



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 9.11.2005
COM(2005) 562 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

**Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de la
Antigua República Yugoslava de Macedonia**

{SEC(2005) 1425}

{SEC(2005) 1429}

A. INTRODUCCIÓN

a) Prólogo

La Antigua República Yugoslava de Macedonia presentó su solicitud de adhesión a la Unión Europea el 22 de marzo de 2004, y el Consejo de Ministros solicitó a la Comisión que emitiera un dictamen al respecto el 17 de mayo de 2004, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, según el cual, « cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen».

El artículo 6, apartado 1, establece lo siguiente: «La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros».

Tal es el marco jurídico en el que se inscribe la comunicación del presente dictamen por la Comisión.

La solicitud de adhesión de la Antigua República Yugoslava de Macedonia se inscribe en un proceso histórico a lo largo del cual los países de los Balcanes Occidentales han ido superando la crisis política de la región y orientándose hacia la integración en el espacio de paz, estabilidad y prosperidad creado por la Unión Europea. En el Programa de Salónica para los Balcanes Occidentales, adoptado por el Consejo Europeo de Junio de 2003, la UE subrayaba que el ritmo de aproximación de los países de los Balcanes Occidentales a la Unión Europea estaba en manos de esos países y que dependería de los resultados de cada uno de ellos en la aplicación de las reformas, respetándose así los criterios establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 y las condiciones del Proceso de Estabilización y Asociación.

El Consejo Europeo de Copenhague de 1993 concluía lo siguiente:

«...los países asociados de la Europa Central y Oriental que lo deseen se conviertan en miembros de la Unión Europea. El ingreso tendrá lugar en cuanto un país asociado pueda asumir las obligaciones de adhesión cuando cumpla con las condiciones económicas y políticas requeridas.

La adhesión requiere:

- que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías
- la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva de las fuerzas del mercado dentro de la Unión
- la capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria.

La capacidad de la Unión de absorber nuevos miembros, sin dejar de mantener el impulso de la integración europea, es también una consideración importante en el interés general tanto de la Unión como de los países candidatos».

El Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995 aludió a la necesidad de «crear las condiciones para una integración gradual y armoniosa de los estos Estados, gracias, especialmente, al desarrollo de la economía de mercado, a la adaptación de sus estructuras administrativas y a la creación de un entorno económico y monetario estable».

Las condiciones del Proceso de Estabilización y Asociación fueron definidas por el Consejo el 29 de abril de 1997 e incluían la cooperación con el Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia (TPIY) y la cooperación regional. Estas condiciones son un elemento fundamental del Proceso de Estabilización y Asociación y se integran en el Acuerdo de Estabilización y Asociación firmado con la Antigua República Yugoslava de Macedonia, que entró en vigor en abril de 2004.

En su dictamen, la Comisión analiza, por lo tanto, la solicitud de la Antigua República Yugoslava de Macedonia a la luz de la capacidad de este país para cumplir los criterios establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 y las condiciones fijadas en relación con el Proceso de Estabilización y Asociación fijadas por el Consejo en sus conclusiones de 29 de abril de 1997.

Para la preparación del presente dictamen se ha seguido el mismo método que en anteriores ocasiones. La Comisión ha analizado la situación actual y las perspectivas a medio plazo. A los fines del presente dictamen y sin que ello determine una futura fecha de adhesión, las perspectivas a medio plazo se refieren a un periodo de cinco años. Al elaborar la presente recomendación sobre la apertura de las negociaciones de adhesión, la Comisión ha hecho particular hincapié en la capacidad actual de la Antigua República Yugoslava de Macedonia de cumplir los criterios políticos establecidos.

El informe de análisis pormenorizado en el que se basa el presente Dictamen se publica por separado (*Analytical Report for the Opinion on the application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for EU membership*).

b) Relaciones entre la UE y la Antigua República Yugoslava de Macedonia

La Antigua República Yugoslava de Macedonia, que constituía la zona más meridional de la antigua República Federal Socialista de Yugoslavia y cuenta con 2 millones de habitantes, logró la independencia en noviembre de 1991. El país viene manteniendo relaciones contractuales con las Comunidades Europeas desde 1996. En 1997, firmó un Acuerdo de Cooperación, así como Acuerdos Comerciales y Textiles que entraron en vigor en 1998. En abril de 2001, se firmó con este país un Acuerdo de Estabilización y Asociación que entró en vigor el 1 de abril de 2004.

