la UE. Unas reformas verosímiles y unos logros irreversibles en cuanto a estos fundamentos básicos son aspectos esenciales para que los ciudadanos disfruten de igualdad ante la ley y con arreglo a la ley y puedan disfrutar de sus derechos fundamentales en la práctica. La consolidación de los resultados en estos ámbitos es crucial para que los países de la ampliación puedan avanzar en sus sendas de adhesión respectivas. El Estado de Derecho y la buena gobernanza aportan seguridad jurídica y constituyen también la base desde la que se impulsa la competitividad y se crean las condiciones para las inversiones extranjeras directas, el progreso socioeconómico y la prosperidad. Asimismo, la estabilidad de las instituciones es un factor esencial para el cumplimiento del acervo de la UE en todos los ámbitos de actuación, incluida la gestión de la considerable ayuda financiera que proporciona la UE. Sigue siendo importante garantizar que los países de la ampliación recopilen estadísticas oficiales fiables.

A lo largo del último año, se han observado avances en las reformas relacionadas con los fundamentos básicos, en particular en Montenegro, Albania, Moldavia y Ucrania. En cambio, en Georgia, los fundamentos básicos han sufrido un drástico deterioro.

En 2025, al igual que en 2024, el Informe sobre el Estado de Derecho⁷ ha incluido cuatro países candidatos —Albania, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia—, junto con los Estados miembros de la UE. Se trata también de un elemento de integración gradual con vistas a afianzar firme e irreversiblemente la democracia y el Estado de Derecho en los países de la ampliación, antes y después de su adhesión. Este ejercicio complementa los informes sobre la ampliación, que abarcan de forma exhaustiva todos los aspectos del funcionamiento de las instituciones democráticas, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, así como todos los capítulos del acervo de la UE.

El funcionamiento de las instituciones democráticas

⁷ COM(2025) 900 final.

Unas **instituciones democráticas** estables y consolidadas siguen siendo fundamentales para el proceso de adhesión y son vitales para la estabilidad política. En varios países de la ampliación, problemas relacionados con la polarización, el limitado control parlamentario y la deficiente aplicación de los marcos de consulta pública han seguido obstaculizando los procesos democráticos. En Georgia, el estado de la democracia se ha deteriorado considerablemente, puesto que instituciones y órganos esenciales para el correcto funcionamiento de la democracia carecen de imparcialidad e independencia. Los procesos electorales en varios países han sido, por lo general, pacíficos, competitivos y se han llevado a cabo de forma profesional. Sin embargo, es necesario emprender importantes reformas en varios países para abordar las recomendaciones pendientes de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa/Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos y de la Comisión de Venecia, en particular para mejorar la confianza de los ciudadanos en los procesos electorales. En Georgia, las elecciones parlamentarias de octubre de 2024 y las elecciones locales de octubre de 2025 estuvieron marcadas por un alto nivel de polarización y retroceso democrático, con denuncias de intimidación, coacción y presión sobre los votantes, lo que suscitó preocupación en cuanto a la capacidad del pueblo para formarse opiniones libremente y emitir su voto sin temor a represalias. Moldavia modificó su marco jurídico para hacer frente a las amenazas de injerencia extranjera en las elecciones y la corrupción electoral; sigue siendo importante seguir trabajando para finalizar la adaptación a las normas europeas de la legislación relativa a las elecciones.

Si bien muchos países cuentan con marcos jurídicos que proporcionan un entorno propicio para la **sociedad civil**, las dificultades en su aplicación han dado lugar a problemas persistentes, en particular los relacionados con la limitada financiación de las autoridades nacionales y la escasez de consultas adecuadas. Además, la introducción de leyes restrictivas en determinados países y el uso de demandas estratégicas contra la participación pública plantean serias preocupaciones en cuanto a la reducción del espacio cívico. En Georgia, las leyes restrictivas adoptadas y aplicadas contra activistas, la sociedad civil y los medios de comunicación independientes amenazan la supervivencia de los cimientos democráticos y no tienen precedentes entre los países candidatos. Del mismo modo, las detenciones y otras medidas coercitivas aplicadas en el contexto de las manifestaciones en Georgia, pero también en Serbia, tienen un efecto disuasorio sobre la sociedad civil, agravado por ataques verbales y campañas de difamación, también por parte de funcionarios de alto nivel. En Turquía, el espacio cívico se ha reducido aún más debido a las continuas presiones judiciales y administrativas de las autoridades. No obstante, en algunos países también se han producido avances alentadores, como la activación del Consejo de Cooperación entre el Gobierno y la Sociedad Civil de Macedonia del Norte y la adopción de tres leyes para reforzar la participación y la consulta de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en Ucrania.

Reforma de la Administración pública

Los avances generales en la aplicación de las recomendaciones sobre las **reformas de la Administración pública** son limitados. Aunque los países candidatos se muestran dispuestos a adoptar los marcos estratégicos y los instrumentos de planificación de políticas necesarios, se están quedando rezagados en la aplicación. Entre los factores subyacentes, figuran la falta de capacidad administrativa, la necesidad de realizar cambios en la cultura administrativa para apoyar las reformas a largo plazo y la insuficiente responsabilización política. La politización de la función pública sigue planteando un reto fundamental en lo que respecta a la gestión de los recursos humanos. Es necesario avanzar para garantizar una cultura de rendición de cuentas, ya que no se está aprovechando todo el potencial de instituciones clave,

como los parlamentos nacionales o las oficinas superiores de auditoría, para ejercer control sobre los gobiernos en asuntos de Administración pública.

Todos los países han establecido un marco estratégico creíble y pertinente para la **gestión de las finanzas públicas**. Los avances siguen limitándose en gran medida a aspectos clave como la creación de consejos y sistemas fiscales independientes para supervisar la disciplina fiscal y los ingresos fiscales, la gestión de la inversión pública y la vinculación de la planificación estratégica con los marcos presupuestarios a medio plazo.

Poder judicial y derechos fundamentales

La mayoría de los países de la ampliación han seguido invirtiendo en el funcionamiento de su **poder judicial** mediante la aplicación de reformas sectoriales. Sin embargo, el impacto de estas reformas presenta un panorama heterogéneo. La independencia y la rendición de cuentas han seguido reforzándose, en particular mediante procesos de investigación previa, en Albania, Ucrania y Moldavia, y ha habido mejoras en la designación transparente y basada en el mérito y el funcionamiento de los órganos de gestión de estos países. En Montenegro, tras una intensa fase de reformas en 2024, la aplicación del marco jurídico mejorado, que garantiza la independencia, la imparcialidad y la rendición de cuentas del poder judicial, ha dado algunos resultados positivos iniciales. Paralelamente, la influencia indebida y los intentos de restringir la independencia del poder judicial han socavado el Estado de Derecho y la democracia en Turquía y, en cierta medida, en Serbia. En Georgia, los cambios jurídicos han socavado gravemente la independencia y la integridad del poder judicial, lo que ha agravado los riesgos de captura judicial. En otros países, los avances en el cumplimiento de las recomendaciones clave para el sector (como en Macedonia del Norte, Bosnia y Herzegovina y Kosovo) han sido limitados. En todos los países, el cumplimiento de las normas europeas exige un esfuerzo sostenido de reforma, un aumento de las capacidades de los organismos de gestión y la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros adecuados.

La **corrupción** sigue planteando un reto importante que los países de la ampliación deben abordar con carácter prioritario. Se han tomado nuevas medidas para reforzar los marcos jurídicos e institucionales con el fin de prevenir y combatir la corrupción en Albania y Moldavia, mientras que en Montenegro se están consolidando las mejoras adoptadas el año pasado. Las modificaciones legislativas en Ucrania corrían el riesgo de debilitar las instituciones especializadas en la lucha contra la corrupción, pero se revirtieron con prontitud. Debe evitarse cualquier acción que debilite o revoque reformas firmes en materia de lucha contra la corrupción. También deben abordarse diversos riesgos de captura del Estado, en particular en Bosnia y Herzegovina, Georgia, Serbia y Turquía. La corrupción de alto nivel, la delincuencia organizada, el fraude fiscal y la influencia desproporcionada de los intereses creados en los ámbitos político, económico y público requieren que se actúe con decisión para garantizar el Estado de Derecho y el desarrollo económico en los países de la ampliación. Es esencial que exista una voluntad política y un compromiso de mejorar la transparencia y la integridad, lo que incluye unos sistemas eficaces de declaración de patrimonio y la detección y mitigación de conflictos de intereses. Es necesario adoptar un enfoque holístico que contemple la aplicación coherente de las estrategias de lucha contra la corrupción y garantice asimismo que los organismos de lucha contra la corrupción sean eficaces, independientes y cuenten con los recursos adecuados. Si bien se está consolidando una trayectoria al respecto de forma gradual, en particular en Albania, Kosovo, Montenegro, Moldavia y Ucrania, es necesario proseguir e intensificar los esfuerzos para investigar y perseguir la corrupción, especialmente a niveles más altos, en todos los países de la

ampliación. También son necesarios esfuerzos adicionales para crear y salvaguardar un entorno propicio para el periodismo de investigación y la sociedad civil.

Por lo general, se han establecido marcos jurídicos para el respeto, la protección y el cumplimiento de los **derechos fundamentales**, y la adaptación al acervo de la UE ha avanzado en la mayoría de los países de la ampliación. Sin embargo, esta adaptación sigue presentando algunas lagunas, en particular en lo que respecta a la protección de datos, los derechos procesales y de las víctimas, la libertad de los medios de comunicación, la no discriminación, los delitos de odio y la incitación al odio, los derechos de las personas con discapacidad, en particular la accesibilidad, la igualdad de género, los derechos de las personas LGBTIQ y la violencia de género. La aplicación de los derechos humanos ha empeorado en algunos países y, en todos los casos, requiere un seguimiento más sistemático de las recomendaciones de los organismos de supervisión internacionales y europeos, el Defensor del Pueblo o las instituciones nacionales de derechos humanos, los organismos de promoción de la igualdad y las autoridades de protección de datos. Estas instituciones también necesitan un flujo adicional y constante de recursos. También es necesario reforzar su independencia. Todos los países han de garantizar la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Persiste la preocupación por las condiciones de detención y las medidas para prevenir la tortura y los malos tratos (en particular en Macedonia del Norte, Ucrania, Moldavia y Georgia). Las restricciones a las libertades de asociación, reunión y expresión han aumentado en algunos países, como Serbia, Turquía y Georgia, en este último caso mediante la introducción de legislación represiva.

La libertad de expresión, la libertad de los medios de comunicación y el pluralismo son pilares fundamentales de una sociedad democrática. Cabe señalar que se han producido algunas mejoras en Montenegro y Macedonia del Norte. En general, en la mayoría de los países de la ampliación, el sector de los medios de comunicación sigue caracterizándose por la concentración de los medios y la influencia política, y está ampliamente expuesto a actividades de manipulación de información e injerencia por parte de agentes extranjeros. Debe garantizarse la independencia de los organismos reguladores y de los organismos públicos de radiodifusión, invirtiendo esfuerzos adicionales para reforzar el pluralismo, la independencia, la calidad de la información y las condiciones de trabajo de los periodistas. La intimidación de periodistas, en particular las demandas estratégicas contra la participación pública, las amenazas, las represalias, los ataques físicos y las detenciones, aumentó en varios países, lo que dio lugar a retrocesos en Serbia, Georgia y Turquía. Las autoridades policiales y judiciales deben establecer un historial de seguimiento sistemático.

