

Bruselas, 31 de octubre de 2024
(OR. en)

15112/24

ELARG 153
COWEB 168
COEST 597

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	31 de octubre de 2024
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2024) 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 2024 sobre la política de ampliación de la UE

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2024) 690 final.

Adj.: COM(2024) 690 final

Bruselas, 30.10.2024
COM(2024) 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 2024 sobre la política de ampliación de la UE

{SWD(2024) 690 final} - {SWD(2024) 691 final} - {SWD(2024) 692 final} -
{SWD(2024) 693 final} - {SWD(2024) 694 final} - {SWD(2024) 695 final} -
{SWD(2024) 696 final} - {SWD(2024) 697 final} - {SWD(2024) 698 final} -
{SWD(2024) 699 final}

I. PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS

Veinte años después de la mayor ampliación de la historia de la UE, que supuso la entrada de diez nuevos Estados miembros, la adhesión a la UE sigue siendo un motor clave para la **seguridad, la paz, la estabilidad y la prosperidad a largo plazo en Europa**. Es un proceso que sigue promoviendo **valores comunes** como la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos fundamentales, al tiempo que fomenta el **crecimiento económico**. Las perspectivas verosímiles de adhesión a la UE impulsan las reformas y son un factor esencial de **reconciliación**. La importancia de la integración europea quedó todavía más patente durante la pandemia de COVID-19, situación que puso de relieve la interconexión de Europa y la necesidad de hacer frente juntos a los retos mundiales. Las tres solicitudes de adhesión presentadas por los vecinos orientales de la UE a raíz de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania en 2022 y las consiguientes decisiones del Consejo Europeo son un nuevo testimonio del peso geopolítico de la ampliación de la UE.

Se abre ahora la oportunidad histórica, para **diez de nuestros socios, de vincular su futuro al de la UE**: seis países de los Balcanes Occidentales, Turquía, Ucrania, la República de Moldavia¹ y Georgia. El proceso de ampliación está **basado en los méritos** y depende de los progresos objetivos individualmente realizados por cada uno de los socios. Requiere la determinación de aplicar reformas irreversibles en todos los ámbitos regulados por el Derecho de la UE —con especial hincapié en los **fundamentos del proceso de ampliación**— y relacionados con la democracia, la primacía de la ley, los derechos fundamentales, una economía de mercado eficiente y resistente a las presiones competitivas en la UE y una Administración pública capaz de aplicar el corpus legislativo de la UE. Los países que opten por adherirse a la UE deben asumir y promover plena e inequívocamente los valores de la UE, adaptándose además a la política exterior y de seguridad común de la UE.

En 2024, el **proceso de ampliación tomó un nuevo impulso y entró en una nueva fase**. Tras la decisión adoptada en el Consejo Europeo de diciembre de 2023 de entablar negociaciones con **Ucrania y Moldavia**, el 25 de junio de 2024 se celebraron las primeras conferencias intergubernamentales que abrieron el proceso de negociación con ambos países. A continuación, la Comisión dio comienzo a las reuniones bilaterales de análisis del acervo, que ahora se están sucediendo a toda marcha. Una vez adoptada la decisión del Consejo por la que se reconoció que **Montenegro** había cumplido los criterios de referencia provisionales para los capítulos relativos al Estado de Derecho, la Conferencia Intergubernamental de 26 de junio comunicó los criterios de referencia para el cierre de dichos capítulos. Así se allanó también el camino para empezar a cerrar provisionalmente los capítulos de negociación. Las sesiones de análisis del acervo concluyeron con las correspondientes a **Albania y Macedonia del Norte** a finales de 2023. El 15 de octubre de 2024 se abrió el bloque temático «Fundamentos básicos» con Albania.

En marzo de 2024, el Consejo Europeo decidió iniciar las negociaciones de adhesión con **Bosnia y Herzegovina**. Se solicitó a la Comisión que preparase el marco de negociación con vistas a su adopción por el Consejo una vez que el citado país hubiera adoptado todas las medidas pertinentes expuestas en la Recomendación de la Comisión de octubre de 2022. En diciembre de 2023, el Consejo Europeo concedió a **Georgia** el estatuto de país candidato. Sin embargo, la línea de actuación seguida por el Gobierno de este país desde la primavera de 2024 ha puesto en peligro el avance de Georgia por la senda hacia la UE, paralizando *de facto* el proceso de adhesión. El Consejo sigue estudiando la solicitud de adhesión presentada por **Kosovo*** en diciembre de 2022.

El impulso dado a la ampliación ha ido acompañado de una **colaboración renovada** con los países aspirantes, a través, en particular, de la **progresiva integración** de estos en el mercado único de la UE. Esta integración es un mecanismo facilitador de la adhesión (que no una alternativa a esta), ya

¹ En lo sucesivo, «Moldavia».

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

que aporta a los países de la ampliación que estén preparados en sectores concretos los beneficios socioeconómicos tangibles de la pertenencia a la UE incluso antes de la adhesión. Como prueba de su compromiso con la colaboración antes mencionada, la UE ha reforzado significativamente su apoyo financiero a los países socios.

El 1 de marzo de 2024 entró en vigor el **Mecanismo para Ucrania**². Con la guerra de agresión a gran escala de Rusia contra Ucrania como telón de fondo, este instrumento financiero apunala los esfuerzos de Ucrania por mantener la estabilidad macrofinanciera, promueve su recuperación y apoya las reformas con vistas a la futura adhesión a la Unión. Siempre y cuando Ucrania cumpla los requisitos de reforma previamente acordados, el Mecanismo le aportará una asistencia coherente, previsible y flexible entre 2024 y 2027. El Mecanismo tiene una dotación de **50 000 millones EUR** en subvenciones y préstamos y se basa, para su ejecución, en el **Plan para Ucrania**, estrategia de reforma e inversión elaborada por este país y avalada por el Consejo el 14 de mayo de 2024. Hasta la fecha³, se han desembolsado 12 400 millones EUR en concepto de financiación con cargo al Mecanismo para Ucrania y se han aprobado inversiones por valor de 1 400 millones EUR que se financiarán con cargo al Marco de Inversión, que forma parte integrante del citado Mecanismo.

La Comisión adoptó el **Plan de Crecimiento para los Balcanes Occidentales**⁴ en noviembre de 2023. El 25 de mayo de 2024 entró en vigor el **Mecanismo de Reforma y Crecimiento**⁵, componente integral del Plan de Crecimiento dotado con **6 000 millones EUR**. La finalidad del nuevo Plan de Crecimiento es complementar el Plan Económico y de Inversión para la región⁶ para contribuir a aumentar su convergencia económica con la UE y acelerar las reformas relacionadas con los fundamentos del proceso de adhesión. Prevé la integración gradual de la región en ámbitos específicos del mercado único de la UE, a reserva de los necesarios avances en cuanto a la integración económica regional, a la adaptación al acervo pertinente de la UE y al establecimiento de capacidades y procedimientos administrativos suficientes. Basado en la lógica de la iniciativa NextGenerationEU y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el Mecanismo de Reforma y Crecimiento aportará nuevos incentivos para las reformas socioeconómicas clave y relacionadas con la ampliación acordadas en el ambicioso programa de reformas elaborado a medida de cada beneficiario. Una vez cumplidas las distintas etapas de reforma y las condiciones esenciales, se inyectarán en los presupuestos nacionales retribuciones financieras que se complementarán con inversiones específicas en las transiciones ecológica y digital, el sector privado y el desarrollo del capital humano a través del Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales.

La ejecución del Plan de Crecimiento y del Mecanismo está ya en marcha y ha dado lugar en la región a una significativa movilización política a la vista de los cuantiosos beneficios que aportará el Plan de Crecimiento. Hasta la fecha, cinco de los seis beneficiarios han presentado sus programas de reforma, los cuales han sido aprobados por la Comisión en octubre de 2024. Está previsto que las transferencias de prefinanciación correspondientes se efectúen en el momento de la entrada en vigor del Mecanismo y los acuerdos de préstamo con cada uno de los beneficiarios y del cumplimiento de las condiciones de prefinanciación.

En octubre de 2024, la Comisión Europea adoptó un **plan de crecimiento específico para Moldavia**⁷ con el que apoyar sus reformas socioeconómicas, sus inversiones y su adaptación al acervo y los valores de la Unión.

² Reglamento 2024/792

³ Octubre de 2024

⁴ COM(2023) 691

⁵ Reglamento 2024/1449

⁶ COM(2020)641

⁷ COM(2024)470

Conforme a lo anunciado por la presidenta Von der Leyen en su discurso sobre el estado de la Unión de 2023, la Comisión amplió en 2024 la cobertura del Informe sobre el Estado de Derecho a algunos países de la ampliación (Albania, Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia).

Turquía es un país candidato y un socio clave de la UE entre cuyos objetivos estratégicos destaca la adhesión a la UE. Pese a ello, las negociaciones de adhesión con este país están paralizadas desde 2018 en cumplimiento de la correspondiente decisión del Consejo. Turquía no ha invertido la tendencia negativa de continuado deterioro de los principios democráticos observada en los últimos años. Persisten profundas reservas por parte de la UE en cuanto a los ámbitos de los derechos fundamentales y el Estado de Derecho, incluida la independencia del poder judicial. Al mismo tiempo, la aplicación de las recomendaciones incluidas en la Comunicación conjunta sobre la situación de las relaciones políticas, económicas y comerciales entre la UE y Turquía⁸ está avanzando en consonancia con las Conclusiones del Consejo Europeo de abril de 2024 de manera gradual, proporcionada y reversible. 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. Desde este punto de vista, la Unión Europea otorga una particular importancia a la fructífera reanudación de las conversaciones destinadas a lograr una solución al problema de Chipre como factor capaz de mejorar la cooperación entre la UE y Turquía.

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 la importancia de que estos armonicen su actuación con la **política exterior y de seguridad común** (PESC). Albania, Montenegro, Macedonia del Norte y Bosnia y Herzegovina alcanzaron o mantuvieron una plena adaptación a la PESC. La aplicación de sanciones en Bosnia y Herzegovina sigue suponiendo un reto. Kosovo prosiguió el proceso de adaptación de forma unilateral. El índice global de adaptación de Ucrania y Moldavia ha aumentado significativamente. Las pautas de adaptación de Serbia se han mantenido prácticamente sin cambios, pero el país siguió cooperando con la UE en la cuestión de la elusión de las sanciones. Se espera de Serbia que, con carácter prioritario, cumpla su compromiso y mejore su índice de adaptación a la PESC de la UE, incluidas las medidas restrictivas, en consonancia con su marco de negociación, y que evite toda acción y declaración que vaya en contra de las posiciones de la UE en materia de política exterior. El índice de adaptación de Georgia a la PESC sigue siendo bajo, pero el país también cooperó con la UE en la lucha contra la elusión de sanciones. Turquía no avanzó en este ámbito y sus índices de adaptación a la PESC durante el período de referencia siguieron siendo muy bajos. Turquía ha aplicado determinadas medidas para poner coto a la elusión, a través de su territorio, de las sanciones aplicadas por la UE contra Rusia, y deberá seguir cooperando activamente con la UE en este asunto.

Prosiguieron las cumbres y las reuniones de alto nivel con los socios de la ampliación, siendo dignas de mención la **Cumbre UE-Balcanes Occidentales** celebrada en diciembre de 2023 y la tercera reunión de la **Comunidad Política Europea** mantenida el 18 de julio de 2024. Se congregaron en esta última aproximadamente 50 dirigentes europeos, incluidos algunos de países candidatos y candidatos potenciales, con el fin de dialogar sobre los esfuerzos conjuntos en pro de la paz y la seguridad, así como sobre la resiliencia energética y la migración en Europa.

II. PREPARACIÓN PARA UNA UNIÓN MÁS AMPLIA

La ampliación es una oportunidad histórica tanto para los países adherentes como para los actuales Estados miembros y la UE en su conjunto. Una Unión más amplia y más fuerte presenta importantes ventajas socioeconómicas, políticas y de seguridad.

Además, aporta una mayor garantía de **estabilidad política, seguridad y paz en el continente**. Al centrarse en los fundamentos del proceso de adhesión, la UE fomenta las reformas políticas y el fortalecimiento de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho en los países candidatos y

⁸ JOIN(2023)50

candidatos potenciales. Facilita una mejor cooperación en materia de migración y gestión de las fronteras, seguridad y lucha contra la delincuencia organizada, el terrorismo y las amenazas híbridas que resulta esencial para garantizar la integridad y la seguridad del espacio Schengen. Además, la ampliación fomenta el entendimiento mutuo entre todos los pueblos de Europa, lo que promueve la reconciliación y la paz.

La ampliación de la Unión reforzará el peso de esta en el contexto mundial y su influencia geopolítica, lo que le permitirá desempeñar **un papel todavía más significativo en la escena internacional**. Además, al convertirse en un actor regional de mayor importancia, una UE ampliada podrá también ejercer una mayor influencia en su vecindad, proyectando estabilidad y prosperidad, además de impulsar la cooperación económica en torno a sus fronteras exteriores.