La crisis de 2001 ha constituido el principal escollo para el logro de la estabilidad política desde la independencia del país. El Acuerdo Marco de Ohrid, firmado el 13 de agosto de 2001, y el compromiso de cumplirlo adquirido por los sucesivos Gobiernos en el poder desde ese año han permitido recuperar la estabilidad. El Acuerdo Marco exigía el desarrollo de un amplio programa legislativo que se completó en julio de 2005. En la actualidad, el Gobierno está procediendo a la aplicación efectiva del nuevo marco legislativo, lo que intensificará el

clima de confianza y estabilidad dentro del país y favorecerá un ambiente cada vez más propicio a la integración en la UE.

La Unión Europea ha venido apoyando sistemáticamente este proceso. El compromiso adquirido por la UE en favor de la paz y la estabilidad en el país se materializó posteriormente en la puesta en marcha de la misión militar «Concordia», que tomó el relevo de las misiones de la OTAN, y que se desarrolló de marzo a diciembre de 2003. Tras la decisión adoptada a instancias del Gobierno en septiembre de 2003, la UE desplegó en diciembre de ese mismo año una misión de policía denominada «EUPOL Proxima». Dicha misión tiene el mandato de apoyar la consolidación del Estado de Derecho y la reforma de la policía. El actual mandato de «EUPOL Próxima» expira el 15 de diciembre de 2005. La Misión de Observación de la Unión Europea se halla asimismo presente en el país desde 2001, en virtud de un acuerdo celebrado en agosto de ese año.

La Comisión está aportando ayuda financiera a la Antigua República Yugoslava de Macedonia con el fin de apoyar sus esfuerzos de integración europea; dicha ayuda va a centrarse en medidas para hacer frente a las deficiencias que se señalan en el presente dictamen. Se han adoptado los programas anuales nacionales CARDS por valor de 51 millones de euros en 2004 y 39 millones de euros en 2005.

B. CRITERIOS DE ADHESIÓN

1. CRITERIOS POLÍTICOS

La Antigua República Yugoslava de Macedonia cuenta con instituciones democráticas estables que funcionan correctamente: respetan los límites de sus competencias y cooperan entre sí. Pese a las repetidas recomendaciones efectuadas por la OIDDH de la OSCE tras las elecciones de 2002, las elecciones locales de 2005 adolecieron de graves irregularidades. La oportuna aplicación de las recomendaciones de la OIDDH de la OSCE en los plazos previstos al efecto y el compromiso de los partidos políticos serán decisivos para garantizar la regularidad de las próximas elecciones parlamentarias. Aunque suele ser normal que la oposición desempeñe un papel en el funcionamiento de las instituciones, en abril de 2005, un partido de la oposición decidió que, en lo sucesivo, se abstendría de participar en los trabajos parlamentarios.

La aplicación del Acuerdo Marco de Ohrid ha sido objeto de un compromiso en firme. Dicho acuerdo y los importantes progresos realizados desde 2001 han sido cruciales con vistas a lograr una mayor estabilización del país. A fin de fortalecer el clima de confianza y los logros comunes, el Gobierno debería proseguir la aplicación efectiva del Acuerdo.

El Estado de Derecho se va consolidando gradualmente. A raíz de la crisis de 2001, se han realizado considerables esfuerzos para reformar la policía. Sin embargo, es preciso seguir adoptando medidas para garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio. Ello implica el continuar con la reforma de la policía, medida fundamental para una acción policial más efectiva y para la prevención de una eventual escalada de incidentes. Es preciso apoyar las acciones encaminadas a lograr una mayor independencia y eficacia del poder judicial, tomando como punto de partida la modificación de la Constitución de acuerdo con las recomendaciones del Consejo de Europa. El nivel de corrupción sigue siendo elevado y afecta a diversos aspectos de la vida económica, social y política del país. Así pues, la eficacia de la lucha contra la corrupción exige redoblar esfuerzos en este sentido.

En el ámbito del respeto de los derechos fundamentales, no se han observado problemas significativos. Se han realizado una serie de cambios constitucionales y legislativos que han aportado un elevado nivel de protección de los derechos de las minorías. Es importante que esas disposiciones legislativas sigan aplicándose correctamente.

El país colabora plenamente con El Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia. Ha ratificado un Acuerdo Bilateral de Inmunidad con los EE.UU. en relación con la Corte Penal Internacional que no se atiene a los principios rectores fundamentales propugnados por la UE. El país se halla comprometido en la cooperación regional. Se requiere un esfuerzo sostenido en este ámbito en aras de las buenas relaciones de vecindad, en particular, a fin de resolver el problema que supone para Grecia la denominación del país.

