

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «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»**

[COM(2020) 57 final]

**sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Un plan económico y de inversiones para los Balcanes Occidentales»**

[COM(2020) 641 final]

**sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Comunicación de 2020 sobre la política de ampliación de la UE»**

[COM(2020) 660 final]

(2021/C 220/14)

Ponente: **Andrej ZORKO**

Coponente: **Ionuț SIBIAN**

Consultas	Comisión Europea, 11.11.2020
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	3.3.2021
Aprobado en el pleno	24.3.2021
Pleno n.º	559
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	243/1/10

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción las comunicaciones de la Comisión adoptadas en 2020 en relación con la ampliación de la Unión Europea (UE) a los Balcanes Occidentales<sup>(1)</sup> y conviene en que la integración de los socios de los Balcanes Occidentales en la UE representa una inversión geoestratégica en la paz, la estabilidad, la seguridad y el crecimiento económico de todo el continente.

1.2. El CESE está de acuerdo con las conclusiones de la Cumbre de Zagreb<sup>(2)</sup>, en la que los líderes de la UE reafirmaron la determinación de la Unión de reforzar su cooperación con la región y acogieron favorablemente el compromiso de los socios de los Balcanes Occidentales de aplicar las reformas necesarias de manera exhaustiva y decisiva. Los Balcanes Occidentales forman parte integrante de Europa y constituyen una prioridad geoestratégica para la Unión Europea.

(1) COM(2020) 57 final (5.2.2020) *Mejorar el proceso de adhesión: una perspectiva creíble de la UE para los Balcanes Occidentales*; COM(2020) 641 final (6.10.2020) *Un Plan Económico y de Inversión para los Balcanes Occidentales*; COM(2020) 660 final {SWD(2020) 350 final}-{SWD(2020) 351 final}-{SWD(2020) 352 final}-{SWD(2020) 353 final}-{SWD(2020) 354 final}-{SWD(2020) 355 final}-{SWD(2020) 356 final} (6.10.2020) *Comunicación de 2020 sobre la política de ampliación de la UE*.

(2) Declaración de Zagreb, 6 de mayo de 2020.

1.3. El CESE está convencido de que, al abordar retos y problemas comunes que no solo son políticos, sino también económicos y sociales, los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil (OSC) <sup>(3)</sup> deben desempeñar un papel más importante y participar más activamente en todo el proceso de ampliación. La Comisión debe definir con mayor claridad el concepto de «partes interesadas fundamentales». Al fin y al cabo, la sociedad civil organizada es el puente entre la política y las personas que ayuda a supervisar si se realmente aplican en la práctica principios fundamentales como la libertad de expresión, el Estado de Derecho, la independencia de los medios de comunicación, la igualdad de trato y la lucha contra la corrupción.

1.4. El CESE acoge con satisfacción la metodología revisada de ampliación adoptada por la Comisión en 2020 <sup>(4)</sup>. Dado que el objetivo de la revisión era hacer el proceso más creíble, predecible y político, la Comisión deberá llevarla a cabo para Albania y Macedonia del Norte tan pronto como el Consejo de la UE adopte sus marcos de negociación y aclarar a la mayor brevedad cómo se adaptará también a Montenegro y Serbia, que ya han expresado su disposición a adoptarla.

1.5. El CESE acoge con satisfacción que los capítulos sobre negociación se organicen en grupos temáticos y que las negociaciones sobre cada grupo se emprendan de manera integral. La idea de aplicar un conjunto de condiciones estrictas de manera tangible facilitará que los países candidatos a la adhesión a la UE avancen en el camino de la reforma. El CESE también está especialmente satisfecho por el énfasis puesto en la importancia del grupo de Fundamentos y el hecho de que los avances en este sentido determinarán el ritmo general de las negociaciones.

1.6. El CESE acoge favorablemente las propuestas de la Comisión para reforzar el proceso de adhesión y la «luz verde» del Consejo al inicio de las negociaciones de adhesión con Albania y Macedonia del Norte <sup>(5)</sup>, pero lamenta que el proceso se haya bloqueado una vez más y pide que la Unión actúe como socio creíble y elimine los obstáculos que impiden el inicio de las negociaciones lo antes posible.

1.7. El CESE valora positivamente que la Comisión otorgue una gran importancia a fomentar la confianza entre todas las partes interesadas y a velar por que, para que el proceso de adhesión recupere la credibilidad de ambas partes y aproveche todo su potencial, se base en la confianza mutua y en compromisos conjuntos inequívocos.

1.8. Dadas las dificultades experimentadas por los Estados miembros para alcanzar la unanimidad en materia de ampliación, el CESE considera que el Consejo debería reconsiderar la posibilidad de introducir la votación por mayoría cualificada, al menos en todas las etapas intermedias del proceso de adhesión a la UE <sup>(6)</sup>. Esta opción otorgaría a los Estados miembros un poderoso papel político, como se pretende en la nueva metodología, pero también evitaría que frustraran el proceso mientras está en curso, que es precisamente lo que socava en la actualidad la confianza en la ampliación y el poder transformador de la política.

1.9. Al objeto de reconstruir la confianza en la ampliación y reforzar las vías de comunicación de la Unión con sus aliados naturales en la región, el CESE está convencido de que la UE debe permitir que los líderes políticos y los ciudadanos de los Balcanes Occidentales se sumen, a título consultivo, a las actividades y debates mantenidos en el contexto de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (CFE). De este modo, la Unión se basaría en el precedente de la Convención Europea de principios de la década de 2000 <sup>(7)</sup>.

