

Bruselas, 9 de noviembre de 2023
(OR. en)

15094/23

ELARG 71
COWEB 135
COEST 586

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	9 de noviembre de 2023
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2023) 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 2023 sobre la política de ampliación de la UE

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2023) 690 final.

Adj.: COM(2023) 690 final

Bruselas, 8.11.2023
COM(2023) 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 2023 sobre la política de ampliación de la UE

{SWD(2023) 690 final} - {SWD(2023) 691 final} - {SWD(2023) 692 final} -
{SWD(2023) 693 final} - {SWD(2023) 694 final} - {SWD(2023) 695 final} -
{SWD(2023) 696 final} - {SWD(2023) 697 final} - {SWD(2023) 698 final} -
{SWD(2023) 699 final}

Comunicación de 2023 sobre la política de ampliación de la UE

I. INTRODUCCIÓN

La ampliación de la UE es una fuerza motriz para la estabilidad, la paz y la prosperidad a largo plazo en todo el continente. La adhesión a la UE es **una inversión geoestratégica** en una Europa fuerte, estable y unida sustentada por **valores comunes**. Es un potente instrumento para promover la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos fundamentales. La existencia de una perspectiva de adhesión a la UE creíble y respaldada por méritos es el **motor esencial de la transformación** y, como tal, refuerza nuestra seguridad colectiva y nuestra prosperidad socioeconómica. Es esencial para fomentar la reconciliación y la estabilidad en el continente europeo. La importancia geopolítica de la ampliación de la UE volvió a subrayarse en 2022, año en que Ucrania, la República de Moldavia¹ y Georgia solicitaron adherirse a la UE a raíz de la guerra de agresión no provocada e injustificada de Rusia contra Ucrania, y en que el Consejo Europeo² reconoció la perspectiva europea de Ucrania, Moldavia y Georgia y concedió a Ucrania y a Moldavia el estatuto de países candidatos. La concesión de ese mismo estatuto a Bosnia y Herzegovina en diciembre de 2022 fue un importante paso para mantener el impulso del proceso de ampliación.

Hoy se abre a los Balcanes Occidentales, Turquía³, Ucrania, Moldavia y Georgia la **oportunidad histórica** de enlazar firmemente su futuro con el de la Unión Europea. La adhesión es y seguirá siendo un proceso basado en los méritos que depende totalmente de los avances objetivos logrados por cada uno de nuestros socios de la ampliación. Por consiguiente, los países candidatos a la adhesión habrán de actuar con determinación para ejecutar las reformas necesarias y hacer progresos tangibles e irreversibles, empezando por los **fundamentos del proceso de adhesión a la UE**. Las piedras angulares de la política de adhesión siguen siendo la primacía de la ley —en particular, la independencia y el funcionamiento del poder judicial y la lucha contra la corrupción—, los derechos fundamentales, la economía, el funcionamiento de las instituciones democráticas y la reforma de la Administración pública.

La adhesión a la UE es una **decisión estratégica**. Los países candidatos 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 es una señal más elocuente que nunca de unos valores y una orientación estratégica compartidos dentro del nuevo contexto geopolítico.

II. PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS

Una respuesta unánime a la guerra de agresión de Rusia

Los dos últimos años se han visto marcados por la **guerra de agresión de Rusia contra Ucrania**. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) registró más de 27 000 víctimas civiles en Ucrania, 9 600 de las cuales

¹ En lo sucesivo, «Moldavia».

² [EUCO 24/22](#).

³ De conformidad con la solicitud de la República de Turquía con respecto a la nueva denominación oficial del país en inglés, la versión inglesa del presente documento utiliza el nombre «Türkiye» en lugar de «Turkey». La denominación oficial en español sigue siendo «Turquía». Esta modificación administrativa se limita a la nomenclatura utilizada en los documentos de la UE y no tiene efecto retroactivo ni jurídico alguno. Este enfoque se entiende sin perjuicio de la nomenclatura que utilizan los Estados miembros.

fueron mortales⁴ (aunque se prevé que el número exacto de víctimas mortales resulte mucho mayor). Las necesidades humanitarias siguen siendo importantes: 17,6 millones de personas en Ucrania, lo que equivale al 49 % de la población total del país⁵, y 6,2 millones de personas en los países que acogen refugiados⁶ siguen necesitando asistencia humanitaria multisectorial. La guerra también ha provocado la devastación y la destrucción de la producción y la propiedad, la disrupción del comercio, la disminución de la inversión y la erosión del capital humano, además de enormes daños al medio ambiente.

Frente a la guerra de agresión de Rusia, la **UE ofreció una respuesta** sin precedentes, unida, resuelta e inmediata. Los 27 Estados miembros de la UE y sus socios de todo el mundo **condenaron la guerra de agresión no provocada e injustificada**. Actuaron con rapidez, aislando a Rusia política y económicamente, condenando las vulneraciones del Derecho internacional humanitario y apoyando medidas que garanticen una plena rendición de cuentas por los crímenes de guerra y otras violaciones vinculadas a la guerra de agresión de Rusia. Hasta la fecha, la UE ha adoptado **once paquetes de sanciones de gran alcance contra Rusia y Bielorrusia**. Como muestra de su inquebrantable apoyo a Ucrania, la UE sigue prestando una amplia **asistencia humanitaria, financiera, económica y militar** al país. Aplicando el enfoque de «Equipo Europa», la UE, sus Estados miembros y las instituciones financieras han **movilizado** hasta la fecha (septiembre de 2023) **82 600 millones EUR**, (25 000 millones EUR de los cuales para apoyo militar), incluidos los fondos destinados a la acogida de los refugiados en la UE. El Consejo prolongó hasta marzo de 2025 la protección temporal dispensada a las personas que habían huido de la guerra contra Ucrania, proporcionando con ello seguridad a los más de 4 millones de ucranianos que viven actualmente en la UE. En respuesta al bloqueo ruso de los puertos ucranianos del mar Negro desde mayo de 2022, la UE, junto con Ucrania y Moldavia, ha ido despejando los corredores solidarios UE-Ucrania que conectan Ucrania y Moldavia con la Unión Europea, facilitando así a estos países el comercio con la UE y el resto del mundo, incluido el de productos esenciales como los cereales. La Comisión apoya una serie de esfuerzos dirigidos a observar y registrar los daños medioambientales. La UE seguirá apoyando a Ucrania todo el tiempo que sea necesario.

En enero de 2023, la Comisión Europea creó, junto con Ucrania y los socios del G-7, la **Plataforma Multiinstitucional de Coordinación de Donantes** para coordinar la ayuda destinada a cubrir las necesidades de financiación inmediatas de Ucrania y la futura recuperación económica y reconstrucción del país.

En junio de 2023, la Comisión Europea propuso un instrumento financiero específico a medio plazo que proporcionará a Ucrania una ayuda sistemática, predecible y flexible para el período 2024-2027. El nuevo **Mecanismo para Ucrania**⁷ sustentará los esfuerzos por mantener la estabilidad macrofinanciera y promoverá la recuperación. Está previsto dotar a dicho **Mecanismo con 50 000 millones EUR** en subvenciones y préstamos para el período 2024-2027.

⁴ Cifras de finales de agosto de 2023.

⁵ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, agosto de 2023.

⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, septiembre de 2023.

⁷ 2023/0200 (COD)

La UE también suministró a **Moldavia dos paquetes integrales de ayuda**⁸ con el fin concreto de amortiguar el impacto de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Moldavia ha tenido que hacer frente a una importante afluencia de refugiados procedentes de Ucrania, a una inflación desorbitada, a amenazas a sus suministros energéticos, a violaciones de su espacio aéreo y a una multitud de acciones híbridas hostiles, como protestas orquestadas, campañas masivas de desinformación y ciberataques.

La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania infunde temor en toda la región circundante, Georgia incluida. Dadas esas circunstancias, la seguridad y la defensa y la lucha contra las amenazas híbridas y de ciberseguridad siguen figurando entre los ámbitos prioritarios de cooperación entre la UE y dicho país. Se ha movilizado un total de 62 millones EUR en apoyo de las Fuerzas de Defensa de Georgia a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz.

En diciembre de 2022, la Comisión Europea presentó un **paquete de medidas de apoyo a la energía** por valor de 1 000 millones de euros destinado a los **Balcanes Occidentales**⁹. Al permitir hacer frente a las necesidades inmediatas, a corto plazo y a medio plazo de la región, el sustancial paquete de medidas de apoyo a la energía permitió que los socios de los Balcanes Occidentales empezaran a reducir su dependencia respecto de los combustibles fósiles rusos, aceleraran la descarbonización y mejoraran la seguridad energética de la región. La UE intensificó su apoyo a la **ciberseguridad** teniendo en cuenta, entre otras circunstancias, los ciberataques perpetrados en los países de los Balcanes Occidentales. La Comisión Europea fue uno de los organizadores de la conferencia de alto nivel sobre ciberseguridad celebrada en junio de 2023 en Bruselas.

La **guerra de agresión de Rusia** contra Ucrania ha afectado tanto a los países de la ampliación —especialmente a Ucrania, víctima de la agresión—, como a los Estados miembros de la UE, imponiéndoles **grandes retos económicos y sociales**. Confrontada a una creciente inestabilidad exterior, a una competencia estratégica y a amenazas contra la seguridad, la UE ha asumido una mayor responsabilidad internacional y ha adoptado nuevas medidas decisivas para reducir las dependencias y construir una base económica más sólida. Estos objetivos son pertinentes para todos los países de la ampliación.

La ampliación de la UE cobra un nuevo impulso

El **programa de ampliación cobró un nuevo impulso en junio de 2022**, momento en que el Consejo Europeo refrendó las recomendaciones de la Comisión y reconoció la **perspectiva europea de Ucrania, Moldavia y Georgia y concedió a Ucrania y Moldavia el estatuto de países candidatos**. Estas decisiones fueron precedidas por la presentación de las **solicitudes de adhesión a la UE** por parte de esos tres países, en la primavera de 2022, y de los correspondientes **Dictámenes**¹⁰ de la Comisión Europea, en junio de ese mismo año. La perspectiva europea ha reforzado la determinación de esos países para llevar a cabo las reformas que requiere el proceso de adhesión a la UE, en particular las etapas y prioridades mencionadas en los Dictámenes de la Comisión. A partir de ahora, la Comisión informará sobre el cumplimiento de esas etapas y prioridades en su paquete periódico sobre ampliación, que desde este año incluye a Ucrania, Moldavia y Georgia.

⁸ [La Unión Europea concederá a la República de Moldavia otros 250 millones de euros; paquete de medidas de ayuda para la República de Moldavia.](#)

⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/AC_23_3196

¹⁰ [COM\(2022\) 405 final](#), [COM\(2022\) 406 final](#) y [COM\(2022\) 407 final](#).

Por lo que respecta a los **Balcanes Occidentales**, en julio de 2022 se celebró la primera Conferencia Intergubernamental con Albania y Macedonia del Norte sobre las **negociaciones de adhesión**, a las que siguió el proceso de examen analítico o escrutinio del acervo de la UE, que está previsto finalice en diciembre de 2023. En diciembre de 2022, el Consejo Europeo concedió a Bosnia y Herzegovina el estatuto de **país candidato a la UE**, quedando entendido que el país aplicaría las medidas especificadas en la Comunicación de la Comisión de octubre de 2022 sobre la política de ampliación¹¹. En diciembre de 2022, **Kosovo*** solicitó la adhesión a la UE. En la primavera de 2023, la UE aprobó la liberalización del régimen de visados para Kosovo con efectos a partir del 1 de enero de 2024.

Prosiguieron los **contactos de alto nivel** con los países de la ampliación. Durante la **Cumbre de los Balcanes Occidentales** celebrada en noviembre de 2022 y enmarcada en el **Proceso de Berlín**, la Comisión anunció un importante paquete de medidas de apoyo a la energía por valor de 1 000 millones EUR en subvenciones de la UE para ayudar a los Balcanes Occidentales a hacer frente a las consecuencias inmediatas de la crisis energética y aumentar su resiliencia a corto y medio plazo. La **Cumbre UE-Balcanes Occidentales** tuvo lugar en Tirana en diciembre de 2022. El hecho de que la Cumbre se organizara por primera vez en la región fue una clara señal del pleno e inequívoco compromiso de la UE con la perspectiva de adhesión a la Unión Europea de los Balcanes Occidentales. La UE acogió con satisfacción los avances en las negociaciones para tres nuevos acuerdos sobre el mercado regional común que facilitan la libertad de circulación y de empleo en toda la región. En paralelo a la Cumbre se adoptó una hoja de ruta para reducir los costes de itinerancia entre la UE y los Balcanes Occidentales.