Han de realizarse esfuerzos continuos para seguir adaptándose al acervo de la UE y garantizar la aplicación efectiva de la legislación en materia de igualdad y **no discriminación**, luchar contra los delitos de odio y la incitación al odio y hacer frente a la discriminación continuada contra el pueblo gitano, las personas LGBTIQ, las personas con discapacidad y las personas pertenecientes a minorías. **La violencia de género** y la violencia doméstica, en particular, siguen estando muy extendidas en todos los países de la ampliación y son necesarios esfuerzos para garantizar la disponibilidad efectiva y la capacidad de servicios de apoyo especializados para las víctimas. **La protección de la infancia** se ha reforzado especialmente en Ucrania, pero todos los países deben seguir dando prioridad a la integración sistemática de los sistemas de protección de la infancia, y acelerar la desinstitucionalización de los niños privados de cuidados parentales, así como de **las personas con discapacidad** (incluidos los niños).

Justicia, libertad y seguridad

Han proseguido los avances en la **lucha contra la delincuencia grave y organizada** con el objetivo de impedir que grupos delictivos de los países de la ampliación operen a nivel nacional e internacional, también dentro de la UE. Los esfuerzos por desarrollar un historial sólido de investigaciones, enjuiciamientos y condenas firmes en todos los ámbitos de la delincuencia grave y organizada han propiciado algunos avances, lo que indica una mejora general constante, y deben proseguirse. Los países de la ampliación deben reforzar sus capacidades para llevar a cabo investigaciones proactivas basadas en la inteligencia, de modo que puedan hacer frente a casos complejos de delincuencia organizada. La capacidad de las fiscalías especializadas para perseguir de forma eficaz a los grupos delictivos organizados ha mejorado en algunos países, en particular en Albania, y debe seguir desarrollándose. También deben reforzarse los mecanismos de cooperación y coordinación entre las instituciones implicadas en la investigación y el enjuiciamiento de la delincuencia organizada en varios países, en particular en Bosnia y Herzegovina, Georgia, Moldavia y Ucrania, y deben proseguirse las reformas en curso en estos dos últimos países.

La **cooperación policial y judicial** entre los Estados miembros de la UE y los países de la ampliación ha seguido ofreciendo resultados positivos. La cooperación con CEPOL, Europol, Eurojust y la Fiscalía Europea está bien asentada con la mayoría de los países de la ampliación. Se han creado varios nuevos equipos conjuntos de investigación, lo que ha dado lugar a detenciones satisfactorias. Aunque sigue siendo desigual, la participación en la plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas se ha intensificado en términos generales y debe proseguirse, en particular, en aras de una investigación y un enjuiciamiento eficaces de los grupos de delincuencia organizada.

El **tráfico de drogas** sigue siendo uno de los ámbitos de actividad más extendidos de los grupos delictivos organizados en los países de la ampliación. Las drogas incautadas deben destruirse de forma más sistemática, conservando únicamente una muestra para los procesos penales. Se ha avanzado en el establecimiento de sistemas nacionales de alerta temprana sobre nuevas sustancias psicoactivas en Albania y Moldavia. Conforme a su mandato revisado, se está desarrollando una cooperación más estrecha con la Agencia de la Unión Europea sobre Drogas.

La aplicación de la hoja de ruta regional integral sobre el control de las **armas pequeñas y ligeras (APAL)** en los Balcanes Occidentales ha dado resultados positivos en muchos ámbitos y debe continuar. Del mismo modo, Moldavia está realizando progresos constantes en el control de las APAL y debe seguir resolviendo los retos pendientes. En Ucrania también se han logrado avances satisfactorios en el control de las APAL, que deben proseguir.

Los países de la ampliación tendrán que redoblar sus esfuerzos para **luchar contra la trata de seres humanos** y seguir reduciendo el número de migrantes irregulares objeto de tráfico ilícito, en el contexto de una importante disminución de los flujos migratorios irregulares hacia la UE a través de la ruta de los Balcanes Occidentales. Debe prestarse especial atención a la prevención de la trata de seres humanos y a la prestación de asistencia a las víctimas de la trata, lo que incluye evitar la reiteración de la trata y fomentar la reintegración. Los países de la ampliación, especialmente Serbia, Montenegro, Moldavia y Turquía, han tomado importantes medidas para reforzar sus políticas de lucha contra la trata de seres humanos mediante un mayor fortalecimiento de su marco jurídico, institucional u operativo a fin de luchar contra los tratantes y ayudar a las víctimas.

Dado que la delincuencia organizada está cada vez más activa en el espacio digital, es fundamental que los países de la ampliación desarrollen capacidades más sólidas para investigar los delitos facilitados por el ciberespacio.

Es necesario mejorar la capacidad para luchar contra **la delincuencia económica, el fraude fiscal internacional y el blanqueo de capitales**. Montenegro, Macedonia del Norte, Albania, Serbia y Moldavia han realizado avances en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en el último año. Todos los países de la ampliación deben lograr una trayectoria sólida de investigaciones, enjuiciamientos y condenas firmes en casos de blanqueo de capitales, incluso como delito independiente. A este respecto, es necesaria una mayor adaptación al acervo de la UE en lo que respecta a la tipificación penal del blanqueo de capitales, así como a la lucha contra la financiación del terrorismo y la recuperación de activos. Algunos países han avanzado de manera más sistemática en la puesta en marcha de investigaciones financieras. Sin embargo, en general, la capacidad para iniciar este tipo de investigaciones e incautar y decomisar eficazmente activos sigue siendo insuficiente. A fin de rastrear y confiscar eficazmente los flujos financieros ilícitos, se requieren esfuerzos adicionales para recopilar y difundir información fiable, en particular mejorando la transparencia de la información sobre la titularidad real, principalmente a través de los registros de titularidad real, y reforzando el acceso interinstitucional a las bases de datos pertinentes. Además, deben utilizarse todas las herramientas de confiscación disponibles. Aunque la creación de organismos de recuperación de activos sigue siendo desigual en los países de la ampliación, Albania y Kosovo han realizado algunos avances, en particular. Es necesario desarrollar capacidades adicionales para hacer frente al uso indebido de las criptomonedas con fines delictivos. Los países de la ampliación deben garantizar que sus autoridades aduaneras dispongan de las capacidades adecuadas de aplicación y ejecución y que cooperen también con su administración tributaria.

El terrorismo, el extremismo violento y la radicalización siguen requiriendo una atención especial. Ha proseguido la aplicación del Plan de Acción Conjunto en materia de Lucha contra el Terrorismo en los Balcanes Occidentales, mientras que en octubre de 2025 se firmó un nuevo Plan de Acción Conjunto. Los países de la ampliación deben garantizar que sus marcos jurídicos tipifiquen los delitos de terrorismo de manera eficaz y se ajusten al acervo de la UE en materia de precursores de explosivos y contenidos terroristas en línea. La radicalización en línea, en particular de los jóvenes y los menores, y la radicalización en las cárceles siguen constituyendo los contextos más preocupantes y complejos de la radicalización. Son necesarios mayores esfuerzos para prevenir estos fenómenos y deben adoptarse medidas concretas para luchar contra los contenidos terroristas en línea. En muchos países de la ampliación aún deben establecerse o seguir desarrollándose mecanismos de coordinación para prevenir y combatir el terrorismo y el extremismo violento.

La armonización legislativa e institucional con el marco de la UE sobre la resiliencia de las entidades críticas sigue encontrándose con carácter general en una fase temprana. Se necesitan más esfuerzos para desarrollar la legislación nacional e identificar las infraestructuras críticas de conformidad con el acervo de la UE.

Las **amenazas híbridas** siguen planteando un grave reto político, social y de seguridad para los países de la ampliación. Entre estas amenazas, se incluyen la manipulación de información y la injerencia por parte de agentes extranjeros y los ataques físicos y cibernéticos, en particular los dirigidos contra infraestructuras críticas. Su objetivo es socavar los valores democráticos fundamentales de la UE y fracturar las sociedades, tanto dentro de la UE como en los países de la ampliación. Moldavia, en particular, ha demostrado su resiliencia frente a la incesante injerencia de Rusia en el contexto de sus elecciones

parlamentarias. En todos los países de la ampliación, se necesitan mayores esfuerzos para cerrar el espacio para la manipulación de información e injerencia por parte de agentes extranjeros y la desinformación, así como para aumentar la resiliencia de la sociedad (véase también la parte IV de la presente Comunicación). Se ha reforzado, aún más, el apoyo de la UE a los países candidatos y su cooperación con ellos a fin de mejorar la resiliencia mutua.

Migración

La UE mantiene su firme compromiso con la cooperación y el apoyo a los Balcanes Occidentales y Turquía mediante un enfoque global que permita abordar la **migración irregular**, en particular la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos, la mejora de la gestión de las fronteras, la cooperación en relación con los sistemas de asilo, protección y acogida, y la intensificación del trabajo en materia de retorno, al tiempo que se garantiza la protección de los derechos fundamentales y se logra una mayor armonización con la política de visados. Si bien los flujos migratorios irregulares han disminuido en las rutas de los Balcanes Occidentales, es necesaria una vigilancia constante a fin de atajar la migración irregular a lo largo de dichas rutas, en particular en lo que respecta a la actividad ilegal y violenta de las redes delictivas implicadas en el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos.

En 2024, el número de cruces ilegales de fronteras a la UE desde los Balcanes Occidentales disminuyó un 78 % en comparación con 2023, lo que dio continuidad al descenso del 31 % registrado en 2023 en comparación con 2022. La muy significativa tendencia a la baja ha persistido hasta la fecha en 2025, con una disminución adicional del 47 % de las detecciones durante los ocho primeros meses del año, en comparación con el mismo período de 2024. Estos avances están vinculados a la intensificación de los esfuerzos de ejecución en la región y al Plan de Acción de la UE para los Balcanes Occidentales. La adaptación más rápida al acervo de la UE en los últimos años también ha contribuido a mejorar la gestión de las fronteras. Entre los ámbitos prioritarios, figuran la gestión eficaz de las fronteras, la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos, el aumento de los retornos y la cooperación en lo que respecta a los sistemas de asilo, protección y acogida.

En líneas generales, la cooperación de la UE con los Balcanes Occidentales en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos está arrojando resultados operativos. Los socios de los Balcanes Occidentales han mostrado su compromiso permanente de cooperar en este ámbito.

Durante el primer semestre de 2025, las llegadas procedentes de Turquía a lo largo de la ruta del Mediterráneo oriental disminuyeron en más de un tercio y también se redujeron las llegadas a lo largo de todas las rutas secundarias. Del mismo modo, las llegadas a Italia procedentes de Turquía disminuyeron un 36 % en comparación con el mismo período de 2024. Mientras que las rutas marítimas de Turquía a Italia y a Chipre registraron una disminución sustancial en 2024, las llegadas irregulares de Turquía a Grecia a través de las fronteras terrestres aumentaron considerablemente. La Comisión está aplicando el Plan de Acción de la UE para la ruta del Mediterráneo Oriental, adoptado en octubre de 2023. La UE sigue apoyando los importantes esfuerzos de Turquía que le han permitido acoger a 2,7 millones de refugiados, procedentes principalmente de Siria, y está cooperando con las autoridades de dicho país para prevenir la migración irregular. La aplicación de la Declaración UE-Turquía de marzo de 2016 y del acuerdo de readmisión UE-Turquía siguen siendo elementos centrales de la cooperación general entre ambas partes. La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania sigue causando un desplazamiento masivo de población dentro de Ucrania y en toda la región circundante; los países que la componen, y en particular Moldavia, han seguido acogiendo refugiados ucranianos, contribuyendo con ello a los

esfuerzos de protección e integración.