---

<sup>(3)</sup> De conformidad con la terminología establecida por el CESE, los conceptos de «sociedad civil» y «organizaciones de la sociedad civil» en el presente Dictamen incluyen a los interlocutores sociales (es decir, empleadores y sindicatos) y a cualquier otro agente no estatal (véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema *La cohesión económica y social y la integración europea de los países de los Balcanes Occidentales — Desafíos y prioridades* (DO C 262 de 25.7.2018, p. 15).

<sup>(4)</sup> COM(2020) 57 final (5.2.2020).

<sup>(5)</sup> Conclusiones del Consejo sobre la ampliación y el Proceso de Estabilización y Asociación — República de Macedonia del Norte y República de Albania, 25.3.2020

<sup>(6)</sup> Cvijic, Srdjan, Kirchner, Marie Jelenka, Kirova, Iskra y Nechev, Zoran (2019), *From enlargement to the unification of Europe: Why the European Union needs a Directorate General Europe for future Members and Association Countries*, Open Society Foundations.

<sup>(7)</sup> Stratulat, Corina y Lazarević, Milena (2020), *The Conference on the Future of Europe: Is the EU still serious about the Balkans?* (Conferencia sobre el Futuro de Europa ¿Siguen considerando la UE seriamente a los Balcanes?), documento de debate del EPC, Bruselas: European Policy Centre.

1.10. El CESE cree firmemente que la UE también debe invertir en el desarrollo de estructuras horizontales de la sociedad civil, proporcionando a los interlocutores sociales y otras OSC de los Balcanes Occidentales recursos especializados, apoyo técnico y oportunidades de creación de redes regionales e internacionales, en particular con el fin de garantizar que desempeñen un papel más activo en el proceso de ampliación. Para mantener un control de la transparencia y la rendición de cuentas de las élites políticas de los Balcanes Occidentales, la UE debe encargar informes alternativos periódicos sobre el estado de la democracia a las OSC de la región <sup>(8)</sup>.

1.11. El CESE subraya que el refuerzo de las capacidades nacionales de las OSC y la facilitación de la cooperación regional, así como el intercambio de conocimientos especializados, deben mantenerse entre las prioridades de la UE y de la financiación nacional. Por otra parte, el reconocimiento recíproco y la colaboración entre los interlocutores sociales y otras OSC son esenciales para afrontar los retos planteados por la agenda de reformas en la región y el avance del proceso de ampliación de la UE.

1.12. El CESE valora positivamente que, para ayudar a los socios de los Balcanes Occidentales a amortiguar el golpe de la pandemia y relanzar la convergencia económica y social con la Unión, el apoyo de esta debe ser generoso e incluir mucho más que el mero acceso a los programas de la Unión. Abrir gradualmente los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos a los socios de los Balcanes Occidentales (por ejemplo, para apoyar proyectos de infraestructura), extender el uso de los mecanismos de estabilidad financiera de la Unión, permitir que la región participe en la política agrícola común o propiciar la migración circular, por ejemplo, son ideas que merecen una consideración seria <sup>(9)</sup>.

1.13. El CESE acoge con satisfacción el Pacto Verde Europeo <sup>(10)</sup>, que incluye objetivos específicos respecto a los Balcanes Occidentales, así como las *Directrices para la aplicación de la Agenda Verde para los Balcanes Occidentales que acompañan al Plan Económico y de Inversiones para los Balcanes Occidentales* <sup>(11)</sup>. Pide a los socios de la región que colaboren con la Unión en la adopción de políticas ecológicas de aquí a 2030 y la consecución de la neutralidad climática de aquí a 2050.

1.14. El CESE espera que los próximos informes nacionales sigan una estructura clara para supervisar el modo en que los gobiernos de los Balcanes Occidentales tratan a la sociedad civil. Este seguimiento debe proporcionar la base para responder con acciones políticas, en las que el retroceso tendría consecuencias y los avances reportarían beneficios concretos. En última instancia, estas medidas reforzarán la credibilidad y el poder transformador de la política de ampliación respecto a los Balcanes Occidentales.

1.15. El CESE invita una vez más a las instituciones de la UE y a los Gobiernos de los Balcanes Occidentales a que garanticen el refuerzo de las capacidades globales de los interlocutores sociales, al tiempo que preservan plenamente su independencia. La existencia de un diálogo social eficaz debería ser un elemento importante de las negociaciones de adhesión a la UE. El CESE hace hincapié en que los interlocutores sociales deberían ser consultados, de manera más sistemática y oportuna, sobre todas las propuestas legislativas pertinentes y en todas las fases de elaboración de los documentos estratégicos <sup>(12)</sup>.

1.16. El CESE pide que se organicen Conferencias o Foros de Alto Nivel de la Sociedad Civil justo antes de las Cumbres periódicas UE-Balcanes Occidentales, o como actos paralelos a las mismas, con el fin de propiciar que se escuche la voz de la sociedad civil sobre los temas tratados en estas Cumbres <sup>(13)</sup>. Tales consultas son vitales para garantizar un seguimiento objetivo y con un enfoque ascendente de los avances en el proceso de negociación. El CESE podría desempeñar un papel en estos acontecimientos.

---

<sup>(8)</sup> Stratulat *et al.* (2019), *op. cit.*, p. 113.

<sup>(9)</sup> Stratulat y Lazarević (2019), *op. cit.*

<sup>(10)</sup> COM(2019) 640 final (11.12.2019) *El Pacto Verde Europeo*.