La ampliación de la UE aportará beneficios **socioeconómicos de gran calado** a sus miembros actuales y futuros. El aumento del número de consumidores en el mercado único ofrecerá a las empresas grandes oportunidades de expansión y ampliará su libertad de comercio. Por otra parte, los nuevos mercados abrirán nuevas posibilidades de inversión para las empresas, creando así un círculo virtuoso de fomento del crecimiento en las economías actuales y futuras de los miembros.

Observemos el caso específico de los Balcanes Occidentales: dado que la región está rodeada por Estados miembros de la UE, su adhesión conlleva una considerable **simplificación de los acuerdos comerciales y de transporte**, así como una intensificación del control de la cadena de suministro de mercancías en un contexto de normas comunes para los productos, ausencia de controles personales en el espacio Schengen ampliado, inexistencia de procedimientos aduaneros para las mercancías e integración de las redes de infraestructuras. Esta simplificación reduciría significativamente los costes de logística y podría contribuir a que los países adherentes se convirtieran en grandes nodos de transporte. La libre circulación de mercancías, productos agroalimentarios y acuáticos y otros productos de consumo que cumplan las normas de calidad y seguridad requeridas dará a los consumidores acceso a una gama más amplia de productos seguros.

La ampliación contribuirá a la **competitividad de la economía de la UE** y aumentará su capacidad de hacer frente a los retos mundiales, entre los que se cuentan las transiciones ecológica y digital. La edad media de la población de los países adherentes es inferior a la de la UE, por lo que la ampliación contribuirá a crear una mano de obra más joven y numerosa. Al mismo tiempo, una cooperación y unos intercambios todavía más estrechos entre científicos, estudiantes y empresas facilitará una mejor puesta en común del talento y la capacidad intelectual y el aprovechamiento de estos activos para la investigación y la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías.

La integración de los nuevos mercados en las **cadena de valor de la UE** facilitará aún más la deslocalización cercana. Además, el **acceso a los recursos naturales** —incluidas las materias primas— y su **explotación responsable** en los miembros potenciales facilitarán la aplicación de nuevas tecnologías y la implementación de la transición ecológica en el continente. Por otra parte, las asociaciones sobre materias primas⁹ tienen por objeto apoyar el desarrollo de nuevas industrias locales y empleos de alta calidad en los países socios, respetando plenamente las estrictas normas medioambientales y sociales y atendiendo al mismo tiempo, con total transparencia, a las necesidades de las comunidades locales. Los recursos naturales relacionados con la energía (incluidas la energía eólica y solar) contribuirán a los esfuerzos de la UE por culminar su transición hacia las energías renovables y garantizar la cobertura de su demanda de energía.

Obtener estos beneficios requiere de los **países candidatos y candidatos potenciales una preparación** exhaustiva sustentada en un firme y sostenido compromiso político. También implica establecer salvaguardias que impidan toda involución en el proceso de reforma y en los mecanismos

⁹ En aplicación del plan de acción sobre las materias primas y la Ley de Materias Primas Fundamentales, la Comisión ha empezado a construir una serie de asociaciones sobre esa cuestión, proceso del que forman parte los memorandos de entendimiento firmados con Ucrania en 2021 y con Serbia en 2024.

de transición para compensar las posibles repercusiones de la existencia de importantes brechas en la convergencia económica.

Al mismo tiempo, la ampliación requiere una reflexión interna en la UE y una labor de preparación de sus órganos. El 20 de marzo, la Comisión Europea adoptó una **Comunicación sobre las reformas previas a la ampliación y las revisiones de las políticas**¹⁰ que contribuye al debate en curso sobre las reformas internas que la UE deberá llevar a cabo. Examina las implicaciones de una UE más amplia en cuatro ámbitos clave (valores, políticas, presupuesto y gobernanza) y sienta las bases para las revisiones de las políticas previas a la ampliación. Por último (aunque no menos importante), la ampliación debe ir acompañada de acciones de comunicación específicas destinadas a informar a la opinión pública sobre el proceso, tanto en la UE como en los países candidatos.

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

En las conclusiones y recomendaciones de la presente Comunicación, la Comisión evalúa, siguiendo la metodología revisada¹¹, los **avances globales en los preparativos y negociaciones de adhesión**, y propone los pasos que deben darse en cada país.

Se han abierto todos los capítulos de negociación con **Montenegro**, tres de los cuales han sido provisionalmente cerrados. En el mes de junio, Montenegro alcanzó un hito importante con la evaluación positiva del cumplimiento de los criterios de referencia provisionales para los capítulos relativos al Estado de Derecho. La conferencia intergubernamental con Montenegro celebrada el 26 de junio de 2024 allanó el camino para el cierre provisional de los capítulos de negociación.

De los treinta y cinco capítulos de negociación, **Serbia** tiene abiertos veintidós, dos de los cuales están provisionalmente cerrados. Los frecuentes ciclos electorales en Serbia han repercutido de forma negativa en la continuidad y la rapidez del avance de las reformas relacionadas con la adhesión a la UE, la cual sigue siendo declarada un objetivo estratégico por las autoridades. El camino hacia la apertura de nuevos bloques temáticos con Serbia dependerá sobre todo del progreso y el ritmo de las reformas en el ámbito del Estado de Derecho y de la normalización de las relaciones con Kosovo.

Albania y Macedonia del Norte 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 a base de continuos progresos en las reformas. Tras las primeras conferencias intergubernamentales celebradas con estos dos países en julio de 2022, las reuniones para el examen analítico de los seis bloques temáticos concluyeron con éxito en diciembre de 2023. Basándose en los informes de los exámenes analíticos de la Comisión, el Consejo comunicó a cada país, en el otoño de 2023, los criterios de referencia para la apertura de negociaciones sobre el bloque temático 1 (Fundamentos básicos).

A finales de 2023, **Albania** presentó sus hojas de ruta para la reforma de la Administración pública y el Estado de Derecho, documentos que permitieron abrir el grupo temático «Fundamentos básicos» con ocasión de la segunda Conferencia Intergubernamental en octubre de 2024. Albania presentó también su hoja de ruta sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas en septiembre de 2024.

En diciembre de 2023, **Macedonia del Norte** adoptó las hojas de ruta sobre el Estado de Derecho y la reforma de la Administración pública. La adopción del plan de acción para la protección de las minorías sigue pendiente.

Entre tanto, la Comisión presentó al Consejo nuevos informes de exámenes analíticos sobre ambos países: en mayo de 2024 para el bloque temático 2 (Mercado interior) y en octubre de 2024 para el

¹⁰ COM(2024) 146 final

¹¹ COM(2020) 57 final

bloque temático 6 (Relaciones exteriores) y el bloque temático 3 (Competitividad y crecimiento inclusivo).

Atendiendo a la recomendación de la Comisión, el Consejo Europeo decidió en diciembre de 2023 entablar con **Bosnia y Herzegovina** las negociaciones de adhesión a la UE una vez se alcanzase el nivel necesario de cumplimiento de los criterios de adhesión. Como refleja el informe de la Comisión de marzo de 2024, Bosnia y Herzegovina ha avanzado en la adopción de reformas relacionadas con la UE y logrado una plena adaptación a la política exterior de la UE. Sin embargo, la evolución de los acontecimientos en la **República Srpska** frenó este impulso favorable, a causa sobre todo de la adopción, en el mes de abril, de leyes propias sobre elecciones, referendos e inmunidad, a la persistencia en el no reconocimiento de la autoridad y las resoluciones del Tribunal Constitucional y a la continua retórica secesionista.

A la vista de los resultados obtenidos desde 2022, el 12 de marzo de 2024 la Comisión consideró que Bosnia y Herzegovina había alcanzado el grado necesario de cumplimiento de los criterios de adhesión. Basándose en la recomendación de la Comisión, el Consejo Europeo decidió, el 22 de marzo de 2024, entablar las negociaciones de adhesión a la UE con ese país. De forma consiguiente a esta decisión, la Comisión celebró el 24 de abril de 2024 una primera reunión introductoria para explicar las etapas del proceso de adhesión y, en particular, la actividad de análisis. La dinámica de reforma quedó estancada entre abril y octubre de 2024. La Comisión está preparando el marco de negociación con vistas a su adopción por el Consejo una vez se hayan adoptado todas las medidas pertinentes expuestas en la Recomendación de la Comisión de octubre de 2022.

Desde el 1 de enero de 2024, los titulares de pasaportes biométricos **de Kosovo** disfrutaban de una exención de visado para viajar a la UE, ventaja a la que desde octubre de 2024 se acogen también los titulares de pasaportes serbios expedidos por la Dirección de Coordinación serbia. Kosovo mantuvo su compromiso con la introducción de reformas relacionadas con la adhesión a la UE.

Prosiguieron las tensiones en el norte de Kosovo tras el violento ataque perpetrado contra la policía de Kosovo por una banda armada el 24 de septiembre de 2023, que supuso la escalada de violencia más grave de los últimos años. Otras crisis se desencadenaron por los problemas derivados de las expropiaciones de tierras por parte del Estado en el norte del país; por la adopción de un reglamento del banco central sobre las transacciones en efectivo que afecta negativamente a los serbios de Kosovo y a otras comunidades no mayoritarias; por las operaciones policiales de cierre de oficinas de organismos gestionados desde Belgrado que se dedican a prestar asistencia a comunidades no mayoritarias, y por el mantenimiento de la prohibición de importar mercancías de origen serbio, vigente desde junio de 2023, que afecta de manera desproporcionada a las empresas de la comunidad serbia de Kosovo. Estas cuestiones deterioraron todavía más las relaciones entre el Gobierno y la comunidad serbia de Kosovo. Las medidas relativas a Kosovo impuestas en 2023 por la UE siguieron en vigor durante el periodo de referencia; El alto representante ha recomendado su levantamiento.

En diciembre de 2023, el Consejo Europeo decidió entablar negociaciones de adhesión con **Ucrania**. Una vez adoptadas las cuatro medidas restantes —según lo indicado por la Comisión en su Recomendación de 8 de noviembre de 2023— pudo celebrarse la primera conferencia intergubernamental el 25 de junio de 2024. A pesar de la continua guerra de agresión de Rusia, Ucrania mantuvo su firme compromiso con las reformas en numerosos sectores. El Plan para Ucrania aprobado en abril de 2024, que hace las veces de estrategia global de reforma, contribuyó a reforzar los compromisos más amplios enmarcados en el proceso de ampliación. Con el Mecanismo para Ucrania, la UE sigue vinculando su apoyo financiero para la recuperación con la realización de las reformas necesarias para levantar la economía ucraniana y respaldar al país en su camino hacia la adhesión. Según lo enunciado en los compromisos conjuntos UE-Ucrania en materia de seguridad firmados en junio de 2024, el apoyo a la seguridad, la resiliencia y la defensa, así como al proceso de adhesión de Ucrania a la UE, el apoyo a las reformas y la ayuda macrofinanciera, humanitaria y de reconstrucción son intervenciones que se refuerzan mutuamente. Por su parte, Ucrania se comprometió a seguir emprendiendo reformas acordes con su trayectoria hacia la UE, en particular en los sectores de la seguridad, la defensa y la inteligencia.

La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y las acciones híbridas contra **Moldavia** han desencadenado grandes retos. Pese a ello, Moldavia ha seguido avanzando constantemente por su senda de adhesión a la UE. En diciembre de 2023, el Consejo Europeo decidió entablar negociaciones de adhesión con **Moldavia**. Una vez adoptadas las tres medidas restantes —según lo indicado por la Comisión en su Recomendación de 8 de noviembre de 2023— pudo celebrarse la primera conferencia intergubernamental el 25 de junio. La Comisión y Moldavia han elaborado conjuntamente un Plan de Crecimiento que impulsará el apoyo a las prioridades de reforma e inversión y ampliará determinados beneficios de la participación en el mercado único. El pueblo moldavo votó el 20 de octubre de 2024 en un referéndum sobre la adhesión a la UE y en las elecciones presidenciales. La propuesta de consagrar la adhesión a la UE en la Constitución contó con el apoyo del 50,38 % de los votantes. El 3 de noviembre se celebrará la segunda vuelta de las elecciones presidenciales entre los dos candidatos que obtuvieron la puntuación más alta en la primera vuelta.

Entre febrero y mayo de 2024 se celebraron reuniones explicativas del **acervo** de la UE con Ucrania y Moldavia; las reuniones de **examen analítico** bilaterales arrancaron en el mes de julio, tras la presentación de los marcos de negociación a ambos países en las conferencias intergubernamentales de junio.

El Consejo Europeo concedió a **Georgia** el estatuto de país candidato en diciembre de 2023, dando por supuesto que se tomaran las nueve medidas establecidas en la Recomendación de la Comisión de 8 de noviembre de 2023. En efecto, el Gobierno de ese país elaboró un plan de acción específico para llevar a cabo las nueve medidas y manifestó su compromiso con el avance en las reformas relacionadas con la UE. Sin embargo, desde marzo de 2024 han venido produciéndose cambios preocupantes que no se compadecen con el compromiso declarado por el Gobierno con la senda hacia la UE, como, por ejemplo, la decisión de resucitar la Ley de transparencia de la influencia extranjera y su posterior adopción, el 28 de mayo, y la adopción del paquete legislativo sobre los valores familiares y la protección de los menores, el 17 de septiembre. Basándose en sus Conclusiones de 27 de junio, el Consejo Europeo reiteró el 17 de octubre de 2024 su honda preocupación ante la línea de actuación emprendida por el Gobierno georgiano, que es contraria a los valores y principios en los que se fundamenta la UE. El Consejo Europeo ha recordado que esta línea de actuación pone en peligro la trayectoria europea de Georgia e interrumpe, de facto, el proceso de adhesión.