Todos los socios de los Balcanes Occidentales deben proceder, con carácter prioritario, a adaptarse en mayor medida a la **lista de la UE de terceros países sujetos a la obligación de visado**, a fin de evitar provocar un riesgo migratorio o de seguridad a la UE. A la espera de la plena adaptación, los países de la ampliación deben garantizar un control riguroso de los nacionales de terceros países exentos de la obligación de visado. Los programas y las prácticas de concesión de la ciudadanía a cambio de inversiones a los nacionales de terceros países sujetos a la obligación de visado en la UE crean riesgos de seguridad o en materia de migración irregular, lo que socava la política de visados de la UE, y deben por tanto suspenderse con carácter prioritario.

Las solicitudes de asilo infundadas presentadas por nacionales de socios de la ampliación exentos de la obligación de visado siguen planteando un reto importante para algunos Estados miembros de la UE.

Desde 2022, se han negociado, firmado o llevado a la práctica cinco nuevos acuerdos sobre el estatuto que permiten a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) desplegar equipos adicionales del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas en los Balcanes Occidentales.

Se han registrado avances en la adaptación de los sistemas nacionales a los **requisitos de Schengen**. Esto es esencial para dotar a los países de la ampliación de los instrumentos y los recursos necesarios para hacer frente a los retos comunes, incluidas las amenazas para la seguridad y la migración irregular. Montenegro, Albania y Serbia han avanzado en el diseño o la aplicación de sus planes de acción Schengen, mientras que los demás países están adoptando medidas preparatorias. Debe suspenderse la concesión de exenciones de visado estacionales y la autorización de entrada sin visado sobre la base de un visado o un permiso de residencia expedidos por un tercer país. Los países de la ampliación más avanzados deben acelerar sus esfuerzos y designar un coordinador nacional de Schengen responsable de diseñar, aplicar y supervisar el Plan de Acción Schengen.

Economía

El crecimiento económico siguió siendo relativamente sólido en 2024, y la inflación se redujo en la mayoría de las diez economías de la ampliación, gracias a la bajada de los precios mundiales de las materias primas y una política monetaria generalmente prudente en los países con autonomía monetaria. La disminución de la inflación y el aumento de los salarios impulsaron la renta real disponible, y el mayor consumo de los hogares fue, en general, el principal motor del crecimiento económico en los Balcanes Occidentales, Moldavia y Georgia. El crecimiento anual del PIB repuntó en Georgia (9,4 %), Kosovo (4,4 %) y Macedonia del Norte (2,8 %), mientras que Serbia (3,9 %) y Albania (4 %) mantuvieron en líneas generales las mismas tasas de crecimiento que un año antes. El crecimiento del PIB se estancó en Moldavia (0,1 %) debido principalmente a un importante declive en la agricultura, mientras que casi se redujo a la mitad en Montenegro (3,2 %) y se moderó en Bosnia y Herzegovina (2,6 %) principalmente como consecuencia del debilitamiento de las exportaciones. La economía ucraniana demostró resiliencia (2,9 %), pero el impulso se debilitó desde mediados de año debido a la intensificación de los ataques de Rusia a las infraestructuras críticas. En Turquía, las políticas monetarias restrictivas redujeron la demanda interna y reequilibraron el crecimiento económico (3,3 %) hacia las exportaciones netas. La audaz actuación política invirtió la tendencia de la inflación, pero las tensiones políticas internas provocaron turbulencias financieras en la primavera de 2025.

La balanza por cuenta corriente se deterioró en la mayoría de las economías de la ampliación

en 2024, como consecuencia del aumento de las importaciones impulsado por la fuerte demanda interna. Las entradas netas de inversión extranjera directa disminuyeron ligeramente en porcentaje del PIB, pero en la mayoría de los países cubrieron con creces el déficit exterior. Los préstamos al sector privado repuntaron en la mayoría de los países. Los sectores bancarios han mantenido un capital sólido y una posición de liquidez favorable, y la rentabilidad ha aumentado en la mayoría de los casos debido a la persistencia de altos márgenes de interés. Los indicadores de calidad de los activos han mejorado en términos generales.

En 2024, los ingresos públicos aumentaron considerablemente en los Balcanes Occidentales y en Moldavia. Al mismo tiempo, el gasto fue inferior al presupuestado en la mayoría de los países, lo que a menudo refleja un gasto de capital inferior al previsto. La ejecución presupuestaria dio lugar, en general, a déficits públicos inferiores a los previstos. Los retos presupuestarios se deben, entre otras cosas, a unas bases de ingresos reducidas, a deficiencias en la gestión de la inversión pública y en la gobernanza presupuestaria y a una deuda pública de moderada a elevada en algunos casos.

Aunque la mayoría de las economías de la ampliación experimentaron algunas mejoras en el mercado laboral, con una disminución del desempleo y un aumento de las tasas de empleo en 2024, las tasas de participación siguieron siendo, en términos generales, bajas y el desempleo fue superior al de la UE, en particular en el caso de las mujeres y los jóvenes. Las políticas activas del mercado de trabajo no se centran suficientemente en los grupos de población más vulnerables, mientras que el trabajo no declarado sigue planteando retos. Persisten los desajustes estructurales de capacidades debido a la falta de inversión en capital humano y al insuficiente desarrollo de los sistemas de educación y formación. A fin de hacer frente a estos retos es necesaria una mejora continua de la calidad, la pertinencia y la inclusividad de la educación mediante reformas globales y el fomento de la participación de los jóvenes. La convergencia económica debe ir de la mano de la convergencia social, conforme a los principios del pilar de derechos sociales de la UE y del acervo social de la UE. Para conseguirlo, es fundamental que todos los países de la ampliación avancen en el desarrollo de estructuras e instituciones del mercado laboral funcionales, sistemas de protección social eficaces y un diálogo social sólido.

Los diez países de la ampliación se enfrentan al reto de acelerar las reformas estructurales para posibilitar un crecimiento sostenible a medio plazo y avanzar en el cumplimiento de los criterios económicos de adhesión a la UE. Para ello, deben garantizar la existencia de economías de mercado funcionales y demostrar la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas internas del mercado de la UE. Las políticas económicas también deben apoyar los ambiciosos objetivos de las transiciones ecológica y digital. La aplicación de políticas de descarbonización y resiliencia es un ámbito que requiere la atención urgente de los países de la ampliación. La UE apoya los esfuerzos de reforma de los países a través de los planes de crecimiento para los Balcanes Occidentales⁸ y Moldavia⁹, el Plan para Ucrania¹⁰ y el intenso diálogo político y las recomendaciones acordadas conjuntamente en el marco del diálogo económico y financiero sobre la base, entre otras cosas, de los programas de reforma económica¹¹.

⁸ COM(2023) 691 final.

⁹ COM(2024) 470 final.

¹⁰ Reglamento (UE) 2024/792.

¹¹ Debido a su retroceso en los fundamentos básicos, Georgia no ha sido invitada al diálogo económico y financiero de 2025.

III.3. CONVERGENCIA ECONÓMICA Y SOCIAL, COMPETITIVIDAD E INTEGRACIÓN GRADUAL

Reforzar los vínculos económicos entre la UE y los países de la ampliación es fundamental para el desarrollo socioeconómico y la competitividad tanto de los países socios como de la UE. La UE ha establecido el marco y los instrumentos para **acelerar la convergencia económica y social entre los países de la ampliación y los Estados miembros** antes de la ampliación. La inversión y las reformas en los planes de crecimiento para los Balcanes Occidentales y Moldavia y el Mecanismo para Ucrania apoyan y preparan a los países de la ampliación para la adhesión. Estos instrumentos se complementan con la posibilidad prevista en los acuerdos de asociación y en diversos acuerdos sectoriales de una mayor **integración gradual de los países candidatos** en determinadas políticas de la UE y en las iniciativas emblemáticas pertinentes de la UE, lo que les ayudará a aplicar el acervo de la UE, a integrarse progresivamente en partes del mercado único y a facilitar su transición hacia la condición de Estado miembro. El reflejo sistemático de la dimensión de la ampliación en las próximas iniciativas de la UE facilitará aún más la adhesión de los futuros Estados miembros.

Instrumentos financieros que apoyan la convergencia socioeconómica

Para reforzar su **apoyo a las reformas** en los países de la ampliación, la UE está avanzando hacia la adopción de **instrumentos orientados a los resultados**, como los préstamos basados en políticas y la financiación en función de los resultados. Esto se centra en lograr resultados concretos en lugar de reembolsar los costes, lo que hace que la ayuda financiera de la UE tenga un mayor impacto y se ajuste estratégicamente a las prioridades esenciales de reforma.

Los **mecanismos de reforma y crecimiento para los Balcanes Occidentales¹² y Moldavia¹³**, así como el **Mecanismo para Ucrania**, canalizan el apoyo a través de planes y programas de reformas estructurados, en virtud de los cuales el desembolso de fondos se supedita al logro de avances mensurables en las reformas. Al recompensar los avances y reforzar la rendición de cuentas, la UE ayuda a los socios a avanzar en las reformas de la gobernanza, la economía y el Estado de Derecho, adaptándose más estrechamente a las normas y los valores de la UE. Estos instrumentos específicos refuerzan nuestro compromiso común con el crecimiento sostenible, la estabilidad y la posible adhesión a la UE. Los nuevos planes de reforma y crecimiento y el hecho de que ya se estén aplicando los mecanismos asociados son otra **clara demostración del firme apoyo y compromiso de la UE**, que fomenta la convergencia económica antes de la adhesión. Los primeros períodos de aplicación ya han dado algunos resultados a la hora de acelerar las reformas. Los países de la ampliación deben mantener el impulso actual y duplicar sus esfuerzos para aportar beneficios aún más concretos a sus ciudadanos.

El **Mecanismo para Ucrania** es el principal instrumento de que dispone la UE para apoyar a Ucrania. Vincula el apoyo financiero a un ambicioso programa de reformas favorables al crecimiento destinado a facilitar la transformación estructural, y que apoye al mismo tiempo la senda de Ucrania hacia la adhesión a la UE. El Mecanismo para Ucrania está cumpliendo sus objetivos de apoyar las necesidades de financiación y la reconstrucción de Ucrania, movilizar inversiones, mejorar el apoyo a la sociedad ucraniana y promover las reformas necesarias para la adhesión a la UE. A 1 de octubre, el Mecanismo había movilizado 31 300 millones EUR, de los cuales 22 700 millones EUR se habían desembolsado directamente al Estado en el marco del Pilar I del Mecanismo, en forma de apoyo presupuestario.

El **Plan para Ucrania**, en el marco del primer pilar del Mecanismo para Ucrania, establece la estrategia de reforma e inversión para el país de 2024 a 2027, promoviendo la recuperación

¹² Reglamento (UE) 2024/1449.

¹³ Reglamento (UE) 2025/535.

económica, la reconstrucción y la modernización de Ucrania, y fomentando al mismo tiempo la adaptación al acervo de la UE. Los pasos concretos establecidos en el Plan abarcan una serie de medidas esenciales para acercar a Ucrania al acervo de la Unión a corto plazo, incluida la adopción de legislación que avance en la ejecución del acervo de la Unión, la ejecución de las recomendaciones de la UE y la adopción de normas de la UE en diversos sectores. A la luz de los retos planteados por la guerra de agresión de Rusia, el Plan para Ucrania se modificó ligeramente en octubre de 2025 para aclarar algunas medidas y modificar determinados plazos de aplicación, pero manteniendo inalterados los compromisos generales de Ucrania. A 28 de octubre de 2025, se han cumplido cuarenta y cuatro medidas de reforma previstas en el Plan para Ucrania, lo que ha sentado las bases para la recuperación a largo plazo de Ucrania, ha acelerado los avances del país hacia la adhesión y ha ayudado a adaptar las instituciones ucranianas a las normas de la UE. Once de las medidas completadas también contribuyen a la adaptación de Ucrania al acervo de la UE. Entre las reformas importantes, figuran el aumento de la capacidad de lucha contra la corrupción, la mejora de las normas de gobernanza empresarial, la seguridad económica, la lucha contra la evasión fiscal y la adopción de un plan nacional de energía y clima y de legislación sobre el clima, mientras que siguen pendientes algunas medidas en materia de reformas, incluidas las relacionadas con el sistema judicial.