<sup>(11)</sup> SWD(2020) 223 final {COM(2020) 641 final} (06.10.2020) *Guidelines for the Implementation of the Green Agenda for the Western Balkans accompanying the Economic and Investment Plan for the Western Balkans* (Directrices para la aplicación de la Agenda Verde para los Balcanes Occidentales que acompañan al Plan Económico y de Inversiones para los Balcanes Occidentales)

<sup>(12)</sup> Declaración final del 7.º Foro de la Sociedad Civil de los Balcanes Occidentales, 16-17.4.2019, Tirana (Albania).

<sup>(13)</sup> *Conclusions of the High Level Conference on Economic and social cohesion in the Western Balkans* (Conclusiones de la Conferencia de Alto Nivel sobre Cohesión Económica y Social en los Balcanes Occidentales), 15 de mayo de 2018, Sofía (Bulgaria).

1.17. El CESE reitera las recomendaciones formuladas en la contribución de la Sección de Relaciones Exteriores (REX) del Comité a la Cumbre UE-Balcanes Occidentales del 6 de mayo de 2020 <sup>(14)</sup> y en los recientes Dictámenes del CESE sobre los temas *Contribución de la sociedad civil a la Agenda Verde* y *Desarrollo sostenible de los Balcanes Occidentales como parte del proceso de adhesión a la UE*, aprobados el 18 de septiembre de 2020 <sup>(15)</sup> <sup>(16)</sup>.

1.18. El CESE insta a la actual Presidencia portuguesa del Consejo de la UE y, en particular, a la próxima Presidencia eslovena a que mantengan la política de ampliación hacia los Balcanes Occidentales en un lugar destacado en la agenda de la UE en 2021.

## 2. La ampliación de la UE hacia los Balcanes Occidentales importa

2.1. Una perspectiva creíble respecto a la adhesión constituye el incentivo clave para la transformación en la región, y un factor impulsor de la misma —que, irónicamente, constituye ya un enclave geográfico en la Unión, al estar rodeada de Estados miembros— y, por tanto, mejora nuestra seguridad y prosperidad colectivas. Se trata de una herramienta esencial para promover la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos fundamentales, que representan asimismo los principales motores de integración económica y un anclaje esencial para fomentar la reconciliación y la estabilidad en la región.

2.2. Mantener y reforzar esta política es, por tanto, indispensable para la credibilidad, el éxito y la influencia de la UE en la región y fuera de ella, especialmente en momentos de mayor competencia geopolítica. Relegar la ampliación a una posición inferior en la lista de prioridades de la UE o a una ralentización del proceso podría facilitar que otros actores, que a menudo no comparten las ambiciones democráticas de la UE —sobre todo Rusia y China— se entrometan en los Balcanes y se aproximen a países como Serbia, Montenegro y Bosnia-Herzegovina, como ya se ha demostrado durante la actual pandemia. Este tipo de potencias extranjeras pueden frustrar los esfuerzos de la Unión por garantizar la seguridad del continente.

2.3. Los retos presentes, como la globalización, el envejecimiento de las sociedades, la migración, el cambio climático, las disparidades sociales, el terrorismo, la radicalización, la delincuencia organizada, los ciberataques y la COVID-19, demuestran que la Unión y la región de los Balcanes Occidentales comparten no solo intereses similares, sino también, cada vez más, los mismos problemas. En términos estratégicos, políticos y económicos, la Unión y los Balcanes Occidentales se encuentran, por tanto, en el mismo barco. Esta interdependencia requiere una acción conjunta si pretenden navegar con éxito por el complejo e impredecible mundo actual <sup>(17)</sup>.

## 3. La influencia de la UE se basa en su credibilidad

3.1. Una encuesta de Ipsos realizada en 2020 <sup>(18)</sup> muestra que la opinión pública de la región sigue estando abrumadoramente a favor de la pertenencia a la UE (82,5 % de media). Es probable que la población de los países de los Balcanes Occidentales siga apoyando la integración en la Unión porque la perciben como una oportunidad para acometer un cambio imprescindible en la calidad de la gobernanza y el rendimiento económico de sus países. Los ciudadanos evalúan positivamente el papel de la UE en las reformas políticas (39,7 %) y económicas (40,3 %) nacionales. Por otra parte, es posible que la población de los Balcanes Occidentales asocie a la Unión Europea con la libertad para trabajar y viajar, pero también con la paz y la seguridad.

3.2. El CESE expresa su satisfacción por la solidaridad sin precedentes que la UE ha mostrado con los Balcanes Occidentales durante la pandemia de COVID-19, en particular permitiendo el acceso y la participación en los instrumentos y plataformas de la UE reservados normalmente a los Estados miembros de la UE (como el Comité de Seguridad Sanitaria, la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) o el Acuerdo de Adquisición Conjunta). Expresa su esperanza de que dicha inclusión en las políticas e instrumentos de la UE continúe también en el período posterior a la pandemia. Por otra parte, al CESE le preocupa que los retrasos en la capacidad de la UE para proporcionar a los Balcanes Occidentales las vacunas contra la COVID-19 que se necesitan con urgencia puedan afectar negativamente a la imagen de la UE en la opinión pública de la región.

<sup>(14)</sup> Contribución del CESE a la Cumbre UE-Balcanes Occidentales del 6 de mayo de 2020 (publicada el 28.4.2020).

<sup>(15)</sup> DO C 429 de 11.12.2020, p. 114.

