



Bruselas, 5.2.2020  
COM(2020) 57 final

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

**Mejorar el proceso de adhesión: una perspectiva creíble de la UE para los Balcanes  
Occidentales**

## Mejorar el proceso de adhesión: una perspectiva creíble de la UE para los Balcanes Occidentales

### I) Introducción

Desde las cumbres de Feira y Salónica celebradas, respectivamente, en 2000 y 2003, la Unión Europea y sus Estados miembros han expresado de manera constante su **apoyo inequívoco a la perspectiva europea para los Balcanes Occidentales**. Las Conclusiones del Consejo adoptadas en el Consejo de Asuntos Generales de junio de 2019 también reiteraron «su **adhesión al proceso de la ampliación**, que constituye una política clave de la Unión Europea, de acuerdo con el consenso renovado sobre ampliación aprobado por el Consejo Europeo de los días 14 y 15 de diciembre de 2006 y con ulteriores Conclusiones del Consejo». En el Consejo de noviembre de 2019, se alcanzó una entente común acerca de la utilidad de examinar la eficacia del proceso de negociación para la adhesión.

La **posibilidad firme y basada en los méritos de una pertenencia plena a la UE** para los Balcanes Occidentales redunda en el interés de la propia Unión desde los puntos de vista político, económico y de la seguridad. En un momento de retos y divisiones crecientes a escala mundial, sigue tratándose, más que nunca, de **una inversión geoestratégica** en una Europa estable, fuerte y unida. Una perspectiva creíble de adhesión es el incentivo fundamental y la fuerza impulsora de la transformación de la región, y por tanto aumenta nuestra seguridad y prosperidad colectivas. Constituye un instrumento clave de promoción de la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos fundamentales, que son asimismo los principales motores de la integración económica y el pilar esencial para fomentar la reconciliación y la estabilización regionales. Mantener y reforzar esta política es, en consecuencia, indispensable para **la credibilidad de la UE, su éxito y su influencia en la región y allende sus fronteras**, especialmente en tiempos de intensificación de la competencia geopolítica.

No obstante, también está claro que la **eficacia del proceso general de adhesión y de su aplicación debe seguir mejorando**. Si bien su dirección estratégica mantiene más que nunca su validez, la política de ampliación debe tener un engarce más fuerte en la práctica.

A pesar de las reformas sucesivas, como el nuevo enfoque sobre el Estado de Derecho, el énfasis sobre los fundamentos básicos y las mejoras introducidas en el marco de la Estrategia para los Balcanes Occidentales formulada por la Comisión en 2018<sup>1</sup>, el proceso tiene que estar mejor dotado para abordar las **deficiencias estructurales** de los países, en particular en lo que respecta a los fundamentos básicos.

**El apuntalamiento de la confianza entre todas las partes interesadas** y la mejora **del proceso de adhesión y de su eficacia** revisten una importancia capital. El proceso debe ser **más predecible, más creíble** (basado en criterios objetivos y en una condicionalidad positiva y negativa rigurosa, y en la reversibilidad), **más dinámico y dotado de una impronta política más marcada**.

**La presente Comunicación establece las propuestas concretas de la Comisión** para el refuerzo del proceso de adhesión en su conjunto. El objetivo general es aumentar la credibilidad y la confianza entre ambas partes y obtener mejores resultados en la práctica. Los cambios propuestos tienen cabida en los marcos de negociación actuales, garantizando unas condiciones de competencia equitativas en la región. Esto supone que los marcos de negociación para Serbia y Montenegro no serán modificados, pero los cambios propuestos podrán incluirse en los marcos actualmente vigentes con el consentimiento de esos dos países.

Un objetivo central del compromiso de la Unión Europea con los Balcanes Occidentales es la preparación de la región para el cumplimiento de todos los requisitos que impone la pertenencia a la UE, lo que incluye el apoyo a las **reformas fundamentales en la esfera de la democracia, el Estado**

---

<sup>1</sup> Una perspectiva creíble de ampliación y un mayor compromiso de la UE con los Balcanes Occidentales [COM(2018) 65 final].

**de Derecho y la economía** y la adaptación a los valores fundamentales europeos. A su vez, eso incentivará **un crecimiento económico y una convergencia social** sólidos y acelerados.

Además, para que el proceso de adhesión sea más eficaz, la **comunicación estratégica** será esencial. Es básico sensibilizar a la región sobre las oportunidades que brindan la mayor integración y las reformas, así como hacer frente a la influencia nociva de terceros países. Eso también exige esfuerzos más creíbles por parte de los propios países interesados. El compromiso político público de sus autoridades con el objetivo estratégico de la adhesión a la UE se evaluará con mayor claridad en los informes anuales.