El **Plan de Crecimiento para Moldavia**, adoptado en octubre de 2024, tiene por objeto impulsar la convergencia socioeconómica con la UE y apoyar el proceso de adhesión, sobre la base de la aplicación de reformas relacionadas con la UE. El Plan gira en torno a tres pilares que acelerarán las reformas socioeconómicas y fundamentales, mejorarán el acceso al mercado único de la UE y aumentarán la ayuda financiera a través de un **Mecanismo de Reforma y Crecimiento específico para Moldavia**. La UE ha comprometido un importante paquete de apoyo por valor de 1 900 millones EUR para el período 2025-2027 a través del Mecanismo, que se adoptó en marzo de 2025. Moldavia adoptó su programa de reformas, que consta de 153 reformas, el 7 de mayo, a lo que siguió la firma del acuerdo sobre el Mecanismo y del acuerdo de préstamo. La aplicación de este instrumento apoyará la modernización de Moldavia y su transición hacia un futuro Estado miembro próspero. La prefinanciación asciende a 294 millones EUR, de los cuales 270 millones EUR se conceden en préstamos y se desembolsaron el 11 de junio, y 24,3 millones EUR se conceden en subvenciones, que apoyarán proyectos de inversión aprobados en el marco de la Plataforma de Inversión de la Política de Vecindad en una fase posterior. El primer tramo de préstamos por valor de 18,9 millones EUR se desembolsó el 2 de septiembre de 2025, después de que Moldavia presentara sus primeras medidas de reforma. Conjuntamente, el Plan y el Mecanismo permitirán e incentivarán las reformas y las inversiones necesarias para acelerar el proceso de adhesión y promoverán asimismo el crecimiento sostenible y la descarbonización de la economía moldava en beneficio de su población.

El **Plan de Crecimiento para los Balcanes Occidentales** incluye un **Mecanismo de Reforma y Crecimiento** específico por valor de 6 000 millones EUR, destinado a impulsar la convergencia socioeconómica de las economías de los beneficiarios con la UE y a acelerar la integración económica regional y la integración progresiva en el mercado único. Este Mecanismo recompensa a los Balcanes Occidentales por sus avances en la aplicación de los programas de reformas acordados y respalda inversiones clave en ámbitos prioritarios a través del Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales. Se han liberado fondos considerables en las dos primeras rondas de informes del Mecanismo, lo que demuestra que su enfoque innovador basado en el rendimiento está dando resultados sobre el terreno. Sin embargo, los beneficiarios deben proseguir sus esfuerzos para completar las medidas de reforma pendientes a fin de aprovechar plenamente las ventajas de este instrumento.

En octubre de 2024, la Comisión adoptó una Decisión por la que se aprobaban cinco **programas de reformas**. Las correspondientes reformas comenzaron a aplicarse en 2025, y se desembolsó parte de la prefinanciación a Albania, Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia. En julio de 2025, la Comisión adoptó dos decisiones para liberar fondos destinados a Montenegro y Macedonia del Norte sobre la base de la primera ronda de condiciones de pago, que se cumplieron en marzo de 2025. En octubre de 2025, la Comisión autorizó un nuevo desembolso de fondos a Albania, Montenegro y Macedonia del Norte en el marco de la segunda ronda de condiciones de pago, en reconocimiento de los importantes avances en las reformas y del cumplimiento de treinta de las condiciones del programa de reformas. Dado el retraso inicial en la adopción de su programa de reformas, en julio de 2025, la Comisión tuvo que reducir la asignación indicativa de Bosnia y Herzegovina en el marco del Mecanismo de Reforma y Crecimiento en un 10 %. Bosnia y Herzegovina presentó el programa de reformas en septiembre de 2025 para obtener el acuerdo de la Comisión. La ratificación del Mecanismo y de los acuerdos de préstamo por parte de Kosovo sigue pendiente, como consecuencia del bloqueo político, por lo que la aplicación de las medidas acordadas en el programa de reformas de Kosovo ha sido limitada.

El Mecanismo complementa la ayuda a los Balcanes Occidentales a través del **Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III)**¹⁴. Este instrumento se centra en el desarrollo de capacidades administrativas e institucionales, así como en la aplicación del Plan Económico y de Inversión para los Balcanes Occidentales de 2020¹⁵, el despliegue de iniciativas en el marco de la Estrategia Global Gateway¹⁶, el apoyo al crecimiento económico y la promoción de la doble transición ecológica y digital.

La programación del IAP III para el período 2025-2027 se centra en un enfoque orientado a las políticas. Esto se ajusta al Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales, al garantizar que el apoyo bilateral de la UE sea tanto estratégico como de impacto. El programa plurinacional del IAP III tiene por objeto impulsar la aplicación del Plan de Crecimiento para los Balcanes Occidentales, lo que refuerza el compromiso de la UE con esta región. Este enfoque garantiza que todas las iniciativas funcionen conjuntamente con los esfuerzos de los distintos países, maximizando así la eficacia y el alcance del apoyo de la UE.

Integración gradual

El objetivo de **la integración acelerada o gradual** es ofrecer algunos de los beneficios de la futura adhesión a la UE en la fase de preadhesión, permitiendo que un país candidato se integre en ámbitos específicos de la política de la UE, especialmente en partes del mercado único de la UE, una vez que se haya establecido la armonización de la legislación y la capacidad para aplicar el acervo de la UE. Esto constituye un incentivo para la pronta adaptación al acervo de la UE y su aplicación. La integración gradual es una muestra clara de que la UE está cumpliendo con su cometido de realizar ofertas para que los países socios aceleren y profundicen la integración con la UE, allanando el camino para la ampliación. La integración gradual no sustituye a la ampliación, sino que es una herramienta para apoyarla. Por consiguiente, avanzar en la integración gradual exige un compromiso creíble y real por parte de los países de la ampliación a fin de avanzar en la senda de la adhesión y realizar progresos en ámbitos importantes para los objetivos geoestratégicos de la UE, como la defensa del Estado de Derecho y la democracia y, en términos más generales, también la adaptación a la PESC, lo que hace que el proceso de adhesión sea más dinámico y gradual.

¹⁴ Reglamento (UE) 2021/1529.

¹⁵ COM(2020) 641 final.

¹⁶ JOIN(2021) 30 final.

Los acuerdos que concedan acceso al mercado interior a los países de la ampliación en el contexto de su integración gradual incluirán un marco institucional sólido, así como salvaguardias jurídicas y mecanismos de solución de controversias inspirados en los Tratados de la UE que garanticen la integridad del mercado interior y una aplicación coherente del Derecho de la Unión.

Por lo que se refiere a los Balcanes Occidentales, el impulso del trabajo con el que se han comprometido los seis socios en el contexto del mercado regional común es una condición indispensable de cara a conseguir una mayor integración con el mercado único, mientras que ningún socio de los Balcanes Occidentales podrá bloquear el acceso al mercado único de la Unión a ninguno de los otros cinco.

En el caso de Ucrania y Moldavia, las zonas de libre comercio de alcance amplio y profundo han demostrado ser marcos jurídicos fiables y flexibles y, lo que es más importante, instrumentos eficaces para fomentar su integración gradual. En cuanto a los Balcanes Occidentales, el Plan de Crecimiento de 2023 ofreció una vía para la integración gradual, sobre la base de los acuerdos de estabilización y asociación.

Moldavia, Ucrania y los socios de los Balcanes Occidentales se han beneficiado de una integración gradual, siendo 2025 un año crucial para varios ámbitos. La integración gradual constituye un factor impulsor de la adaptación al acervo de la UE, con resultados ya visibles en los ámbitos de las **telecomunicaciones (itinerancia), los pagos, la banca** y la legislación contra el blanqueo de capitales (zona única de pagos en euros, SEPA), **las aduanas, la energía y los productos industriales**. Otros ámbitos de integración gradual son la agricultura, los servicios de confianza, el espacio, la asistencia sanitaria, el transporte y la defensa. Se seguirá trabajando en todos ellos.

Se han dado importantes pasos para integrar a los socios de la ampliación en la **zona «en itinerancia como en casa» de la UE**. En 2025, el Consejo adoptó las decisiones por las que se concederá acceso mutuo a la itinerancia a Ucrania y Moldavia a partir del 1 de enero de 2026. Esto aportará beneficios a las personas, en particular a los ucranianos desplazados, al permitirles permanecer conectados a través de las fronteras sin coste adicional. Los Balcanes Occidentales siguieron aplicando el Acuerdo Regional sobre Itinerancia de 2019 y el acuerdo voluntario de los principales operadores de telecomunicaciones sobre la reducción de las tarifas de itinerancia de datos con la UE, que entró en vigor el 1 de octubre de 2023. Al mismo tiempo, la Comisión está colaborando con los operadores y se está preparando para proponer seis acuerdos bilaterales destinados a ampliar la zona «en itinerancia como en casa» a los socios de los Balcanes Occidentales, con el fin de concederles beneficios comparables e imponerles obligaciones comparables a los de Ucrania y Moldavia.

En lo que respecta a los **servicios de pago**, se ha marcado un hito importante con la inclusión de Montenegro, Albania, Macedonia del Norte, Moldavia y Serbia en el ámbito geográfico de los sistemas de la zona única de pagos en euros (SEPA)¹⁷. Esto permite a sus entidades financieras participar en los sistemas de pago SEPA, lo que facilita las transferencias en euros y allana el camino para reducir los costes y los plazos de tramitación. Para adherirse a la SEPA, los países tuvieron que adaptarse a las principales normas financieras de la UE, en particular en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, reforzando así la integridad y la seguridad de sus sistemas financieros y, al mismo tiempo,

¹⁷ Albania, Montenegro, Macedonia del Norte, Moldavia y Serbia están incluidos en el ámbito geográfico de la SEPA, y bancos concretos de Albania, Montenegro, Macedonia del Norte y Moldavia se adhirieron a los sistemas de pago de la SEPA el 6 de octubre de 2025. Los bancos de Serbia están trabajando para adherirse a los sistemas de pago a más tardar en mayo de 2026.

avanzando en su proceso de adhesión. Mientras que el proceso de solicitud de Kosovo ya está en curso, Bosnia y Herzegovina y Ucrania todavía están trabajando en su solicitud.

La **cooperación aduanera**, en particular en materia de control y facilitación aduaneros, es otro componente fundamental de la integración gradual. Con Moldavia, existe desde 2022 un marco de reconocimiento mutuo de operadores económicos autorizados. Se está trabajando en un acuerdo similar con Ucrania. Se ha avanzado en la aplicación del Protocolo adicional n.º 5 del Acuerdo ACELC, que prevé el reconocimiento mutuo de los programas de operadores económicos autorizados de las Partes del ACELC, sentando las bases para un marco de reconocimiento mutuo con la UE. Macedonia del Norte, Serbia, Georgia y Ucrania ya se han unido al Convenio relativo a un régimen común de tránsito, otro acuerdo fundamental destinado a acelerar la circulación transfronteriza de mercancías. Moldavia y Montenegro fueron invitados a adherirse al Convenio el 1 de noviembre de 2025, mientras que Bosnia y Herzegovina y Albania están acelerando sus preparativos. Estas iniciativas aportan considerables beneficios, como la reducción de los controles aduaneros y la aceleración de los plazos de despacho, al tiempo que refuerzan la capacidad de los países para prevenir y detectar los flujos comerciales ilícitos. Los países de la ampliación deben garantizar que sus sistemas digitales se ajusten al acervo aduanero digital de la UE en el momento de la adhesión, lo que resulta fundamental para los intereses financieros y la seguridad de la UE. También debe reforzarse la cooperación entre la UE y los países candidatos en el ámbito de la fiscalidad antes de la adhesión a fin de preparar a los países candidatos para adherirse al mercado único de la UE.