<sup>(16)</sup> Véanse también el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema *La cohesión económica y social y la integración europea de los Balcanes Occidentales — Desafíos y prioridades* (DO C 262 de 25.7.2018, p. 15) y el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III)* (DO C 110 de 22.3.2019, p. 156).

<sup>(17)</sup> Stratulat et al. (2019), op. cit.

<sup>(18)</sup> Encuesta encargada por el Fondo Europeo para los Balcanes en octubre de 2020, como recurso para el «Balkans in Europe Policy Advisory Group» (BiEPAG, Grupo consultivo sobre políticas relativas a los Balcanes en Europa), y llevada a cabo en los seis países de la región, sobre la base de una muestra representativa a escala nacional compuesta por un mínimo de mil encuestados mayores de dieciocho años, mediante entrevistas telefónicas y en línea.

3.3. Con todo, según la misma encuesta de Ipsos (2020), el 52,1 % de los encuestados de toda la región se declara insatisfecho con el avance de su país hacia la adhesión a la UE y, en particular, con la lentitud del proceso. Un número creciente de ciudadanos de los Balcanes Occidentales piensa que sus países nunca se incorporarán a la Unión, y están preocupados porque «la UE no nos quiere». Más del 44,9 % de los encuestados en Bosnia y Herzegovina, el 42 % en Serbia, el 40,5 % en Macedonia del Norte y el 36,8 % en Albania prevén que su país se convertirá en miembro de la Unión solo después de 2040, o posiblemente nunca <sup>(19)</sup>. Esto indica que el elevado nivel actual de apoyo popular a la UE en la región probablemente solo será sostenible en la medida en que resulte creíble la perspectiva de la adhesión. Así pues, los tiempos en los que la UE podía dar por sentado el sentimiento proeuropeo de los socios de los Balcanes Occidentales están llegando a su fin.

3.4. El CESE señala que la plétora de posiciones adoptadas por los partidos políticos del Parlamento Europeo, por los gobiernos de los Estados miembros de la Unión y por las instituciones de esta no siempre son conformes entre sí, y que esto puede transmitir mensajes incoherentes y confusos a la región. El CESE está convencido de que es necesaria una mayor cohesión interna entre los diferentes agentes intervinientes en la formulación de la política de ampliación en los Estados miembros, de manera que puedan hablar con una sola voz coherente.

3.5. Instituciones de la UE como la Comisión y el Parlamento Europeo (PE) deben comunicarse mejor y colaborar más estrechamente con los Estados miembros en el proceso de evaluación de los avances y de formulación de estrategias para asistir y responder a los socios de los Balcanes Occidentales. La Comisión debe desarrollar contactos bilaterales más estrechos con los Estados miembros, por ejemplo organizando reuniones con los ministerios de asuntos exteriores y los parlamentos nacionales para debatir la ampliación, y debe coordinarse mejor con otros agentes a escala de la UE y regionales (como el Servicio Europeo de Acción Exterior, el Consejo, el PE, el CESE, el Comité de las Regiones y el Consejo de Cooperación Regional), así como con la sociedad civil. Además, el PE debe fomentar una mejor cooperación con los parlamentos nacionales, y entre estos, en el seno de la UE como medio para fomentar su europeización <sup>(20)</sup>.

3.6. El CESE se muestra de acuerdo con la conclusión de la Comisión <sup>(21)</sup> de que es necesario centrarse más en la naturaleza política del proceso y garantizar una orientación y una cooperación más sólidas a un alto nivel por parte de los Estados miembros de la UE. El CESE subraya asimismo que es esencial que esta orientación y cooperación políticas de mayor solidez resulten constructivas y beneficiosas, y que la asistencia efectiva reviste una gran importancia.

3.7. El CESE está convencido de que el apoyo de la Unión al proceso de ampliación en los Balcanes Occidentales, y su compromiso con este, deben ser sólidos y visibles. Sobre todo, es necesario garantizar que los resultados de las reformas aplicadas se presenten adecuadamente, y que el impacto de tales reformas se traduzca en un aumento de la calidad de vida de las personas.

3.8. La Comisión debe intensificar y diversificar sus esfuerzos de comunicación respecto a la ampliación sobre el terreno en los Estados miembros de la UE y en la región a través de sus oficinas y delegaciones locales, pero también mediante iniciativas en las que participen las partes interesadas y los interlocutores sociales locales. Una comunicación fiable sobre el apoyo masivo prestado por la UE por parte de los socios de los Balcanes Occidentales, así como sobre los costes y beneficios de la integración europea en términos más generales, depende asimismo de la existencia de unos medios de comunicación libres y viables en la región. Por este motivo, la Comisión debe insistir en el respeto de la libertad de los medios de comunicación por parte de los socios de los Balcanes Occidentales, e invertir en el desarrollo y la sostenibilidad del sector.

#### 4. La consolidación democrática de la región es innegociable

4.1. La encuesta de Ipsos (2020) revela que el foco de insatisfacción de la población radica en sus políticos e instituciones nacionales. Los encuestados de toda la región dudan de que sus líderes estén comprometidos verdaderamente con la agenda de integración de la UE, y denuncian la corrupción y disfuncionalidad de sus instituciones estatales <sup>(22)</sup>.

<sup>(19)</sup> Stratulat, Corina, Kmezić, Marko, Tzifakis, Nikolaos, Bonomi, Matteo y Nechev, Zoran (2020), *Between a rock and a hard place: Public opinion on integration in the Western Balkans* (Entre la espada y la pared: la opinión pública sobre la integración en los Balcanes Occidentales), Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG).

