

## Negociaciones de ampliación de la UE: Estado de la situación

*El 8 de noviembre de 2016, la Comisión Europea publicó su "Paquete de Ampliación" anual que evalúa la situación y las perspectivas de los países que aspiran a una futura adhesión a la UE. Esta nota ofrece una visión general de los principales hallazgos y evalúa sus posibles implicaciones.*

### 1. Signos de una "fatiga de ampliación"

Cuando la actual Comisión Europea asumió el poder en 2014, su presidente Jean-Claude Juncker en las Directrices Políticas que durante su mandato no habría más ampliación de la UE ya que "la UE necesita tomar un descanso". A nivel institucional, la Dirección General de Ampliación de la Comisión Europea se transformó en la Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, lo que también es una indicación clara de la intención de no ampliar la UE en los próximos cinco años, sino de mantener las negociaciones de adhesión.

Actualmente, el programa de la UE para la ampliación abarca seis países de los Balcanes Occidentales y Turquía. Se han abierto negociaciones de adhesión con los países candidatos de Turquía (2005), Montenegro (2012) y Serbia (2014), pero no con la ex República Yugoslava de Macedonia ni Albania. Bosnia y Herzegovina, y Kosovo tienen el estatuto de "candidatos potenciales". Los siete países se benefician de los fondos del "Instrumento de asistencia previa a la adhesión" (IPA II) de la UE, que proporciona asistencia específica a los países de la ampliación para apoyarlos en su agenda de reformas políticas y económicas. Para el período 2014-2020, se han asignado 11.700 millones de euros a los siete países, siendo Turquía (4.500 millones de euros) y Serbia (1.500 millones de euros) los principales beneficiarios.

### 2. Paquete de ampliación de la UE 2016

Anualmente, la Comisión de la UE adopta su "paquete de ampliación", que incluye una Comunicación Estratégica sobre la situación y las perspectivas de los países candidatos y los potenciales candidatos en su camino hacia la adhesión a la UE. El paquete también contiene informes con evaluaciones detalladas de cada país.

En la Estrategia de Ampliación publicada en 2015, la Comisión Europea reafirmó el principio "los fundamentos primero" como el centro de su política de ampliación, lo que significa que quiere asegurar que los países prioricen las reformas en cuatro áreas clave: Estado de derecho, derechos fundamentales, reforma de la administración pública y desarrollo económico. El informe de 2016 se centra principalmente en la implementación de estos campos. Además, el área de migración juega un papel importante en las evaluaciones de la Comisión Europea.

#### a) Hallazgos generales

En el ámbito del Estado de derecho, la Comisión Europea afirmó que, si bien todos los países han establecido mecanismos para combatir la corrupción y la delincuencia organizada, los avances en la garantía de un poder judicial independiente y responsable siguen siendo lentos. Hay que hacer también más para contrarrestar la radicalización, en particular mediante la educación y un mejor control de los fondos extranjeros que fomentan el contenido radical.

Por lo que respecta a los derechos fundamentales, la Comisión de la UE observó un importante retroceso en Turquía, especialmente tras el intento de golpe de Estado en julio, cuando se

adoptaron medidas de gran alcance para reducir los derechos fundamentales. Con respecto a los demás países, la Comisión también expresó su preocupación por las violaciones de la libertad de expresión y la discriminación contra grupos vulnerables. En el análisis específico por país, la Comisión de la UE señaló casos de violaciones de la libertad religiosa, en particular en lo que respecta a su dimensión colectiva e institucional, y los crímenes de odio. La Comisión alentó a los países de la ampliación a intensificar las reformas relativas a la administración pública ya las instituciones democráticas.

Considerando que la situación económica se ha evaluado como una mejora en toda la región, la Comisión señaló que persisten los retos estructurales económicos y sociales, en particular las elevadas tasas de desempleo y un clima de inversión desfavorable. Además, la falta de oportunidades de trabajo atractivas empuja a muchas personas a emigrar. Por otra parte, muchos países de la ampliación se han visto afectados por la crisis de las personas refugiadas. A este respecto, la Comisión de la UE acogió con agrado el cierre de la ruta de los Balcanes Occidentales y el Acuerdo UE-Turquía como instrumentos eficaces para reducir el número de refugiados y migrantes que llegan a Grecia.