Se está trabajando para integrar a los socios de la ampliación en las **cadenas de suministro industrial de la UE**. Se están celebrando acuerdos sobre evaluación de la conformidad y aceptación de productos industriales con Ucrania, Moldavia y Serbia, cuya aplicación en el caso de Ucrania ya está prevista para 2026. Al mismo tiempo, la Comisión ha propuesto un marco para impulsar la integración gradual de los Balcanes Occidentales, Ucrania y Moldavia en sectores industriales estratégicos, con el objetivo de facilitar la integración de sus industrias en las cadenas de valor europeas antes de la plena adhesión a la UE. Los países de la ampliación pueden desempeñar un papel importante en los esfuerzos de descarbonización acelerando la transición hacia las energías renovables, la circularidad y el apoyo a las cadenas de valor de las tecnologías limpias y las materias primas fundamentales.

Por último, en materia de **energía**, prosigue la integración de todos los socios de la ampliación en el mercado interior de la energía de la UE en el marco de la Comunidad de la Energía. Se está trabajando para integrar el mercado de la electricidad de Ucrania en el mercado de la UE de aquí a 2027, de forma paralela con Moldavia. Esto también incluye una mayor integración en el mercado del gas de la UE. También continúa la integración de los mercados energéticos de los Balcanes Occidentales en el de la UE.

III.4 Cooperación regional y relaciones de buena vecindad

En los Balcanes Occidentales, **las relaciones de buena vecindad y la cooperación regional** son elementos esenciales de los procesos de Estabilización y Asociación y de ampliación. La superación del legado del pasado y la resolución de las disputas derivadas de los conflictos de la década de 1990 siguen siendo fundamentales. Aún quedan por resolver importantes cuestiones bilaterales pendientes, como las cuestiones fronterizas, la impartición de justicia a las víctimas de crímenes de guerra, la identificación de las personas desaparecidas restantes y el establecimiento de una relación precisa de las atrocidades cometidas en la región en el

pasado. Reconociendo la complejidad de la reconciliación, la UE, a través de sus diversos instrumentos y políticas, sigue dispuesta a apoyar y facilitar todos los esfuerzos.

Las **cuestiones bilaterales** siguen afectando negativamente al proceso de adhesión de los países de la ampliación y frenan la integración regional. El marco de la ampliación ofrece un entorno político general propicio para abordar las cuestiones bilaterales pendientes de buena fe y encontrar soluciones mutuamente aceptables, que la Comisión puede facilitar.

La región de los Balcanes Occidentales tiene la ambición de crear un **mercado regional común** (MRC) cuyo objetivo es garantizar la libre circulación de personas, servicios, bienes y capitales. Este mercado facilitará el empleo y el comercio y aligerará los procedimientos aduaneros entre los socios. Esta labor de desarrollo del MRC está siendo coordinada por el **Consejo de Cooperación Regional** y el Acuerdo Centroeuropeo de Libre Comercio, en asociación con el Foro de Inversión de las Cámaras de Comercio de los «Seis países de los Balcanes Occidentales», con vistas a una mayor colaboración con el sector privado.

Se ha avanzado en la aplicación del Plan de Acción del MRC, con la adopción de cinco acuerdos de movilidad en los últimos tres años, relativos a los documentos de identidad para viajar, al reconocimiento de las cualificaciones profesionales y académicas y al acceso a la educación superior. Tras superar inveteradas dificultades, en octubre de 2024 se adoptó en el seno del Comité Mixto del ACELC un conjunto de decisiones trascendentales que amplían los beneficios potenciales derivados del MRC.

La **conectividad regional** ha seguido ocupando un lugar destacado en la agenda a través de la cooperación en los ámbitos del transporte, la energía y las tecnologías digitales. La Comunidad del **Transporte** ha seguido impulsando la armonización normativa y la integración regional, promoviendo al mismo tiempo la facilitación del transporte a través de la iniciativa de los corredores verdes. Como parte de estos esfuerzos, está actualmente en curso la aplicación de las hojas de ruta sobre los once pasos fronterizos más transitados, tal como se acordó en la Cumbre UE-Balcanes Occidentales de diciembre de 2024. La Comisión Europea se ha comprometido a prestar apoyo financiero para abordar las necesidades de infraestructura a través del Programa de Transporte Seguro y Sostenible, brindará apoyo técnico para preparar estudios técnicos de cara a las inversiones y está facilitando debates bilaterales con los vecinos de la UE sobre la armonización de los procedimientos. Los corredores de solidaridad entre la UE y Ucrania siguen ofreciendo rutas logísticas para los flujos comerciales críticos entre Ucrania, Moldavia, la UE y el resto del mundo.

En la **era digital**, además de la armonización con el acervo de la UE y la implantación de infraestructuras sólidas, estables y seguras (acordes con el conjunto de instrumentos de ciberseguridad 5G de la UE y marcos globales ciberresilientes), es también fundamental que los Balcanes Occidentales desarrollen marcos de identidad digital y servicios públicos digitales. La región se ha comprometido a crear carteras nacionales de identidad digital y, posteriormente, una «cartera de identidad digital balcánica» regional de aquí a 2027. Más de trescientos municipios han solicitado wifi en los Balcanes Occidentales, y los primeros puntos públicos de acceso inalámbrico se instalarán a lo largo de 2025. La Comisión también brinda apoyo a siete centros europeos de innovación digital en la región, lo que debería ayudar a colmar la brecha de capacidades en tecnologías digitales, incluida la inteligencia artificial, y se van a financiar más centros a partir de una convocatoria de propuestas en curso.

Todas las Partes han de aplicar, de buena fe, los **acuerdos bilaterales** vigentes, como el Acuerdo de Prespa entre Grecia y Macedonia del Norte, y el tratado de amistad, buena vecindad y cooperación entre Bulgaria y Macedonia del Norte.

Tanto en el caso de **Kosovo** como en el de **Serbia**, los avances en sus respectivas sendas hacia la UE siguen dependiendo del logro de avances significativos en la **normalización** de sus relaciones. Las preocupaciones políticas nacionales de ambas partes han obstaculizado la toma de pasos decisivos hacia la aplicación del Acuerdo de 2023 sobre la Senda hacia la Normalización y el anexo que lo acompaña. A falta de un compromiso constructivo, ambas partes corren el riesgo de perder grandes oportunidades. El avance en la normalización de las relaciones es también un requisito en el marco del Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales.

Ucrania ha profundizado estratégicamente su compromiso diplomático para reforzar sus relaciones con su vecindad, especialmente con los Estados miembros de la UE. En el contexto de la guerra de agresión de Rusia, los vecinos de Ucrania en la UE en particular y varios países candidatos han prestado apoyo a Ucrania mediante asistencia política, humanitaria, económica, técnica y de defensa. El compromiso de Ucrania con la estabilidad y la integración regionales se refleja en su participación activa en diversos formatos regionales, como la Asociación Oriental, la Iniciativa Centroeuropea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro, la Organización para la Democracia y el Desarrollo Económico y el Consejo de Cooperación Regional.

Moldavia mantiene buenas relaciones con sus vecinos y con otros países candidatos a través de iniciativas bilaterales, trilaterales y regionales. Se mantienen intercambios periódicos con Ucrania y los países de los Balcanes Occidentales sobre el proceso de adhesión. En el contexto de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, Moldavia ha mejorado y reforzado su cooperación con Ucrania y Rumanía, en particular en formatos trilaterales, y especialmente en materia de seguridad energética, transporte y conectividad, tanto a nivel técnico como a alto nivel. El Gobierno moldavo se ha alineado sistemáticamente con las declaraciones internacionales de condena a la agresión militar de Rusia y ha mostrado su solidaridad con Ucrania.

Ha proseguido la reanudación del compromiso entre **Turquía** y Grecia. Turquía no ha llevado a cabo ninguna actividad de perforación no autorizada en el Mediterráneo oriental ni vuelos sobre las islas griegas del mar Egeo durante el período de referencia, pero se han notificado violaciones del espacio aéreo griego y de los reglamentos de tráfico. Se han seguido denunciando violaciones de las aguas territoriales griegas, con un aumento notable de los incidentes en comparación con el período de referencia anterior. La cuestión sin resolver sobre la plataforma continental y las zonas económicas exclusivas ha seguido tensionando las relaciones bilaterales, pero ha proseguido el diálogo.

En diciembre de 2024, el Consejo¹⁸ volvió a recalcar que la UE otorga una especial importancia a la fructífera reanudación de las **conversaciones destinadas a lograr una solución al problema de Chipre** como factor capaz de mejorar la cooperación entre la UE y Turquía. En el período de referencia, Turquía no ha avanzado hacia la normalización de sus relaciones con la República de Chipre y ha seguido sin cumplir su obligación de aplicar plenamente el Protocolo Adicional del Acuerdo de Asociación UE-Turquía. Turquía ha seguido rechazando el modelo de federación bicomunitaria y bizonal basado en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y ha seguido abogando por una solución de dos Estados. Al mismo tiempo, Turquía ha participado en las dos reuniones oficiosas a cinco bandas celebradas bajo los auspicios del Secretario General de las Naciones Unidas. El candidato de la oposición que ganó las elecciones para ponerse al frente de la comunidad turcochipriota en octubre de 2025 manifestó su disposición a entablar

¹⁸ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16983-2024-INIT/es/pdf>.

conversaciones formales destinadas a lograr una solución al problema. En diciembre de 2024, la UE acogió con satisfacción las medidas adoptadas por el Secretario General de las Naciones Unidas para reanudar las conversaciones encaminadas a llegar a una solución y, en mayo de 2025, el nuevo nombramiento de la enviada personal del Secretario General de las Naciones Unidas para Chipre. En mayo de 2025, la Comisión Europea nombró a un enviado especial para Chipre. La UE ha confirmado, más recientemente en las conclusiones del Consejo Europeo de abril y de diciembre de 2024¹⁹, su voluntad de desempeñar un papel activo apoyando todas las fases del proceso dirigido por las Naciones Unidas, con todos los medios adecuados a su disposición. Es ahora de vital importancia que Turquía se implique y contribuya activamente a las negociaciones para lograr una solución de la cuestión chipriota justa, global y viable en el marco de las Naciones Unidas, sobre la base de una federación bicomunitaria y bizonal con igualdad política, de conformidad con las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y en consonancia con el acervo de la UE y los principios en los que se fundamenta la UE.

Georgia mantiene, en general, buenas relaciones bilaterales con sus vecinos y con otros países de la ampliación. Georgia y Turquía disfrutaban de una asociación estratégica, con contactos de alto nivel, por ejemplo, los enmarcados en el Consejo de Cooperación Estratégica de Alto Nivel. Si bien Georgia apoya la integridad territorial y la soberanía de Ucrania, Ucrania ha expresado su preocupación por el hecho de que Georgia no se haya sumado a las sanciones de la UE contra Rusia y por la ausencia de cooperación militar y técnica. Georgia y Moldavia han mantenido tradicionalmente buenas relaciones bilaterales.