El 26 de octubre, los ciudadanos georgianos votaron en las elecciones parlamentarias. Las conclusiones preliminares de la Misión Internacional de Observación Electoral conjunta dirigida por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE pusieron de manifiesto varias deficiencias que se produjeron en un entorno tenso y muy polarizado. Entre ellas se encuentran las recientes enmiendas legislativas que afectan al proceso electoral, las circunstancias que a menudo comprometen el secreto del voto, las incoherencias en los procedimientos y los actos de intimidación y presión sobre los votantes que repercutieron de forma negativa en la confianza pública en el proceso. Estas conclusiones preliminares confirman la necesidad de una reforma electoral integral, lo que ya se puso de relieve en anteriores recomendaciones clave.

Turquía sigue siendo un socio clave para la UE, además de un país candidato y con el que las relaciones de la UE han cobrado impulso durante el último año. Conforme a lo expuesto en las Conclusiones del Consejo Europeo de abril de 2024, la UE ha retomado el diálogo con Turquía en una serie de ámbitos de interés común. Estos contactos tienen por objeto avanzar en la aplicación de las recomendaciones formuladas en la Comunicación conjunta de 2023 de la Comisión y el alto representante sobre las relaciones políticas, económicas y comerciales entre la UE y Turquía¹² de manera gradual, proporcionada y reversible. A lo largo del último año, se han mantenido diálogos de alto nivel sobre migración y seguridad, agricultura, salud e investigación e innovación, que han discurrido en paralelo a un alto nivel de comunicación entre la Comisión y Turquía. Además, se celebró la primera reunión del diálogo de alto nivel sobre comercio conforme a las recomendaciones emitidas en la Comunicación conjunta. Prosiguió, además, una positiva cooperación en materia de

¹² JOIN(2023) 50 final

gestión de la migración con la Administración turca, basada en la Declaración UE-Turquía de 2016, que, pese a ciertos escollos de ejecución, arrojó resultados. Uno de los próximos pasos debería ser la celebración de la próxima reunión del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Seguridad. La UE perseverará en sus esfuerzos por salvar las diferencias esenciales y buscar la cooperación con Turquía en todos los ámbitos que redunden en beneficio de ambas partes, como la unión aduanera, la gestión de la migración, la paz y la seguridad, las transiciones ecológica y digital, la agricultura y el desarrollo rural, la inversión y la conectividad. La participación constructiva de la propia Turquía será fundamental para avanzar en los diversos ámbitos de cooperación determinados en la Comunicación conjunta.

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 los llamados «fundamentos» del proceso de adhesión a la UE. Unas reformas verosímiles y unos logros irreversibles en cuanto a estos fundamentos básicos son aspectos esenciales para que los ciudadanos disfruten de igualdad ante la ley y de una protección adecuada de sus derechos y libertades fundamentales. La consolidación de los resultados en estos ámbitos es crucial para que los países de la ampliación puedan avanzar en sus sendas de adhesión respectivas. La seguridad jurídica y la buena gobernanza constituyen también la base desde la que se impulsa la competitividad y se crean las condiciones para las inversiones extranjeras directas, el progreso socioeconómico y la prosperidad. La estabilidad de las instituciones es también un factor esencial para el cumplimiento del acervo de la UE en todos los sectores, incluida la gestión de la considerable ayuda financiera que proporciona la UE. A lo largo del pasado año, se observaron avances en las reformas relacionadas con los fundamentos básicos, en particular en Montenegro, Albania, Moldavia y Ucrania.

La inclusión de algunos países de la ampliación en el Informe sobre el Estado de Derecho a partir de 2024 (Albania, Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia) contribuye a la aplicación de las recomendaciones del paquete de ampliación, en particular en lo que respecta a los esfuerzos por reformar los sistemas judiciales, los marcos de lucha contra la corrupción, el pluralismo y la libertad de los medios de comunicación, y los sistemas de controles y equilibrios, y ayuda a las autoridades a seguir dando pasos significativos en el proceso de adhesión, objetivo para el que los informes anuales sobre la ampliación seguirán proporcionando orientaciones y recomendaciones. La Comisión incluirá a otros países de la ampliación en el Informe sobre el Estado de Derecho a medida que vayan estando preparados, según lo manifestado por la presidenta Von der Leyen en sus orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029.

Poder judicial y derechos fundamentales

Los esfuerzos sostenidos de algunos países por **reformular la justicia** de forma eficaz y llevar a cabo labores de control han desembocado en el refuerzo de la independencia y la obligación de rendición de cuentas del **poder judicial**, en particular en Albania, Moldavia y Ucrania. Bosnia y Herzegovina también ha puesto en marcha los preparativos necesarios para la implantación de controles de integridad de todos los estamentos judiciales. Sin embargo, en la mayoría de los países persistieron las amenazas a la independencia judicial. Prosiguen también las tentativas de injerencia política indebida, lo que afecta a la credibilidad del poder judicial ante la población. La mejora de la calidad y la eficiencia del poder judicial sigue siendo una prioridad. Numerosos países de la ampliación se enfrentan también a importantes retos que inciden en la calidad y la eficiencia de su sistema judicial: retrasos en la administración de justicia, dificultades para cubrir las vacantes abiertas y financiación insuficiente. Varios de estos países han reformado su sistema de formación judicial, pero algunos de ellos no cumplen las normas europeas. Deben mantenerse las medidas de digitalización de la administración de justicia con el fin de implantar sistemas de información y gestión de casos o de perfeccionar los existentes, aumentar la especialización e introducir salvaguardias frente a toda manipulación, a fin de reforzar la independencia y la imparcialidad.

La corrupción sigue siendo un problema en los sectores tanto público como privado de los países de la ampliación. La lucha contra la corrupción sigue siendo una prioridad para los gobiernos de los países candidatos. Los riesgos relacionados con la captura del Estado son el reto más difícil de abordar y requiere urgentes y decididas respuestas por parte de los gobiernos. La estabilidad democrática y el desarrollo económico se ven afectados por la corrupción de alto nivel y la influencia indebida de los oligarcas que, junto a las redes de delincuencia organizada, intentan infiltrarse en diversos sectores. A pesar de algunos avances en cuanto al refuerzo de los mecanismos jurídicos e institucionales, la corrupción sigue afectando a numerosos sectores que van desde el poder judicial, la Administración pública y la contratación pública hasta la economía en general e incluyen sectores vulnerables como la energía, la sanidad, la construcción y los medios de comunicación. Estas cuestiones requieren enfoques sistémicos y globales apoyados en un verdadero compromiso político y una visión a largo plazo para mejorar la transparencia y la integridad. También precisan de estrategias de lucha contra la corrupción y evaluaciones de riesgos en sectores clave aplicadas de forma sistemática. Lamentablemente, no se dispone, en el conjunto de los servicios públicos, de sistemas eficaces de declaración del patrimonio, prevención de conflictos de intereses y transparencia de la titularidad real, ni de medidas de integridad. Los organismos de lucha contra la corrupción necesitan mejores recursos, mandatos más sólidos e independientes y libertad con respecto a las injerencias e influencias políticas indebidas. Es preciso intensificar las actuaciones dirigidas a investigar y perseguir eficazmente los casos de corrupción, especialmente los de alto nivel, y garantizar la incautación y el decomiso de los activos de origen delictivo. Además, es necesario aplicar un enfoque sistémico al proceso de desoligarquización para limitar la influencia excesiva de los intereses creados en la vida económica, política y pública. El entorno propicio para el periodismo de investigación y la sociedad civil debe mejorarse y ser objeto de una continua protección.

Los **derechos fundamentales** están, en amplia medida, consagrados en la ley y amparados por ella en toda la región de la ampliación. Sus países han ratificado los principales instrumentos internacionales y europeos en materia de derechos humanos y libertades fundamentales y han tomado medidas para armonizar su legislación con el acervo de la UE. Esa **armonización** presenta, no obstante, **ciertas lagunas**, en particular en lo que se refiere a la libertad de expresión, la igualdad de género, la no discriminación, los delitos motivados por el odio y las manifestaciones de odio, la protección de datos, los derechos procesales de las personas sospechosas y acusadas en procesos penales y los derechos de las víctimas de delitos. Las leyes sobre influencias o agentes extranjeros infringen los derechos humanos y las libertades fundamentales, **en particular los derechos a la libertad de asociación y expresión**. Persisten también ciertos escollos a la hora de garantizar la **aplicación efectiva** de la legislación y los instrumentos de las políticas de derechos fundamentales, así como la eficacia de los mecanismos de reparación. Todos los países deben redoblar sus esfuerzos por aplicar las recomendaciones de los organismos de supervisión internacionales y europeos, en particular en lo que respecta a las condiciones de internamiento. También deben garantizar la ejecución de las sentencias del **Tribunal Europeo de Derechos Humanos**. En muchos países de la región, **instituciones como el Defensor del Pueblo** y otros organismos independientes se esfuerzan por cumplir su papel de control de las medidas estatales destinadas a respetar, proteger y promover los derechos humanos. Dicho esto, todavía es preciso aumentar su independencia funcional y sus recursos y mejorar el grado de aplicación de sus recomendaciones.

La **libertad de expresión**, la libertad de los medios de comunicación y el pluralismo son pilares fundamentales de una sociedad democrática. Pese a ciertos cambios legislativos, el sector de los medios de comunicación sigue marcado, en varios países, por la concentración de los medios de comunicación y la influencia política, lo que socava el pluralismo, la independencia y la calidad del periodismo y aboca a la polarización. Se han tomado algunas medidas para hacer frente a la intimidación y la violencia contra periodistas; es preciso crear una trayectoria de aplicación sistemática de estas medidas. Se observa un aumento del uso de demandas estratégicas contra la participación pública (DECPP) dirigidas a periodistas y a la sociedad civil en varios países de la región.

Se han promulgado leyes que **prohíben la discriminación**, pero es preciso aumentar los esfuerzos para luchar contra este fenómeno, especialmente cuando afecta a las personas lesbianas, gais,

bisexuales, transgénero, intersexuales y queer (LGBTIQ), a la población gitana y a otras minorías. Es preciso también velar por que no se debilite la legislación de lucha contra la discriminación y defensa de los derechos fundamentales. En consonancia con los requisitos del Convenio de Estambul, la mayoría de estos países están actualizando las políticas de igualdad de género y los marcos legislativos destinados a prevenir y combatir la **violencia de género** y la violencia doméstica. No obstante, la violencia de género sigue siendo motivo de honda preocupación en muchos de ellos, y los servicios de apoyo a las víctimas todavía son insuficientes y están infrafinanciados. Es preciso, además, tomar medidas urgentes para consolidar la integración de los **sistemas de protección de la infancia** y acelerar la **desinstitucionalización** de los niños y los adultos con discapacidad.

Justicia, libertad y seguridad

Los avances en materia de **justicia, libertad y seguridad** y cooperación policial y judicial entre la UE y los países de la ampliación siguieron evolucionando favorablemente, si bien persisten ciertos retos. Deben mejorar, en general, los esfuerzos de los países de la ampliación por trazar un **historial creíble de investigaciones proactivas, persecución y condenas firmes de la delincuencia organizada y la corrupción, especialmente la de alto nivel**. Los Balcanes Occidentales y Turquía siguen siendo centros de origen y plataformas de actividades delictivas y grupos delictivos que también operan en la UE. Estos países son importantes puntos de tránsito para la trata de seres humanos, el tráfico ilícito de migrantes y el contrabando de mercancías, en particular drogas ilícitas y tabaco. Los grupos de delincuencia organizada de los Balcanes Occidentales son importantes agentes del tráfico internacional de drogas que conecta Europa Occidental con América Latina.

Pese a los esfuerzos de los socios de los Balcanes Occidentales para prevenir el uso indebido y el tráfico de armas de fuego y luchar contra estas actividades, los Estados miembros de la UE siguen identificando a esta región como una importante fuente de armas cuya entrada en la UE se produce de forma ilegal. La aplicación de la segunda fase de la hoja de ruta regional para un mejor control de las armas pequeñas y ligeras resulta crucial a este respecto.

Pese a los esfuerzos desplegados por Ucrania, Moldavia y Georgia para luchar contra la delincuencia organizada, existen en estos países grupos organizados que se dedican al tráfico ilícito de migrantes, la trata de seres humanos, el contrabando de mercancías, el tráfico de drogas y armas, la delincuencia cibernética y otros delitos, como el fraude documental.

En muchos países de la ampliación, las capacidades operativas y las herramientas de la guardia de aduanas y fronteras siguen siendo insuficientes para hacer frente a estos retos. El nivel de eficacia en la lucha contra la delincuencia organizada varía entre los países de la ampliación, aunque ha aumentado la cooperación entre las autoridades policiales de la UE y las de dichos países.