La Comisión de la UE pidió el refuerzo de la cooperación regional y la superación de los conflictos bilaterales, especialmente entre Serbia y Kosovo, la ex República Yugoslava de Macedonia y Grecia, y Turquía y Chipre.

#### **b) Hallazgos específicos de cada país**

**Turquía:** El informe de la Comisión sobre Turquía destaca con el reconocimiento de que es un "socio clave" para la UE, en particular cuando se trata de hacer frente a la crisis migratoria. La UE condenó enérgicamente el intento de golpe de Estado en julio y mantuvo al Partido del Trabajador del Kurdistan (PKK) en su lista de organizaciones terroristas, pero el informe expresó "graves preocupaciones" en relación con el respeto de los derechos humanos y la proporcionalidad de las medidas antiterroristas, y los despidos masivos y arrestos. Las leyes antiterroristas ampliamente aplicadas de Turquía constituyen también un obstáculo para que la UE conceda a la ciudadanía turca un viaje sin visados. En lo que respecta a la libertad religiosa, el informe señala, entre otras cosas, que las Iglesias católicas no tienen personalidad jurídica ni estatuto de fundación, lo que les impide registrar bienes o solicitar la restitución. A pesar de algunos votos del Parlamento Europeo y de algunos Estados miembros para suspender las negociaciones de adhesión con Turquía, la Alta Representante de la UE, Federica Mogherini, reiteró recientemente que la UE "está dispuesta a continuar el diálogo político con Turquía a todos los niveles dentro del marco establecido". Hasta el momento, se han abierto 16 de los 35 capítulos de negociación, uno de los cuales se ha cerrado provisionalmente.

**Montenegro:** El informe sobre Montenegro recuerda que en diciembre de 2015 Montenegro recibió una invitación para incorporarse a la OTAN. Las elecciones parlamentarias tuvieron lugar en octubre de 2016, respetando en general las libertades fundamentales con algunas presuntas irregularidades de procedimiento. La libertad de pensamiento, conciencia y religión continuó garantizada por la ley. Sin embargo, persisten las tensiones entre las iglesias ortodoxa serbia y montenegrina, lo que dificulta el establecimiento de relación entre las comunidades religiosas y el Estado. La transparencia para asignar fondos a las comunidades religiosas debe mejorarse de acuerdo con el informe.

**Serbia:** El informe sobre Serbia señala que el nuevo Gobierno incluyó en su programa la adhesión de Serbia a la UE como un objetivo prioritario. Según la evaluación de la Comisión, la corrupción sigue siendo uno de los principales retos. El informe también es crítico con respecto al ejercicio de la libertad de expresión. Con respecto a la libertad religiosa, el informe hace referencia a las dificultades de acceso al culto en algunas lenguas minoritarias y a la falta de transparencia en el proceso de registro de los grupos religiosos. La Comisión alienta a Serbia a llevar adelante la normalización de las relaciones con Kosovo. Hasta el momento, se han abierto cuatro capítulos de negociación con Serbia. La Comisión de la UE ya había recomendado la apertura de un nuevo capítulo sobre contratación pública.

**La ex República Yugoslava de Macedonia:** El informe en la ex República Yugoslava de Macedonia pone de relieve que un escándalo de escuchas telefónicas provocó una crisis política que podría resolverse mediante el "Acuerdo de Przino" y las elecciones parlamentarias anticipadas de diciembre. El país todavía necesita encontrar una solución con Grecia a la cuestión del nombre bajo los auspicios de la ONU. En cuanto a la libertad de religión, el informe señala que las tensiones interétnicas por motivos religiosos podrían ser calmadas, pero las actividades de anti-radicalización deben involucrar a los líderes religiosos locales.

**Albania:** El informe sobre Albania señala que la libertad de religión se ha mantenido en general. La policía albanesa intensificó sus esfuerzos para evitar la radicalización mediante la vigilancia comunitaria y la estrecha cooperación con las comunidades religiosas pertinentes. Una iniciativa gubernamental para incluir la educación religiosa como un curso obligatorio en las escuelas, para prevenir la radicalización y apoyar el diálogo interreligioso, enfrentó las críticas del mundo académico y de la sociedad civil. La Iglesia Ortodoxa Autocéfala de Albania expresó su preocupación por la aplicación del acuerdo con el Gobierno sobre la restitución de las propiedades incautadas durante el régimen comunista. La Comisión recomendó que se inicien las negociaciones de adhesión con Albania, condicionadas a los avances en la aplicación de la reforma de la justicia.