2. CRITERIOS ECONÓMICOS

En la Antigua República Yugoslava de Macedonia se ha alcanzado un amplio consenso político respecto de las bases fundamentales de las políticas económicas. La economía ha logrado un elevado nivel de estabilidad macroeconómica, caracterizado por un bajo nivel de inflación, unas finanzas públicas saneadas y un exiguo nivel de endeudamiento público. Se ha completado en gran medida el proceso de liberalización de los precios y del comercio, así como la privatización. El sector financiero parece gozar de estabilidad. La educación básica de la población activa es sólida, y el país cuenta con unas infraestructuras satisfactorias de transportes y telecomunicaciones. La integración económica con la UE se encuentra en una fase avanzada.

No obstante, el funcionamiento de la economía de mercado se ve obstaculizado por deficiencias de tipo institucional, como, por ejemplo, la lentitud y complejidad de los trámites administrativos, ciertas carencias del sistema judicial y progresos limitados en el registro de la propiedad o del suelo. Debido a todo ello, el clima empresarial no propicia un estímulo del crecimiento y la inversión, en particular, la inversión directa extranjera. Por otro lado, el funcionamiento de los mercados laboral y financiero es deficiente, lo que impide la reducción de la tasa de desempleo, particularmente elevada, y dificulta el crédito a las empresas. La inversión nacional y extranjera ha sido insuficiente, lo que se ha traducido en un lento crecimiento de la productividad y en un deterioro de la competitividad. La existencia de un considerable sector informal ha provocado una distorsión de la economía. La estructura de las exportaciones de materias primas sufre un desequilibrio. En la situación actual, la economía macedonia tendría serios problemas para hacer frente a las presiones de la competencia en el mercado único. La resolución de los problemas identificados mediante la introducción de reformas estructurales contribuiría a consolidar el funcionamiento de la economía de mercado y su competitividad.

3. CAPACIDAD DE ASUMIR LAS OBLIGACIONES QUE CONLLEVA LA ADHESIÓN

La capacidad de la Antigua República Yugoslava de Macedonia para asumir las obligaciones que conlleva la adhesión se han evaluado en función de los siguientes indicadores:

- las obligaciones fijadas en el Acuerdo de Estabilización y Asociación
- los progresos en la adopción, aplicación y cumplimiento del acervo comunitario.

La Antigua República Yugoslava de Macedonia ha realizado progresos en la aplicación del Acuerdo de Estabilización y Asociación, si bien es preciso que haga especial hincapié en el respeto de los plazos fijados en el mismo.

El país ha realizado considerables esfuerzos para adaptar su legislación al acervo comunitario, en particular, en los ámbitos relacionados con el mercado interior y el comercio. Es necesario proseguir por esta vía. Sin embargo, el país topa con dificultades de cierta magnitud a la hora de aplicar y, sobre todo, de hacer cumplir de forma efectiva la legislación. La capacidad administrativa y judicial sigue siendo deficiente en numerosos ámbitos y requerirá un refuerzo significativo a fin de lograr la correcta aplicación del acervo comunitario.

Si continúa desplegando los mismos esfuerzos, la Antigua República Yugoslava de Macedonia no debería encontrar mayores dificultades a la hora de aplicar a medio plazo el acervo comunitario en los siguientes ámbitos:

- Pesca
- Política económica y monetaria
- Estadística
- Política empresarial e industrial
- Redes transeuropeas
- Investigación y ciencia
- Educación y cultura
- Relaciones exteriores
- Política exterior, de seguridad y de defensa
- Disposiciones financieras y presupuestarias.

El país tendrá que realizar, sin embargo, mayores esfuerzos a fin de adaptar su legislación al acervo comunitario, y aplicarla y hacerla cumplir de forma eficaz a medio plazo en los siguientes ámbitos:

- Libre circulación de trabajadores
- Derecho de establecimiento y libre prestación de servicios
- Libre circulación de capitales
- Servicios financieros
- Protección de la salud y de los consumidores.

El país tendrá que esforzarse considerablemente y de forma sostenida con el fin de adaptar su legislación al acervo comunitario y aplicarla y hacerla cumplir de forma eficaz a medio plazo en los siguientes ámbitos:

- Contratación pública
- Derecho de sociedades
- Sociedad de la información y medios de comunicación
- Agricultura y desarrollo rural
- Política fitosanitaria, veterinaria y de seguridad alimentaria
- Política de transporte
- Energía
- Fiscalidad
- Política social y empleo
- Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales
- Justicia, libertad y seguridad
- Unión aduanera.