En el momento de su admisión en la UE, los países candidatos y candidatos potenciales deben disponer de sistemas nacionales de gobernanza de Schengen plenamente operativos. Esto requiere la elaboración de un plan de acción de Schengen apoyado por un control y un seguimiento funcionales. La decisión de suprimir los controles sobre las personas en las futuras fronteras interiores comunes de la UE estará supeditada al cumplimiento de requisitos objetivos adicionales, extremo que se comprobará en el marco del mecanismo de evaluación de Schengen.

La **lucha contra la delincuencia económica y el blanqueo de capitales** resulta insuficiente, al igual que la capacidad de recuperación de activos, incluida la incautación de criptoactivos. También son insuficientes en numerosos países de la ampliación las investigaciones financieras y la capacidad de las unidades responsables. La armonización y la aplicación efectivas de la legislación contra el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y la recuperación de los activos —incluida la creación de los organismos de recuperación de activos y el refuerzo de las competencias de localización y decomiso— siguen presentando niveles desiguales. Es preciso intensificar las medidas destinadas a poner coto a los beneficios ilícitos de las redes delictivas, a mejorar la transparencia de la titularidad real y a reforzar el acceso interinstitucional a las bases de datos pertinentes y el intercambio internacional de información, lo que incluye el fortalecimiento de la infraestructura digital. Turquía ultimó su plan de acción para subsanar las deficiencias estratégicas detectadas en la

lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y, por lo tanto, ya ha salido de la «lista gris» del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

El terrorismo, el extremismo violento y la radicalización siguen planteando retos. En el Foro Ministerial UE-Balcanes Occidentales sobre Justicia y Asuntos de Interior, celebrado en octubre de 2023, se asumió el compromiso de renovar el Plan de Acción Conjunto en materia de Lucha contra el Terrorismo en los Balcanes Occidentales, habida cuenta de las amenazas emergentes, y se está trabajando en un nuevo plan. Los países de la ampliación deben garantizar que los actos de terrorismo se tipifiquen como delitos y se castiguen en sus ordenamientos jurídicos penales nacionales. Es preciso redoblar los esfuerzos destinados a prevenir la radicalización, en particular en las estructuras locales y en las cárceles, efectuar un seguimiento tras la liberación de delincuentes terroristas y luchar eficazmente contra los contenidos terroristas y extremistas en línea.

Las **amenazas híbridas** siguen siendo un reto que afecta a la situación política y a la seguridad de los países de la ampliación, especialmente los que atraviesan ciclos electorales. Entre estas amenazas se incluyen la manipulación de la información y la injerencia por parte de agentes extranjeros y los ataques físicos y cibernéticos, en particular los dirigidos contra infraestructuras críticas. Estas amenazas, que registraron un fuerte aumento a raíz de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, siguen planteando un riesgo considerable, por lo que se ha reforzado el apoyo y la cooperación de la UE.

Funcionamiento de las instituciones democráticas

Unas instituciones democráticas consolidadas son un factor esencial para garantizar la estabilidad y un pilar central del proceso de adhesión. Numerosos países de la ampliación siguieron viéndose afectados por la desconfianza y por una marcada polarización. En ellos, la función de control parlamentario del poder ejecutivo siguió siendo débil, circunstancia que repercute negativamente en el proceso legislativo y obstaculiza los nombramientos en organismos públicos. En muchos países, el proceso electoral sigue requiriendo reformas con arreglo a la recomendación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) / Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH), todavía pendiente de aplicación. Dicho esto, se observó una evolución positiva en Montenegro y en Moldavia.

Por lo que se refiere a la sociedad civil, si bien los marcos jurídicos por los que se rige la libertad de asociación suelen ajustarse a las normas internacionales, en la práctica, las organizaciones de la sociedad civil no siempre pueden registrarse y desarrollar su actividad libremente, ya que en algunos países esta se inscribe en un entorno restringido o difícil.

Reforma de la Administración pública

Siguen aplicándose las recomendaciones formuladas en 2023 sobre la **reforma de la Administración pública (RAP)**, aunque los avances generales se mantienen bastante limitados. El mayor de los retos guarda relación con el funcionamiento de la Administración pública y la gestión de los recursos humanos (y con la politización); la falta de reformas sigue provocando una elevada rotación del personal. Esta situación ha afectado de forma general a la elaboración y la aplicación de las políticas de reforma, incluidas las que se enmarcan en el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales y el Mecanismo para Ucrania, y sigue siendo un gran escollo para asumir las obligaciones que implica la adhesión a la UE. En Ucrania, estos retos se ven amplificados por las consecuencias de la incesante guerra de agresión de Rusia. A fin de garantizar una rendición de cuentas suficiente, es necesario adoptar nuevas medidas para la coordinación institucional de la RAP y el refuerzo de las instituciones de supervisión.

En el ámbito de la **gestión de las finanzas públicas (GFP)**, todos los países han establecido un marco estratégico creíble y pertinente de reforma que incluye un mecanismo de seguimiento y coordinación periódico. En Bosnia y Herzegovina se mantuvo por primera vez un diálogo sobre la política de GFP. Los principales retos están relacionados con: i) la gestión de la inversión pública; ii) la vigilancia de los riesgos fiscales; iii) la mejora de la disciplina fiscal; iv) la vinculación de la planificación

estratégica con los marcos presupuestarios a medio plazo y la mejora de su credibilidad; v) el mayor refuerzo de los controles internos de las finanzas públicas, y vi) el aumento de la transparencia presupuestaria.

Es esencial que las autoridades estadísticas nacionales faciliten datos oficiales fiables en tiempo oportuno. Por consiguiente, el refuerzo de la capacidad de los **sistemas estadísticos nacionales** sigue siendo un elemento clave del proceso de reforma.

Migración

La UE mantiene su firme compromiso con la cooperación y el apoyo a los Balcanes Occidentales y Turquía mediante un enfoque global que permita abordar la migración irregular, incluida la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos, la mejora de la gestión de las fronteras, la cooperación en relación con los sistemas de asilo y protección y la intensificación del trabajo en materia de retorno. Si bien los flujos migratorios irregulares a lo largo de las rutas de los Balcanes Occidentales han disminuido, este fenómeno exige una constante vigilancia, 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.

En 2023, el número de cruces ilegales de fronteras con destino a la UE desde los Balcanes Occidentales disminuyó un 31 % en comparación con 2022, tendencia a la baja que se duplicó con creces en el primer semestre de 2024¹³. Conforme a lo establecido en el **Plan de Acción de la UE para los Balcanes Occidentales**, presentado en diciembre de 2022 por la Comisión Europea, el apoyo de esta a la región se centra en la gestión de las fronteras, la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos, el aumento de los retornos y la cooperación en lo relativo a los sistemas de asilo, protección y acogida, así como en la armonización con la política de visados de la UE, que es uno de los compromisos asumidos por los socios de los Balcanes Occidentales en sus programas de reforma enmarcados en el Plan de Crecimiento. Durante el período de referencia se negociaron, firmaron o llevaron a la práctica nuevos acuerdos sobre el estatuto que permiten a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) desplegar equipos adicionales de la Guardia Europea de Fronteras y Costas en los Balcanes Occidentales. La ayuda prestada por la UE a los Balcanes Occidentales en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos está arrojando resultados operativos.

Aunque el número de llegadas irregulares desde Turquía a las islas griegas ha aumentado significativamente en comparación con 2022, las llegadas desde Turquía a Chipre e Italia disminuyeron considerablemente en 2023. La Comisión está aplicando el Plan de Acción de la UE para la ruta del Mediterráneo Oriental, adoptado en octubre de 2023. La UE sigue apoyando los **importantes esfuerzos de Turquía** que le han permitido acoger a 3,6 millones de refugiados, procedentes principalmente de Siria, y está cooperando con las autoridades de dicho país para prevenir la migración irregular. La aplicación de la Declaración UE-Turquía de marzo de 2016 y del acuerdo de readmisión UE-Turquía siguen siendo elementos centrales de la cooperación entre ambas partes.

La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania sigue causando un desplazamiento masivo de población **dentro de Ucrania y en toda la región circundante**; los países que la componen han seguido acogiendo refugiados ucranianos, contribuyendo con ello a los esfuerzos de protección e integración.

Economía

En 2023, la mayoría de las diez economías de la ampliación **repuntaron tras los grandes retos económicos y sociales** a los que se enfrentaron como consecuencia de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, lo que pone de manifiesto su alto grado de resiliencia. A pesar de la continua

¹³ Fuente: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex).

destrucción y del elevado número de víctimas civiles, el PIB de Ucrania aumentó un 5,3 % más de lo previsto en 2023. En el marco del nuevo Plan para Ucrania, el país se comprometió a aplicar un amplio conjunto de reformas para mantener la estabilidad macroeconómica, fomentar la recuperación y avanzar en la senda hacia la UE. En la mayoría de los países de los Balcanes Occidentales, el crecimiento del PIB real se ralentizó, si bien se mantuvo sólido en algunos de ellos (6 % en Montenegro, 3,4 % en Albania, 3,3 % en Kosovo y 2,5 % en Serbia) y fue más modesto en otros (1,6 % en Bosnia y Herzegovina y 1 % en Macedonia del Norte). Turquía y Georgia también registraron fuertes tasas de crecimiento del PIB, del 5,1 % y el 7,5 %, respectivamente, mientras que Moldavia empezó a recuperarse de la profunda recesión que experimentó en 2022, con un crecimiento modesto del 0,7 %.

Tras alcanzar unas cotas máximas en 2022, la **inflación se redujo** en todos los países de la ampliación, fenómeno principalmente impulsado por la bajada de los precios internacionales de las materias primas y el endurecimiento de las políticas monetarias. En Turquía se ha acogido favorablemente el cambio hacia unas políticas económicas más convencionales y estrictas registrado desde mediados de 2023. Determinados aspectos estructurales del **mercado laboral**, como la amplia brecha de género, la inadecuación de las cualificaciones y la elevada proporción de trabajo no declarado siguen planteando retos que afectan al entorno empresarial, a la mano de obra y al crecimiento global de las diez economías. El refuerzo del diálogo social y de las capacidades de los interlocutores sociales sigue siendo una medida útil para hacer frente a estos retos.

Es cada vez más importante que los diez países de la ampliación **aceleren las reformas estructurales** para posibilitar un crecimiento sostenible a medio plazo y avanzar en el cumplimiento de los criterios económicos de adhesión a la UE. Para ello, deben garantizar la existencia de economías de mercado funcionales y demostrar la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas internas del mercado de la UE. Las políticas económicas también deben apoyar los ambiciosos objetivos de las transiciones ecológica y digital. La aplicación de las políticas de descarbonización y resiliencia sigue siendo una parte esencial de la armonización con las normas de la UE.

V. CONVERGENCIA ECONÓMICA Y SOCIAL E INTEGRACIÓN ACELERADA

El PIB per cápita de los Balcanes Occidentales, Ucrania, Moldavia y Georgia se mantiene en niveles cercanos o inferiores al 50 % del de la UE, con un ritmo de convergencia lento. Al mismo tiempo, la experiencia de la quinta ronda de ampliaciones de la UE, llevada a cabo en 2004, pone de manifiesto los efectos positivos de la adhesión al mercado único de la UE y a los fondos estructurales sobre la **convergencia económica**. Esta consideración subyace al espíritu actual de las relaciones entre la UE y los países de la ampliación, que se centra en las inversiones en infraestructuras y en la mejora del entorno empresarial, así como en **el avance en cuanto a la integración en partes específicas del mercado único de la UE**. Este objetivo se está persiguiendo a través de instrumentos específicos, como el Plan de Crecimiento para los Balcanes Occidentales y los acuerdos de asociación, que incluyen el establecimiento de zonas de libre comercio de alcance amplio y profundo con Ucrania, Moldavia y Georgia. Esta integración acelerada debe ir acompañada de la adaptación al acervo pertinente y del refuerzo de las capacidades administrativas.

Para seguir acelerando las reformas y la **convergencia socioeconómica** de los **Balcanes Occidentales** con la UE y ayudar a estos países a cumplir los requisitos de adhesión a esta, la Comisión adoptó un **Plan de Crecimiento para los Balcanes Occidentales**. Su objetivo es ofrecer por anticipado algunas de las ventajas de la pertenencia a la UE, además de nuevos incentivos para la reforma. Así, se centra en la integración gradual de nuestros socios de la región en el mercado único de la UE incluso antes de su adhesión a esta; en el refuerzo de la cooperación económica regional y en la activación de reformas estructurales en los ámbitos del Estado de Derecho, el entorno empresarial, las transiciones ecológica y digital y el desarrollo del capital humano. Estas reformas serán recompensadas a través del Mecanismo de Reforma y Crecimiento.