<sup>(20)</sup> Balfour, Rosa y Stratulat, Corina (2015) (ed.), *EU member states and enlargement towards the Balkans, EPC Issue Paper* (Los Estados miembros de la UE y la ampliación hacia los Balcanes, documento temático del EPC) n.º 79, Bruselas: European Policy Centre, p. 234.

<sup>(21)</sup> COM(2018) 65 final (6.2.2018) *Una perspectiva creíble de ampliación y un mayor compromiso de la UE con los Balcanes Occidentales*.

<sup>(22)</sup> Stratulat et al. (2020), *op. cit.*, p. 5.

4.2. Parece que ni la adopción de constituciones democráticas ni la rigurosa condicionalidad democrática de la Unión no solo no han logrado superar las estructuras de poder informales, la captura del Estado y el clientelismo en los Balcanes Occidentales, sino que, en su lugar, los han consolidado<sup>(23)</sup>. Unas instituciones democráticas débiles y el auge de gobernantes autocráticos en los Balcanes Occidentales pueden reducir los estándares del Estado de Derecho, la independencia del poder judicial y la libertad de los medios de comunicación en estos países.

4.3. La UE no debería hacer concesiones a los políticos de la región que eluden claramente su compromiso con la democracia. La magnitud de la denuncia de la «captura del Estado» en la estrategia de 2018 de la Comisión respecto a la región<sup>(24)</sup>, o de la evaluación crítica de los diferentes países en informes anuales, disminuye enormemente si los funcionarios de la UE o los políticos de los Estados miembros que viajan a los Balcanes Occidentales no se hacen eco de la misma retórica<sup>(25)</sup>. Sin un acervo democrático al que recurrir en lo que atañe a los monopolios de poder, la organización y la competencia de los partidos o las prácticas informales, es poco probable que los políticos de los Balcanes Occidentales presten atención a los requisitos democráticos europeos cuando pasar estos por alto es precisamente lo que sustenta su poder.

4.4. Los esfuerzos de las instituciones de la UE por mejorar la calidad de la democracia en los Balcanes Occidentales mediante el proceso de adhesión se consolidarían enormemente si las reformas democráticas en los Estados miembros existentes se debatieran y abordaran de forma conjunta con los aspirantes a incorporarse a la Unión. Los numerosos años de estricta condicionalidad democrática aplicada a los aspirantes de los Balcanes Occidentales han generado un gran volumen de conocimientos y experiencia práctica respecto a lo que ayuda y lo que no a inducir reformas de la gobernanza interna. De este modo, los socios de los Balcanes Occidentales podrían contribuir a los debates de la UE sobre la protección de su Estado de Derecho, la libertad de los medios de comunicación y la sociedad civil, como en el contexto de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (CFE)<sup>(26)</sup>.

4.5. La UE también debe reconocer que la creciente práctica en el Consejo de retener las recompensas prometidas a pesar de los avances tangibles en la región desmotiva a los políticos de la región para aplicar la agenda de reformas de la Unión, arriesgándose a que se desvíen de la senda pretendida incluso los líderes políticos más reformistas y tendentes al consenso en los Balcanes Occidentales.

## 5. Una situación socioeconómica frágil

5.1. El CESE también acoge con satisfacción la adopción del Plan Económico y de Inversión<sup>(27)</sup>, cuyo objetivo es estimular la recuperación a largo plazo, impulsar el crecimiento económico y apoyar las reformas necesarias para avanzar en el camino hacia la adhesión a la UE, incluida la aproximación de los Balcanes Occidentales al mercado único de la Unión. El Plan se propone liberar el potencial económico desaprovechado de la región y el importante margen existente para el refuerzo de la cooperación económica y el comercio intrarregionales.

5.2. El CESE está convencido de que todas estas medidas adoptadas por la Comisión son muy positivas y deberían dar un impulso importante a la política; sin embargo, en realidad, la situación sigue siendo difícil (la última comunicación de la Comisión sobre la política de ampliación de la Unión y sus informes anuales por países reflejan bien los problemas persistentes<sup>(28)</sup>).

5.3. Sin duda, la pandemia de la COVID-19 ha causado importantes perturbaciones en lo que atañe a la oferta y la demanda de bienes y servicios, una caída de la producción, un aumento del desempleo y una creciente precariedad social. Con todo, los problemas económicos de la región son anteriores a la crisis del coronavirus. Desde la crisis financiera, económica y social de 2008, el proceso de convergencia económica y social con la UE en términos de PIB per cápita ha sido

<sup>(23)</sup> Richter, Solveig y Wunsch, Natasha (2020), *Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans* (Dinero, poder, gloria: los vínculos entre la condicionalidad de la UE y la captura del Estado en los Balcanes Occidentales), *Journal of European Public Policy* 27(1), pp. 41-62.

<sup>(24)</sup> COM(2018) 65 final (6.2.2018).

<sup>(25)</sup> Stratulat *et al.* (2020), *op. cit.*, p. 7.

<sup>(26)</sup> Stratulat y Lazarević (2019), *op. cit.*

<sup>(27)</sup> COM(2020) 641 final (6.10.2020) *Un Plan Económico y de Inversión para los Balcanes Occidentales*.