La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania ha provocado una inestabilidad sin precedentes en la región del mar Negro, lo que pone de relieve la necesidad de un compromiso con miras de futuro. En mayo de 2025, la UE presentó su enfoque estratégico para la **región del mar Negro**²⁰, cuyo objetivo es impulsar la conectividad y el crecimiento conectando a Europa con el Cáucaso meridional y Asia Central. Esta estrategia reforzará el papel geopolítico de la UE como actor fiable en dicha región. Se propone aportar beneficios tangibles a los socios del mar Negro (Ucrania, Moldavia, Georgia, Turquía, Armenia y Azerbaiyán) y a la UE invirtiendo en asociaciones clave beneficiosas para ambas partes y profundizando en ellas, así como impulsando la cooperación regional en materia de conectividad. La futura cooperación con la región del mar Negro se articula en torno a tres pilares: i) mejora de la seguridad, la estabilidad y la resiliencia; ii) fomento del crecimiento sostenible y la prosperidad; y iii) fomento de la protección del medio ambiente, la resiliencia y la preparación frente al cambio climático, y la protección civil.

IV. INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA

La adhesión a la UE es un **proyecto que abarca a toda la sociedad**, ya que se trata de la elección de un modelo social basado en los derechos fundamentales y los valores democráticos que cada país debe adoptar activamente a medida que va determinando su futuro. No solo debe hacerlo suyo el Gobierno, sino también la oposición, los ciudadanos, la sociedad civil y las comunidades locales. Para que esta elección se haga realidad, debe estar respaldada por una legitimidad democrática y un amplio consenso político y social. Esto es necesario para garantizar el apoyo de los ciudadanos tanto en los países de la ampliación como en la UE, y debe reflejarse en el compromiso de los dirigentes de un país con sus ciudadanos. El fomento del diálogo interpersonal a través de la cultura, la juventud y el deporte es esencial para lograr la comprensión y la confianza mutuas.

¹⁹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16983-2024-INIT/es/pdf>.

²⁰ [JOIN\(2025\) 135 final](#).

La última **encuesta especial del Eurobarómetro sobre las actitudes de los ciudadanos de la UE hacia la ampliación de la UE** puso de manifiesto que la mayoría de los ciudadanos de la UE (el 56 %) están a favor de que la Unión siga ampliándose. Al mismo tiempo, solo uno de cada tres ciudadanos de la UE (el 32 %) se siente informado sobre el proceso de ampliación, mientras que dos tercios (el 67 %) afirman que carecen de información suficiente. Es necesario seguir trabajando en toda la Unión para dar respuesta a las inquietudes de los ciudadanos de la UE y explicar los beneficios que conlleva una Unión ampliada. La opinión pública de todos los países de la ampliación sigue siendo generalmente positiva. La **comunicación eficaz**, así como la lucha activa contra la manipulación de la información y la injerencia por parte de agentes extranjeros, en particular la desinformación, son imperativos estratégicos, ya que se trata de amenazas cada vez mayores para la seguridad tanto de la UE como de los países de la ampliación. Tanto los Estados miembros de la UE como los países de la ampliación tienen la responsabilidad fundamental de informar activamente y capacitar a sus ciudadanos con información precisa sobre el proceso de adhesión a la UE. El público merece claridad sobre cómo se toman las decisiones de ampliación y sobre qué se está haciendo para preparar la ampliación satisfactoria de la Unión. Los Estados miembros deben responsabilizarse de las decisiones que adopten y explicarlas abiertamente en su país. La Comisión está dispuesta a apoyar este esfuerzo²¹ con vistas a fomentar la confianza de los ciudadanos en el proceso y ayudar a que la ampliación avance con la legitimidad necesaria.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

I.

1. La adhesión a la UE es una **inversión geoestratégica** en una Europa fuerte, estable, segura y unida sustentada por **valores democráticos comunes**. Invertir en la ampliación también redundará en la seguridad estratégica y el interés económico a largo plazo de la UE.
2. La ampliación es y seguirá siendo un **proceso estricto, justo y basado en el mérito, y depende de los avances objetivos** realizados por cada país de la ampliación. Requiere la determinación necesaria para aplicar una serie de reformas irreversibles en todos los ámbitos del Derecho de la UE, con especial hincapié en los fundamentos básicos del proceso de ampliación. La democracia, el Estado de Derecho y los valores fundamentales seguirán formando las piedras angulares de la política de ampliación de la UE. Los países candidatos deben adherirse a reformas exigentes y duraderas y llevarlas a cabo, de manera que se garantice una transformación permanente de sus economías, sistemas democráticos y sociedades. Esto exige que los países de la ampliación adopten un cambio transformador, generen confianza y garanticen el consenso entre las distintas sociedades. La lucha contra la corrupción requiere una atención continua. La adhesión a la UE es una decisión estratégica. Nuestros socios deben adoptar y promover los valores de la UE de forma firme e inequívoca. La armonización con la política exterior y de seguridad común de la UE, en particular con las medidas restrictivas de la UE, es una señal más elocuente

²¹ La Comisión intensificará su comunicación estratégica y pondrá en marcha una campaña específica de divulgación sobre la ampliación destinada a traducir las reformas en avances reconocibles, luchar contra la desinformación y poner de relieve los beneficios mutuos de una Unión más amplia y más fuerte.

que nunca de unos valores y una orientación estratégica compartidos dentro del nuevo contexto geopolítico.

3. **Se han realizado importantes progresos durante el pasado año.** Dado que el ritmo del proceso se ha acelerado en algunos países candidatos, la ampliación es una posibilidad realista en los próximos años. Sobre la base del trabajo realizado en los últimos años, **ha llegado el momento de adoptar medidas concretas** para los países de la ampliación y la UE.
4. **Los países de la ampliación deben redoblar sus esfuerzos**, especialmente aquellos que han presentado objetivos ambiciosos en cuanto a la conclusión de las negociaciones de adhesión.
5. La **UE**, por su parte, ha apoyado esta labor a lo largo de los años, a través de diversas herramientas. Ha revisado su metodología de ampliación. A través de la **integración gradual**, ofrece a los países de la ampliación la posibilidad de acelerar y profundizar su integración en la UE, proporcionando resultados concretos a sus ciudadanos. Ha desarrollado un marco a medida con instrumentos financieros específicos para apoyar la ampliación, incluidos los planes de crecimiento recientemente adoptados para los Balcanes Occidentales y Moldavia y el Plan para Ucrania, con sus respectivos mecanismos. Ha reforzado la cooperación en materia de seguridad y defensa con varios países de la ampliación.
6. La UE se está preparando en este momento con vistas a una **Unión más amplia y fuerte**.
 - a. La Comisión está preparando **las revisiones y las reformas de las políticas previas a la ampliación**, que evalúan el impacto de la ampliación en ámbitos políticos clave.
 - b. La propuesta de la Comisión para el próximo marco financiero plurianual proporcionará, a través del **nuevo instrumento Europa Global**, el **apoyo financiero y político necesario** para ayudar a los países candidatos y candidatos potenciales a **avanzar en su camino** hacia la adhesión. La propuesta de la Comisión establece que, en caso de adhesión de nuevos Estados miembros a la Unión, el marco financiero plurianual se revisará en consecuencia de conformidad con los Tratados de adhesión pertinentes, a fin de tener en cuenta las necesidades de gasto derivadas de dicha adhesión a la Unión.
 - c. La Comisión también reforzará su labor de divulgación tanto en la Unión como en los países candidatos a fin de debatir la ampliación, analizando tanto los beneficios de una Unión ampliada como la manera de abordar los retos. Una **comunicación** eficaz, así como la lucha contra la manipulación de la información y la injerencia por parte de agentes extranjeros, en particular la desinformación, son imperativos estratégicos. La Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior están dispuestos a apoyar los esfuerzos de los Estados miembros con vistas a afianzar la confianza de los ciudadanos en el proceso y ayudar a que la ampliación avance con la legitimidad necesaria.
 - d. A fin de garantizar que los nuevos Estados miembros sigan salvaguardando y manteniendo su trayectoria en materia de Estado de Derecho, democracia y

derechos fundamentales, la Comisión considera que los futuros **Tratados de adhesión** deben contener salvaguardias más sólidas contra el retroceso en los compromisos asumidos durante las negociaciones de adhesión.

7. En los Balcanes Occidentales, **las relaciones de buena vecindad y la cooperación regional** son elementos esenciales de los procesos de Estabilización y Asociación y de ampliación. La cooperación regional y el compromiso con el mercado regional común también son esenciales para una integración gradual. La superación del legado del pasado y la resolución de las disputas derivadas de los conflictos de la década de 1990 siguen siendo fundamentales. Aún quedan por resolver cuestiones bilaterales pendientes, como cuestiones de sucesión o cuestiones fronterizas y la impartición de justicia a las víctimas de crímenes de guerra, la identificación de las personas que siguen desaparecidas y el establecimiento de una relación precisa de las atrocidades cometidas en la región en el pasado. Reconociendo la complejidad de la reconciliación, la UE, a través de sus diversos instrumentos y políticas, sigue dispuesta a apoyar y facilitar todos los esfuerzos. En el marco del diálogo facilitado por la UE, la normalización de las relaciones entre Kosovo y Serbia es esencial para la trayectoria europea de ambos países, que corren el riesgo de perder importantes oportunidades si siguen estancados.
8. **Las cuestiones bilaterales** siguen afectando negativamente al proceso de adhesión y frenando la integración regional de los socios de la ampliación. El marco de la ampliación ofrece un entorno político general propicio para abordar las cuestiones bilaterales pendientes y encontrar soluciones mutuamente aceptables, que la Comisión está dispuesta a facilitar.

II.

9. En **Montenegro**, el proceso de adhesión a la UE es una prioridad clave para el país, con un claro compromiso político por parte de sus autoridades, que generalmente se refleja en las decisiones adoptadas. Ese compromiso se manifiesta, por ejemplo, en un índice constante del 100 % de adaptación a la política exterior y de seguridad de la UE, incluidas las sanciones. La ausencia de normas claras y la existencia de normas de Derecho derivado contradictorias en cuanto al nombramiento de jueces provocaron una crisis institucional en diciembre de 2024, que se superó a mediados de marzo de 2025. El Gobierno ha estado funcionando en un entorno político generalmente estable, ha llevado a cabo reformas y ha acelerado considerablemente los preparativos para la adhesión a la UE durante el último año. Las conferencias intergubernamentales de diciembre de 2024 y junio de 2025 han cerrado provisionalmente cuatro capítulos de negociación adicionales y existe un ambicioso plan para proceder al cierre provisional de otros capítulos cuando se cumplan las condiciones.

La valoración de la Comisión es que, de conformidad con el marco de negociación, actualmente se garantiza un equilibrio global entre los avances en los capítulos relativos al Estado de Derecho, por una parte, y los avances en las negociaciones de adhesión relativas a los distintos capítulos, por otra. El Gobierno de Montenegro ha seguido reafirmando su objetivo de cerrar las negociaciones de adhesión a finales de 2026. La Comisión considera que, siempre y cuando siga manteniendo el ritmo de las reformas, Montenegro está en vías de alcanzar este ambicioso objetivo. Para lograrlo, Montenegro debe centrarse en cumplir los capítulos relativos al Estado de Derecho y seguir avanzando en los ámbitos críticos de la libertad de expresión y la libertad de los medios de comunicación, la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, la aceleración y profundización de las reformas en materia de independencia, profesionalidad y rendición

de cuentas del poder judicial y la plena adaptación a la política de visados de la UE. La provisión oportuna de puestos judiciales y fiscales de alto nivel sigue planteando un reto que debe abordarse. En los capítulos de negociación sectoriales, la atención inmediata debe centrarse en la ejecución de las reformas clave relacionadas con la UE que sigan pendientes y en el cumplimiento de los criterios de referencia de cierre, basándose en un enfoque estructurado y bien planificado para avanzar en la agenda de integración en la UE. Sigue siendo fundamental mantener un amplio consenso político sobre las reformas clave.