La aplicación del Plan de Crecimiento avanza a todo ritmo, lo que infunde una nueva dinámica a la región. La perspectiva de beneficiarse de algunos aspectos del mercado único de la UE antes de la

adhesión —siempre que se produzcan avances concretos en la adopción del acervo pertinente, las reformas estructurales y la cooperación económica regional— ha estrechado las relaciones entre los países de la región a través de **las reuniones periódicas mantenidas entre ministerios y dirigentes**¹⁴. Esas reuniones se dedican a cuestiones de ejecución y son organizadas de forma rotatoria por los socios de los Balcanes Occidentales, con la participación de la UE. Entre las medidas de integración acelerada que se han puesto en marcha hasta la fecha se incluyen las solicitudes de adhesión a la zona única de pagos en euros (SEPA), los corredores verdes para acelerar el despacho de mercancías en las fronteras entre la UE y los Balcanes Occidentales, los acuerdos específicos sobre evaluación de la conformidad y aceptación de productos industriales, la creación de carteras nacionales de identidad y de una cartera de identidad digital de los Balcanes interoperables con las carteras europeas de identidad digital, la reproducción de la iniciativa Wi-Fi4EU en los Balcanes Occidentales, la inclusión de la región en los centros europeos de innovación digital y la cooperación en el marco de la Alianza Europea de Medicamentos Esenciales. La posibilidad de que Albania y Montenegro pasen a ser miembros de la SEPA antes de que termine 2024, seguidos por otros socios de los Balcanes Occidentales en 2025, podría aportar a estos países considerables ventajas.

El acceso al mercado único de la UE está supeditado a que la región intensifique sus esfuerzos de cooperación económica regional mediante la **implementación del mercado regional común**. Los Balcanes Occidentales han elaborado, adoptado y revisado un ambicioso plan de acción para esta iniciativa, el cual encierra un significativo potencial de generar crecimiento adicional para la región a través de la movilidad regional y de atraer inversiones a nivel regional.

El Plan de Crecimiento incluye un **Mecanismo de Reforma y Crecimiento específico**, dotado con 6 000 millones EUR, que se está utilizando tanto para recompensar a los países por sus avances reales en la aplicación de los ambiciosos programas de reforma acordados como para apoyar inversiones clave en los ámbitos prioritarios a través del Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales (MIBO). La Comisión ha adoptado una Decisión por la que se aprueban cinco programas de reforma. Su ejecución comenzará tras la firma del Mecanismo y los acuerdos de préstamo y el desembolso de la prefinanciación.

El Mecanismo complementa la ayuda de preadhesión ya prestada a los Balcanes Occidentales a través del **Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III)**, centrándose en el desarrollo de capacidades administrativas e institucionales, así como en la ejecución del **Plan Económico y de Inversión para los Balcanes Occidentales**¹⁵ de 2020, incluido el despliegue de iniciativas en el marco de la Estrategia Global Gateway, en apoyo del crecimiento económico y la doble transición ecológica y digital en la región. Se espera que el Plan Económico y de Inversión movilice inversiones por valor de hasta 30 000 millones EUR en la región, 9 000 millones EUR de los cuales en forma de subvenciones de la UE. La ejecución del Plan avanza sin contratiempo; está previsto que los programas aprobados hasta la fecha movilicen hasta 17 500 millones EUR, 5 400 millones EUR de los cuales en subvenciones de la UE, destinados a financiar 68 inversiones sociales y en infraestructuras esenciales para la región. Además, 21 garantías, a las que corresponderán hasta 937 millones EUR en concepto de cobertura de la UE, tienen por objeto captar inversiones privadas para aumentar la capacidad inversora de la región. El Instrumento de Ayuda Preadhesión incluye también apoyo a los programas de desarrollo rural (IPARD) en Albania, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia y Turquía.

La reconstrucción de Ucrania y de su economía para aproximarla a la de la UE con vistas a la posible adhesión del país no solo requiere un importante esfuerzo financiero, sino también reformas estructurales. Por ello, la UE ha adoptado el **Mecanismo para Ucrania**, dotado con 50 000 millones

¹⁴ Estas reuniones de los dirigentes de los «Seis países de los Balcanes Occidentales» (WB6) tuvieron lugar en Skopie los días 21 y 22 de enero de 2024, en Tirana los días 28 y 29 de febrero y en Kotor los días 15 y 16 de mayo, momento en el que se acordó que Bosnia y Herzegovina organizaría la siguiente en el otoño de 2024. El 19 de septiembre de 2024, los dirigentes de los «Seis países de los Balcanes Occidentales» se reunieron con la presidenta Von der Leyen para tratar de la ejecución del Plan de Crecimiento.

¹⁵ COM(2020)690

EUR, cuya finalidad es ayudar al país a prepararse para la adhesión, reconstruir y modernizar sus infraestructuras, aplicar reformas estructurales y reforzar su capacidad administrativa para asumir las obligaciones que implica la adhesión. El Mecanismo entró en vigor el 1 de marzo de 2024.

El Plan para Ucrania, primer pilar del Mecanismo, es una herramienta esencial para garantizar la convergencia de Ucrania hacia la UE y su integración gradual en ella. Fue el Gobierno ucraniano quién diseñó este plan integral refrendado por la Comisión en abril y por el Consejo en mayo. El Plan determina 69 reformas y diez inversiones en quince sectores o ámbitos (entre los que se encuentran la energía, la agricultura, el transporte, las transiciones ecológica y digital, el capital humano, las empresas estatales, el entorno empresarial, las finanzas públicas y la descentralización). Estas medidas se dirigen a potenciar la resiliencia macroeconómica y financiera de Ucrania, mejorar la gobernanza, aumentar la capacidad y la eficiencia de la Administración, aumentar la obligación de rendir cuentas y la integridad del poder judicial, apoyar el desarrollo del sector privado y crear un entorno propicio para un crecimiento económico sostenible. Se espera que varias de estas reformas contribuyan a los esfuerzos de Ucrania con vistas a su proceso de adhesión al facilitar los avances en la adaptación al acervo de la UE, en particular en lo que se refiere a la Administración pública, la gestión de las finanzas públicas, la lucha contra el blanqueo de capitales, la contratación pública y los sectores del transporte y agroalimentario.

El segundo pilar del Mecanismo, el **Marco de Inversión para Ucrania**, está dotado con 9 300 millones EUR en instrumentos financieros de la UE y tiene por objeto atraer inversiones públicas y privadas, movilizand o hasta 40 000 millones EUR en favor de la recuperación y la reconstrucción del país. Ya se han asignado 1 400 millones EUR que complementarán los acuerdos de inversión existentes con varias instituciones financieras internacionales con el fin de impulsar inversiones concretas en la economía ucraniana. El tercer pilar del Mecanismo proporciona asistencia técnica al Gobierno ucraniano para el desarrollo de capacidad, la aplicación de las reformas pertinentes para la adhesión establecidas en el Plan y la prestación de apoyo a la sociedad civil.

La **zona de libre comercio de alcance amplio y profundo (ZLCAP) de la UE con Ucrania** ha demostrado ser un instrumento eficaz a la hora de crear las condiciones necesarias para mejorar las relaciones económicas y comerciales a fin de seguir estimulando la convergencia. Merced a la creación de esta zona, la UE ha liberalizado plenamente las importaciones de la gran mayoría de los productos procedentes de Ucrania, manteniendo tan solo los contingentes arancelarios y el sistema de precios mínimos para una selección de productos agrícolas. Para apoyar a la economía ucraniana, la UE ha venido adoptando desde 2022 medidas comerciales autónomas por las que se suprimen plenamente, de forma temporal, sus aranceles sobre todos los productos importados. No obstante, a fin de tener en cuenta las preocupaciones de las partes interesadas de la UE, se ha introducido un mecanismo de salvaguardia reforzado y un «freno de emergencia» para algunos sectores agrícolas sensibles. Otras disposiciones facilitan una integración gradual y adelantan al período previo a la adhesión los beneficios de esta, por ejemplo, la posibilidad de celebrar un acuerdo sobre evaluación de la conformidad y aceptación de productos industriales (AECA) o de unirse a la iniciativa «En itinerancia como en casa».

La **ZLCAP UE-Moldavia** está ayudando a este país a mejorar su integración económica y comercial con la UE de forma previa a la adhesión. La UE ha liberalizado plenamente todas las importaciones procedentes de Moldavia, excepto en el caso de siete productos agrícolas, para los que se han establecido medidas comerciales autónomas que conceden desde 2022 una liberalización temporal. Este país está trabajando también con vistas a la celebración de un AECA y al posible acceso a la zona de «itinerancia como en casa» de la UE.

El 10 de octubre de 2024, la Comisión Europea adoptó el **Plan de Crecimiento para Moldavia**, dotado con 1 800 millones EUR y respaldado por un Mecanismo de Reforma y Crecimiento para el período 2025-2027. El Plan tiene por objeto acelerar las reformas socioeconómicas y las relacionadas con los aspectos fundamentales, potenciar el acceso de Moldavia al mercado único de la Unión Europea y aumentar la ayuda financiera en los próximos tres años. Juntos, el Plan y el Mecanismo posibilitarán e incentivarán las reformas y las inversiones necesarias para acelerar el proceso de adhesión.

La aplicación de la **ZLCAP UE-Georgia** sigue facilitando la aproximación del marco jurídico de este país a la UE y ofrece un entorno abierto para el comercio y la inversión entre ambas partes.

Los países y regiones de la Asociación Oriental también reciben asistencia en el marco del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional (IVCDI) y del **Plan Económico y de Inversión**¹⁶, dispositivos que apoyan las transiciones ecológica y digital y el crecimiento económico en toda la región, incluido el despliegue de la Estrategia Global Gateway. Durante el período de referencia, se ha acelerado la aplicación del citado Plan, dentro de cuyo marco se había movilizado, en octubre de 2024, un total de 11 600 millones EUR en inversiones públicas y privadas. Estas inversiones, orientadas al sector privado, proporcionan acceso a financiación en condiciones favorables a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas. Además, hay otras inversiones destinadas al transporte y a la conectividad digital y energética. Las inversiones apalancadas contribuyen sustancialmente al crecimiento económico de los países socios y sientan las bases para unas economías más integradas y preparadas para el futuro.

Se espera que la **Plataforma de Inversión para Turquía (PIT)** que se puso en marcha en 2022 en el marco del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus (FEDS+) movilice cerca de 2 400 millones EUR en inversiones para este país como respuesta a los más de 400 millones EUR en garantías presupuestarias de la UE. La PIT facilita las inversiones en ámbitos de interés mutuo, como la ecología y la transición sostenible, las energías renovables, la conectividad y la digitalización. Aporta una potente panoplia de herramientas de reducción del riesgo para expandir la capacidad financiera de las instituciones financieras internacionales y de la UE y para sustentar y promover las inversiones públicas y privadas en Turquía. La PIT puede también allanar el camino hacia posibles iniciativas conjuntas del Equipo Europa con instituciones financieras internacionales.

Por otro lado, la UE proporcionó un fuerte apoyo financiero a Turquía y le mostró su solidaridad mediante su respuesta a los devastadores **terremotos** de febrero de 2023. Ambas Partes cooperan con éxito en la ejecución de los 1 000 millones EUR de ayuda comprometidos por la UE.

Además, en 2024 se comprometieron 1 000 millones EUR para los **refugiados sirios y las comunidades de acogida en Turquía**.

La convergencia económica debe ir de la mano de la **convergencia social** conforme a los principios del pilar de derechos sociales de la UE y del acervo social de la UE. Para conseguirlo, es fundamental que todos los países de la ampliación desarrollen estructuras e instituciones del mercado laboral funcionales, sistemas de protección social eficaces y un diálogo social sólido.

VI. COOPERACIÓN REGIONAL Y RELACIONES DE BUENA VECINDAD

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

La región está cumpliendo su ambición de crear un **mercado regional común (MRC)** cuyo objetivo es garantizar la libre circulación de personas, servicios, bienes y capitales. Ese mercado facilitará el empleo y el comercio y aligerará los procedimientos aduaneros entre los socios. Esta actividad está siendo coordinada por el **Consejo de Cooperación Regional** y el **Acuerdo Centroeuropeo de Libre Comercio (ACELC)**, en asociación con el Foro de Inversión de las Cámaras de Comercio de los «Seis países de los Balcanes Occidentales».

¹⁶ SWD(2021) 186 final

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

En la **Cumbre de Berlín celebrada el 14 de octubre de 2024**, la región adoptó el segundo **Plan de acción del MRC para 2025-2028**. Este Plan se centra tanto en profundizar en la cooperación existente como en poner en marcha nuevas iniciativas, en particular en materia de comercio, libertad de circulación, entorno empresarial, capital humano y transición digital. La ejecución de este Plan de acción y la cooperación regional en general serán una condición esencial para ir despejando el acceso a ámbitos específicos del mercado único de la UE, tal como se establece en el Plan de Crecimiento. La aplicación tanto de las decisiones del ACELC como del Plan de acción abre una nueva fase en el establecimiento del Mercado Regional Común, con beneficios tangibles para los ciudadanos y las empresas de la región.

La **conectividad regional** siguió ocupando un lugar destacado en la agenda a través de la cooperación en los ámbitos del transporte, la energía y el sector digital. La **Comunidad del Transporte** siguió apoyando la integración progresiva de los sectores del transporte en los Balcanes Occidentales, Ucrania, Moldavia y Georgia, promoviendo al mismo tiempo la facilitación del transporte a través de la iniciativa «Corredores verdes» mediante la preparación de una hoja de ruta. Esta incluye planes para modernizar once pasos fronterizos dentro de la región y entre la región y la UE con el fin de reducir considerablemente los tiempos de espera, sin menoscabo alguno de los controles necesarios. Los **corredores de solidaridad** entre la UE y Ucrania siguen desempeñando un importante papel como rutas logísticas para los flujos comerciales críticos entre Ucrania, Moldavia, la UE y el resto del mundo.