<sup>(28)</sup> COM(2020) 660 final {SWD(2020) 350 final}-{SWD(2020) 351 final}-{SWD(2020) 352 final}-{SWD(2020) 353 final}-{SWD(2020) 354 final}-{SWD(2020) 355 final}-{SWD(2020) 356 final} (6.10.2020) Comunicación de 2020 sobre la política de ampliación de la UE.

muy lento o inexistente. Incapaces de acelerar el desarrollo económico corrigiendo problemas estructurales, como la falta de inversión pública y privada o el rápido envejecimiento de la población, los ciudadanos de los Balcanes Occidentales han venido observando con impotencia el acaecimiento de un futuro de privación implacable. La pandemia no ha hecho más que exacerbar estos problemas socioeconómicos, con el riesgo de que se genere un enclave de subdesarrollo *de facto* en el centro de Europa <sup>(29)</sup>.

5.4. El CESE subraya que el refuerzo de la cooperación económica y el comercio intrarregional debe contribuir a la creación de empleos dignos, seguros y de calidad y a reducir las disparidades sociales, y no debe basarse en la competencia desleal y el *dumping* social. En este sentido, la UE debe prestar más apoyo financiero y técnico al Espacio Económico Regional y a la Agenda de Conectividad para los Balcanes Occidentales con el fin de fomentar la liberalización y la integración comerciales en la región <sup>(30)</sup> y evitar que esta pase a depender de otras potencias de fuera de la Unión.

5.5. Los Balcanes Occidentales poseen un significativo potencial económico sin explotar y un margen sustancial para el refuerzo de la cooperación económica y el comercio intrarregionales. A pesar de cierta aceleración del crecimiento y la creación de empleo y del aumento de la renta en los últimos años, los países siguen rezagados en la reforma de sus estructuras económicas y la mejora de la competitividad. Continúan enfrentándose a tasas de desempleo elevadas, en particular en el caso de los jóvenes, desajustes significativos en materia de capacidades, economías informales persistentes, fuga de cerebros, escasa participación de las mujeres en el mercado laboral y bajos niveles de innovación <sup>(31)</sup>. Propone que se considere la posibilidad de aplicar los principios del pilar europeo de los derechos sociales cuando se evalúe el cumplimiento de las condiciones para la adhesión a la UE <sup>(32)</sup>.

5.6. El CESE cree que es muy importante mejorar la calidad y la pertinencia de los sistemas de educación y formación en la región, y que es esencial reforzar los vínculos entre los empleadores y las instituciones educativas.

5.7. El entorno para la inversión se mantiene prácticamente inalterado, y se caracteriza por un Estado de Derecho débil, una aplicación inadecuada de las normas sobre ayudas estatales, una economía sumergida arraigada, un acceso deficiente a la financiación para las empresas, y bajos niveles de integración y conectividad regionales. Persiste la injerencia del Estado en la economía. Existe una necesidad real de consolidar las infraestructuras, y la inversión debe canalizarse a través de carteras de proyectos específicos y ser coherente con las prioridades acordadas con la UE.

5.8. El CESE recuerda que los Balcanes Occidentales son muy sensibles a los efectos del cambio climático, que causa daños para la salud general y la economía, y exige una acción urgente para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, especialmente niños y jóvenes, mediante una transición justa a un modelo más ecológico, teniendo presente el principio de no dejar a nadie atrás. <sup>(33)</sup> Existen numerosas tendencias preocupantes en lo que atañe al cambio climático en los Balcanes Occidentales, como la elevada dependencia respecto a los combustibles fósiles sólidos. Sin embargo, también existen numerosas oportunidades, como el potencial para las energías renovables y una notable biodiversidad. La importancia y la necesidad de incluir a los Balcanes Occidentales en el Pacto Verde no solo se debe a que el cambio climático no conoce fronteras nacionales ni físicas, sino también a que es importante para el bienestar y la salud de las personas y proporciona un beneficio tangible de la UE a los ciudadanos de los Balcanes Occidentales <sup>(34)</sup>.

5.9. La UE debe establecer cuáles son los sectores clave que impulsan las economías de los socios de los Balcanes Occidentales, incluidas las pymes y el sector agroalimentario, e invertir en ellos. La Unión también debe velar por que las normas exigidas a la región no sofocan el desarrollo de estos sectores con medidas que, actualmente, son demasiado restrictivas para los Balcanes Occidentales. En este sentido, el listón aplicado tiene que ajustarse en función de los progresos realizados en estos países y de forma que permita el crecimiento.

<sup>(29)</sup> Bonomi, Matteo y Reljić, Dušan (2017), *The EU and the Western Balkans: so near and yet so far*, (La UE y los Balcanes Occidentales: tan cerca y, sin embargo, tan lejos) Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) Commentary, SWP.

<sup>(30)</sup> Stratulat et al. (2019), *op. cit.*, p. 113., y Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la *Contribución de la sociedad civil a la Agenda Verde y Desarrollo Sostenible de los Balcanes Occidentales como parte del proceso de adhesión a la UE* (Dictamen de iniciativa) (DO C 429 de 11.12.2020, p. 114).

<sup>(31)</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre *La cohesión económica y social y la integración europea de los Balcanes Occidentales — Desafíos y prioridades* (DO C 262 de 25.7.2018, p. 15).

<sup>(32)</sup> Ídem.

<sup>(33)</sup> DO C 429 de 11.12.2020, p. 114.

<sup>(34)</sup> Ídem.