Siempre que Montenegro mantenga el ritmo de los preparativos para la adhesión a la UE, la Comisión presentará, según la práctica establecida, un proyecto de paquete financiero, seguido de proyectos de posiciones comunes para cerrar las negociaciones sobre las disposiciones financieras y presupuestarias, y empezará a preparar un proyecto de posición común para el capítulo relativo a las instituciones.

10. Las negociaciones de adhesión con **Albania** han cobrado un impulso sin precedentes con otras cuatro conferencias intergubernamentales que condujeron a la apertura de negociaciones sobre cinco grupos temáticos. Los preparativos para la apertura del último grupo temático este mismo año están muy avanzados. Este excelente resultado es un claro reconocimiento del firme compromiso político de Albania y de las claras aspiraciones de adhesión a la UE de su sociedad. Albania ha seguido avanzando en las reformas en el marco del grupo temático relativo a los fundamentos básicos. La plena adaptación de Albania a la política exterior y de seguridad común de la UE demuestra su elección estratégica.

La valoración de la Comisión es que, de conformidad con el marco de negociación, actualmente se garantiza un equilibrio global entre los avances en los capítulos relativos al Estado de Derecho, por una parte, y los avances en las negociaciones de adhesión relativas a los distintos capítulos, por otra. El Gobierno de Albania ha seguido reafirmando su objetivo de cerrar las negociaciones de adhesión a finales de 2027. La Comisión considera que, siempre y cuando siga manteniendo el ritmo de las reformas, Albania está en vías de alcanzar este ambicioso objetivo. La prioridad inmediata para seguir avanzando es intensificar la reforma de los fundamentos básicos, en particular para completar rápidamente el cumplimiento de los criterios de referencia provisionales sobre el Estado de Derecho que podrían alcanzarse en un futuro próximo. En cuanto a otros capítulos de las negociaciones, la atención debe centrarse en reforzar las principales propuestas legislativas e institucionales pendientes. Esto afecta a los capítulos que podrían cerrarse provisionalmente a corto plazo, pero también a aquellos que requieren inversiones o ajustes a más largo plazo, como en el ámbito de los servicios financieros. Albania avanzó en las reformas de la cooperación internacional activa contra la delincuencia organizada y el desarrollo de capacidades para las investigaciones financieras, pero es necesario invertir más esfuerzos en las investigaciones de los traficantes de drogas y en la mejora de la identificación y el desmantelamiento de grupos delictivos. Se necesita un compromiso inclusivo y constructivo entre el partido gobernante y la oposición, así como con todas las partes interesadas, para que el impacto de las reformas sea duradero.

11. A pesar de las complejas circunstancias en las que se encuentra el país debido a la guerra de agresión de Rusia, **Ucrania** ha seguido demostrando un notable compromiso con la senda de adhesión a la UE durante el último año. El proceso de adhesión de Ucrania ha avanzado con la finalización del proceso de examen analítico en septiembre de 2025. En mayo, el país adoptó hojas de ruta sobre el Estado de Derecho, la reforma de la

Administración pública y el funcionamiento de las instituciones democráticas, así como un plan de acción sobre las minorías nacionales y su posición negociadora para el grupo temático relativo a los fundamentos básicos. La Comisión ha evaluado positivamente estas hojas de ruta y el plan de acción. Ucrania ha seguido fomentando la integridad y la meritocracia en el sistema judicial y estableciendo un historial de aplicación de la ley en los casos de corrupción de alto nivel, y ha puesto en marcha reformas de varios organismos encargados de hacer cumplir la ley. Las restricciones de los derechos fundamentales relacionadas con la ley marcial se mantienen, en términos generales, proporcionadas.

Las recientes tendencias negativas, incluida la presión sobre los organismos especializados de lucha contra la corrupción y la sociedad civil, deben invertirse de manera decisiva. También es necesario seguir avanzando en el refuerzo de la independencia, la integridad, la profesionalidad y la eficiencia del poder judicial, la fiscalía y las fuerzas y cuerpos de seguridad, así como en la lucha contra la delincuencia organizada. Debe intensificarse la adaptación a las normas de la UE en materia de protección de los derechos fundamentales, además de proseguirse las reformas de la Administración pública y la descentralización.

El Gobierno ucraniano ha manifestado su objetivo de cerrar las negociaciones de adhesión para finales de 2028. La Comisión se ha comprometido a apoyar este ambicioso objetivo, pero considera que, para lograrlo, es necesario acelerar el ritmo de las reformas, especialmente en lo que respecta a los fundamentos básicos, en particular el Estado de Derecho. La evaluación de la Comisión es que Ucrania ha cumplido las condiciones necesarias para abrir el grupo temático uno (fundamentos básicos), así como los grupos seis (relaciones exteriores) y dos (mercado interior). La Comisión espera que Ucrania cumpla también las condiciones para abrir los tres grupos temáticos restantes de aquí a finales de año. La Comisión seguirá trabajando para que el Consejo pueda avanzar en la apertura de todos los grupos temáticos antes de finales de año. Aunque se han realizado algunos avances en las reformas fundamentales, siguen siendo imprescindibles esfuerzos adicionales.

12. El 28 de septiembre de 2025, el pueblo de **Moldavia** votó en las elecciones parlamentarias, lo que dio lugar a una mayoría firmemente comprometida con los avances en la senda del país hacia la UE. Según la OSCE/OIDDH, la gestión de las elecciones fue correcta, a pesar de que tuvieron lugar en el contexto de una injerencia rusa sin precedentes. Esto incluyó campañas de desinformación bien orquestadas y sofisticadas, ciberataques y financiación ilícita. El proceso de adhesión de Moldavia ha avanzado este año con la finalización del proceso de examen analítico en septiembre de 2025. Además, en primavera, el país adoptó hojas de ruta sobre el Estado de Derecho, la reforma de la Administración pública y el funcionamiento de las instituciones democráticas. La Comisión ha evaluado positivamente estas hojas de ruta. Moldavia ha seguido aplicando importantes reformas en la senda de la adhesión a la UE, en particular en lo que respecta a la investigación previa y el nombramiento de jueces y fiscales de alto nivel, la lucha contra la corrupción y la libertad de los medios de comunicación.

El Gobierno de Moldavia ha manifestado su objetivo de cerrar provisionalmente las negociaciones de adhesión a principios de 2028. La Comisión se ha comprometido a respaldar este objetivo, que es ambicioso pero alcanzable, siempre que Moldavia acelere el ritmo actual de las reformas. La evaluación de la Comisión es que Moldavia ha

cumplido las condiciones necesarias para abrir el grupo temático uno (fundamentos básicos), así como los grupos seis (relaciones exteriores) y dos (mercado interior). La Comisión espera que Moldavia cumpla también las condiciones para abrir los tres grupos temáticos restantes de aquí a finales de año. La Comisión seguirá trabajando para que el Consejo pueda avanzar en la apertura de todos los grupos temáticos antes de finales de año. De cara al futuro, será fundamental intensificar el trabajo sobre los fundamentos básicos, ya sea sobre el Estado de Derecho a nivel más general, lo que incluye la consolidación de las instituciones de lucha contra la corrupción y el desarrollo de un historial sólido de investigaciones, enjuiciamientos y sentencias judiciales firmes, o sobre la continuación de las reformas de la Administración pública.

13. La polarización de la sociedad **serbia** se ha agudizado en el contexto de las protestas masivas que se están produciendo en todo el país desde noviembre de 2024, lo que refleja la decepción de la ciudadanía, entre otras cosas, por la corrupción y la ausencia percibida de rendición de cuentas y de transparencia, a lo que se suman los casos de uso excesivo de la fuerza contra manifestantes y la presión sobre la sociedad civil. Esto ha generado un entorno cada vez más difícil en el que la retórica divisoria ha provocado una grave erosión de la confianza entre las partes interesadas, lo que, a su vez, afecta al proceso de adhesión. Las reformas se han ralentizado considerablemente. Hay que poner fin a la frecuente retórica contraria a la UE, utilizada también por los titulares de cargos políticos y de la que se hacen eco los medios de comunicación. Al tiempo que se le reconoce la reciente mejora de la armonización con la política exterior y de seguridad común de la UE, Serbia debe redoblar sus esfuerzos para que la adaptación sea mayor y más estable. Serbia debe manifestar claramente su orientación geopolítica hacia la UE, en particular empezando a adaptarse a las medidas restrictivas adoptadas por la UE en el contexto de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Cabe señalar que recientemente se han realizado algunos avances positivos. Serbia ha modificado su legislación sobre los medios de comunicación para seguir adaptándose al acervo de la UE y a las normas europeas. La evaluación realizada por la Comisión en 2021 según la cual Serbia había cumplido los criterios de referencia para abrir el grupo temático 3 (competitividad y crecimiento inclusivo) sigue siendo válida.

De cara al futuro, la Comisión espera que el proceso de nombramiento del nuevo Consejo del Órgano Regulador de los Medios Electrónicos (REM) recientemente reanudado y el proceso legislativo de adopción de la ley sobre el registro unificado de votantes finalicen y se apliquen de manera creíble e inclusiva, con la participación de la sociedad civil y todas las partes interesadas, incluida la oposición. Se espera que Serbia supere el estancamiento en el ámbito del poder judicial y de los derechos fundamentales en general y que revierta urgentemente el retroceso de la libertad de expresión y el deterioro de la libertad académica, así como que garantice avances en el marco electoral y finalice la desagregación del sector de la energía. Serbia debe adaptar su lista de países exentos de visado a la de la UE. Se requiere una atención constante para preservar el equilibrio global entre los avances en los capítulos relativos al Estado de Derecho y la normalización de las relaciones con Kosovo, por una parte, y el ritmo general de las negociaciones de adhesión relativas a los distintos capítulos, por otra. En el marco del diálogo facilitado por la UE, se espera que Serbia cumpla todas sus obligaciones derivadas del Acuerdo sobre la Senda hacia la Normalización (y su anexo de aplicación) y de todos los acuerdos de diálogo anteriores. El diálogo facilitado por la UE aspira a promover la cooperación, avanzar en el camino hacia la UE y mejorar la vida de las personas.

La Comisión está dispuesta a ayudar a Serbia a realizar los cambios democráticos necesarios que se esperan de un futuro miembro de la UE. Serbia debe superar el actual estancamiento político y las divisiones en su sociedad restableciendo la confianza entre los agentes políticos y de la sociedad civil, así como crear las condiciones para un diálogo inclusivo, necesario para impulsar las reformas clave necesarias. El compromiso de Serbia con la senda hacia la UE y su voluntad política de aplicar de forma creíble las reformas necesarias deben reforzarse y quedar mejor respaldados por acciones concretas decididas y que se reflejen en la comunicación pública. La consecución de resultados tangibles en la lucha contra la corrupción y el refuerzo del Estado de Derecho, en particular la independencia del poder judicial, la libertad de los medios de comunicación, las reformas electorales, la garantía de un entorno verdaderamente propicio para la sociedad civil y los esfuerzos creíbles para acabar con la desinformación y la manipulación de la información por parte de agentes extranjeros, es imprescindible para que Serbia avance en su senda hacia la UE.

14. **Macedonia del Norte** ha seguido adaptándose plenamente a la política exterior y de seguridad común de la UE, lo que demuestra su elección estratégica. Las autoridades han seguido trabajando en las hojas de ruta sobre el Estado de Derecho, la reforma de la Administración pública y el funcionamiento de las instituciones democráticas, así como en el plan de acción para la protección de las minorías, que debe finalizarse en el marco de un proceso integrador. Sin embargo, no ha tomado medidas decisivas para avanzar en el proceso de negociación de la adhesión durante el último año. Todavía no ha adoptado los cambios constitucionales pertinentes mencionados en las Conclusiones del Consejo de julio de 2022, que el país se comprometió a incorporar y conseguir, y que permitirán incluir en la Constitución a los ciudadanos que viven dentro de las fronteras del Estado pero que forman parte de otros pueblos, como los búlgaros. Todas las Partes han de aplicar, de buena fe, los acuerdos bilaterales con los países vecinos, como el Acuerdo de Prespa entre Grecia y Macedonia del Norte, y el tratado de amistad, buena vecindad y cooperación entre Bulgaria y Macedonia del Norte.