Prosiguió la cooperación con la **Secretaría de la Comunidad de la Energía** en relación con los planes nacionales de energía y clima (pese a los retrasos en su adopción), sustentando la aplicación del marco de energía y clima para 2030, mejorando la seguridad y la eficiencia energéticas y avanzando en la **integración del mercado de la energía** con la UE. Es fundamental que las partes contratantes de la Comunidad de la Energía transpongan y apliquen el paquete de integración de la electricidad y se esfuercen por fijar un precio del carbono equivalente al del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE para la electricidad de aquí a 2030.

En el ámbito digital, la región siguió aplicando su acuerdo «**En itinerancia como en casa**» de 2019 y el acuerdo voluntario de los principales operadores de telecomunicaciones sobre la reducción de las tarifas de itinerancia con la UE, que entró en vigor el 1 de octubre de 2023. Además de la armonización con el acervo de la UE y la implantación de infraestructuras sólidas, estables y seguras acordes con el conjunto de instrumentos de ciberseguridad 5G de la UE y de marcos globales ciberresilientes, es también fundamental que la región desarrolle marcos de identidad digital y servicios públicos digitales. La región se ha comprometido a crear carteras nacionales de identidad digital y, posteriormente, una «cartera de identidad digital balcánica» de aquí a 2027.

Prosiguieron las acciones destinadas a reforzar la conectividad entre los jóvenes a través de la Oficina Regional de Cooperación Juvenil (ORCJ). Dicho organismo actúa como mecanismo regional con una posición privilegiada para fomentar la cooperación regional, la confianza y la reconciliación entre los jóvenes de la región y con la UE. En el otoño de 2023, el **Colegio de Europa** abrió un campus en los Balcanes Occidentales (en Tirana), lo que reforzará aún más los vínculos educativos de la región con la UE. Los contactos interpersonales y las buenas relaciones de vecindad también se promueven mediante la participación activa de la región en los programas de la UE para la educación, la formación, la juventud y el deporte **Erasmus +** y el **Cuerpo Europeo de Solidaridad**, así como mediante la participación de los centros de enseñanza superior de la región en la alianza de universidades europeas y de los sectores creativos en el **programa Europa Creativa**. La provechosa aplicación de la Agenda para los Balcanes Occidentales sobre innovación, investigación, educación, cultura, juventud y deporte sigue facilitando el desarrollo de infraestructuras de investigación y

parques científicos y tecnológicos, además de promover la transferencia de tecnología y el establecimiento de medidas de apoyo a la innovación, contribuyendo así a la competitividad de 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.

Pese a ciertos avances en la **normalización de sus relaciones**, la situación entre Kosovo y Serbia siguió siendo tensa. Entre los principales logros cabe destacar los acuerdos sobre objetivos alcanzados en Ohrid en febrero y marzo de 2023, las medidas preparatorias para el establecimiento de la asociación o comunidad de municipios de mayoría serbia en Kosovo, los avances en el sector de la energía y los compromisos de abordar el problema de las personas desaparecidas. La consecución de avances significativos depende de que ambas Partes se impliquen en el diálogo facilitado por la UE y apliquen el Acuerdo sobre la Senda hacia la Normalización y su anexo, jurídicamente vinculantes, sin más retrasos ni condiciones previas. La normalización de las relaciones es esencial para la trayectoria hacia la UE de ambos socios, que de otra forma correrían el riesgo de perder grandes oportunidades. En mayo de 2024 se actualizaron los criterios de referencia del capítulo 35 de las negociaciones de adhesión de Serbia y el orden del día del grupo especial de Kosovo sobre normalización con el fin de incluir el Acuerdo sobre la Senda hacia la Normalización de las Relaciones entre Kosovo y Serbia y su anexo de aplicación.

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 de Europa y el resto del mundo, en busca, en particular, de apoyo para una paz justa y duradera en Ucrania con arreglo a la Fórmula de Paz de Ucrania.

En general, las relaciones de Ucrania con 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 lazos con Rusia. Las relaciones con Georgia se han tensado en cierta medida debido, especialmente, a la desvinculación de este país respecto de las sanciones contra Rusia. Pese a su falta de ajuste a las medidas restrictivas adoptadas por la UE contra Rusia, Turquía sigue siendo un socio de importancia estratégica para Ucrania, con importantes vínculos bilaterales económicos e interpersonales, como demuestran el régimen bilateral de exención de visados y el acuerdo de libre comercio firmado en febrero de 2022. Además, Turquía ha realizado repetidos esfuerzos por reactivar la Iniciativa sobre la Exportación de Cereales por el Mar Negro a la que Rusia puso fin en julio de 2023, y ha sido un participante destacado 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 las personas que han huido de Ucrania, seguridad energética, transporte y conectividad. La cooperación bilateral con Ucrania siguió aumentando: Moldavia mostró su solidaridad con ese país, votó a favor de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas y se adhirió a una serie de declaraciones políticas emitidas por organizaciones internacionales en las que se condena la agresión militar. Además, Moldavia ha ido convergiendo hacia las medidas restrictivas de la UE contra Rusia, pese a estar sometida a una creciente presión por parte de este último país.

Georgia sigue apoyando la integridad territorial y la soberanía de Ucrania, en particular mediante el copatrocinio de las correspondientes resoluciones de las Naciones Unidas. Sin embargo, no se ha adherido a las medidas restrictivas de la UE contra Rusia. Georgia y **Turquía** disfrutaban de una asociación estratégica, con contactos de alto nivel, por ejemplo, los enmarcados en el Consejo de Cooperación Estratégica de Alto Nivel.

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

Las relaciones entre Turquía y Grecia continuaron mejorando a lo largo del período de referencia, tendencia que culminó en la 5.^a reunión del Consejo de Cooperación de Alto Nivel, celebrada en

diciembre de 2023, durante la cual los dirigentes de ambos países firmaron la Declaración de Atenas sobre las relaciones de amistad y buena vecindad. La retórica incendiaria se ha hecho ahora infrecuente. Turquía no llevó a cabo actividad alguna de perforación no autorizada en el Mediterráneo oriental ni vuelos sobre las islas griegas del mar Egeo. Siguen denunciándose violaciones de las aguas territoriales griegas, fenómeno que en 2024 ha aumentado en comparación con 2023. En abril de 2024, la UE manifestó estar plenamente resuelta a alcanzar una solución global al problema de Chipre en el marco de las Naciones Unidas y en consonancia con los valores de la UE y acogió con satisfacción el nombramiento de la enviada personal del secretario general de las Naciones Unidas para Chipre.

Turquía siguió abogando por una solución de dos Estados contraria a las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Es ahora de vital importancia que Turquía se implique y contribuya activamente a las negociaciones para lograr una **solución de la cuestión chipriota** justa, global y viable en el marco de las Naciones Unidas, sobre la base de una federación bicomunitaria y bizonal con igualdad política, de conformidad con las resoluciones pertinentes de su Consejo de Seguridad y en consonancia con el acervo de la UE y los principios en los que se fundamenta la UE. 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 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. Proseguir el diálogo de buena fe y abstenerse de acciones unilaterales que sean contrarias a los intereses de la UE y violen el Derecho internacional y los derechos soberanos de los Estados miembros de la UE es un requisito esencial 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 intereses de sus Estados miembros, así como con la preservación de la estabilidad regional.

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 e interregional crean oportunidades de diálogo, cooperación y desarrollo a los niveles locales de gobierno con la participación de las comunidades, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. La Estrategia macrorregional de la UE para la región del Adriático y del Jónico y la Estrategia de la UE para la Región del Danubio han seguido promoviendo la cooperación entre los Estados miembros y los países candidatos con miras al desarrollo, la cohesión y la reducción de las disparidades en estas dos macrorregiones. Estas Estrategias, cuyo objetivo es liberar el potencial económico y social de las macrorregiones fomentando la capacidad administrativa para aplicar las diferentes políticas de la UE y promoviendo proyectos de desarrollo en ámbitos clave, contribuyen de manera decisiva a los preparativos para la ampliación.

Del mismo modo, la Agenda Marítima Común ha facilitado el diálogo y la cooperación entre los Estados miembros y los países candidatos de la región del Mar Negro acerca de temas como la protección del medio ambiente, la prevención y gestión de la contaminación marina y el desarrollo sostenible de la economía azul.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

I.

1. Veinte años después de la mayor ampliación de la UE, que supuso la entrada de diez nuevos Estados miembros, la adhesión a la UE sigue siendo un motor clave para la seguridad, **la paz, la estabilidad y la prosperidad a largo plazo en Europa**. Se abre ahora la oportunidad histórica

para **diez de nuestros socios**, a saber, los seis países de los Balcanes Occidentales, Turquía, Ucrania, Moldavia y Georgia, de vincular su **futuro con la UE**.

2. Como siempre ha sucedido, el proceso de ampliación **se basa en los méritos** y depende de los progresos objetivos realizados por cada uno de nuestros socios. Requiere la determinación necesaria para aplicar una serie de reformas irreversibles en todos los ámbitos del Derecho de la UE, con especial hincapié en los **fundamentos básicos del proceso de adhesión**. La democracia, el Estado de Derecho y los valores fundamentales seguirán formando las piedras angulares de la política de ampliación de la UE. La adhesión a la UE es una decisión estratégica. Nuestros socios deben adoptar y promover los **valores de la UE** de forma firme e inequívoca. La armonización con la **política exterior y de seguridad común de la UE** es una señal más elocuente que nunca de unos valores y una orientación estratégica compartidos dentro del nuevo contexto geopolítico.
3. El **proceso de ampliación cobró un nuevo impulso** a lo largo de 2023 y 2024. El 15 de octubre de 2024 se abrió el bloque temático «Fundamentos básicos» con Albania. Las negociaciones de adhesión con Ucrania y Moldavia se iniciaron en las primeras conferencias intergubernamentales celebradas en junio de 2024. Tras cumplir los criterios de referencia provisionales de los capítulos relativos al Estado de Derecho, Montenegro se encuentra en vías de cerrar provisionalmente otros capítulos de negociación. En marzo de 2024, el Consejo Europeo decidió iniciar las negociaciones de adhesión con Bosnia y Herzegovina. A finales de 2023 se había completado el proceso de examen analítico de Albania y de Macedonia del Norte. En diciembre de 2023, el Consejo Europeo concedió a Georgia el estatuto de país candidato. Sin embargo, la línea de actuación seguida por el Gobierno de este país desde la primavera de 2024 ha interrumpido *de facto* el proceso de adhesión a la UE. El Consejo sigue estudiando la solicitud de adhesión presentada por Kosovo en diciembre de 2022.
4. La ampliación es una oportunidad histórica tanto para los países adherentes como para los actuales Estados miembros y la UE en su conjunto. **Una Unión más amplia y más fuerte presenta importantes ventajas socioeconómicas, políticas y de seguridad**. Además, aporta una mayor garantía de estabilidad política, seguridad y paz en el continente. La ampliación de la Unión **reforzará** el peso de esta en el contexto mundial y su **influencia geopolítica**, lo que le permitirá desempeñar un papel todavía más significativo en la escena internacional. La ampliación de la UE aportará **beneficios socioeconómicos** de gran calado a sus miembros actuales y futuros. Al mismo tiempo, la ampliación requiere una reflexión interna dentro de la UE y la preparación de sus órganos y políticas. El 20 de marzo, la Comisión Europea adoptó una Comunicación sobre las reformas previas a la ampliación y las revisiones de las políticas que contribuye al debate en curso sobre las **reformas internas que la UE deberá llevar a cabo**. La Comisión presentará revisiones de las políticas previas a la ampliación centradas en sectores concretos como el Estado de Derecho, el mercado único, la seguridad alimentaria, la defensa y la seguridad, el clima y la energía y la migración, así como la convergencia social, económica y territorial en general.
5. Los socios de la ampliación deben arraigarse en la UE mediante una **integración gradual** que conducirá, a su vez, a una aceleración del proceso de ampliación. La integración gradual facilitará los preparativos técnicos para la adhesión a la UE, acelerará la adaptación al acervo y facilitará el proceso de adhesión. La aplicación del **Plan de Crecimiento para los Balcanes Occidentales** aumentará la convergencia económica de los Balcanes Occidentales con la UE. Tiene por objetivo aportar, antes incluso de la adhesión a la UE, algunos de los beneficios y obligaciones del acceso al mercado único, y proporciona, a través del Mecanismo de Reforma y Crecimiento, una asistencia reforzada, con el fin de incentivar las reformas en los Balcanes Occidentales. El acceso al mercado único de la UE está decisivamente supeditado a que la región intensifique sus esfuerzos de cooperación económica regional mediante la implantación del mercado regional común, apoyándose en los resultados positivos recientemente obtenidos. Como parte del Plan de Crecimiento, la Comisión ha aprobado los programas de reformas de cinco socios de los Balcanes Occidentales en los que se establecen ambiciosas reformas que dichos países tienen previsto emprender para alcanzar los objetivos del Mecanismo. La Comisión está trabajando con Bosnia y Herzegovina para ayudar a este país a ultimar su programa de reformas. El **Mecanismo para**

Ucrania proporcionará apoyo a este país entre 2024 y 2027, basándose en la ejecución del Plan para Ucrania, con el fin de afianzar su convergencia e integración gradual en la UE. El 10 de octubre de 2024 se adoptó un **plan de crecimiento** específico **para Moldavia** que permitirá apoyar sus reformas socioeconómicas y sus inversiones.