El 6 de octubre de 2023, en la **reunión informal de jefes de Estado o de Gobierno celebrada en Granada**, los dirigentes de la UE confirmaron una vez más que la ampliación constituye una inversión geoestratégica en la paz, la seguridad, la estabilidad y la prosperidad¹². Destacaron que los países aspirantes debían intensificar sus iniciativas de reforma, especialmente en el ámbito del estado de Derecho, en consonancia con el carácter basado en los méritos del proceso de adhesión y con la ayuda de la UE. De forma paralela, la Unión debe emprender el trabajo preparatorio en el ámbito interno y acometer las reformas necesarias para completar la Unión Europea. Como expresión concreta del apoyo de la UE a los países candidatos a la adhesión, es fundamental movilizar la financiación correspondiente, con ocasión, por ejemplo, de la revisión intermedia del actual marco financiero plurianual¹³.

En la **Cumbre del Proceso de Berlín** que esta vez se celebró por primera vez en la región, en Tirana, el 16 de octubre de 2023, se observaron avances en el mercado regional común gracias a la firma del Acuerdo sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales de matronas, veterinarios, enfermeros y farmacéuticos y a varias declaraciones conjuntas relacionadas con la cooperación regional. La Cumbre brindó también la oportunidad de debatir sobre el Plan de Crecimiento de la UE para los Balcanes Occidentales con los líderes

¹¹ [COM\(2022\) 528 final](#).

* 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.

Dictamen sobre la declaración de independencia de Kosovo.

¹² <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>

¹³ [COM 2023/336](#).

de la región y de inaugurar la oficina de representación del Colegio de Europa en Tirana con la apertura del plazo de inscripción de alumnos para el curso académico 2024/2025.

Las negociaciones de adhesión con **Turquía** están paralizadas desde 2018, conforme a la correspondiente decisión del Consejo. Turquía sigue siendo un socio clave para la Unión Europea y un país candidato que destaca la adhesión a la UE como objetivo estratégico. No obstante, Turquía ha seguido alejándose de la UE, debido sobre todo a su continuo retroceso en los ámbitos de los derechos fundamentales y la primacía de la ley —ámbito que incluye la independencia del poder judicial— y a la falta de reformas en algunos aspectos sectoriales.

La Declaración UE-Turquía de 2016 siguió siendo el marco esencial para la cooperación en materia de migración y continuó arrojando resultados pese a los continuos retos que han dificultado su aplicación. Turquía sigue acogiendo a 3,6 millones de refugiados. Además, este país siguió desempeñando un papel fundamental en la gestión de la migración a lo largo de la ruta del Mediterráneo oriental. La Comisión espera que Turquía cumpla los compromisos que asumió en la Declaración UE-Turquía, de conformidad con las Conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2021, como la prevención de la migración irregular desde las rutas terrestres y marítimas y la reanudación de los retornos.

En consonancia con las Conclusiones del Consejo Europeo de 2021¹⁴ sobre la agenda positiva para Turquía, la Comisión entabló un diálogo de alto nivel con las autoridades turcas sobre agricultura y desarrollo rural, cambio climático e investigación e innovación, y puso en marcha la recién creada Plataforma de Inversión de Turquía. El próximo diálogo de alto nivel sobre migración y seguridad entre la UE y Turquía está programado para el 23 de noviembre de 2023. 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. En junio de 2023, el Consejo Europeo invitó al alto representante y a la Comisión a que presentaran al Consejo Europeo un informe sobre la situación de las relaciones entre la UE y Turquía¹⁵, partiendo de los instrumentos y las opciones definidos por el Consejo Europeo y con vistas a proceder de manera estratégica y prospectiva.

Desde el inicio de la agresión de Rusia contra Ucrania, las relaciones de la UE con Ucrania han alcanzado un nivel sin precedentes. En febrero de 2023 se celebraron en Kiev la 24.ª **Cumbre UE-Ucrania** y una reunión entre el Colegio de Comisarios y el Gobierno de Ucrania. La primera reunión informal de ministros de Asuntos Exteriores UE-Ucrania de la historia, celebrada en Kiev el 2 de octubre de 2023, congregó a Ucrania, la UE y los 27 Estados miembros. La UE reiteró su apoyo y su compromiso inquebrantables con la independencia, la soberanía y la integridad territorial de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente y con la senda hacia la UE del país.

El 1 de junio de 2023, Moldavia acogió la segunda reunión de la **Comunidad Política Europea**, en la que participaron 45 dirigentes europeos para debatir sobre los esfuerzos conjuntos en favor de la paz y la seguridad, así como sobre la resiliencia energética, la conectividad y la movilidad en Europa.

La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania ha puesto todavía más de relieve la necesidad de unidad y solidaridad entre la UE y sus socios más cercanos y, por tanto, la importancia de la armonización de la **política exterior y de seguridad común** (PESC) en el proceso de

¹⁴ [EUCO 7/21](#).

¹⁵ [EUCO 7/23](#).

ampliación. La continuada y plena adaptación a esa política por parte de Albania, Montenegro y Macedonia del Norte es una clara señal de su decisión estratégica de adhesión a la UE. La cooperación general de Ucrania y su adaptación a la PESC de la UE dieron en aumento. El significativo crecimiento de los índices de adaptación a la PESC de Moldavia y Bosnia y Herzegovina, así como el continuado proceso de adaptación unilateral de Kosovo, confirmaron también en gran medida su rumbo estratégico hacia la UE, pese al escollo que supone la ejecución de las sanciones en Bosnia y Herzegovina. Serbia mantuvo sus pautas de adaptación a lo largo del período de referencia y se espera que, con carácter prioritario, cumpla su compromiso y se ajuste progresivamente a la PESC de la UE, incluidas las medidas restrictivas, en consonancia con su marco de negociación, y que evite acciones y declaraciones que vayan en contra de las posiciones de la UE en materia de política exterior. La adaptación de Georgia a la PESC sigue siendo baja; se espera que el país invierta esta tendencia. Turquía no avanzó en este ámbito y sus índices de adaptación a la PESC durante el período de referencia siguieron siendo muy bajos. Además, siguió absteniéndose de alinearse con las medidas restrictivas adoptadas por la UE contra Rusia. Su retórica de apoyo al grupo terrorista Hamás tras los ataques perpetrados contra Israel el 7 de octubre de 2023 es totalmente contraria al enfoque de la UE. Al mismo tiempo, Turquía, junto con las Naciones Unidas, facilitó la exportación de cereales ucranianos a través del mar Negro gracias a la Iniciativa sobre la Exportación de Cereales por el Mar Negro hasta la suspensión unilateral del mecanismo por parte de Rusia. Los socios mantuvieron sus valiosas contribuciones a las misiones y operaciones de la política común de seguridad y defensa.

Los Balcanes Occidentales, Turquía, Ucrania, Moldavia y Georgia siguieron alineándose con la UE a la hora de votar sobre la mayoría de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas relacionadas con la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Albania siguió participando activamente en la promoción y defensa del Derecho internacional, la Carta de las Naciones Unidas y el orden internacional basado en normas.

Albania, Bosnia y Herzegovina, Moldavia y Ucrania se adhirieron al Mecanismo de Protección Civil de la Unión. Lograron importantes avances en materia de protección civil aumentando su capacidad administrativa y operativa para demostrar la solidaridad de la UE. Los Estados participantes en el Mecanismo de Protección Civil de la UE tienen, dentro del Mecanismo, los mismos derechos y las mismas obligaciones que los Estados miembros de la UE.

La Comisión anima a todos los países de la ampliación a que se muestren más ambiciosos y refuercen su acción coordinada para la transición ecológica, otorgando para ello prioridad a la integración del Pacto Verde Europeo en todas las políticas. Se anima también a los países que son parte en el Tratado de la Comunidad de la Energía a que cumplan los compromisos contraídos en el marco de la Hoja de Ruta de Descarbonización de la Comunidad de la Energía y a que se preparen para la implantación del régimen de comercio de derechos de emisión conforme a la recomendación de la Comunidad de la Energía.

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

Montenegro tiene abiertos a negociación todos los capítulos, tres de los cuales se han cerrado provisionalmente. El siguiente hito es el cumplimiento de los criterios de referencia provisionales para los capítulos relativos al Estado de Derecho. De los treinta y cinco capítulos de negociación, **Serbia** tiene abiertos veintidós, dos de los cuales se han cerrado provisionalmente. La senda hacia la apertura de nuevos bloques temáticos dependerá de los

avances del país y, en particular, del ritmo de las reformas relacionadas con el Estado de Derecho y de la normalización de las relaciones con Kosovo.

En las conclusiones y recomendaciones de la presente Comunicación, la Comisión evalúa, de acuerdo con la metodología revisada¹⁶, el **equilibrio general en las negociaciones de adhesión** con Montenegro y con Serbia, y propone los pasos que deben darse para cada país. Las próximas conferencias intergubernamentales podrían celebrarse tras la publicación del presente paquete de informes anual.

Tras la primera Conferencia Intergubernamental con **Albania** y con **Macedonia del Norte** celebrada el 19 de julio de 2022, la Comisión puso inmediatamente en marcha el proceso de **escrutinio**. Ya han tenido lugar todas las sesiones sobre el bloque temático 1 (Fundamentos), el bloque temático 2 (Mercado interior), el bloque temático 3 (Competitividad y crecimiento inclusivo) y el bloque temático 4 (Agenda ecológica y conectividad sostenible). Las sesiones explicativas y bilaterales para los dos bloques temáticos restantes están en curso o programadas de aquí a diciembre de 2023. En julio de 2023 se presentaron al Consejo los informes del examen analítico del bloque temático «Fundamentos». Las autoridades han reiterado sistemáticamente su compromiso político con el objetivo estratégico de integración en la UE y su ambición de avanzar en las negociaciones de adhesión gracias a los continuos progresos en las reformas.

A raíz de las elecciones generales celebradas en octubre de 2022, a finales de enero asumió sus funciones en **Bosnia y Herzegovina** un nuevo Consejo de Ministros estatal y, a principios de mayo de 2023, un nuevo Gobierno de la Federación. Tras la concesión del **estatuto de país candidato** en diciembre de 2022, la nueva coalición gobernante declaró que el avance por la senda hacia la UE era una de las máximas prioridades de su acuerdo de coalición y expresó su compromiso de abordar las catorce prioridades clave del Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Bosnia y Herzegovina a la UE; el Consejo de Ministros de Bosnia y Herzegovina adoptó varias estrategias (sobre terrorismo, delincuencia organizada, blanqueo de capitales y migración) y proyectos de ley. El Parlamento aprobó una serie de leyes relacionadas con las catorce prioridades esenciales y las etapas especificadas en la Recomendación de la Comisión sobre la concesión del estatuto de país candidato. El Tribunal Constitucional anuló varios actos jurídicos y políticos adoptados por la República Srpska que vulneraban el ordenamiento constitucional y jurídico. La reintroducción, en julio de 2023, de sanciones penales por difamación en dicha República afecta gravemente al entorno de la sociedad civil y representa un importante retroceso en la protección de los derechos fundamentales. La asamblea de dicha República aprobó en primera lectura un proyecto de ley en el que los grupos de la sociedad civil reciben el tratamiento de «agentes extranjeros»; si llega adoptarse en su formulación actual, este acto legislativo marcaría otro lamentable e innegable gran paso atrás. En junio de 2023, la Republika Srpska adoptó dos leyes sobre la no ejecución de las sentencias del Tribunal Constitucional y las decisiones del Alto Representante, vulnerando con ello el ordenamiento constitucional y jurídico del país.

El Consejo de la UE y el Parlamento Europeo adoptaron la Decisión sobre la liberalización del régimen de visados para **Kosovo** en la primavera de 2023. En diciembre de 2022, Kosovo solicitó la adhesión a la UE. La situación en el norte de Kosovo durante el período de referencia se caracterizó por varias crisis de intensidad variable sobre distintas cuestiones; el violento ataque perpetrado contra la policía de Kosovo el 24 de septiembre de 2023 dio lugar

¹⁶ [COM\(2020\) 57 final](#).

a la escalada más grave de los últimos años. Otras crisis, derivadas de problemas relacionados con las matrículas de automóviles, desembocaron en noviembre de 2022 en la dimisión colectiva de los serbios de Kosovo que ostentaban cargos en las instituciones kosovares.