Han de emprenderse nuevas medidas rápidas y decisivas para satisfacer los criterios de referencia de apertura, de acuerdo con el marco de negociación, y con vistas a abrir el primer grupo temático lo antes posible y cuando se cumplan las condiciones pertinentes. Macedonia del Norte debe intensificar sus esfuerzos para llevar a cabo las reformas relacionadas con la adhesión a la UE, en particular aquellas que se enmarcan en el grupo temático relativo a los fundamentos básicos, principalmente para defender el Estado de Derecho, en particular salvaguardando la independencia y la integridad del poder judicial y reforzando la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada. Debe hacerse frente a la corrupción de forma persistente y, para ello, reforzar la ejecución y acumular una sólida trayectoria de investigación, enjuiciamiento y condena firme de los casos de corrupción de alto nivel.

15. En **Bosnia y Herzegovina**, la crisis política de la República Srpska y el consiguiente fin de la coalición gobernante han socavado los avances hacia la adhesión a la UE. Como consecuencia de ello, solo se han adoptado algunas reformas. No obstante, en clave positiva, en septiembre de 2025, Bosnia y Herzegovina presentó su programa de reformas a la Comisión para su aprobación. Bosnia y Herzegovina ha seguido adaptándose plenamente a la política exterior y de seguridad común de la UE, lo que demuestra su elección estratégica. Tras los recientes cambios institucionales en la República Srpska,

Bosnia y Herzegovina tiene la oportunidad de llevar a cabo reformas para avanzar en su senda hacia la UE.

De conformidad con la decisión del Consejo Europeo de marzo de 2024 de iniciar las negociaciones de adhesión, las autoridades deben volver a centrarse en adoptar todas las medidas pertinentes establecidas en la Recomendación de la Comisión de octubre de 2022. Esto incluye la finalización y la adopción de la Ley de Tribunales y de la Ley sobre el Consejo Superior de la Magistratura y la Fiscalía, en consonancia con las normas europeas. Bosnia y Herzegovina también debe elaborar un plan nacional para la adopción del acervo y nombrar urgentemente al coordinador nacional del IAP. Los avances en estas cuestiones, así como el nombramiento de un negociador principal, son fundamentales para que la Comisión presente el marco de negociación al Consejo e inicie la parte explicativa del examen analítico del acervo de la UE. Deben abordarse urgentemente las cuestiones señaladas en el dictamen de la Comisión sobre la candidatura de adhesión del país, incluidas las relativas a la gobernanza y a las reformas constitucionales y electorales.

16. **Kosovo** es un candidato potencial en el que todos los actores políticos han mostrado un compromiso constante con la senda hacia la UE, que ha recibido además un elevado apoyo público, y el país se ha adaptado plenamente a la política exterior y de seguridad común de la UE. Sin embargo, el panorama nacional de Kosovo se vio empañado por una retórica divisoria en el período previo a las elecciones generales de febrero de 2025, a lo que le siguió la incapacidad de los actores políticos para formar las instituciones clave hasta que se constituyó el Parlamento en octubre, con poca voluntad de alcanzar una solución negociada. En este contexto, tras las elecciones de febrero de 2025, se ha producido una desaceleración general del ritmo de las reformas, sumada a la continuación de la política divisoria. La UE ha acogido con satisfacción que la primera vuelta de las elecciones locales haya sido pacífica, inclusiva y competitiva, con la participación de todas las comunidades. Se han logrado algunos avances, en particular en la lucha contra la delincuencia grave y organizada y en la transformación digital.

En el próximo período, Kosovo debe volver a encauzar su agenda de la UE forjando una cooperación entre partidos y dando prioridad a las tan necesarias reformas, en particular en el ámbito del Estado de Derecho y la libertad de expresión. Kosovo debe seguir abordando el problema de las solicitudes de asilo infundadas presentadas a la UE por parte de ciudadanos kosovares. La Comisión está dispuesta a elaborar un dictamen sobre la solicitud de adhesión de Kosovo si así se solicita. En el marco del diálogo facilitado por la UE, se espera que Kosovo cumpla todas sus obligaciones derivadas del Acuerdo sobre la Senda hacia la Normalización (y su anexo de aplicación) y de todos los acuerdos de diálogo anteriores. El diálogo facilitado por la UE aspira a promover la cooperación, avanzar en el camino hacia la UE y mejorar la vida de las personas. La Comisión ha dado los primeros pasos para levantar gradualmente las medidas en vigor desde mayo de 2025. Los próximos pasos siguen estando supeditados a que se produzca una distensión sostenida en el norte. La Comisión tiene la intención de proseguir con la suspensión de estas medidas siempre que se logre una transferencia ordenada de la gobernanza local en el norte tras la segunda ronda de las elecciones locales y se mantenga la distensión.

17. **Turquía** es un país candidato y un socio fundamental de la Unión Europea. Las negociaciones de adhesión con este país siguen paralizadas desde 2018 en virtud de la correspondiente decisión del Consejo. Las circunstancias en las que se basó dicha valoración siguen existiendo, en particular a la luz del nuevo retroceso en los ámbitos de los derechos fundamentales y el Estado de Derecho, incluido el poder judicial, que se ha

observado este año. Turquía debe aplicar las normas democráticas más estrictas en consonancia con sus compromisos como miembro de larga data del Consejo de Europa y país candidato a la adhesión a la UE y revertir este retroceso.

La UE tiene un interés estratégico en el logro de un entorno estable y seguro en el Mediterráneo oriental y en el desarrollo de una relación cooperativa y mutuamente beneficiosa con Turquía, en particular en lo que respecta a la agenda interregional de seguridad y conectividad para acercar a la UE al Cáucaso meridional y Asia Central y mejorar la seguridad de la región del mar Negro. Los retos geopolíticos, al igual que los retos derivados de la transición ecológica y digital, exigen una asociación más estrecha con Turquía. Con el respaldo de la mejora de la estabilidad regional en el Mediterráneo oriental y la promoción de unas relaciones de buena vecindad, se han adoptado medidas concretas sobre cuestiones de interés común. Ha proseguido el compromiso de alto nivel y se ha reanudado el diálogo de alto nivel en materia de economía. También se han celebrado diálogos de alto nivel en materia de comercio y de migración y seguridad. Turquía es un significativo actor regional en el ámbito de la política exterior —lo que representa un importante elemento de la relación UE-Turquía—, aunque persisten diferencias de opiniones con este país sobre determinadas cuestiones de dicha política. Turquía ha seguido teniendo un índice de adaptación formal con la política exterior y de seguridad común muy bajo, aunque los intereses y los objetivos a menudo han coincidido con los acontecimientos clave en la región (paz y conectividad en el Cáucaso meridional, estabilidad en Siria, alto el fuego en Gaza y el objetivo de una solución de dos Estados). Turquía ha aplicado medidas específicas para poner coto a la elusión, a través de su territorio, de las sanciones impuestas por la UE contra Rusia, y debe seguir cooperando con la UE en este empeño.

Debe seguir aplicándose un enfoque gradual, proporcionado y reversible para dinamizar ámbitos clave de cooperación, en consonancia con la Comunicación conjunta de 2023 y las Conclusiones del Consejo Europeo. Turquía debe perseverar en sus propios esfuerzos constructivos y atender a las preocupaciones de la UE. Se espera que Turquía respete el Derecho internacional, las relaciones de buena vecindad y la soberanía de los Estados miembros de la UE. Se espera que Turquía apoye activamente las negociaciones para una solución justa, global y viable de la cuestión chipriota en el marco de la ONU, de conformidad con las resoluciones pertinentes de su Consejo de Seguridad, incluidos sus aspectos externos, y en consonancia con los principios en los que se fundamenta la UE y con el acervo. Además, Turquía debe cumplir su obligación de garantizar una aplicación plena y no discriminatoria del Protocolo Adicional del Acuerdo de Asociación UE-Turquía.

18. La Comisión reitera su firme solidaridad con el pueblo **georgiano** y su disposición a seguir apoyándolo en su camino hacia un futuro europeo. Las medidas adoptadas por las autoridades georgianas no están a la altura de las expectativas de la UE con respecto a un país candidato a la adhesión a la UE. Se produjo un grave retroceso generalizado en los fundamentos básicos debido a la adopción de legislación tendente a socavar los derechos y libertades fundamentales, la instrumentalización política del poder judicial, la persecución de líderes de la oposición, las detenciones arbitrarias de manifestantes y periodistas y la reducción del espacio cívico. La erosión del principio de controles y equilibrios y de la toma de decisiones democrática, junto con la ausencia de un control parlamentario efectivo, han dado lugar a un refuerzo del poder ejecutivo, en particular a la captura del Estado. En noviembre de 2024, la decisión de las autoridades georgianas de

no proseguir la apertura de las negociaciones de adhesión confirmó inequívocamente su abandono de las políticas de los gobiernos anteriores, de las aspiraciones europeas de la gran mayoría del pueblo georgiano y del compromiso inscrito en la Constitución de Georgia de garantizar la plena integración de Georgia en la UE. Paralelamente, las autoridades georgianas también han difundido sistemáticamente retórica y desinformación contra la UE y no han demostrado ningún compromiso político de proseguir con las reformas pertinentes (es decir, las nueve medidas) establecidas en las recomendaciones de la Comisión de 8 de noviembre de 2023, que resultan necesarias para que el país avance en la senda hacia la UE. La actuación de las autoridades georgianas ha socavado las relaciones entre la UE y Georgia y ha apartado a Georgia del proceso de ampliación de la UE. Por consiguiente, el proceso de adhesión de Georgia a la UE se ha estancado en la práctica. Hasta que las autoridades georgianas reviertan su modo de proceder, la Comisión, por su parte, y de forma complementaria con el Consejo, ha rebajado los contactos políticos de alto nivel, ha suspendido la ayuda bilateral en beneficio directo de las autoridades georgianas y ha intensificado los esfuerzos para apoyar a la sociedad civil y a los medios de comunicación independientes. En enero de 2025, a partir de la propuesta de la Comisión, el Consejo decidió suspender partes del Acuerdo de facilitación de visados entre la UE y Georgia y suspendió la exención de visado para los titulares de pasaportes diplomáticos y de pasaportes de servicio u oficiales georgianos.

Georgia debe revertir urgentemente su retroceso democrático y emprender esfuerzos globales y tangibles para abordar las preocupaciones pendientes y las reformas clave con el apoyo de todos los partidos y una participación ciudadana efectiva en consonancia con las nueve medidas establecidas para el estatuto de país candidato, respetando plenamente los valores y principios de la UE en los que se fundamenta la Unión Europea. A raíz de las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2024, según las cuales las acciones del Gobierno georgiano han conducido *de facto* a la interrupción del proceso de preadhesión, y a la luz del continuo retroceso del país en los fundamentos básicos desde entonces, la Comisión considera que Georgia es un país candidato únicamente sobre el papel. Las autoridades georgianas deben demostrar su firme compromiso de cambiar de rumbo y volver a la senda de adhesión a la UE.

VI. ANEXOS

Datos estadísticos

Indicadores de terceros relacionados con la situación de la democracia, la buena gobernanza y el Estado de Derecho en los países candidatos y candidatos potenciales