6. En los Balcanes Occidentales, las **relaciones de buena vecindad y la cooperación regional** son elementos esenciales de los procesos de estabilización, asociación y ampliación. La superación del legado del pasado y la resolución de las disputas derivadas de los conflictos de la década de 1990 siguen siendo fundamentales. Aún deben resolverse cuestiones bilaterales pendientes que lastran especialmente la integración regional y las sendas de nuestros socios hacia la UE. La normalización de las relaciones entre Kosovo y Serbia es esencial para la trayectoria europea de ambos países, que corren el riesgo de perder importantes oportunidades si siguen estancados.
7. **Turquía** sigue siendo un país candidato y un socio clave de la Unión Europea cuyo Gobierno destaca la adhesión a la UE como objetivo estratégico. Pese a ello, las negociaciones de adhesión con este país siguen paralizadas desde 2018 en virtud de la correspondiente decisión del Consejo. Las circunstancias en las que se basó dicha valoración siguen estando de actualidad. Persisten serias reservas en los ámbitos de los derechos fundamentales y el Estado de Derecho, incluida la independencia del poder judicial. El diálogo sobre el Estado de Derecho y los derechos fundamentales sigue siendo una parte integrante de la relación entre la UE y Turquía. Al mismo tiempo, prosigue la actividad derivada de las recomendaciones incluidas en la Comunicación conjunta sobre la situación de las relaciones políticas, económicas y comerciales entre la UE y Turquía, se exploran vías para reanudar el diálogo y avanza la aplicación de las medidas pertinentes, en consonancia con las Conclusiones del Consejo Europeo y de manera gradual, proporcionada y reversible. La Unión Europea 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.

II.

8. El proceso de adhesión a la UE es la prioridad clave de **Montenegro**, además de corresponder a un claro compromiso político de las autoridades de dicho país, que, en general, se refleja en las decisiones adoptadas. Ese compromiso se manifiesta, por ejemplo, en un índice constante del 100 % de adaptación a la política exterior y de seguridad de la UE, incluidas las sanciones. Desde su formación, en octubre de 2023, el Gobierno ha estado actuando en un entorno político generalmente estable, con una reducción del nivel de polarización en comparación con los últimos años. Este Gobierno ha acelerado considerablemente los preparativos de adhesión a la UE y, en junio de 2024, la Conferencia Intergubernamental sobre las negociaciones de adhesión con Montenegro confirmó que el país cumplía globalmente los criterios de referencia provisionales para los capítulos 23 y 24, relativos al Estado de Derecho, lo que permite proceder al cierre provisional de nuevos capítulos si se cumplen las condiciones correspondientes.

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 es mantener e intensificar los esfuerzos que permiten despejar los escollos pendientes. Esto exigiría, en el ámbito del Estado de Derecho, mantener el foco sobre ámbitos críticos como la libertad de expresión y la libertad de los medios de comunicación, la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, además de acelerar y profundizar las reformas en materia de independencia, profesionalidad y rendición de cuentas del poder judicial. Por lo que respecta a otros capítulos de las negociaciones, la atención inmediata debe centrarse en la ejecución de las reformas clave relacionadas con la UE que sigan pendientes y en el cumplimiento de los criterios de referencia de cierre, en particular para los capítulos que podrían cerrarse provisionalmente a corto plazo. El Gobierno de Montenegro manifestó su intención de cerrar las negociaciones de adhesión antes de que termine 2026, ambicioso objetivo que la Comisión está dispuesta a apoyar, empezando con una propuesta de cierre provisional de capítulos adicionales de aquí al final de 2024 y siguiendo con la ejecución de un intenso programa

para 2025, siempre que se cumplan las condiciones pertinentes. Para lograr esos fines, es fundamental que Montenegro aplique el enfoque estructurado y bien planificado que se desarrolló para lograr avances prácticos en la agenda de integración de la UE. Es necesario, asimismo, mantener un amplio consenso político sobre las reformas esenciales.

9. En **Serbia**, las elecciones de diciembre de 2023 y el subsiguiente receso en la actividad del Gobierno y el Parlamento ralentizaron el ritmo de las reformas relacionadas con la adhesión a la UE. Dicho esto, prosiguió, en el ámbito del Estado de Derecho, la aplicación de la reforma de la administración de justicia. Serbia adoptó una nueva estrategia de lucha contra la corrupción y siguió contribuyendo a la gestión de los flujos migratorios mixtos hacia la UE. Siguen pendientes, y es preciso garantizar, la plena aplicación de la nueva legislación sobre los medios de comunicación y su mayor adaptación al acervo de la UE y a las normas europeas. Serbia se comprometió a cumplir plenamente todas sus obligaciones derivadas del Acuerdo sobre la Senda hacia la Normalización (y su anexo de aplicación) alcanzado en 2023 y de todos los acuerdos anteriores. El patrón de adaptación de este país a la política exterior y de seguridad común de la UE se mantuvo prácticamente inalterado, cuando debería ser objeto de una urgente e importante mejora, concretamente mediante el refrendo de las medidas restrictivas y las declaraciones sobre Rusia. Serbia debe abstenerse de tomar medidas y efectuar declaraciones que vayan en contra de las posiciones de la UE en materia de política exterior y otras cuestiones estratégicas, demostrando seriamente con esa actitud su orientación estratégica hacia la UE.

Se requiere una atención constante para preservar el equilibrio global entre los avances en los capítulos relativos al Estado de Derecho y la normalización de las relaciones con Kosovo, por una parte, y los avances en las negociaciones de adhesión relativas a los distintos capítulos, por otra. La Comisión confirma su valoración, por tercer año consecutivo, de que Serbia ha cumplido los criterios de referencia para la apertura del bloque temático n.º 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 acelere los trabajos de aplicación de las reformas relacionadas con la adhesión a la UE en todos los ámbitos, con especial atención a los criterios de referencia provisionales relativos al Estado de Derecho, y que garantice un entorno verdaderamente propicio para la sociedad civil y los medios de comunicación, con esfuerzos creíbles para acabar con la desinformación y la manipulación de la información por parte de agentes extranjeros. A medida que se vaya avanzando en el Diálogo, se espera que Serbia cumpla sus obligaciones derivadas del Acuerdo sobre la Senda hacia la Normalización (y su anexo de aplicación) y de todos los acuerdos de diálogo anteriores.

10. En **Albania**, las autoridades han reiterado su firme compromiso político con la integración en la UE como prioridad estratégica clave del país y han mantenido un alto nivel de ambición para avanzar en las negociaciones de adhesión. Albania ha seguido avanzando en las reformas correspondientes al bloque temático «Fundamentos básicos», concretamente en lo que respecta a la reforma integral de la justicia y el proceso de investigación previa —cuya conclusión en primera instancia es inminente—, a sus buenos resultados en los casos de lucha contra la corrupción y al aumento de sus capacidades en las investigaciones financieras contra la delincuencia organizada. La implicación activa de Albania durante su mandato como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas hasta finales de 2023, así como sus consistentes resultados en lo que respecta a la plena armonización con la política exterior y de seguridad común de la UE, son prueba fehaciente de su decisión estratégica de adhesión a la UE y de su papel como socio internacional fiable.

Tras la primera conferencia intergubernamental sobre las negociaciones de adhesión, celebrada en julio de 2022, las sesiones de examen analítico de los seis bloques temáticos del acervo de la UE

concluyeron en noviembre de 2023. A finales de 2023, la Comisión presentó al Consejo el informe de evaluación de los criterios de referencia de apertura, en el que se llegaba a la conclusión de que Albania había cumplido los requisitos para iniciar las negociaciones sobre el bloque temático «Fundamentos básicos». La Comisión ha acogido con satisfacción la apertura de negociaciones sobre este bloque temático en la segunda conferencia intergubernamental celebrada el 15 de octubre, que marcó un momento crucial en el camino hacia la adhesión. Además, si se mantiene esta tendencia positiva, la Comisión apoya la apertura de negociaciones sobre el bloque temático 6 («Relaciones exteriores») hacia finales del año. El Gobierno albanés manifestó su objetivo de cerrar las negociaciones de adhesión antes del final de 2027, ambicioso objetivo que la Comisión está dispuesta a respaldar. Para conseguirlo, es crucial que las autoridades intensifiquen el ritmo de las reformas orientadas a la adhesión a la UE, en particular las referentes al Estado de Derecho, la consolidación de la trayectoria de control del cumplimiento de las leyes, la eficacia de la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, y la defensa de los derechos fundamentales, incluida la libertad de los medios de comunicación, los derechos de propiedad y los derechos de las minorías.

11. **Macedonia del Norte** ha declarado reiteradamente su compromiso político con el objetivo estratégico de integración en la UE y ha mantenido un alto nivel de ambición para avanzar en las negociaciones de adhesión. Ahora debe seguir obteniendo resultados en la aplicación de las reformas relacionadas con la UE, en particular las correspondientes al bloque temático «Fundamentos básicos» y, en concreto, al poder judicial y a la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada. Es necesario robustecer la confianza en el sistema judicial. Debe hacerse frente a la corrupción de forma persistente y, para ello, acumular una sólida trayectoria de investigación, enjuiciamiento y condena firme de los casos de corrupción de alto nivel. Macedonia del Norte mantuvo en 2023 un papel activo durante su presidencia de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). El país siguió alineándose plenamente con la política exterior y de seguridad común de la UE.

Macedonia del Norte aún no ha adoptado los cambios en la Constitución a cuya introducción se ha comprometido y que permitirán incluir en la carta magna de ese país a los ciudadanos que viven dentro de las fronteras del Estado pero que forman parte de otros pueblos, como los búlgaros¹⁷. Macedonia del Norte ofrece un buen ejemplo de sociedad multiétnica. Todas las Partes han de aplicar, de buena fe, los acuerdos bilaterales con los países vecinos, como el Acuerdo de Prespa entre Grecia y Macedonia del Norte, y el tratado de amistad, buena vecindad y cooperación entre Bulgaria y Macedonia del Norte. Tras la primera conferencia intergubernamental sobre las negociaciones de adhesión, celebrada en julio de 2022, las sesiones de examen analítico de los seis bloques temáticos del acervo de la UE concluyeron en noviembre de 2023. La Comisión espera con sumo interés que se dé un seguimiento rápido y decisivo al informe de examen analítico del bloque temático «Fundamentos básicos», también en lo que respecta a las hojas de ruta del país con arreglo al marco de negociación, con vistas a abrir el primer bloque temático lo antes posible y cuando se cumplan las condiciones pertinentes. Es fundamental que las autoridades intensifiquen el ritmo de las reformas relacionadas con la UE. Macedonia del Norte debe adoptar las medidas necesarias para avanzar en el proceso de negociación de adhesión y aplicar con eficacia las reformas relacionadas con la UE, en particular en el ámbito del Estado de Derecho, la justicia y la lucha contra la corrupción.

12. Según lo comunicado por la Comisión en marzo de 2024, **Bosnia y Herzegovina** demostró haber logrado resultados tangibles. Prosiguieron las mejoras en la gestión de la migración. El país consiguió alinearse plenamente con la política exterior y de seguridad común de la UE y mantener

¹⁷ Conforme a lo indicado en la Conclusiones del Consejo 11440/22

esa situación. Entre noviembre de 2023 y marzo de 2024 se adoptó legislación en materia de integridad del poder judicial, lucha contra el blanqueo de capitales y conflictos de intereses. Sin embargo, los acontecimientos más recientes han puesto freno a este impulso positivo. El país debe seguir con pasos firmes por este camino a fin de completar las reformas claves en consonancia con las normas de la UE y los criterios mínimos que esta exige. Esta tarea incluye la adopción de la Ley sobre órganos jurisdiccionales; la Ley del Alto Consejo Judicial y Fiscal; la Ley de protección de datos personales y la Ley de control fronterizo. Se espera que Bosnia y Herzegovina ultime urgentemente las reformas constitucionales y electorales pendientes. 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.

Conforme a lo establecido por el Consejo Europeo en su decisión de abrir las negociaciones de adhesión, adoptada en marzo de 2024, la Comisión está preparando el marco de negociación con vistas a su adopción por el Consejo una vez se hayan adoptado todas las medidas pertinentes expuestas en la Recomendación de la Comisión de octubre de 2022.

La Comisión está preparada para programar las sesiones explicativas sobre el acervo de la UE con Bosnia y Herzegovina. Para poder manifestar una posición unánime durante las próximas negociaciones de adhesión a la UE, Bosnia y Herzegovina tendrá que nombrar a un negociador principal y a su equipo. Además, Bosnia y Herzegovina tiene también que elaborar un plan nacional para la adopción del acervo, obligación que está pendiente en cumplimiento del AEA. Bosnia y Herzegovina debe, además, nombrar al coordinador nacional del IAP.