Este planteamiento estratégico será, por tanto, la piedra angular de **una agenda con visión de futuro**. Dicha agenda dará apoyo a la transformación de los Balcanes Occidentales en economías de mercado que funcionen, capaces de integrarse plenamente en el mercado único de la UE, crear empleo y oportunidades de emprendimiento, mejorar el clima de negocio e inversión, promover el Estado de Derecho y detener la fuga de cerebros de la región. Esas reformas son esenciales para dar impulso a las economías de los Balcanes y aferrarlas a los mercados de la UE mediante la aceleración de la necesaria convergencia con la Unión. La Comisión estudiará, en particular, el modo de hacer avanzar la inversión, la integración socioeconómica y el Estado de Derecho; mejorar el acceso al mercado único de la UE; reforzar la conectividad y aprovechar las oportunidades que ofrece la economía ecológica. La Comisión presentará una Comunicación a este respecto antes de la Cumbre de mayo de 2020 en Zagreb.

## **II) Revitalizar el proceso de adhesión**

### **a) Mayor credibilidad**

Para recuperar credibilidad por las dos partes y explotar todo su potencial, el proceso de adhesión tiene que asentarse sobre **una confianza mutua sólida y unos compromisos claros por ambas partes**.

Esto supone que los **dirigentes de los Balcanes Occidentales deben cumplir su compromiso de un modo más creíble** para poner en práctica las reformas fundamentales exigidas, ya sea en el ámbito del Estado de Derecho, de la lucha contra la corrupción, de la economía, de la garantía del funcionamiento correcto de las instituciones democráticas y la Administración pública o del alineamiento de su política exterior. Los Estados miembros de la UE y sus ciudadanos tienen reservas legítimas y tienen que estar seguros de la voluntad política inequívoca de los países, refrendada por reformas notorias de naturaleza estructural. Los dirigentes de los Balcanes Occidentales también deben demostrar nuevos esfuerzos que refuercen la cooperación regional y unas buenas relaciones de vecindad que lleven estabilidad y prosperidad a sus ciudadanos, a la vez que aumentan la confianza de la UE en que la región está haciendo frente al legado de su pasado.

Esto también implica que la **Unión Europea cumpla su compromiso inquebrantable con un proceso basado en los méritos**. Cuando los países socios cumplan los criterios objetivos y las condiciones objetivas establecidas, los Estados miembros acordarán avanzar a la siguiente etapa del proceso. Todas las partes deben abstenerse de hacer un uso indebido de cuestiones pendientes en el proceso de adhesión de la UE. Del mismo modo, los Estados Miembros y las instituciones deben expresarse en la región con una sola voz, enviando señales claras de apoyo y aliento, y hablando con claridad y honestidad sobre las deficiencias cuando se produzcan.

La credibilidad debe reforzarse a través de **un énfasis aún más intenso sobre las reformas fundamentales** esenciales para tener éxito en el camino hacia la entrada en la UE. Esos fundamentos básicos ocuparán un lugar aún más destacado en las negociaciones de adhesión. **Las negociaciones sobre los fundamentos básicos serán las primeras en abrirse y las últimas en cerrarse**, y sus avances determinarán el ritmo general de las negociaciones. Las negociaciones sobre los fundamentos básicos estarán guiadas por:

- Una **hoja de ruta para el Estado de Derecho** cuyos capítulos son equivalentes a los planes

de acción anteriores, y que constituirá el criterio de referencia de apertura. Seguirán fijándose criterios de referencia intermedios. Ningún otro capítulo se cerrará provisionalmente antes de que se cumplan esos criterios de referencia.

- Una **hoja de ruta sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas** y la reforma de la Administración Pública.
- Un **vínculo más fuerte con el programa de reformas económicas** que ayude a los países a cumplir los criterios económicos.

La Comisión también seguirá reforzando las medidas sobre el Estado de Derecho y la construcción de instituciones. Para una integración sectorial más profunda y el avance en general se exigirá obtener resultados en lo relativo a esas reformas. Además, la labor de lucha contra la corrupción se integrará a través de un énfasis intenso en los capítulos pertinentes. El apoyo a la cooperación regional seguirá manteniéndose sin pausa. Deben realizarse todos los esfuerzos que sea menester para resolver los litigios bilaterales, con un énfasis particular sobre el diálogo facilitado por la UE entre Belgrado y Pristina, que debería concluir con un acuerdo de normalización exhaustivo y jurídicamente vinculante.