Kosovo y Serbia alcanzaron un Acuerdo sobre la senda hacia la normalización, con su anexo de aplicación, en febrero y marzo de 2023, respectivamente. Ahora bien, ninguno de estos dos países ha empezado aún a cumplir las obligaciones que le impone el Acuerdo, que son vinculantes para las Partes y forman parte de sus trayectorias europeas.

La UE y **Turquía** prosiguieron su diálogo conforme a lo expuesto en las Conclusiones del Consejo Europeo de 2021. Turquía es un país candidato y un socio clave de la UE en ámbitos de interés común esenciales como el comercio, la migración, la lucha contra el terrorismo, la sanidad pública, el clima, la energía, el transporte y ciertas cuestiones regionales. Las negociaciones de adhesión siguen estancadas, ya que Turquía no ha invertido la tendencia negativa a alejarse de la Unión Europea debido a la grave involución que ha experimentado en varios ámbitos esenciales. Por lo que respecta a la energía, Turquía sigue siendo un país de tránsito importante y fiable para la UE. La UE respondió inmediata y solidariamente con equipos de salvamento y ayuda en especie tras los terremotos que golpearon el sudeste de Turquía en febrero de 2023 y contribuyó a movilizar un compromiso global de 6 000 millones EUR de la comunidad internacional. Ambas Partes cooperan con éxito en la ejecución de los 1 000 millones de euros de ayuda comprometidos por la UE. La unión aduanera entre la UE y Turquía siguió siendo beneficiosa para ambas partes. Es necesario asegurar el absoluto respeto de las medidas restrictivas de la UE, teniendo especialmente en cuenta la libre circulación de productos dentro de la Unión Aduanera UE-Turquía.

En el Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de **Ucrania** a la UE se determinaron siete etapas para que este país avanzase por la senda de adhesión a la UE. El Consejo Europeo concedió a Ucrania el estatuto de país candidato y solicitó a la Comisión que presentase un informe sobre la aplicación de las siete etapas como parte integrante de este paquete.

En el Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de **Moldavia** a la UE se determinaron nueve etapas para que este país avanzase por la senda de adhesión a la UE. El Consejo Europeo concedió a Moldavia el estatuto de país candidato y solicitó a la Comisión que presentase un informe sobre la aplicación de las nueve etapas como parte integrante de este paquete.

En el Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de **Georgia** a la UE se determinaron doce prioridades para que este país avanzase por la senda de adhesión a la UE. El Consejo Europeo manifestó estar dispuesto a conceder a Georgia el estatuto de país candidato una vez haya atendido estas prioridades. El Consejo Europeo solicitó a la Comisión que presentase un informe sobre la aplicación de estas prioridades como parte integrante de este paquete.

IV. FUNDAMENTOS DEL PROCESO DE ADHESIÓN A LA UE

El **Estado de Derecho**, los **derechos fundamentales**, el **funcionamiento de las instituciones democráticas**, la **reforma de la Administración pública** y los **criterios económicos** constituyen el núcleo de los llamados «**fundamentos**» del **proceso de adhesión a la UE**. La calidad de las instituciones y la gobernanza constituyen la base para mejorar la competitividad, la prosperidad y el bienestar social, y apuntalan la capacidad para cumplir el acervo de la UE en todos los ámbitos. Las reformas creíbles e irreversibles de estos aspectos fundamentales son cruciales para que los países de la ampliación consoliden sus progresos en

la senda hacia la UE. A lo largo del último año se han registrado avances en los programas de reforma relacionados con dichos fundamentos, en particular en Ucrania y Moldavia, en respuesta a las recomendaciones incluidas en los respectivos Dictámenes de la Comisión.

El afianzamiento del Estado de Derecho requiere un **sistema judicial** independiente, imparcial, al que se puedan pedir cuentas y sea profesional, que funcione eficientemente, disponga de los recursos suficientes y esté libre de injerencias externas indebidas y en el que las decisiones se ejecuten de manera eficaz y oportuna. En algunos casos se han logrado avances, por ejemplo gracias a las reformas judiciales introducidas en Albania, Moldavia, Serbia y Ucrania. Sin embargo, en la mayoría de los países de la ampliación, los órganos judiciales siguen estando expuestos a numerosos retos y presentan vulnerabilidades. Los intentos, por parte de los políticos de algunos de estos países, de exponer públicamente y presionar a los jueces, en particular en relación con los asuntos sensibles, siguieron siendo una práctica preocupante. Se mantuvieron algunas disposiciones institucionales que inciden negativamente en la independencia de jueces y fiscales, lo que, en última instancia, afecta al equilibrio y a la separación de poderes. Como consecuencia de ello, la credibilidad del poder judicial en general siguió siendo bastante baja, dando incluso lugar a una percepción pública común de impunidad. En varios países, las reformas de la justicia revelaron limitaciones en la capacidad de ejecución, incluso cuando existía voluntad política. La eficacia de las autoridades investigadoras y judiciales, que se traduce en una trayectoria y unos resultados creíbles, es esencial para seguir avanzando en el proceso de adhesión a la UE.

La **lucha contra la corrupción** sigue siendo una prioridad para los gobiernos de los países de la ampliación. La **corrupción**, incluso la de alto nivel, sigue estando sumamente extendida en estos países, y la amalgama de los intereses públicos con los privados sigue siendo motivo de preocupación. Se han hecho algunos esfuerzos para endurecer la lucha contra la corrupción. La integración de estas medidas en los sectores más vulnerables sigue siendo altamente prioritaria, y tanto los cuerpos y fuerzas de seguridad como los órganos judiciales requieren más potestades y más independencia. Persisten algunos elementos de captura del Estado, con amenazas a la estabilidad democrática, corrupción de alto nivel y e influencia indebida de los **oligarcas**, junto con intentos por parte de las redes de delincuencia organizada de infiltrarse en los sistemas económicos y políticos, las administraciones y los medios de comunicación. Estos retos deben abordarse urgentemente mediante enfoques sistémicos y globales. Un indicador clave del éxito será la creación de una trayectoria creíble de investigaciones proactivas, enjuiciamientos y condenas firmes por los delitos de corrupción, delincuencia organizada y blanqueo de capitales. Para tener esa credibilidad, todos y cada uno de los actores de la cadena del Estado de Derecho deben producir unos resultados sólidos y acumular una trayectoria de investigaciones proactivas, enjuiciamientos y condenas firmes en relación con la corrupción, la delincuencia organizada y el blanqueo de capitales.

Las **instituciones** y los procesos **democráticos** estables y consolidados son un pilar central del proceso de adhesión a la UE. La Comisión ha empezado a reforzar y condensar su diálogo con los países de la ampliación acerca del marco general para la democracia, tanto en lo que se refiere al proceso electoral como al funcionamiento del Parlamento (incluido su rol de fiscalización de la actuación y las políticas del Gobierno y del todavía excesivo recurso de este a procedimientos acelerados en numerosos casos) o al papel de la sociedad civil.

La mayoría de los países siguieron viéndose afectados por una marcada **polarización** política, una falta de cooperación entre partidos y una reducción del espacio para la sociedad civil. La inexistencia de un verdadero diálogo entre partidos ha dado lugar a una prolongada inmovilización política y al estancamiento de las reformas. En algunos casos, los debates

parlamentarios se caracterizaron por tensiones y lenguaje ofensivo y, ocasionalmente, por incidentes violentos.

Varios países de la ampliación han registrado ciertos avances en materia de **derechos fundamentales** y han adquirido una mayor comprensión de la importancia de garantizar estos derechos y libertades. Dicho esto, se han mantenido algunas tendencias negativas, como la persistencia de la violencia de género, y la libertad de los medios de comunicación ha seguido viéndose obstaculizada por intereses políticos y económicos, lo que debilita el control sobre las autoridades públicas, abre la puerta a injerencias extranjeras y mina la comunicación relativa a la UE. En algunos países están poniéndose en marcha iniciativas positivas sobre los derechos de los menores y de las personas con discapacidad. En la práctica, sin embargo, la protección de los derechos fundamentales se ve desfavorablemente afectada por una aplicación insuficiente de las leyes y las políticas y por la ineficacia de los mecanismos de reparación en todos los ámbitos. Siguen existiendo retos a la hora de garantizar una protección eficaz frente a todas las formas de odio y discriminación, incluidas la dirigidas contra las minorías.

En materia de **justicia, libertad y seguridad**, la cooperación policial y judicial entre la UE y los países de la ampliación siguió evolucionando favorablemente, pese a lo cual persisten ciertos retos. Los Balcanes Occidentales siguen constituyendo un centro de operaciones para los grupos delictivos activos en la UE, así como un importante punto de tránsito para las víctimas de la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de migrantes y de mercancías ilícitas, en particular las drogas que entran en la UE. Los delincuentes y las redes delictivas procedentes de los Balcanes Occidentales también tienen una significativa incidencia en la delincuencia grave y organizada en otras partes del mundo. Turquía sigue siendo el principal país de tránsito en el tráfico de heroína hacia la UE. Las organizaciones delictivas de Moldavia y Georgia desarrollan su actividad en el tráfico ilícito de migrantes, los delitos organizados contra la propiedad, la trata de seres humanos, los delitos ciberdependientes, el fraude con medios de pago distintos del efectivo, el fraude en los impuestos especiales y otros tipos de delitos, como el fraude documental. Ucrania está geográficamente ubicada en la encrucijada del contrabando de mercancías ilegales hacia la UE, además de ser un país de origen y de destino de trata de seres humanos. A pesar de los retos provocados por la guerra, como la merma de las capacidades institucionales de lucha contra la delincuencia organizada que se ha derivado de la considerable pérdida de recursos, las instituciones ucranianas competentes demostraron una resiliencia y unas capacidades operativas notables.

La ratificación y correcta aplicación de los convenios internacionales en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil, en particular los elaborados por la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, es de suma importancia para la futura adhesión de estos países a la UE.

La cooperación en la **lucha contra el terrorismo y la prevención de la radicalización** es necesaria en todos los países de la ampliación. El terrorismo y el extremismo violento siguieron planteando un reto y una amenaza para la seguridad. Las **amenazas híbridas** como la desinformación, la manipulación de la información y la injerencia por parte de agentes extranjeros y los ciberataques, en particular los dirigidos contra infraestructuras críticas, siguen siendo un reto político y de seguridad para los países de la ampliación. Tras su fuerte aumento del año pasado como consecuencia de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, estas amenazas siguen planteando un considerable riesgo tanto para la UE como para los países de la ampliación. El Plan de Acción Conjunto en materia de Lucha contra el

Terrorismo para los Balcanes Occidentales ha sido el principal marco de cooperación en este ámbito desde 2018.

Unidos al aumento general de los flujos **migratorios** irregulares, los cambios en los patrones delictivos a lo largo de las rutas de los Balcanes Occidentales exigen una vigilancia constante, en particular en lo que respecta a la actividad ilegal de las redes implicadas en el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos. Se han mejorado las capacidades de gestión de la migración en la región de los Balcanes Occidentales. En diciembre de 2022, la Comisión presentó un Plan de Acción de la UE para los Balcanes Occidentales con el fin de hacer frente al aumento de los flujos de llegadas irregulares a la UE a través de la ruta de los Balcanes Occidentales. La aplicación de este Plan de Acción ha dado sus primeros resultados con una disminución de la presión migratoria en la ruta de los Balcanes Occidentales en 2023 gracias, en particular, al aumento de la cooperación política, financiera y operativa en materia de migración entre la UE y sus socios de los Balcanes Occidentales y al mayor grado de armonización con la política de visados de la UE. La armonización de la política de visados con la UE sigue siendo crucial para el buen funcionamiento del régimen de exención de visado de estos socios con la UE. Deben sostenerse estos esfuerzos con el fin de avanzar en todos los capítulos del Plan de Acción.