5.10. Aunque el CESE acoge favorablemente el paquete financiero de 3 300 millones EUR movilizado por la Unión en beneficio de los ciudadanos y las empresas de los Balcanes Occidentales, es necesario garantizar que este dinero se canalice de forma adecuada y que los beneficios de la inversión lleguen a las personas, de conformidad con los motivos que justifican su dotación. El CESE cree que la recuperación de la crisis de la COVID-19 debe promover la cohesión económica y social de la región, así como las políticas ecológicas, y que la transición ecológica debe formar parte integrante de un plan de recuperación integral y prospectivo en los Balcanes Occidentales.

5.11. Considera asimismo que la participación activa de los interlocutores sociales, por ejemplo, mediante el fomento de la negociación colectiva, y de otras OSC en la planificación y la ejecución de reformas económicas, sociales y de otra índole puede contribuir significativamente al refuerzo de la convergencia económica y social, en especial tras la pandemia de la COVID-19.

5.12. Se acoge favorablemente la petición de la Comisión de una mayor transparencia en el uso de los fondos y la ejecución de las reformas, pero no está claro si la Comisión considera que la sociedad civil figura entre las «partes interesadas fundamentales». De hecho, lamentablemente, la sociedad civil apenas se menciona en las Comunicaciones de la Comisión sobre los Balcanes Occidentales de 2020.

## 6. Cooperación regional

6.1. El CESE cree que la cooperación regional es un factor clave para elevar el nivel de vida en los Balcanes Occidentales.

6.2. Tanto la Cumbre de los Balcanes Occidentales celebrada en Poznan en 2019 como la Cumbre UE-Balcanes Occidentales celebrada en Zagreb en mayo de 2020 brindaron sendas oportunidades para que los líderes de la región convinieran en emprender una ambiciosa transformación ecológica y digital y en seguir desarrollando la conectividad en todas sus dimensiones: del transporte, de la energía, digital y entre personas.

6.3. El CESE coincide en que la Agenda Verde, el Plan Económico y de Inversión, los esfuerzos de reestructuración económica, la inversión en turismo y energía y la transformación digital son extremadamente importantes para el desarrollo y la estabilidad de la región. Señala, no obstante, que es necesario proporcionar empleos de calidad y dignos que permitan a los trabajadores desarrollar su labor con seguridad, garanticen la seguridad económica y social de los trabajadores y generen beneficios para la población.

6.4. El CESE considera que debe prestarse especial atención a la competitividad, el crecimiento integrador, los niveles de vida, el desarrollo sostenible, la conectividad y la transición digital en los Balcanes Occidentales. La capacidad emprendedora y la innovación también son esenciales para la recuperación de las economías regionales y locales. Por tanto, el CESE recomienda hacer un mayor uso de los fondos de preadhesión de la UE para apoyar a las empresas emergentes, facilitar la formación para el emprendimiento y potenciar las estrategias económicas inteligentes en la región, así como para la inversión en las infraestructuras necesarias.

6.5. En el ámbito de la política medioambiental, la UE se centra en eliminar gradualmente las fuentes de energía fósiles y sustituirlas por energías renovables. Por el contrario, los socios de los Balcanes Occidentales, especialmente Serbia, han estado aceptando préstamos chinos para construir nuevas centrales térmicas que funcionan con carbón barato e ineficiente, sin realizar evaluaciones del impacto ambiental<sup>(35)</sup>. Como resultado, Belgrado, Skopie y Sarajevo compiten constantemente por la posición de la ciudad más contaminada del mundo durante los fríos meses de invierno, cuando se eleva el consumo de energía<sup>(36)</sup>. Cabe suponer con seguridad que, si la región pretende implicarse en el esfuerzo de la UE, también durante el proceso de la CFE, por conformar una transición ecológica, tales proyectos serían inconcebibles<sup>(37)</sup>.

<sup>(35)</sup> Matkovic Puljic, Vlatka; Dave Jones; Charles Moore; Lauri Myllyvirta; Rosa Gierens; Igor Kalaba; Ioana Ciuta; Pippa Gallop; y Sonja Risteska (2019), *Chronic coal pollution EU action on the Western Balkans will improve health and economies across Europe*, (Contaminación crónica derivada del carbón-La acción de la UE en los Balcanes Occidentales mejorará la salud y las economías en toda Europa), Bruselas: Health and Environment Alliance, p. 18.

<sup>(36)</sup> Véase, por ejemplo, Balcanes Occidentales Europeos, *Sarajevo and Belgrade among the most polluted world capitals* (Sarajevo y Belgrado entre las capitales mundiales más contaminadas), 13 de enero de 2020; Bateman, Jessica, *The young people fighting the worst smog in Europe* (La lucha de los jóvenes contra la peor bruma industrial de Europa), BBC, 2 de julio de 2020.

<sup>(37)</sup> Stratulat y Lazarević (2019), *op. cit.*

6.6. El CESE acoge con satisfacción la aprobación en la Cumbre de los Balcanes Occidentales de Poznan de la Declaración sobre el reconocimiento de cualificaciones de enseñanza superior, estableciéndose así un modelo para el reconocimiento automático de las cualificaciones de enseñanza superior y los períodos de estudio en el extranjero, pero considera necesario redoblar los esfuerzos por avanzar en el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales con el fin de crear un mercado laboral más integrado y ofrecer las oportunidades que tanto necesitan los jóvenes de la región.

6.7. El CESE subraya la importancia de promover la cooperación y la asociación transfronteriza entre los Estados miembros de la UE y los socios de los Balcanes Occidentales, no solo a escala de los gobiernos, sino también en los ámbitos regional y local, así como de la sociedad civil organizada <sup>(38)</sup>.