A menos que acelere considerablemente el ritmo de sus esfuerzos, el país podría verse en la imposibilidad de cumplir los requisitos establecidos por el acervo comunitario en los siguientes ámbitos:

- Libre circulación de mercancías
- Derecho de propiedad intelectual
- Política de competencia
- Control financiero.

Por lo que respecta al medio ambiente, habrá que realizar esfuerzos muy considerables, tales como un incremento significativo de la inversión y un refuerzo de la capacidad administrativa con vistas al cumplimiento de la legislación. El pleno cumplimiento del acervo comunitario sólo podrá lograrse a largo plazo y requerirá mayores niveles de inversión.

C. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

- La Antigua República Yugoslava de Macedonia es una democracia que funciona, dotada de instituciones estables y que, por lo general, garantiza el Estado de Derecho y el respeto de los derechos fundamentales. El país firmó en 2001 un Acuerdo de Estabilización y Asociación y, desde entonces, ha venido cumpliendo las obligaciones a las que está sujeta en virtud del mismo de forma satisfactoria. Además, ha aplicado con éxito el programa legislativo contemplado en el Acuerdo Marco de Ohrid, lo que ha contribuido a mejorar de forma significativa los aspectos relacionados con la política y la seguridad. Ahora, ha llegado el momento de aplicar plenamente dicha legislación. El país sigue comprometido en la cooperación regional. La Antigua República Yugoslava de Macedonia necesita realizar esfuerzos adicionales, en particular, por lo que respecta al proceso electoral, la reforma de la policía, la reforma judicial y la lucha contra la corrupción. Basándose en los avances realizados en materia de reformas, la Comisión considera que el país se halla en vías de cumplir los requisitos políticos fijados en el Consejo Europeo de Copenhague en 1993 y el Proceso de Estabilización y Asociación.
- La Antigua República Yugoslava de Macedonia ha adoptado medidas importantes con vistas al establecimiento de una economía de mercado operativa. Aunque parece que el país no está aún capacitado para hacer frente a medio plazo a la presión de la competencia y a las fuerzas de mercado existentes dentro de la Unión, ha iniciado un proceso de reformas económicas que, de proseguirse con determinación, permitirá lograr este objetivo en un futuro.
- La Antigua República Yugoslava de Macedonia estará preparada para cumplir a medio plazo la mayor parte de las obligaciones derivadas de la adhesión, siempre que realice considerables esfuerzos para adaptar su legislación al acervo comunitario con vistas a garantizar, en particular, su aplicación y efectivo cumplimiento. A menos que acelere considerablemente el ritmo de dichos esfuerzos, el país podría verse en la imposibilidad de cumplir los requisitos establecidos por el acervo comunitario en ámbitos tales como la libre circulación de mercancías, el derecho de propiedad intelectual, la política de competencia y el control financiero. El pleno cumplimiento del acervo comunitario en el ámbito del medio ambiente sólo podría lograrse a largo plazo y requeriría mayores niveles de inversión.

A la luz de todo lo expuesto y teniendo en cuenta, en particular, los sustanciales progresos realizados por el país por lo que respecta a la compleción del marco legislativo derivado del

Acuerdo Marco de Ohrid de 2001, y tras cuatro años de aplicación del Acuerdo de Estabilización y Asociación (incluida la aplicación de las disposiciones comerciales del mismo en forma de Acuerdo provisional), la Comisión recomienda al Consejo que otorgue la condición de país candidato a la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Dicha condición supone el reconocimiento político de una relación más estrecha entre la UE y este país en su proceso hacia la adhesión.

La Comisión considera que las negociaciones con la Antigua República Yugoslava de Macedonia con vistas a su adhesión a la Unión Europea deberán iniciarse una vez que el país haya alcanzado un grado suficiente de conformidad con los criterios establecidos a tal fin.

El presente dictamen va acompañado de un Proyecto de Asociación Europea con la Antigua República Yugoslava de Macedonia en el que se determinan las acciones prioritarias que el país necesita efectuar a fin de prepararse para la apertura de las negociaciones. La UE seguirá controlando muy de cerca el progreso de las reformas políticas. La Comisión presentará un informe al Consejo, como muy tarde a finales de 2006, sobre los progresos realizados por la Antigua República Yugoslava de Macedonia.