Para contribuir a hacer frente a los retos existentes a lo largo de la ruta del Mediterráneo oriental, la Comisión presentó en octubre de 2023 un Plan de Acción de la UE sobre esa ruta. En él se presentan medidas operativas para prevenir las salidas irregulares, luchar contra el tráfico ilícito, proporcionar vías de acceso legales, mejorar la gestión de las fronteras y apoyar la cooperación en materia de retorno y readmisión y la creación de una capacidad de acogida suficiente.

La guerra de Rusia contra Ucrania ha dado lugar a un aumento del número de refugiados ucranianos. Países como Moldavia —el país de la ampliación que acoge al mayor número de refugiados ucranianos per cápita—, pero también Montenegro, Serbia, Albania y Macedonia del Norte han desempeñado un papel crucial en la acogida de estos refugiados.

La calidad de la **Administración pública** y del marco normativo son cruciales para la **competitividad a largo plazo** de la UE¹⁷. En general, los países de la ampliación siguen estando, en el mejor de los casos, **moderadamente preparados** en cuanto a la calidad de su Administración pública. Durante el período cubierto por el informe, los avances de las reformas fueron, globalmente, muy limitados. La mayoría de las recomendaciones de años anteriores siguen siendo aplicables. Un patrón que suele repetirse es la existencia, al menos parcial, de una base jurídica e institucional formal para una administración profesional, que, sin embargo, no se aplica de forma sistemática.

Desde el inicio de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania en febrero de 2022, la mayor parte de las diez **economías** de la ampliación se han enfrentado a importantes retos económicos y sociales. El PIB de Ucrania cayó un 29,1 % en 2022 al verse todo el país profundamente impactado por la guerra de agresión de Rusia, lo que ejerció una importante presión sobre la estabilidad macroeconómica. El **crecimiento del PIB** de la región de los Balcanes Occidentales se ralentizó hasta el 3,2 % en 2022, frente al 7,7 % registrado en 2021 gracias al repunte posterior al impacto de la COVID-19, si bien la gravedad de esta ralentización varió según las economías, con una desaceleración del crecimiento del PIB real hasta el 6,1 % en Montenegro, el 4,8 % en Albania, el 4 % en Bosnia y Herzegovina, el 3,5 %

¹⁷ [COM\(2023\) 168 final](#).

en Kosovo, el 2,3 % en Serbia y el 2,1 % en Macedonia del Norte. En Turquía, el crecimiento del PIB se ralentizó hasta el 5,6 %. En Moldavia, el PIB se contrajo bruscamente en un 5,9 %, mientras que en Georgia el PIB siguió creciendo en cifras de dos dígitos (10,1 %). Las diferencias en el crecimiento económico de estos países se debieron principalmente a las consecuencias directas e indirectas de la guerra contra Ucrania y a su impacto en las relaciones comerciales, la energía, los precios de los alimentos y los flujos de refugiados. Las perspectivas económicas de las diez economías siguen rodeadas de una gran incertidumbre que se deriva de las posibles consecuencias añadidas de la guerra sobre el crecimiento, el empleo y la cohesión social.

Es cada vez más importante que las diez economías de la ampliación aceleren las **reformas estructurales** para facilitar una **recuperación sostenible** a medio plazo y avanzar hacia el cumplimiento de los criterios económicos para la adhesión a la UE. Para ello, hay que 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.

En el anexo 1 se presenta una visión más detallada de la situación relativa a los fundamentos del proceso de adhesión a la UE en todos los países de la ampliación.

V. ACELERACIÓN NECESARIA DE LA CONVERGENCIA ECONÓMICA EN LOS BALCANES OCCIDENTALES

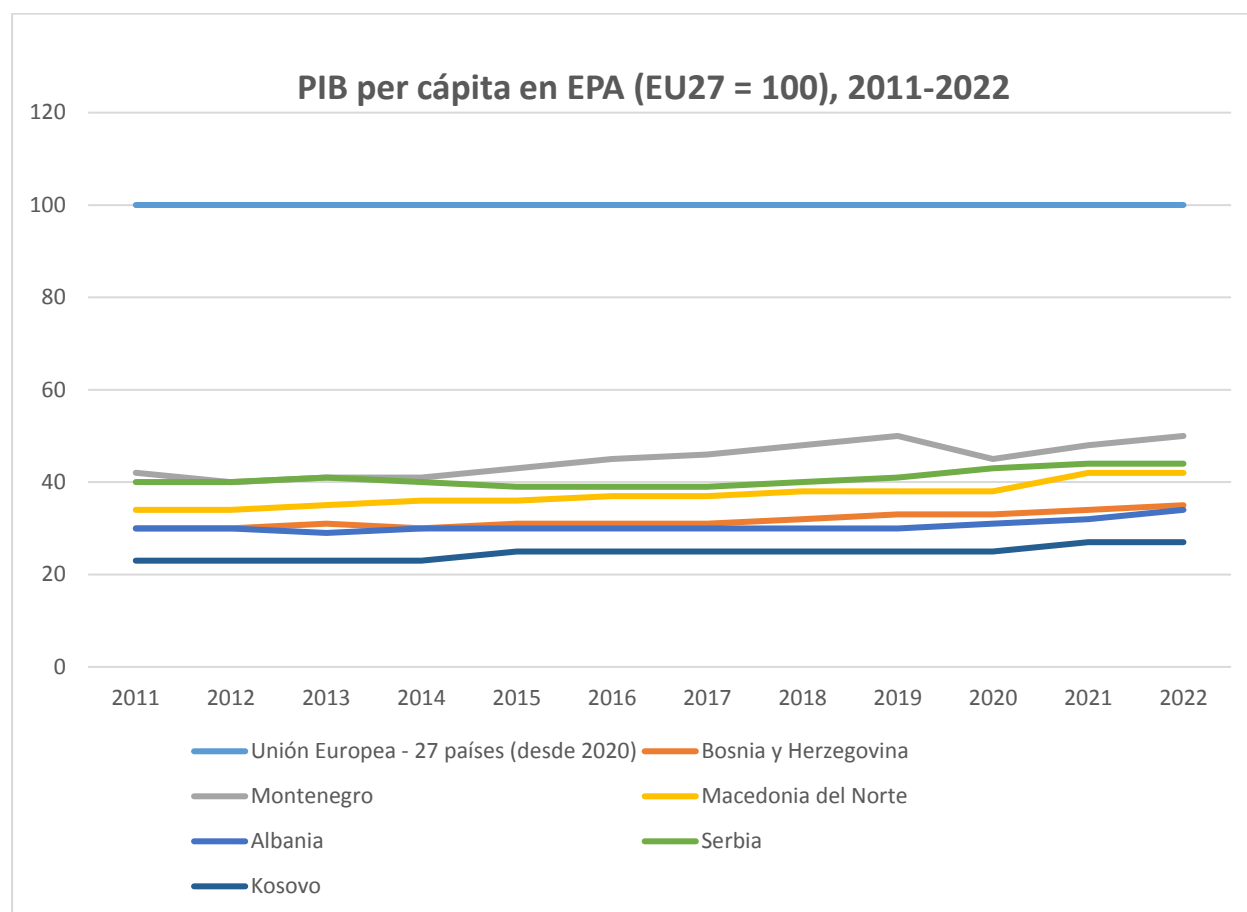
Tras seis trimestres consecutivos de desaceleración del crecimiento, la producción económica de la región de los Balcanes Occidentales creció más rápidamente en el primer trimestre de 2023 que en los tres meses anteriores. El crecimiento del PIB de la región se aceleró ligeramente, hasta el 1,7 % en tasa interanual desde el 1,6 % del trimestre anterior, dado que en la mayoría de los países, con excepción de Albania y de Bosnia y Herzegovina, se registró un repunte del índice de crecimiento de la producción. En general, el crecimiento se vio impulsado por las exportaciones netas y por la recuperación de la inversión. Los resultados del consumo privado fueron desiguales, pues se desaceleró en la mayoría de los países e incluso pasó a ser negativo en algunos de ellos, pero siguió aumentando a fuerte ritmo en Montenegro.

Incluso antes de la pandemia de COVID-19, las economías de los Balcanes Occidentales se enfrentaban a **importantes retos** que les impedían aprovechar plenamente su potencial económico. Esos países estaban rezagados en la reforma de sus estructuras económicas y la mejora de su competitividad y se enfrentaban a elevadas tasas de desempleo (en particular entre los jóvenes), grandes desajustes entre las cualificaciones y el empleo, una persistente economía informal, entornos empresariales desfavorables y bajos niveles de innovación.

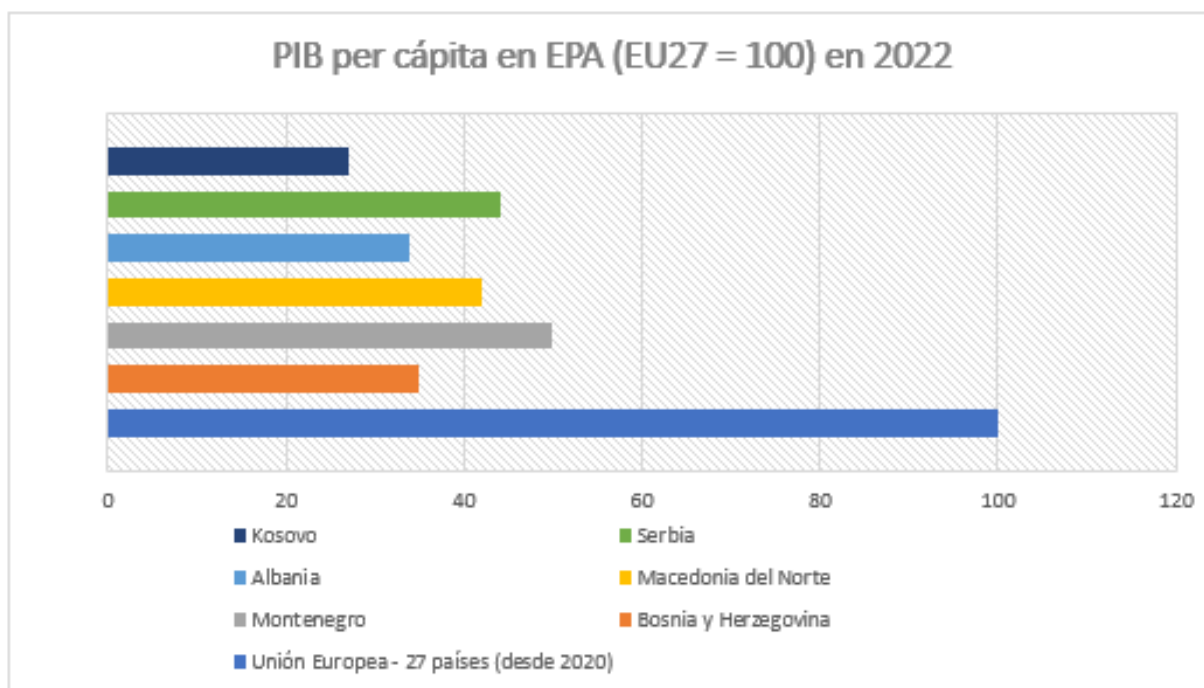
El **clima de inversión** en los Balcanes Occidentales se caracteriza por la debilidad del Estado de derecho, la ausencia de unos controles adecuados de las normas sobre ayudas estatales, una arraigada economía sumergida, un deficiente acceso a la financiación y unos bajos niveles de integración regional y conectividad. Persiste una interferencia del Estado en la economía que dispara el riesgo de corrupción a través de una deficiente gestión de las finanzas públicas y frecuentes cambios en el marco normativo y tributario. Es esencial modernizar las infraestructuras; las inversiones deben canalizarse a través de carteras de proyectos únicas y ser coherentes con las prioridades acordadas con la UE.

La **convergencia económica** es uno de los criterios principales para la adhesión a la UE. En el caso de los Balcanes Occidentales, esta convergencia es baja —se sitúa entre el 30 % y el 50 % de la media de la UE (en términos de paridad de poder adquisitivo)— y no aumenta con la rapidez suficiente. La experiencia de la quinta ronda de ampliaciones de la UE pone de

manifiesto los efectos positivos que, combinada con los Fondos Estructurales, tiene la adhesión al mercado único de la UE.