## 7. La sociedad civil desempeña un papel clave en el proceso legislativo y de adhesión

7.1. El CESE pide que se reconozca mejor a la sociedad civil organizada en el contexto de la metodología revisada. Aunque el CESE acoge favorablemente que la financiación de las OSC no disminuya en caso de falta de avances en un país determinado, lamenta que la sociedad civil no se vea suficientemente reconocida en la Comunicación <sup>(39)</sup>, en especial en vista de los contextos políticos, económicos y sociales específicos en los Balcanes Occidentales, donde conviene consolidar el papel de las OSC en las reformas democráticas.

7.2. El CESE apoya especialmente el enfoque temático adoptado en la nueva metodología y subraya la enorme importancia del papel de las OSC en todos los temas, haciendo especial hincapié en los de Fundamentos, Agenda Verde y Conectividad Sostenible.

7.3. La sociedad civil sigue siendo evaluada por separado en el marco de los criterios políticos como uno de los cuatro pilares de la democracia; sin embargo, al igual que en informes anteriores, la exhaustividad de la evaluación varía entre países y no existe una referencia coherente y sistemática a las Directrices para el apoyo de la UE a la sociedad civil en los países de la ampliación (2014-2020) (*Guidelines for EU Support to Civil Society in Enlargement Countries (2014-2020)*) <sup>(40)</sup>, aunque constituyan una herramienta de seguimiento detallada. En ausencia de coherencia estratégica, un marco de supervisión claro y un compromiso político para seguir apoyando a la sociedad civil organizada en los países de la ampliación, la UE no proporciona el apoyo político que tanto necesitan las OSC, por no mencionar unas directrices inequívocas para los gobiernos nacionales <sup>(41)</sup>.

7.4. El CESE cree que el mérito fáctico en un enfoque basado en el mérito no puede determinarse ni considerarse completo sin una mayor participación de las OSC y su seguimiento objetivo de los contextos políticos específicos que experimenta cada uno de los socios de la región.

7.5. El CESE respalda la propuesta de la Comisión de que los mecanismos de ejecución de la financiación de la UE proporcionen una base clara para defender el espacio cívico y responder a las amenazas inmediatas que le atañen. Para alcanzar estos objetivos, resultarán esenciales la inversión en educación cívica, un entorno más propicio, la infraestructura de la sociedad civil y la acción conjunta. Podría darse una respuesta eficaz a la reducción del espacio cívico mediante la aplicación del principio del rendimiento, recientemente introducido, en apoyo a la acción de la sociedad civil. En lugar de limitarse a retirar las asignaciones a los países que retrocedan en su desarrollo democrático, los fondos podrían reasignarse como una forma de apoyo a la sociedad civil destinada a abordar el retroceso democrático en el país de que se trate <sup>(42)</sup>.

---

<sup>(38)</sup> Entre otros muchos ejemplos, este tipo de cooperación se vale de iniciativas positivas como la Estrategia de la Unión Europea para la región del Adriático y del Jónico (Eusair), la estrategia de la UE para la cuenca del Danubio (EUSDR), CIVINET Slo-Cro-SEE, la Red de Desarrollo Rural de los Balcanes (BRDN), el Foro de Inversiones de la Cámara de los Seis Balcanes Occidentales (WB6 CIF) y el Consejo Sindical Regional Solidarnost.

<sup>(39)</sup> COM(2020) 57 final (5.2.2020) *Mejorar el proceso de adhesión: una perspectiva creíble de la UE para los Balcanes Occidentales*.

<sup>(40)</sup> *Guidelines for EU Support to Civil Society in Enlargement Countries (2014-2020)* [Directrices para el apoyo de la UE a la sociedad civil en los países de la ampliación (2014-2020)].

<sup>(41)</sup> BCSDN *Background Analysis of the Enlargement Package 2020: Should Civil Society Be Satisfied with Just Being Acknowledged?*, (Análisis de antecedentes del paquete de medidas de ampliación 2020: ¿debería contentarse la sociedad civil con el hecho de que solo se la reconozca?) octubre de 2020.

<sup>(42)</sup> BCSDN *Feedback on the Consultation of CSOs in the Preparation of IPA III* (Información de referencia sobre la consulta a las OSC en la preparación del IAP III), 22 de abril de 2020.

7.6. Las instituciones de la Unión pueden servirse de los recursos de la sociedad civil local y recabar la ayuda de las delegaciones de la UE en la región para movilizar a los ciudadanos de los socios de los Balcanes Occidentales, brindándoles la oportunidad de unirse a las plataformas en las que los ciudadanos de la Unión intercambiarán información durante la CFE. Permitir que los jóvenes y los ciudadanos de a pie de los Balcanes Occidentales asistan a los actos ciudadanos de toda la UE en la CFE constituiría una inversión significativa en el capital social de la región que generaría una mayor sensibilización sobre el terreno en los Balcanes Occidentales respecto a los asuntos de la UE y su pertinencia para sus respectivos países. También fomentaría los contactos interpersonales entre la Unión y la región y mejoraría la capacidad de estos ciudadanos mejor informados para mantener a sus élites políticas bajo control en las cuestiones relacionadas con el proceso de integración en la UE <sup>(43)</sup>.

Bruselas, 24 de marzo de 2021.

*La Presidenta*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Christa SCHWENG

---

---

<sup>(43)</sup> Stratulat y Lazarević (2020), *op.cit.*, p. 7.