#### **b) Una impronta política más marcada**

La adhesión a la Unión Europea es un proceso que exige y apoya reformas fundamentales y cambios políticos y económicos en los países que aspiran a unirse a la UE, e igualmente les exige demostrar su capacidad de asumir las responsabilidades compartidas como Estados miembros. No es algo que se consiga de manera automática, sino que debe ser reflejo de **una elección social activa** por parte de esos países, consistente en alcanzar y respetar los más altos estándares y valores europeos. Del mismo modo, el compromiso de los Estados miembros de compartir un futuro común con los Balcanes Occidentales como miembros de pleno derecho de la Unión es una empresa política significativa, y no únicamente técnica.

Esto conlleva que ambas partes deben **mostrar un mayor liderazgo** y estar a la altura de sus compromisos respectivos en público, al tiempo que se involucran de manera más directa en las cuestiones acuciantes. En vista de lo que hay en juego, es el momento de **situar la naturaleza política del proceso en primera línea** y garantizar una impronta más marcada y un compromiso a alto nivel por parte de los Estados miembros.

Esto debe incluir la creación de nuevas oportunidades para un **diálogo político y estratégico de alto nivel** con los países, **mediante cumbres periódicas entre la UE y los Balcanes Occidentales y la intensificación de los contactos a escala ministerial**, especialmente en los ámbitos en los que la adaptación esté avanzando bien y se estén cumpliendo los criterios principales. Dicho compromiso aumentado podría llevar a que los países participen como **observadores** en reuniones clave de la Unión Europea sobre cuestiones que revistan una gran importancia para ellos.

Será importante garantizar que **todos los órganos reconocidos en el Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA) se centran en mucha mayor medida en las cuestiones y reformas políticas de mayor calado**, y hacen posible un diálogo político real. Las conferencias intergubernamentales deben dar una impronta política más marcada al proceso de negociación para la adhesión.

**Se invitará a los Estados miembros a contribuir de forma más sistemática al proceso de adhesión**, a través de la vigilancia sobre el terreno por medio de sus expertos, de contribuciones directas a los informes anuales y de conocimiento especializado sectorial, entre otros medios. Asimismo, tendrán la posibilidad de revisar y vigilar más regularmente los avances generales.

**La Comisión** continuará haciendo balance de los avances generales en las negociaciones. **En su paquete anual dedicado a la ampliación, propondrá una vía de avance** para el año siguiente en la que detallará mejor las reformas, y que **incluirá propuestas de medidas correctoras**, para su aprobación por los Estados miembros.

**Las conferencias intergubernamentales específicas por país deben tener lugar tras la publicación del paquete anual de la Comisión de informes por país y facilitar los foros para el diálogo político**

relativo a las reformas, valorar la situación general del proceso de adhesión y fijar la planificación para el año siguiente, incluidos la apertura y el cierre de capítulos o grupos de capítulos y las posibles medidas correctoras. Todas las partes deberán asegurar que su representación en las conferencias intergubernamentales corresponde al **nivel adecuado para posibilitar un diálogo político productivo**.

**Los Consejos de Estabilización y Asociación** también supondrán un impulso importante y complementario para el diálogo político sobre las reformas. Además, junto con los Comités de Estabilización y Asociación y sus subcomités, pueden hacer posible **una mayor vigilancia de los avances y el tratamiento de aspectos relacionados con la integración acelerada** en los grupos temáticos respectivos (ver más adelante).

Debería producirse una valoración política más profunda en momentos clave del proceso de adhesión de cada socio, por ejemplo, una vez que se cumplan los criterios de referencia intermedios en relación con las reformas fundamentales, cada vez que el Consejo decida si se han cumplido las condiciones para abrir un grupo temático o una vez que las negociaciones generales estén técnicamente listas para su cierre.

### c) Un proceso más dinámico

Con el fin de inyectar un mayor dinamismo al proceso de negociación y de fomentar el incentivo transversal de esfuerzos superando los límites de cada capítulo individual, **los capítulos de negociación se organizarán en grupos temáticos**. Estos grupos temáticos se estructuran en torno a temas amplios como la buena gobernanza, el mercado interior, la competitividad económica y la conectividad.

El agrupamiento de los capítulos hará posible que **el diálogo político ponga un mayor énfasis sobre los sectores clave** y permitirá establecer un marco mejorado para unos contactos políticos de más alto nivel. Permitirá **determinar cuáles son las reformas más importantes y urgentes en cada sector**, con lo que los procesos generales de reforma estarán más fuertemente engarzados en la práctica, por mor de una mejor incentivación de las reformas sectoriales que redunde en interés de los ciudadanos y las empresas.