Fuente: Eurostat, Banco Mundial



Fuente: Eurostat, Banco Mundial

Para acelerar todavía más las reformas y lograr una mayor **convergencia socioeconómica** de los **Balcanes Occidentales** con la Unión Europea, y para ayudar a estos países a cumplir los requisitos de adhesión a la UE, la Comisión Europea propone un nuevo **Plan de Crecimiento para los Balcanes Occidentales**¹⁸ que adelantaría algunas de las ventajas y aportaría incentivos para profundizar en las reformas necesarias antes de la adhesión.

VI. COOPERACIÓN REGIONAL Y RELACIONES DE BUENA VECINDAD

Las relaciones de buena vecindad y la cooperación regional son elementos esenciales de los procesos de estabilización y asociación y de ampliación en los Balcanes Occidentales.

Tras la introducción con éxito del programa «**En itinerancia como en casa**» en las seis economías de los Balcanes Occidentales el 1 de julio de 2021, se adoptaron nuevas medidas preparatorias para **reducir las tarifas de itinerancia entre los Balcanes Occidentales y la UE**. En paralelo a la Cumbre de Tirana entre la UE y los países de los Balcanes Occidentales celebrada en diciembre de 2022, se adoptó una hoja de ruta para reducir los costes de itinerancia entre la UE y los Balcanes Occidentales. La primera reducción gradual de estas tarifas comenzó en octubre de 2023. La ambición última del proceso es reducir los precios de la itinerancia con la UE hasta un nivel próximo a los precios nacionales de aquí a 2027. El 31 de mayo de 2023, los operadores de telecomunicaciones de la UE y Moldavia acordaron reducir voluntariamente las tarifas de itinerancia a partir de enero de 2024, acercando Moldavia a la zona de «itinerancia como en casa».

Se ha llevado a cabo una importante labor técnica en todos los ámbitos cubiertos por la iniciativa del **mercado regional común**. Este trabajo, realizado bajo los auspicios del **Consejo de Cooperación Regional**, el **Acuerdo Centroeuropeo de Libre Comercio**

¹⁸ COM (2023) 691.

(ACELC) y el **Foro de Inversión para las Seis Cámaras de los Balcanes Occidentales (WB6)**, tiene por objeto permitir la libre circulación de personas y profesionales y la prestación de servicios electrónicos, además de facilitar el comercio y simplificar los procedimientos aduaneros en la región. En noviembre de 2022, en la Cumbre del Proceso de Berlín, los dirigentes del WB6 aprobaron una serie de «acuerdos de movilidad» que cubren los desplazamientos dentro de la región con documentos de identidad, el reconocimiento de los títulos de enseñanza superior y el reconocimiento de las cualificaciones profesionales. Tras su aplicación, estos tres acuerdos ofrecerán el derecho a «viajar, estudiar y trabajar» en toda la región. Con el apoyo activo de la Comunidad del Transporte y el ACELC, se han establecido nuevos carriles verdes y azules entre Italia, por un lado, y Montenegro y Albania, por el otro, así como entre Croacia, por un lado, y Montenegro y Bosnia y Herzegovina, por el otro. En términos más generales, la Comunidad del Transporte ha desempeñado un importante papel de apoyo a los Balcanes Occidentales en el proceso de ampliación a través de la aplicación del acervo pertinente de la UE en materia de transporte, apoyo que ofrecerá también a Ucrania, Moldavia y Georgia tras la asociación más estrecha de estos países con la Comunidad del Transporte. Sin embargo, los desacuerdos entre Serbia y Kosovo sobre cuestiones de estatuto siguieron impidiendo la adopción formal de un número cada vez mayor de proyectos de decisiones con importancia económica que ya habían sido técnicamente acordados en el marco del ACELC. La región debe mostrar su liderazgo político a la hora de terminar este trabajo y adoptar, entre todos los socios de los Balcanes Occidentales, acuerdos o decisiones jurídicamente vinculantes en beneficio de sus poblaciones y sus empresas. Ello requiere un esfuerzo conjunto para el establecimiento del mercado regional común, partiendo de las reglas y normas de la UE y evitando medidas unilaterales que pongan en peligro esta labor.

La **normalización** global de las **relaciones entre Kosovo y Serbia** mediante el Diálogo facilitado por la UE sigue siendo un aspecto clave para su futuro europeo y para la estabilidad de toda la región.

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.

En los Balcanes Occidentales, 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 y 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. En la UE no hay lugar para discursos incendiarios ni para el enaltecimiento de los criminales de guerra, sean del bando que sean.

Las relaciones entre **Turquía** y Grecia se fueron deteriorando hasta principios de 2023; sin embargo, la solidaridad mostrada por el pueblo y el Gobierno griegos tras los terremotos de febrero de 2023 dio lugar a una notable mejora de las relaciones. Se produjeron a continuación intercambios de alto nivel, incluidas reuniones de jefes de Estado.

Durante el período de referencia, Turquía no llevó a cabo ninguna actividad de perforación no autorizada en el Mediterráneo oriental.

Avanzar en el diálogo de buena fe y abstenerse de acciones unilaterales que resulten contrarias a los intereses de la UE y vulneren el Derecho internacional y los derechos soberanos de los Estados miembros de la UE son requisitos esenciales para garantizar un

entorno estable y seguro en el Mediterráneo oriental y el desarrollo de una relación cooperativa y mutuamente beneficiosa entre la UE y Turquía. Se espera que Turquía mantenga un compromiso inequívoco con las relaciones de buena vecindad, los acuerdos internacionales y la resolución pacífica de litigios conforme a la Carta de las Naciones Unidas, recurriendo, en caso necesario, a la Corte Internacional de Justicia.

La UE sigue comprometida con la defensa de sus intereses y de los de sus Estados miembros, así como con la preservación de la estabilidad regional.

Es de vital importancia que Turquía se comprometa 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 de su Consejo de Seguridad y en consonancia con el acervo de la UE y los principios en los que se fundamenta la UE. No deben adoptarse ninguna medida unilateral capaz de aumentar las tensiones en la isla y socavar el retorno al diálogo. Turquía debe revertir de inmediato todas las acciones y medidas adoptadas en relación con Varosha desde octubre de 2020 que sean contrarias a las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Además, debe cumplir urgentemente su obligación de aplicar de manera íntegra el Protocolo adicional del Acuerdo de Asociación UE-Turquía y avanzar hacia la normalización de las relaciones con la República de Chipre. Turquía siguió abogando por una solución de dos Estados contraria a las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La guerra de agresión de Rusia contra **Ucrania** ha repercutido en las relaciones con todos sus socios bilaterales y países vecinos. Las autoridades ucranianas han tratado de mantener y de seguir reforzando la cooperación y los vínculos diplomáticos con los países europeos.

En general, las relaciones de Ucrania con los países de los Balcanes Occidentales han mejorado, pese a las divergencias con Serbia y con la República Srpska (República serbia) de Bosnia y Herzegovina acerca de sus relaciones con Rusia. Las relaciones con Georgia se han tensado en cierta medida debido, sobre todo, a la desvinculación de Georgia respecto de las sanciones contra Rusia. Turquía sigue siendo un socio estratégico para Ucrania, con importantes lazos bilaterales tanto económicos como interpersonales, como demuestran el régimen bilateral de exención de visados y el acuerdo de libre comercio firmado en febrero de 2022. También ha sido un destacado participante en la Plataforma Internacional sobre Crimea de Ucrania.

A raíz de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, **Moldavia** intensificó la cooperación con Ucrania y Rumanía en materia de ayuda humanitaria a los refugiados ucranianos, seguridad energética, transporte y conectividad. Desde el inicio de la guerra, la Comisión Europea ha proporcionado más de 48 millones EUR en concepto de ayuda humanitaria a Moldavia para apoyar tanto a los refugiados ucranianos que viven ahora en ese país como a las familias moldavas que los acogen.

La cooperación bilateral con Ucrania siguió mejorando durante el período de referencia. Moldavia ha mostrado su solidaridad con Ucrania desde el inicio de la guerra de Rusia, ha votado a favor de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas y se ha adherido a una serie de declaraciones políticas de organizaciones internacionales que condenan la agresión militar. El país ha acogido y apoyado a un gran número de refugiados, dependiendo para ello en gran medida de los donantes humanitarios internacionales, y fomentado activamente el desarrollo de nuevas rutas comerciales en el marco de la iniciativa «Corredores solidarios». Tras la destrucción del embalse de Kajovka,

Moldavia ofreció asistencia bilateral a Ucrania para hacer frente a las consecuencias humanitarias de esa catástrofe.

Georgia ha mantenido relaciones diplomáticas con todos sus vecinos, excepto con la Federación de Rusia desde la guerra de 2008. Ambos países participan en las Conversaciones Internacionales de Ginebra, copresididas por la UE, las Naciones Unidas y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Georgia tiene una asociación estratégica con Turquía. Georgia sigue apoyando la integridad territorial y la soberanía de Ucrania, en particular mediante el copatrocinio de las correspondientes resoluciones de las Naciones Unidas, si bien no se ha alineado con las medidas restrictivas de la UE contra Rusia. La reanudación de los vuelos entre Rusia y Georgia y las condiciones sanitarias de la prisión en la que se halla recluido el expresidente georgiano Mijéil Saakashvili, ciudadano ucraniano, han dado lugar a tensiones diplomáticas adicionales.

Ucrania, Moldavia y Georgia siguen también participando activamente en la **Asociación Oriental**.

La cooperación territorial permite a los países candidatos a la adhesión colaborar entre sí y con los Estados miembros de la UE vecinos en sectores sociales y económicos clave. Más concretamente, los **programas de cooperación transfronteriza** crean oportunidades de diálogo y cooperación a los niveles locales de gobierno con la participación de las comunidades, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. La Estrategia de la UE para las regiones del Adriático y del Jónico y la Estrategia de la UE para la Región del Danubio han seguido contribuyendo a la cooperación entre los Estados miembros y los países candidatos, fomentando la capacidad administrativa para aplicar las diferentes políticas de la UE, incluida la de cohesión, y proporcionando una plataforma de cooperación.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

I.

1. En un **entorno geopolítico** en rápida evolución, la UE ha demostrado su capacidad de estar a la altura de las circunstancias consolidando su posición en la escena mundial. Acorde con el objetivo de la Unión de promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos, la ampliación de la UE sigue siendo un poderoso instrumento para impulsar la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos fundamentales. La existencia de una perspectiva de adhesión creíble y respaldada por méritos es el motor esencial de la transformación y, como tal, refuerza nuestra seguridad colectiva y nuestra prosperidad socioeconómica. Es esencial para fomentar la reconciliación y la estabilidad en el continente europeo. Respondiendo a la **llamada de la historia**, debemos trabajar ahora para **acelerar la ampliación de la UE y completar la Unión**.
2. La **política de ampliación de la UE ha cobrado ya un nuevo impulso**. La existencia de una firme perspectiva de adhesión a la UE para los Balcanes Occidentales, Ucrania, Moldavia y Georgia redunda en el interés político, económico y de seguridad de la propia UE y es fundamental en el contexto geopolítico actual.

Según recordaban los dirigentes de la UE en la Declaración de Granada¹⁹, «[l]a ampliación constituye [...] un motor para la mejora de las condiciones económicas y sociales de la ciudadanía europea y la reducción de las disparidades entre países, que debe

¹⁹ [Declaración de Granada](#)

fomentar los valores en los que se fundamenta la Unión.» También observaban que **tanto la UE como los futuros Estados miembros** tienen que estar preparados para una Unión todavía más amplia. Para ello, la Unión debe sentar las bases y acometer las reformas internas necesarias. Al mismo tiempo, es esencial que los países aspirantes intensifiquen sus esfuerzos de reforma, en particular en lo que respecta al Estado de Derecho, teniendo en cuenta que el proceso de adhesión se basa en los méritos y con la ayuda de la UE.

3. A lo largo del último año se han producido **importantes avances** en la agenda de ampliación de la UE.

El Consejo Europeo reconoció la perspectiva europea de **Ucrania, Moldavia y Georgia**. Los dirigentes de la UE decidieron conceder el estatuto de países candidatos a Ucrania y a la República de Moldavia, y también a Georgia una vez se hayan abordado en este país las prioridades especificadas en el Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Georgia.