Para que pueda avanzar en su senda de adhesión, se espera que Bosnia y Herzegovina dé todos los pasos establecidos en la Recomendación de la Comisión de octubre de 2022. La Comisión está dispuesta a ayudar a Bosnia y Herzegovina a abordar todas las cuestiones señaladas en el dictamen de la Comisión sobre su solicitud de adhesión en el marco de las próximas negociaciones de adhesión.

13. Las autoridades de **Kosovo** mantuvieron su compromiso con su itinerario europeo. Kosovo presentó su solicitud de adhesión a la UE en diciembre de 2022. La Comisión está dispuesta a elaborar un dictamen sobre la solicitud de adhesión de este país tan pronto como el Consejo lo solicite. Se registraron en Kosovo ciertos avances en la lucha contra la delincuencia organizada y una mejora del entorno empresarial. La liberalización de visados para este país entró en vigor el 1 de enero de 2024.

Prosiguieron las tensiones en el norte de Kosovo tras el violento ataque perpetrado contra la policía de Kosovo por asaltantes serbokosovares armados en septiembre de 2023, que supuso la escalada de violencia más grave de los últimos años. Varias acciones descoordinadas por parte de Kosovo deterioraron todavía más las relaciones entre el Gobierno y la comunidad serbia del país. Las medidas de la UE relativas a Kosovo siguieron vigentes durante el período de referencia. En consonancia con la declaración emitida el 3 de junio de 2023 por el alto representante en nombre de la UE, esta ha estado aplicando medidas reversibles en relación con Kosovo cuyo levantamiento ha recomendado el alto representante. Kosovo se comprometió a cumplir plenamente todas sus obligaciones derivadas del Acuerdo sobre la Senda hacia la Normalización (y su anexo de aplicación) alcanzado en 2023 y de todos los acuerdos anteriores.

Kosovo debe intensificar sus medidas para reforzar el Estado de Derecho y la Administración pública y proteger la libertad de expresión. El Gobierno debe afanarse por forjar un consenso político entre partidos que le permita proseguir las reformas relacionadas con la adhesión a la UE de manera más eficaz. Kosovo debe aplicar el Acuerdo sobre la Senda hacia la Normalización y su anexo, así como todos los acuerdos anteriores, sin más retrasos ni condiciones previas.

14. **Turquía** es un país candidato y un socio clave para la UE. La Unión Europea 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. Es preciso mantener la distensión en interés de la estabilidad regional en el Mediterráneo oriental y del fomento de las relaciones de buena vecindad. Conforme a las recomendaciones de la Comunicación conjunta de noviembre de 2023 sobre la situación de las relaciones políticas, económicas y comerciales entre la UE y Turquía y a las orientaciones del Consejo Europeo de abril de 2024, las relaciones con Turquía se caracterizaron por una reanudación gradual del diálogo y se adoptaron medidas concretas para mantener intercambios constructivos sobre cuestiones de interés común. Prosiguieron los intercambios intensivos y se inició un nuevo diálogo de alto nivel sobre comercio que confirmó los avances logrados en este ámbito. Turquía es un significativo actor regional en el ámbito de la política exterior —lo que representa un importante elemento de la relación UE-Turquía— aunque persisten diferencias de opiniones con este país sobre determinadas cuestiones de dicha política. La escasa tasa de adaptación de Turquía a la política exterior y de seguridad común siguió disminuyendo. Turquía aplicó medidas específicas para poner coto a la elusión, a través de su territorio, de las sanciones aplicadas por la UE contra Rusia, y debería cooperar todavía más activamente con la UE en este empeño. Debe seguir aplicándose un enfoque progresivo, proporcionado y reversible para dinamizar los ámbitos clave de cooperación. Turquía debe perseverar en sus esfuerzos constructivos y atender a las preocupaciones de la UE.

Persisten serias reservas en los ámbitos de los derechos fundamentales y el Estado de Derecho, incluida la independencia del poder judicial. Las negociaciones de adhesión con Turquía siguen paralizadas desde junio de 2018, conforme a las correspondientes decisiones del Consejo.

Se espera que Turquía apoye activamente las negociaciones para una solución justa, global y viable de la cuestión chipriota en el marco de la ONU, de conformidad con las resoluciones pertinentes de su Consejo de Seguridad y en consonancia con los principios en los que se fundamenta la UE y en el acervo. 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. Además, Turquía debe cumplir su obligación de garantizar una aplicación plena y no discriminatoria del Protocolo Adicional del Acuerdo de Asociación UE-Turquía.

15. **Ucrania** ha acometido todas las medidas pendientes señaladas en el dictamen de la Comisión de 2022. La apertura de las negociaciones de adhesión con Ucrania ha supuesto un importante reconocimiento de la determinación de ese país para llevar a cabo las reformas que requiere la senda de la adhesión a la UE, a pesar de la actual guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Ucrania siguió fomentando la integridad y la meritocracia en el sistema judicial, robusteciendo el marco institucional de lucha contra la corrupción y acumulando una trayectoria de aplicación de la ley a los casos de corrupción de alto nivel. Además, este país ha revisado su legislación sobre la protección de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías nacionales. Las restricciones de los derechos fundamentales relacionadas con la ley marcial se mantienen, en términos generales, proporcionadas. Las autoridades avanzaron también en la aplicación de importantes reformas como parte del Plan para Ucrania.

No obstante, pese a los avances en las reformas fundamentales, se requieren esfuerzos adicionales. Ucrania debe seguir centrándose en ampliar su historial creíble de aplicación de la ley a los casos de corrupción de alto nivel, como forma de poner coto a la corrupción sistémica en la mayoría de los sectores e instituciones pertinentes y de consolidar la integridad, la profesionalidad y la eficiencia en la administración de justicia y en los cuerpos y fuerzas de seguridad, intensificando al mismo tiempo la lucha contra la delincuencia organizada. Es necesario reforzar aún más la protección de los derechos fundamentales, seguir aplicando la legislación modificada sobre la protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, en estrecha cooperación con los representantes de estos colectivos, y avanzar en la reforma de la Administración pública y en la descentralización. Las medidas de apoyo a la reparación y reconstrucción de infraestructuras serán fundamentales para la plena recuperación de la economía,

especialmente en el sector de la energía, que debe seguir descentralizándose en paralelo a la mejora de su gobernanza. El examen analítico del acervo de la UE, iniciado tras la primera Conferencia Intergubernamental celebrada en junio de 2024, avanza sin contratiempo. La ratificación, por parte de Ucrania, del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional exige nuevas medidas para garantizar la total armonización de la legislación nacional con el citado instrumento. El constante aumento de la adaptación de Ucrania a las posiciones y medidas restrictivas de la política exterior y de seguridad común de la UE es una clara muestra de compromiso político que debe proseguir. La Comisión aguarda con expectación la apertura de negociaciones sobre los distintos bloques temáticos —empezando por los fundamentos básicos— lo antes posible en 2025, a reserva de que Ucrania cumpla todas las condiciones.

16. El pueblo de **Moldavia** votó el 20 de octubre de 2024 en un referéndum constitucional sobre la adhesión a la UE y en la primera vuelta de las elecciones presidenciales. La propuesta de consagrar la adhesión a la UE en la Constitución contó con el apoyo del 50,38 % de los votantes. Moldavia ha acometido todas las medidas pendientes señaladas en el dictamen de la Comisión de 2022. La apertura de las negociaciones de adhesión ha supuesto un importante reconocimiento de la determinación de Moldavia para proseguir las reformas que requiere la senda de la adhesión a la UE pese a las constantes injerencias rusas y a las repercusiones de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Moldavia siguió aumentando su nivel de adaptación a la política exterior y de seguridad común de la UE. Además, el país sigue inmerso en la aplicación de una reforma integral de la justicia. Los procedimientos de escrutinio previo y nombramiento de altos cargos judiciales y fiscales, actualmente en curso, deberán finalizarse con arreglo a criterios transparentes y basados en el mérito. La mayor consolidación de las instituciones de lucha contra la corrupción y el mayor número de investigaciones y condenas proactivas y eficientes en los casos de corrupción a todos los niveles sustentarán la creación de una trayectoria sólida.

Moldavia prosiguió sus esfuerzos de desoligarquización e incoó investigaciones y acciones judiciales en relación con los flujos financieros ilegales y el soborno de votantes. Debe continuar y reforzarse la colaboración con las agencias europeas e internacionales para luchar contra las redes delictivas internacionales. Se requieren esfuerzos suplementarios para aplicar el plan de desoligarquización, reforzando, en particular, la independencia de los medios de comunicación públicos y aumentando la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación. Moldavia está avanzando en la reforma de la Administración pública, proceso que para mantener una trayectoria positiva debe llevarse a cabo en consulta con la sociedad civil.

Para avanzar, será preciso consolidar las reformas centradas en el funcionamiento eficiente de las instituciones, en el marco de sus funciones y competencias designadas, así como aplicar procedimientos de nombramiento y despido transparentes y normalizados. En el contexto del Plan de Crecimiento de Moldavia, se requerirán reformas continuadas en los aspectos fundamentales y en materia económica para aumentar la convergencia con la UE y la integración en el mercado único. El examen analítico del acervo de la UE, iniciado tras la primera Conferencia Intergubernamental celebrada en junio de 2024, avanza sin contratiempo. La Comisión aguarda con expectación la apertura de negociaciones sobre los distintos bloques temáticos —empezando por los fundamentos básicos— lo antes posible en 2025, a reserva de que Moldavia cumpla todas las condiciones.

17. La concesión del estatuto de país candidato a **Georgia**, en diciembre de 2023, no ha ido seguida de un suficiente compromiso político por parte de las autoridades que desemboque en la aplicación de las reformas que el país necesita para avanzar en la senda hacia la UE.

Antes al contrario, señalados acontecimientos negativos, como la adopción de la Ley de transparencia de la influencia extranjera y el paquete legislativo sobre los «valores familiares y la protección de los menores», así como una vehemente retórica contraria a la UE por parte de los funcionarios georgianos han afectado gravemente a la trayectoria de Georgia hacia la UE. Como

consecuencia de ello, el proceso de adhesión de Georgia ha quedado interrumpido *de facto*. Además, los avances realizados por Georgia en la aplicación de las nueve medidas establecidas en la Comunicación sobre la ampliación de 2023 de la Comisión Europea fueron insignificantes.

El 26 de octubre, los ciudadanos georgianos votaron en las elecciones parlamentarias. Las conclusiones preliminares de la Misión Internacional de Observación Electoral conjunta dirigida por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE pusieron de manifiesto varias deficiencias que se produjeron en un entorno tenso y muy polarizado. Entre ellas se encuentran las recientes enmiendas legislativas que afectan al proceso electoral, las circunstancias que a menudo comprometen el secreto del voto, las incoherencias en los procedimientos y los actos de intimidación y presión sobre los votantes que repercutieron de forma negativa en la confianza pública en el proceso. Estas conclusiones preliminares confirman la necesidad de una reforma electoral integral, lo que ya se puso de relieve en anteriores recomendaciones clave. Las recomendaciones del informe final de la OSCE/OIDDH deben aplicarse lo más rápidamente posible.

En estos momentos es fundamental un diálogo constructivo e inclusivo en todo el espectro político. En consonancia con las Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de octubre, la UE pide a Georgia que adopte reformas democráticas, integrales y sostenibles, de acuerdo con los principios fundamentales de la integración europea.

Georgia debe regresar a la trayectoria de aplicación de las nueve medidas con carácter prioritario. Además, debe derogar la Ley de transparencia de la influencia extranjera y el paquete legislativo sobre los «valores familiares y la protección de los menores», y abstenerse de otras actividades que socaven el Estado de Derecho y los derechos fundamentales que siguen formando parte integrante de las relaciones entre la UE y Georgia. Por otra parte, Georgia debe reanudar sus esfuerzos en pro de la igualdad de género. El grado de armonización de Georgia con la política exterior y de seguridad común de la UE sigue siendo bajo y si bien este país hizo ciertos esfuerzos por limitar la elusión de las sanciones a través de su territorio, no ha refrendado los paquetes de sanciones de la UE contra Rusia y Bielorrusia.

Además, las autoridades deben dejar de difundir desinformación contra los valores de la UE e intensificar, en cambio, las acciones dirigidas a combatir la desinformación y hacer frente a la retórica política hostil. Las autoridades deben asegurarse de que todo ataque contra los medios de comunicación, los partidos de la oposición y los activistas de la sociedad civil sea objeto de una adecuada investigación y de que el entorno para la actividad de esas entidades sea propicio. Deben adoptarse medidas significativas e integrales de reforma del Estado de Derecho, lucha contra la corrupción de alto nivel y eliminación de las influencias oligarcas, facilitando una suficiente supervisión pública y parlamentaria de la labor de las fuerzas y cuerpos de seguridad y garantizando la independencia de las instituciones públicas.

La UE mantiene su compromiso de seguir profundizando la asociación con Georgia conforme a las aspiraciones de una gran mayoría de la población georgiana. A menos que Georgia rectifique su línea de acción actual, que pone en peligro su senda hacia la UE, y demuestre estar realizando esfuerzos tangibles para subsanar las cuestiones pendientes y acometer las reformas clave, la Comisión no podrá considerar la posibilidad de recomendar la apertura de negociaciones con Georgia.

VIII. ANEXOS

- 1. 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.**
- 2. Datos estadísticos**