**Las negociaciones sobre cada grupo temático se abrirán de forma conjunta, tras el cumplimiento de los criterios de referencia de apertura**, en lugar de hacerse para cada capítulo individual. A resultas del proceso de seguimiento que se llevará a cabo para cada grupo, la UE y el país candidato acordarán las prioridades de integración acelerada y las reformas clave. Cuando esas prioridades se hayan abordado de manera suficiente, el grupo temático (que abarcará todos los capítulos asociados) se abrirá sin más condiciones y se establecerán criterios de referencia de cierre para cada capítulo. Cuando ya se hayan aplicado reformas importantes antes de la apertura, el plazo entre la apertura del grupo y el cierre de capítulos individuales deberá limitarse, preferentemente en el plazo de un año dependiendo plenamente de los avances en las reformas, con énfasis en las medidas pendientes necesarias para garantizar una plena adaptación.

Los **grupos temáticos se adaptarán a los subcomités del AEA**, de modo que puedan vigilarse los avances en el grupo y puedan adoptarse medidas específicas de adaptación acelerada con arreglo a las estructuras del AEA. Con ello serán posibles diálogos específicos y la detección de **oportunidades para la adaptación acelerada** y la integración en todos los ámbitos de actividad de la UE, con claros beneficios tanto para la Unión Europea como para los países candidatos.

Con el fin de inyectar más dinamismo en las **negociaciones con Serbia y Montenegro**, el trabajo sobre los capítulos también puede organizarse en torno a grupos, sin dejar de respetar los marcos de negociación vigentes y con el consentimiento de esos países. Con ello se hará posible un mayor énfasis político en sectores clave y la construcción de un impulso político en los países en relación con las cuestiones principales relativas a la adaptación. Se ofrecerá la posibilidad de iniciar una labor de determinación de ámbitos de interés para una adaptación e integración sectoriales aceleradas, con

hojas de ruta comunes que deberán ser objeto de acuerdo y de seguimiento dentro de las estructuras del AEA.

#### **d) Predictibilidad y condicionalidad positiva y negativa**

Tanto los Estados miembros como los países de los Balcanes Occidentales están realizando un potente llamamiento a un proceso más predecible y que garantice una **mayor claridad en cuanto a las expectativas de la Unión** respecto de los países de la ampliación en las diferentes etapas del proceso y en cuanto a las **consecuencias positivas y negativas** de los avances o de la falta de ellos.

La Comisión utilizará el **paquete de ampliación para verificar el cumplimiento** del acervo por parte de los candidatos y **facilitar orientaciones más claras** sobre las prioridades específicas de la reforma y los criterios de adaptación, así como las expectativas en torno a las siguientes etapas del proceso. Una impronta política más marcada y el reenfoque de las conferencias intergubernamentales aumentarán la predictibilidad, así como la claridad de la planificación para el año siguiente. Los actores políticos de los países, por tanto, tendrán indicaciones más claras sobre lo que debe hacerse para avanzar, que incluirán una indicación de los grupos o capítulos que podrán abrirse o cerrarse y, cuando proceda, de las condiciones que aún pueda ser necesario cumplir para que eso suceda.

**El elemento clave del proceso de adhesión basado en los méritos es su condicionalidad.** No obstante, para conseguirla **las condiciones tienen que estar claras** desde el principio. Es importante que los países candidatos conozcan los criterios de referencia con respecto a los cuales se va a valorar su desempeño, y que los Estados miembros compartan un entendimiento claro de lo que se exige exactamente de los candidatos. **La Comisión definirá mejor las condiciones fijadas para determinar los avances de los candidatos**, en particular a través de sus informes anuales. Dichas condiciones deben ser objetivas, precisas, detalladas, estrictas y verificables. La Comisión también usará indicadores de terceros, cuando proceda, para permitir a los Estados miembros tomar sus decisiones sobre la base más amplia posible.

Facilitando unos **incentivos claros y tangibles de interés directo para los ciudadanos, la UE puede fomentar una voluntad política real** y recompensar los resultados que se deriven de las reformas exigentes, así como el proceso de cambio político, económico y social. **Un avance suficiente de los países en las prioridades de reforma acordadas en el marco de las negociaciones debería conllevar:**

- Una mayor integración del país con la Unión Europea y trabajo en pro de una integración acelerada y una introducción progresiva en políticas individuales de la UE, sus programas y su mercado, al tiempo que se garantizan unas condiciones equitativas de competencia.
- Un incremento de la financiación y las inversiones, incluidas las obtenidas a través de un Instrumento de Apoyo a la Preadhesión basado en el desempeño y orientado a las reformas y de una mayor cooperación con las instituciones financieras internacionales para dar impulso al apoyo.