Por lo que respecta a los **Balcanes Occidentales**, en julio de 2022 se celebraron las primeras conferencias intergubernamentales con Albania y Macedonia del Norte sobre las **negociaciones de adhesión**, a las que siguió el proceso de examen analítico o escrutinio del acervo de la UE. En diciembre de 2022, el Consejo Europeo concedió a Bosnia y Herzegovina el estatuto de **país candidato a la UE**, quedando entendido que el país aplicaría las medidas especificadas en la Comunicación de la Comisión de octubre de 2022 sobre la política de ampliación. En diciembre de 2022, **Kosovo** solicitó la adhesión a la UE. En la primavera de 2023, la UE aprobó la liberalización del régimen de visados para Kosovo, que entrará en vigor el 1 de enero de 2024.

4. Todos los países de la ampliación tienen ahora una **oportunidad histórica** para vincular firmemente su futuro a la Unión Europea. La Comisión está dispuesta a acelerar sus procesos de adhesión respectivos y a asegurarse de que la **próxima ampliación sea un catalizador del progreso**. La adhesión es y seguirá siendo un **proceso basado en los méritos** que depende totalmente de los avances objetivos logrados por cada país. El Estado de Derecho, la economía, el funcionamiento de las instituciones democráticas y la reforma de la Administración pública siguen siendo las piedras angulares de la política de ampliación. Los países que aspiren a la adhesión tendrán que actuar con una mayor determinación para aplicar las reformas necesarias y, aprovechando plenamente este nuevo impulso, realizar avances tangibles e irreversibles en los aspectos fundamentales.
5. Además, el crecimiento económico en muchos de esos países es demasiado lento, lo que está retrasando la convergencia con la UE. Para liberar el potencial de crecimiento de la región de los Balcanes Occidentales se requieren reformas estructurales concretas. La mejora de la situación en lo que respecta al Estado de Derecho y el entorno empresarial es fundamental para atraer el nivel de inversión suficiente y mejorar la integración comercial necesaria para impulsar el crecimiento y acercar la región a la UE. Por consiguiente, la Comisión propone, en paralelo, un nuevo **Plan de Crecimiento para los Balcanes Occidentales**²⁰. El plan consta de cuatro pilares que se sustentarán mutuamente: i) una mayor integración con el mercado único de la UE, que debe ir acompañada de ii) la apertura de los mercados a todos los países vecinos de los Balcanes Occidentales y la creación de un mercado regional común; iii) a fin de profundizar en las reformas en curso, las prioridades de inversión y las reformas se articularán en programas de reforma por

²⁰ COM(2023) 691; COM(2023) 692.

países que se basarán en los programas de reforma económica; iv) la ejecución de estas reformas desbloqueará el aumento de la ayuda financiera.

Las **cuestiones bilaterales**, en particular en los Balcanes Occidentales, no solo están frenando la integración económica regional, sino también ralentizando las sendas respectivas de los distintos países hacia la UE. Las cuestiones no resueltas generan un riesgo de inestabilidad e incluso de escalada, como demuestra el violento ataque perpetrado contra la policía el 24 de septiembre en Banjska, en el norte de Kosovo. Es por lo tanto esencial abordar las cuestiones pendientes y buscar soluciones aceptables para ambas partes. En este contexto, se insta tanto a Kosovo como a Serbia a participar de forma más constructiva en el diálogo facilitado por la UE en torno a la aplicación del Acuerdo sobre la senda hacia la normalización y su anexo de aplicación, así como en otros acuerdos alcanzados gracias a ese diálogo, sin más demora ni condiciones previas. Esta participación incluye la creación de la asociación o comunidad de municipios de mayoría serbia. La normalización de las relaciones es una condición esencial en la senda europea de ambas Partes. La falta de avances implica, tanto para la una como para la otra, el riesgo de perder importantes oportunidades.

6. **Turquía** sigue siendo un socio clave de la UE en ámbitos esenciales de interés común. 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 asociación cooperativa y mutuamente beneficiosa con Turquía.

En diciembre de 2022, el Consejo reiteró que Turquía seguía alejándose de la Unión Europea, y que, puesto que, de hecho, las negociaciones de adhesión habían llegado a un punto muerto, no se podía por el momento considerar la apertura ni el cierre de nuevos capítulos. Las circunstancias en las que se basó dicha valoración siguen estando de actualidad. En junio de 2023, el Consejo Europeo invitó al alto representante y a la Comisión a que presentaran al Consejo Europeo un informe sobre la situación de las relaciones entre la UE y Turquía, basándose en los instrumentos y las opciones definidos por el Consejo Europeo y con el fin de proceder de manera estratégica y prospectiva. Este informe se presentará en noviembre de 2023. La Comisión y el alto representante informarán al Consejo Europeo de la situación de las citadas etapas antes del final de 2024.

II.

7. En **Montenegro**, el compromiso político de las autoridades con el proceso de adhesión a la UE es la prioridad esencial para el país y, por lo general, se refleja en las políticas adoptadas. Ese compromiso se manifiesta, por ejemplo, en un índice constante de adaptación a la política exterior y de seguridad de la UE del 100 %. Montenegro ha contribuido a la gestión de los flujos migratorios mixtos hacia la UE, cooperando para ello en la ejecución del Plan de Acción de la UE para los Balcanes Occidentales. Sin embargo, en los dos últimos años, la inestabilidad política, las tensiones, el deficiente funcionamiento de las instituciones democráticas y judiciales y la ausencia de un gobierno definitivo han paralizado los procesos de toma de decisiones y la aplicación de las reformas, lo que ha dado lugar a una marcada ralentización de las negociaciones. 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.

La prioridad para seguir avanzando en las negociaciones de adhesión, antes de pasar al cierre provisional de otros capítulos o bloques temáticos, sigue siendo el **cumplimiento de los criterios de referencia intermedios** referentes al Estado de Derecho que se establecen en los capítulos 23 y 24. Para alcanzar este hito, Montenegro debe redoblar sus esfuerzos por abordar las cuestiones pendientes —especialmente en ámbitos críticos como son la libertad de expresión y de los medios de comunicación y la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada— y acelerar y profundizar las reformas tendientes a reforzar la independencia, la profesionalidad y la obligación de rendir cuentas del poder judicial, incluso en lo tocante a los nombramientos judiciales. La constitución del nuevo Parlamento y del nuevo Gobierno tuvo lugar a finales de octubre de 2023. El nuevo Gobierno debe concentrarse en llevar a cabo las reformas esenciales relacionadas con la UE que siguen pendientes, para lo que es fundamental que el Parlamento funcione correctamente. La actividad debe centrarse en la consecución de un amplio consenso político en torno a las reformas clave y en el refuerzo de la atención prestada a los principales objetivos para avanzar, en la práctica, en la agenda de integración de la UE.

8. En **Serbia**, el ritmo de las reformas se avivó tras la formación del nuevo Gobierno a finales de octubre de 2022, aunque los acontecimientos políticos consiguientes a los dos trágicos tiroteos masivos de mayo de 2023 lo ralentizó de forma temporal. En el ámbito del Estado de Derecho, Serbia tomó medidas para reforzar la independencia y la obligación de rendir cuentas del poder judicial mediante la adopción, en tiempo oportuno, de la legislación que da efecto a las enmiendas constitucionales de 2022. Además, elaboró y aprobó nuevos actos legislativos sobre los medios de comunicación cuya aplicación puede mejorar significativamente el entorno normativo. Mejoró su adaptación a la política de visados de la UE y derogó la Ley sobre procedimientos especiales de contratación pública para proyectos de infraestructuras lineales. La adopción y la aplicación de las reformas necesarias en el ámbito del Estado de Derecho exige seguir trabajando y asumir un compromiso político duradero. Se estableció el marco jurídico que permitirá la desagregación del sector del gas, pero se ha acumulado un considerable retraso. Serbia ha celebrado un acuerdo de libre comercio con China que plantea serios interrogantes. Serbia debe mejorar, con carácter prioritario, su adaptación a la política exterior y de seguridad común de la UE, incluidas las medidas restrictivas y las declaraciones sobre Rusia, y abstenerse de acciones y declaraciones que vayan en contra de las posiciones de la UE en materia de política exterior y otras cuestiones estratégicas. La valoración de la Comisión es que, conforme al marco de negociación, podrían haberse logrado muchos más avances en las negociaciones de adhesión. 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 los avances en las negociaciones de adhesión relativas a los distintos capítulos, por otra. La normalización de las relaciones es una condición esencial para la senda europea tanto de Serbia como de Kosovo y la falta de avances implica para ambos países el riesgo de perder grandes oportunidades.

Se mantiene la valoración de la Comisión conforme a la cual Serbia ha cumplido técnicamente los criterios de referencia para abrir el bloque temático 3 (competitividad y crecimiento inclusivo).

Los avances de Serbia en cuanto al Estado de Derecho y la normalización de las relaciones con Kosovo seguirán determinando el ritmo general de las negociaciones de adhesión. Se espera que, el próximo año, Serbia demuestre su inequívoca determinación de avanzar en el proceso de adhesión, acelerando su actividad encaminada a la ejecución de todas las reformas relacionadas con la adhesión a la UE. Se espera también que aborde las deficiencias existentes en el ámbito del Estado de derecho, especialmente en aspectos esenciales como el poder judicial, la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, la libertad de los medios de comunicación y la respuesta nacional a los crímenes de guerra. También debe realizar esfuerzos creíbles para acabar con la desinformación y la injerencia extranjeras y la manipulación de la información, reducir la dependencia de su sector energético respecto de Rusia, mejorar la cooperación con la UE en el ámbito de la migración y asumir la responsabilidad de una comunicación proactiva y objetiva sobre la UE. Serbia ha contribuido a la gestión de los flujos migratorios mixtos hacia la UE, cooperando para ello en la ejecución del Plan de Acción de la UE para los Balcanes Occidentales.

Además, ha seguido participando en el diálogo facilitado por la UE sobre la normalización de las relaciones con Kosovo, pero si desea avanzar en ese proceso debe demostrar un compromiso más firme, invertir más esfuerzos y hacer algunas concesiones. Serbia debe honrar sus compromisos para el diálogo y garantizar la plena aplicación de todos los acuerdos de diálogo anteriores y del Acuerdo sobre la senda hacia la normalización y su anexo de aplicación. Se espera que este país adopte una actitud más constructiva que facilite las negociaciones para un acuerdo de normalización global jurídicamente vinculante. También se espera su plena cooperación en las investigaciones sobre los violentos ataques perpetrados contra la policía de Kosovo el 24 de septiembre de 2023 y contra la KFOR el 29 de mayo. Los autores deben ser detenidos y llevados rápidamente ante la justicia, para lo que Serbia debe cooperar plenamente y adoptar todas las medidas necesarias.

9. Las autoridades de **Macedonia del Norte** han reiterado que la adhesión a la UE sigue siendo su objetivo estratégico. Como país negociador, Macedonia del Norte debe llevar a cabo las reformas relacionadas con la UE, en particular en los bloques considerados fundamentales, es decir, el poder judicial, la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada y la reforma de la Administración pública, incluidas la gestión de las finanzas públicas y la contratación pública. Determinadas modificaciones del Código Penal, que afectan a un gran número de casos de corrupción de alto nivel, han suscitado serias preocupaciones. Es de vital importancia reforzar la confianza en el sistema judicial y hacer frente sin vacilaciones a la corrupción, para lo cual es preciso acumular una sólida trayectoria de investigación, enjuiciamiento y condenas firmes de los casos de corrupción de alto nivel. El país ha seguido alineándose plenamente con todas las decisiones adoptadas por la UE en materia de política exterior y de seguridad común tras la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Macedonia del Norte ha contribuido a la gestión de los flujos migratorios mixtos hacia la UE, cooperando para ello en la ejecución del Plan de Acción de la UE para los Balcanes Occidentales.

Además, este país se ha comprometido a promover y aplicar, con carácter prioritario, los cambios pertinentes que permitan incluir en la Constitución a los ciudadanos que viven dentro de las fronteras del Estado pero que pertenecen a otros pueblos. El país es un buen ejemplo de sociedad multiétnica. Tras la primera Conferencia Intergubernamental con Macedonia del Norte sobre el proceso de negociaciones de adhesión a la UE, celebrada en julio de 2022, el examen analítico del acervo de la UE ha avanzado sin problemas. Macedonia del Norte ha participado activamente y mostrado un alto nivel de compromiso en ese proceso. En julio de 2023 se presentó al Consejo el informe del examen analítico del bloque temático 1: «Fundamentos».