**Bosnia y Herzegovina:** Según el informe de la Comisión, la Constitución de Bosnia y Herzegovina sigue infringiendo el Convenio Europeo de Derechos Humanos sobre la base del caso Sejdic-Finci en el que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos concluyó que era discriminatorio que las personas pertenecientes a las comunidades romaní y judía no podían ser electas en unas elecciones nacionales. La Comisión Europea también alentó a Bosnia y Herzegovina a intensificar las medidas para combatir el fenómeno de los terroristas extranjeros y prevenir la radicalización. En febrero de 2016, Bosnia y Herzegovina presentó su solicitud de adhesión a la UE y, en septiembre de 2016, el Consejo de la UE invitó a la Comisión a evaluar si podía concederse la condición de candidato.

**Kosovo:** En su informe, la Comisión Europea agradece que se mantengan relaciones más estrechas entre la UE y Kosovo, aunque todavía no es reconocido por cinco Estados miembros de la UE: Chipre, Grecia, Rumania, Eslovaquia y España. Sin embargo, la ratificación del acuerdo fronterizo con Montenegro y la profundización del diálogo con Serbia deberían progresar más de según el informe. En cuanto a las cuestiones religiosas, la interacción entre los líderes religiosos continuó, pero las disposiciones jurídicas sobre libertad religiosa deben fomentarse. Se necesita más capacitación para los fiscales y la policía para hacer frente a los grupos religiosos extremistas. El informe también afirma que la protección del patrimonio cultural, incluida la cooperación entre la Iglesia Ortodoxa Serbia y las autoridades de Kosovo, siguen siendo un reto.

### 3. Evaluación final

Tras el paquete de ampliación publicado por la Comisión Europea, es probable que los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la UE adopten en su reunión de diciembre las respectivas conclusiones y decisiones sobre las prioridades en el proceso de ampliación. También se espera que el Parlamento Europeo adopte los respectivos informes de progreso para cada país de la ampliación en el primer trimestre de 2017. El próximo paquete de ampliación será presentado por la Comisión Europea en la primavera de 2018, ya que decidió trasladar la adopción del paquete para el otoño hasta la primavera con el fin de armonizar el período del informe con el año calendario.

Las conclusiones del paquete de ampliación de este año confirman, por un lado, la cifra de ampliación en toda la UE y sus Estados miembros que ha existido desde dentro y fuera. Por su parte, el Comisario de Política de Vecindad y Negociaciones para la Ampliación, Johannes Hahn, afirmó que "un proceso de ampliación creíble sigue siendo un instrumento insustituible para fortalecer a estos países (del sudeste de Europa) y ayudarles a llevar a cabo reformas políticas y económicas". La tercera Cumbre de los Balcanes Occidentales celebrada en París inmediatamente después de que la votación británica del Brexit reafirmó la "perspectiva europea" para los países de esta región.

Como sugiere la reciente Estrategia global de la UE en materia de política exterior y de seguridad, un proceso de adhesión creíble puede fomentar la capacidad de resistencia de los países y sociedades de nuestro vecindario y contribuir así a la paz, la prosperidad y la estabilidad en el continente europeo, como prueba la historia en el proceso de integración europea.

Para ser creíble, la política de ampliación de la UE debe cumplir sus promesas y proporcionar una asistencia adecuada a los países que aspiran la adhesión a la UE. La ampliación de la UE es un proceso duradero que requiere también un fuerte compromiso político de reformas por el liderazgo local con una participación amplia e inclusiva de la sociedad civil en la configuración de las estrategias y programas de asistencia de la UE para estos países. Como subraya la Exhortación Apostólica "Ecclesia in Europa", Europa es más que una "zona geográfica" y la Unión Europea no puede reducirse solamente a su dimensión económica. Por lo tanto, una política creíble de ampliación de la UE debe garantizar también que los países que deseen adherirse a la Unión Europea respeten plenamente el Estado de derecho, proteger y promuevan los derechos humanos y comprometerse plenamente con los principios fundadores del proyecto de unificación europea.

*Bruselas, 21 de noviembre de 2016*  
*Secretariado de Justicia y Paz de Europa*