Estas medidas deben servir de ayuda, mediante el uso de los fondos de la UE, para la creación de un potente sistema europeo de preferencias compatible con la OMC, a la vez que se crea una economía local fuerte.

Si bien es cierto que los avances en las reformas tienen que incentivarse y recompensarse de forma más tangible, también existe una necesidad de **medidas más resueltas que sancionen de manera proporcionada cualquier estancamiento o incluso retroceso graves o prolongados** en la puesta en marcha de las reformas y en el cumplimiento de los requisitos del proceso de adhesión.

Las decisiones de detener o incluso revertir el proceso deben tener fundamento en la **evaluación anual de la Comisión** en el marco de su paquete de ampliación relativo al balance general de las negociaciones de adhesión y la medida en que se estén aplicando las reformas fundamentales, en particular las relativas al Estado de Derecho. Los Estados miembros seguirán pudiendo contribuir a ese proceso señalando a la Comisión cualquier estancamiento o retroceso grave en el proceso de

reformas.

En los casos graves, la Comisión podrá formular propuestas en cualquier momento, de oficio o tras una solicitud debidamente motivada de un Estado miembro, con vistas a garantizar una respuesta rápida a la situación mediante procedimientos simplificados —cuando proceda—, incluido el voto por mayoría cualificada inversa.

**La UE podría abordar los posibles problemas de varias maneras:**

- Los Estados miembros podrían decidir que las negociaciones se detengan en lo relativo a determinados ámbitos, o, en los casos más graves, se suspendan por completo. Los capítulos ya cerrados podrían reabrirse o reiniciarse si hubiera que reevaluar ciertas cuestiones.
- El alcance y la intensidad de la financiación de la UE podrían ajustarse a la baja, con la excepción del apoyo a la sociedad civil.
- Los beneficios de una integración más estrecha, por ejemplo, el acceso a programas de la UE o las concesiones unilaterales de acceso al mercado, podrían interrumpirse o retirarse.

La predictibilidad y condicionalidad también se verán reforzadas por una **mayor transparencia**. Para garantizar la sostenibilidad de las reformas y facilitar la vigilancia de su aplicación, todas las reformas clave en los países deben llevarse a cabo de un modo plenamente transparente e inclusivo, con la implicación de las partes interesadas clave. Por su parte, la Unión Europea debe esmerarse en hacer el proceso más transparente, con una publicación más amplia de los documentos clave.

La Comisión también proseguirá sus actividades de comunicación e información, también en los Estados miembros de la UE, a los que corresponde en primera instancia informar a sus ciudadanos y transmitirles los hechos relativos a las oportunidades estratégicas que brinda el proceso y los desafíos que plantea.

En el anexo se adjunta un cuadro con los grupos de capítulos propuestos. El capítulo 34 «Instituciones» y el capítulo 35 «Otras cuestiones» se tratarán de forma separada.

## Anexo técnico: grupos de capítulos de negociación

<b>1. Fundamentos básicos</b>	23 - Poder judicial y derechos fundamentales 24 - Justicia, libertad y seguridad Criterios económicos Funcionamiento de las instituciones democráticas Reforma de la Administración Pública 5 - Contratación pública 18 - Estadísticas 32 - Control financiero
<b>2. Mercado interior</b>	1 - Libre circulación de mercancías 2 - Libertad de circulación de los trabajadores 3 - Derecho de establecimiento y libertad de prestación de servicios 4 - Libre circulación de capitales 6 - Derecho de sociedades 7 - Derecho de propiedad intelectual 8 - Política de competencia 9 - Servicios financieros 28 - Protección de la salud y de los consumidores
<b>3. Competitividad y crecimiento inclusivo</b>	10 - Sociedad de la información y medios de comunicación 16 - Fiscalidad 17 - Política económica y monetaria 19 - Política social y empleo 20 - Política empresarial e industrial 25 - Ciencia e investigación 26 - Educación y cultura 29 - Unión aduanera
<b>4. Agenda ecológica y conectividad sostenible</b>	14 - Política de transporte 15 - Energía 21 - Redes transeuropeas 27 - Medio ambiente y cambio climático
<b>5. Recursos, agricultura y cohesión</b>	11 - Agricultura y desarrollo rural 12 - Seguridad alimentaria y política veterinaria y fitosanitaria 13 - Pesca 22 - Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales 33 - Disposiciones financieras y presupuestarias
<b>6. Relaciones exteriores</b>	30 - Relaciones exteriores 31 - Política exterior, de seguridad y de defensa