A la luz de las Conclusiones del Consejo de julio de 2022, la Comisión espera con interés que se dé un seguimiento rápido y decisivo al informe analítico de dicho bloque temático —en lo que respecta también a las hojas de ruta del país en consonancia con el marco de negociación—, con vistas a abrir el primer bloque temático antes de que termine este año.

10. En **Albania**, las autoridades han declarado reiteradamente que la prioridad clave del país es su objetivo estratégico de adhesión a la UE. Albania ha seguido avanzando en las reformas del bloque temático «Fundamentos», prosiguiendo su reforma integral de la justicia, entre otras medidas. La Estructura Especializada contra la Corrupción y la Delincuencia Organizada (SPAK) logró nuevos resultados concretos. Continuó la buena cooperación con los Estados miembros y las agencias de la UE en la lucha contra la delincuencia organizada. Albania ha contribuido a la gestión de los flujos migratorios mixtos hacia la UE, cooperando para ello en la ejecución del Plan de Acción de la UE para los Balcanes Occidentales.

En calidad de miembro no permanente, Albania ha participado activamente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en particular como cosignataria de resoluciones en las que se condena la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. La plena adaptación de Albania a la política común y de seguridad exterior de la UE ha sido una clara señal de su decisión estratégica de adhesión a la UE y de su papel como socio fiable.

Tras la primera Conferencia Intergubernamental con Albania sobre el proceso de negociaciones de adhesión a la UE, celebrada en julio de 2022, el examen analítico del acervo de la UE ha avanzado sin problemas. Albania ha participado activamente y mostrado un alto nivel de compromiso en ese proceso. En julio de 2023 se presentó al Consejo el informe del examen analítico del bloque temático 1: «Fundamentos».

A la luz de las Conclusiones del Consejo de julio de 2022, la Comisión espera con interés que se dé un seguimiento rápido y decisivo al informe analítico de dicho bloque temático —en lo que respecta también a las hojas de ruta del país en consonancia con el marco de negociación—, con vistas a abrir el primer bloque temático antes de que termine este año.

11. La Comisión acoge con satisfacción los esfuerzos de reforma emprendidos por **Bosnia y Herzegovina** desde la reunión del Consejo Europeo de diciembre de 2022 en la que se concedió al país el estatuto de país candidato. La Comisión celebra también la rápida entrada en funciones de un nuevo Consejo de Ministros en enero de 2023. El compromiso público de los partidos políticos con el objetivo estratégico de integración europea ha arrojado resultados positivos.

Se tomaron medidas y se asumieron compromisos para cumplir las prioridades esenciales y las etapas especificadas en la Recomendación de la Comisión sobre el estatuto de país candidato. El Consejo de Ministros adoptó estrategias para luchar contra la delincuencia organizada, realizó una evaluación de riesgos actualizada, acompañada de un plan de acción de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, adoptó estrategias y planes de acción sobre migración y terrorismo, y designó un organismo de supervisión para la aplicación de la estrategia nacional de la respuesta a los crímenes de guerra. Bosnia y Herzegovina ha contribuido a la gestión de los flujos migratorios mixtos hacia la UE, cooperando para ello en la ejecución del Plan de Acción de la UE para los Balcanes Occidentales. El punto de contacto con Europol inició sus actividades en junio de 2023. El país promulgó nueva legislación, entre la que destaca la relativa a la integridad del poder judicial, mediante la introducción de modificaciones en el Alto Consejo Judicial y Fiscal; la prevención de la tortura (designación del Defensor del Pueblo como mecanismo nacional de prevención); extranjería; y libertad de acceso a la información, y adoptó el Plan de Acción en materia de Género. La adaptación a la política exterior y de seguridad común de la UE mejoró significativamente durante el período de referencia, pero queda mucho por hacer en lo que respecta a la aplicación de medidas restrictivas.

El compromiso público de los partidos de la coalición con el objetivo estratégico de la integración europea ha arrojado resultados positivos desde la concesión del estatuto de país candidato. Al mismo tiempo, algunas situaciones han evolucionado de forma negativa en la República Srpska. Dicha entidad instó a los jueces constitucionales a que dimitiesen y adoptó una ley por la que se decretaba la inaplicación de las resoluciones del Tribunal Constitucional, en contravención del ordenamiento constitucional y jurídico del país. Además, reintrodujo sanciones penales por difamación, restringiendo con ello la libertad de expresión y la libertad de los medios de comunicación. Está además pendiente un proyecto de ley en el que los grupos de la sociedad civil reciben el tratamiento de «agentes extranjeros»; de adoptarse, marcaría otro importante paso atrás en materia de derechos fundamentales. Las acciones secesionistas que menoscaban la unidad, la soberanía, la integridad territorial, el ordenamiento constitucional y la personalidad internacional del país socavan los avances en la adhesión a la UE.

Aún no se ha dado plena ejecución a varias resoluciones del Tribunal Constitucional, entre las que destacan las referentes a la propiedad estatal. Las asambleas de ambas entidades deben proceder rápidamente al nombramiento de jueces para lograr la plena composición del Tribunal Constitucional. El país debe finalizar urgentemente las reformas constitucionales y electorales pendientes. Siguen siendo necesarias reformas para adaptar la Constitución al Convenio Europeo de Derechos Humanos, de conformidad con la jurisprudencia *Sejdić-Finci*.

En general, se requieren esfuerzos adicionales para que Bosnia y Herzegovina cumpla las catorce prioridades clave establecidas en el Dictamen de la Comisión sobre su solicitud de adhesión a la UE y las etapas especificadas en la Recomendación de la Comisión sobre el estatuto de país candidato. La situación de las catorce prioridades clave se especifica en el informe correspondiente al país. La Comisión recomienda que las negociaciones de adhesión a la UE con Bosnia y Herzegovina se abran una vez se alcance el nivel necesario de cumplimiento de los criterios de adhesión.

La Comisión informará al Consejo sobre los progresos realizados en marzo de 2024 a más tardar.

12. Tras la solicitud de adhesión de **Kosovo** a la UE en diciembre de 2022, el Gobierno de ese país siguió impulsando su programa de reformas de la UE. Kosovo ha avanzado en el cumplimiento de las reiteradas recomendaciones de la UE acerca de la reforma electoral, que han dado lugar a la adopción de dos importantes leyes electorales. El país debe intensificar sus esfuerzos para reforzar el Estado de Derecho y la Administración pública y aumentar la resiliencia energética. Kosovo ha contribuido a la gestión de los flujos migratorios mixtos hacia la UE, cooperando para ello en la ejecución del Plan de Acción de la UE para los Balcanes Occidentales. Está previsto que la liberalización del régimen de visados para los ciudadanos de Kosovo entre en vigor el 1 de enero de 2024. La situación en el norte de Kosovo se ha visto afectada por varias crisis de intensidad variable. Los serbios de Kosovo dimitieron colectivamente de las instituciones de Kosovo en noviembre de 2022. Tras su retirada, en abril de 2023 se organizaron elecciones locales parciales en los cuatro municipios del norte de Kosovo. La escasa participación — en particular entre los miembros de la comunidad serbia de Kosovo— puso de manifiesto que estas elecciones no representan una solución política a largo plazo. Sigue siendo imperativo restablecer una situación que permita a los serbios de Kosovo participar activamente en la gobernanza local, los servicios de policía y el poder judicial en el norte de Kosovo. Deben celebrarse lo antes posible, de una manera plenamente inclusiva y con la participación incondicional de los serbios de Kosovo, elecciones locales anticipadas en los cuatro municipios. Kosovo tiene que iniciar un movimiento de distensión en el norte reduciendo la presencia permanente de sus fuerzas policiales especiales y cesando la expropiación de tierras y las órdenes de desahucio.

Kosovo ha seguido participando en el diálogo facilitado por la UE sobre la normalización de las relaciones con Serbia, pero si desea avanzar en ese proceso debe demostrar un compromiso más firme, invertir más esfuerzos y hacer algunas concesiones. Kosovo debe honrar sus compromisos para el diálogo y garantizar la plena aplicación de todos los acuerdos de diálogo anteriores y del Acuerdo sobre la senda hacia la normalización y su anexo de aplicación. Se espera que este país adopte una actitud más constructiva que facilite las negociaciones para un acuerdo de normalización global jurídicamente vinculante. La normalización de las relaciones es una condición esencial para la senda europea tanto de Serbia como de Kosovo y la falta de avances implica para ambos países el riesgo de perder grandes oportunidades.

13. **Turquía** es un país candidato y un socio clave para la UE. Las negociaciones para su adhesión siguen estancadas desde junio de 2018 de conformidad con las decisiones del Consejo Europeo, habida cuenta de que Turquía ha seguido alejándose de la UE. El diálogo sobre el Estado de Derecho y los derechos fundamentales sigue siendo una parte integrante de la relación entre la UE y Turquía. La negativa a ejecutar determinadas sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sigue siendo motivo de preocupación. 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 divergencias de opiniones con este país sobre determinadas cuestiones de política exterior. El país mantuvo un índice muy bajo, del 10 %, de alineación con la política exterior y de seguridad común de la UE. Turquía ha condenado la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y se ha implicado política y diplomáticamente propiciando el diálogo directo, trabajando en favor de la distensión y el alto el fuego,

facilitando la exportación de cereales ucranianos y el intercambio de presos y prestando una sólida y crucial asistencia militar a Ucrania. No obstante, siguió absteniéndose de alinearse con las medidas restrictivas adoptadas por la UE contra Rusia. Su retórica de apoyo al grupo terrorista Hamás tras los ataques perpetrados contra Israel el 7 de octubre de 2023 es totalmente contraria al enfoque de la UE.

Se espera que el país 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 y en consonancia con los principios en los que se fundamenta la UE. Es importante que Turquía reafirme su compromiso con las negociaciones sobre Chipre auspiciadas por las Naciones Unidas, en consonancia con las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, incluidos sus aspectos exteriores. Es también urgente que Turquía cumpla su obligación de garantizar una aplicación plena y no discriminatoria del Protocolo Adicional del Acuerdo de Asociación UE-Turquía.

Prosiguió la cooperación con Turquía en ámbitos de interés común esenciales como la lucha contra el terrorismo, la economía, la energía, la seguridad alimentaria, la migración y el transporte. 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. En noviembre de 2023, la Comisión y el alto representante presentarán al Consejo Europeo un informe en el que expondrán nuevas opciones que permitan desarrollar esta relación.

14. La Comisión acoge con satisfacción los importantes esfuerzos de reforma realizados por **Ucrania** desde el Consejo Europeo de junio de 2022 pese a la guerra de agresión de Rusia. La Comisión considera que Ucrania ha realizado importantes avances en las siete etapas expuestas en su Dictamen de junio de 2022 y ha adoptado medidas adicionales para complementar y mantener estos logros.

Ucrania ha establecido un sistema de preselección transparente y basado en los méritos para la designación de los jueces del Tribunal Constitucional y ha culminado una reforma de los órganos de gobernanza judicial centrada en la integridad. Ahora debe seguir aplicando las leyes adoptadas para seleccionar y designar a los jueces de los tribunales ordinarios y el Tribunal Constitucional. Ucrania ha intensificado la lucha contra la corrupción gracias a su continua y creíble trayectoria de investigaciones y condenas por corrupción y a la transparencia en el nombramiento de los directores de las principales agencias anticorrupción. Ha adoptado medidas sistémicas adicionales para garantizar la sostenibilidad de sus esfuerzos de lucha contra la corrupción, como el restablecimiento del sistema electrónico de declaración de patrimonio (aunque este todavía presenta ciertas carencias) y la aplicación del programa estatal de lucha contra la corrupción.

Ucrania ha reforzado su marco de lucha contra el blanqueo de capitales con medidas como la armonización de su legislación —en particular, la definición de «personas del medio político»— con las normas del GAFI, y ha adoptado un plan estratégico integral y un plan de acción para la reforma del sector de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Además, ha intensificado las medidas sistémicas contra los oligarcas en ámbitos como la competencia y la financiación de los partidos políticos mientras sigue aplazada la aplicación de la ley antioligárquica. Ucrania ha adaptado su legislación sobre medios de comunicación al Derecho de la UE. Ha seguido reforzando la protección de las minorías nacionales, en particular mediante la modificación de las leyes sobre minorías y sobre

educación; siguen pendientes de aplicación nuevas reformas acordes con las indicaciones de la Comisión de Venecia. Estos procesos de reforma deben ser inclusivos e implicar plenamente a los representantes de las minorías nacionales a lo largo de todas las etapas necesarias.

Si bien la introducción de la ley marcial ha dado lugar a la derogación de determinados derechos fundamentales, las medidas adoptadas son temporales y, en general, proporcionadas a la situación del país.

A la luz de los resultados obtenidos desde junio de 2022 en relación con los criterios políticos, tanto en el marco de las siete etapas como en otros ámbitos, la Comisión considera que Ucrania cumple en suficiente medida los criterios relativos a la estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague en 1993, siempre que prosiga sus esfuerzos de reforma y que aborde los requisitos restantes de las siete etapas. Sobre esta base, la Comisión recomienda que el Consejo inicie las negociaciones de adhesión con Ucrania. Además, la Comisión recomienda que el Consejo adopte el marco de negociación una vez que Ucrania haya:

- promulgado una ley propuesta por el Gobierno para aumentar la dotación de personal de la Oficina Nacional Anticorrupción de Ucrania;
- suprimido de la Ley de prevención de la corrupción las disposiciones que limitan las competencias de la NACP para seguir verificando los activos que ya han sido sometidos a un proceso de verificación y que restringen las competencias de la NACP para verificar los bienes adquiridos por los declarantes antes de incorporarse al servicio público, sin perjuicio de las normas aplicables a la seguridad nacional durante el período de guerra;
- promulgado una ley que regule las actividades de los grupos de presión en consonancia con las normas europeas, como parte del plan de acción antioligarquía;
- promulgado una ley que incorpore las recomendaciones restantes de la Comisión de Venecia de junio de 2023 y octubre de 2023 relacionadas con la Ley sobre las minorías nacionales, así como las recomendaciones de esta misma Comisión relacionadas con las leyes sobre la lengua estatal, los medios de comunicación y la educación.

Ucrania debe seguir luchando contra la corrupción y acumulando una trayectoria más larga de investigaciones y condenas por ese tipo de delitos.

La Comisión supervisará permanentemente los avances y el cumplimiento de las recomendaciones en todos los ámbitos relacionados con la apertura de negociaciones e informará al Consejo a más tardar en marzo de 2024. La Comisión está dispuesta a iniciar la actividad preparatoria, en particular el examen analítico del acervo y la preparación del marco de negociación.

15. La Comisión acoge con satisfacción los importantes esfuerzos de reforma realizados por **Moldavia** desde el Consejo Europeo de junio de 2022, pese a las profundas repercusiones en el país de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. La Comisión considera que Moldavia ha realizado importantes avances en las nueve etapas expuestas en su Dictamen

de junio de 2022 y adoptado medidas adicionales para complementar y mantener estos logros.

Moldavia ha puesto en marcha un ambicioso proceso de investigación de los órganos judiciales y fiscales que sienta las bases de su reforma integral de la justicia. Ha reformado su Tribunal Supremo y ha garantizado el funcionamiento del Consejo Supremo de la Magistratura con miembros debidamente habilitados mediante un proceso de investigación. Se ha reformado el marco institucional y legislativo de lucha contra la corrupción. El país ha adoptado nueva legislación en materia de recuperación de activos y lucha contra la delincuencia financiera y el blanqueo de capitales. La investigación de los oligarcas avanzó a buen ritmo y las condenas judiciales en rebeldía permitieron enjuiciar —con importantes incautaciones de activos— a los oligarcas implicados en el caso de fraude que drenó los recursos públicos de Moldavia.

Ha aumentado el número de casos de corrupción y delincuencia organizada investigados. También lo ha hecho el número de bienes de personas del medio político incautados. Moldavia ha implantado un enfoque sistémico para la desoligarquización que se materializa en un ambicioso plan de acción. La nueva legislación en materia electoral, penal, de medios de comunicación y de competencia refuerza la capacidad del país para luchar contra los intereses creados ilegítimos. Moldavia ha intensificado activamente la cooperación internacional con los Estados miembros y las agencias de la UE a través del Centro de Apoyo de la UE para la Seguridad Interior y la Gestión de Fronteras.

El país adoptó estrategias para la reforma de su Administración pública, reforzó la gestión de las finanzas públicas y estableció unos procesos interinstitucionales indispensables para gestionar las reformas. A pesar de las difíciles condiciones económicas, aumentó los salarios para retener y atraer al personal de la Administración pública. Moldavia reguló su marco de inversión pública y avanzó en la digitalización de sus servicios públicos y en la fusión voluntaria de los entes locales.

Moldavia ha seguido las recomendaciones de la OIDDH y de la Comisión de Venecia y ha implicado a la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones, a través en particular de una plataforma para el diálogo y de la participación ciudadana en el Parlamento. También ha reforzado la protección de los derechos humanos, en particular mediante la plena transposición a la legislación nacional del Convenio de Estambul.

A la luz de los resultados obtenidos desde junio de 2022 en relación con los criterios políticos, tanto en el marco de las nueve etapas como en otros ámbitos, la Comisión considera que Moldavia cumple en suficiente medida los criterios relativos a la estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague en 1993, siempre que prosiga sus esfuerzos de reforma y que aborde los requisitos restantes de las nueve etapas. Sobre esta base, la Comisión recomienda que el Consejo inicie las negociaciones de adhesión con Moldavia. Además, la Comisión recomienda que el Consejo adopte el marco de negociación una vez que Moldavia haya:

- seguido realizando avances significativos en la designación de jueces del Tribunal Supremo y miembros de los órganos de autogobierno judicial y fiscal, debidamente habilitados previa investigación, y en el nombramiento de un nuevo fiscal general mediante un proceso transparente y basado en los méritos;

- asignado recursos y estructuras adecuados a la Fiscalía Anticorrupción de Moldavia;
- emprendido nuevas medidas de desoligarquización, en particular mediante la normativa pertinente, como la relativa a los pagos en efectivo y a los flujos financieros.

Moldavia debe seguir luchando contra la corrupción y acumulando una trayectoria más larga de investigaciones y condenas por ese tipo de delitos.

La Comisión supervisará permanentemente los avances y el cumplimiento de las recomendaciones en todos los ámbitos relacionados con la apertura de negociaciones e informará al Consejo a más tardar en marzo de 2024. La Comisión está dispuesta a iniciar la actividad preparatoria, en particular el examen analítico del acervo y la preparación del marco de negociación.

16. La Comisión acoge con satisfacción los esfuerzos de reforma emprendidos por **Georgia** de acuerdo con la Constitución del país, que contempla su integración en la UE como prioridad nacional. La inmensa mayoría de los ciudadanos georgianos apoya el proceso de adhesión del país a la UE. Para alcanzar un consenso sobre cuestiones de interés nacional se requiere tanto una despolarización política como un diálogo más positivo del partido gobernante con los partidos de la oposición y la sociedad civil.

Georgia debe intensificar sus acciones para contrarrestar la desinformación y la manipulación de la información y las injerencias por parte de agentes extranjeros que van en contra de los valores de la UE y mejorar su índice de adaptación a la política exterior y de seguridad común de la UE.

En relación con las doce prioridades especificadas en el Dictamen de la Comisión Europea de junio de 2022, Georgia ha adoptado actos legislativos y políticas sobre igualdad de género y lucha contra la violencia dirigida a las mujeres, sobre la necesidad de tener en cuenta las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en las deliberaciones del Tribunal y sobre la delincuencia organizada. Ha nombrado a un nuevo Defensor del Pueblo.

Se han adoptado algunas medidas de procedimiento en el Parlamento para aumentar el control por parte de la oposición. La formación de un sólido consenso político entre partidos contribuiría a hacer frente a la polarización y acelerar la trayectoria europea de Georgia. Se adoptaron enmiendas a la legislación y al reglamento interno del Parlamento en relación con el funcionamiento y la rendición de cuentas de las instituciones estatales y con el marco electoral. La reforma judicial ha incluido medidas sobre la accesibilidad a las resoluciones judiciales, la motivación de los nombramientos judiciales, las medidas disciplinarias para los jueces y la selección de candidatos al Tribunal Supremo, pero sigue siendo necesaria una reforma integral del Consejo Superior de Justicia. Para que la Comisión de Venecia emita su dictamen, Georgia le ha notificado esta legislación y otros actos jurídicos fundamentales sobre el Código Electoral, la Oficina Anticorrupción, los Servicios Especiales de Investigación y el Servicio de Protección de Datos Personales, así como su plan de acción para la desoligarquización. Es además importante establecer, con la participación de expertos internacionales, un sistema de controles de integridad extraordinarios aplicables a todos los altos cargos del poder judicial, así como un sistema de declaración del patrimonio real.

Se adoptó un plan de acción para la desoligarquización que se ajusta a un enfoque sistémico y se retiró el enfoque «personalizado». Se creó una Oficina de Lucha contra la Corrupción. Georgia aumentó su cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada. En lo que se refiere al pluralismo de los medios de comunicación, un director de un medio de comunicación afín a la oposición fue puesto en libertad tras un indulto presidencial, y el Parlamento aprobó enmiendas a la Ley de Radiodifusión para adaptarla a la legislación de la UE. Se adoptó una estrategia para la protección de los derechos humanos y se elaboró el correspondiente plan de acción. Se celebró un memorando de cooperación entre el Parlamento y algunos representantes de la sociedad civil para enmarcar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de elaboración de políticas.

A la luz de los resultados obtenidos desde junio de 2022, tanto en el marco de las doce prioridades como en otros ámbitos, la Comisión recomienda que el Consejo conceda a Georgia el estatuto de país candidato, siempre que se adopten las siguientes medidas:

- luchar contra la desinformación y la manipulación de la información y la injerencia extranjeras dirigidas contra la UE y sus valores;
- mejorar la adaptación de Georgia a la política exterior y de seguridad común de la UE;
- seguir abordando la cuestión de la polarización política, en particular mediante una actividad legislativa más inclusiva con respecto a los partidos de la oposición en el Parlamento, en lo que se refiere en particular a la legislación relacionada con la integración europea de Georgia;
- garantizar un proceso electoral libre, justo y competitivo, especialmente cara a 2024, y seguir plenamente las recomendaciones de la OSCE/OIDDH; ultimar las reformas electorales, incluida la que garantiza una representación adecuada del electorado, con suficiente antelación respecto de las elecciones;
- seguir mejorando la fiscalización parlamentaria, en particular la ejercida sobre los servicios de seguridad; garantizar la independencia institucional y la imparcialidad de las instituciones clave, en particular la administración electoral, el Banco Nacional y la Comisión de Comunicaciones;
- culminar y llevar a la práctica una reforma judicial holística y eficaz que incluya una reforma integral del Consejo Superior de Justicia y de la Fiscalía, en fiel aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Venecia y mediante un proceso transparente e inclusivo;
- seguir trabajando por la eficacia y garantizando la independencia institucional y la imparcialidad de la Oficina Anticorrupción, el Servicio Especial de Investigación y el Servicio de Protección de Datos Personales; atender las recomendaciones de la Comisión de Venecia relacionadas con dichos organismos mediante un proceso inclusivo; establecer una sólida trayectoria de investigación de casos de corrupción y delincuencia organizada;
- mejorar el plan de acción vigente para aplicar un enfoque multisectorial y sistémico a la desoligarquización, en consonancia con las recomendaciones de la Comisión de Venecia y siguiendo un proceso transparente e inclusivo en el que participen los partidos de la oposición y la sociedad civil;

- mejorar la protección de los derechos humanos, recurriendo en particular a la aplicación de una estrategia ambiciosa al respecto y garantizando la libertad de reunión y de expresión. Abrir investigaciones imparciales, eficaces y oportunas en los casos de amenazas contra la seguridad de grupos vulnerables, los profesionales de los medios de comunicación y los activistas de la sociedad civil, y llevar ante la justicia a los organizadores y autores de actos violentos; u consultar a la sociedad civil y colaborar con ella, otorgándole una participación significativa en los procesos legislativos y de elaboración de políticas y garantizando su libre funcionamiento.

VIII. ANEXOS

- 1. Fundamentos del proceso de adhesión**
- 2. Principales logros del Plan Económico y de Inversión para los Balcanes Occidentales.**
- 3. Principales logros del Plan Económico y de Inversión: visión global para Ucrania, Moldavia y Georgia.**
- 4. 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.**
- 5. Datos estadísticos.**