

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 9.11.2010
COM(2010) 670 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

**Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Montenegro a la Unión
Europea**

{SEC(2010) 1334 final}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Montenegro a la Unión Europea

A. INTRODUCCIÓN

a) Solicitud de adhesión

Montenegro presentó su solicitud de adhesión a la Unión Europea el 15 de diciembre de 2008. Posteriormente, el 23 de abril de 2009, el Consejo de la Unión Europea instó a la Comisión a emitir un dictamen al respecto, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, que establece que *«cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo»*.

El artículo 2 dispone que *«[l]a Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres»*.

Este es el marco jurídico en el que se inscribe el presente Dictamen de la Comisión.

El Consejo Europeo de Feira de junio de 2000 reconoció que los países de los Balcanes Occidentales que participan en el Proceso de Estabilización y Asociación eran «candidatos potenciales» a la adhesión a la UE. La perspectiva europea de estos países se vio confirmada por el Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003, que refrendó la «Agenda de Salónica para los Balcanes Occidentales». Esta Agenda sigue siendo la piedra angular de la política de la UE hacia la región.

El Consejo Europeo de diciembre de 2006 renovó el compromiso de la UE en el sentido de que *«el futuro de los Balcanes Occidentales está en la Unión Europea»* y reiteró que *«el progreso de cada país en dirección a la incorporación a la Unión Europea depende de sus esfuerzos individuales por cumplir con los criterios de Copenhague y las condiciones establecidas en el Proceso de Estabilización y Asociación. Un historial satisfactorio de un país a la hora de cumplir con sus obligaciones con arreglo a un acuerdo de estabilización y asociación, incluidas las disposiciones relativas al comercio, constituye un elemento fundamental para que la UE tome en consideración una solicitud de adhesión»*. En la Cumbre ministerial UE-Balcanes Occidentales, celebrada el 2 de junio de 2010 en Sarajevo, la UE

reiteró su compromiso inequívoco en favor de la perspectiva europea de los Balcanes Occidentales e insistió en que el futuro de estos países está en la Unión Europea.

En consonancia con los requisitos del Tratado, la presente evaluación se hace atendiendo a las condiciones de elegibilidad fijadas por el Consejo Europeo. En junio de 1993, en Copenhague, el Consejo Europeo concluía lo siguiente:

«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 [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 (PEA) fueron definidas por el Consejo el 31 de mayo de 1999 e incluían la cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIY) y la cooperación regional. Estas condiciones son un elemento esencial del PEA y se integran en el Acuerdo de Estabilización y Asociación firmado con Montenegro, que entró en vigor en mayo de 2010.

El Consejo Europeo de diciembre de 2006 convino en que *«la estrategia de ampliación basada en la consolidación, la condicionalidad y la comunicación, combinada con la capacidad de la UE de admitir a nuevos miembros, sienta la base de un consenso renovado sobre la ampliación».*

En el presente Dictamen, la Comisión analiza la solicitud de Montenegro en función de la capacidad de este país para cumplir los criterios fijados por el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 y las condiciones definidas en relación con el Proceso de Estabilización y Asociación. También se examina la trayectoria de ese país en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Acuerdo de Estabilización y Asociación, en particular las disposiciones relativas al comercio. En la preparación del presente Dictamen se ha seguido el mismo método que en dictámenes anteriores, con las adaptaciones oportunas para tener en cuenta los elementos incluidos en el «consenso renovado sobre la ampliación» de 2006. La Comisión organizó una serie de misiones de expertos en Montenegro, que se centraron sobre todo en los campos cubiertos por los criterios políticos. Este método hizo

posible una valoración de las capacidades administrativas de las instituciones montenegrinas y de cómo se vela por el cumplimiento de la legislación y contribuyó a definir de forma más adecuada los retos subsistentes y las prioridades de cara a futuras actuaciones. 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.

El informe que contiene el análisis detallado en el que se basa el Dictamen se publica en un documento separado (*Analytical Report accompanying the Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union*)¹. En consonancia con el consenso renovado sobre la ampliación, el informe analítico contiene previsiones del impacto de la futura adhesión de Montenegro en algunas políticas clave. La Comisión facilita evaluaciones de impacto más detalladas en relación con estas políticas en fases posteriores del proceso de preadhesión. Además, el Tratado de Adhesión de la UE para Montenegro exigiría la adaptación técnica de las instituciones de la UE con arreglo al Tratado de la Unión Europea.

b) Relaciones entre la UE y Montenegro

Montenegro declaró su independencia el 3 de junio de 2006, a raíz del referéndum que se celebró el 21 de mayo de ese mismo año. En junio de 2006, la UE decidió establecer relaciones con Montenegro como Estado soberano y todos los Estados miembros de la UE reconocieron la independencia del país.

En octubre de 2007 se firmaron un **Acuerdo de Estabilización y Asociación** entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros y Montenegro² y un Acuerdo Interino sobre Comercio y Asuntos Comerciales. El Acuerdo Interino entró en vigor en enero de 2008 y el Acuerdo de Estabilización y Asociación, en mayo de 2010, una vez ratificado por las partes. En general, Montenegro ha cumplido satisfactoriamente las obligaciones que le incumben en virtud del Acuerdo de Estabilización y Asociación, incluidas sus disposiciones relativas al comercio. Siempre que se han planteado problemas, Montenegro ha mostrado una actitud abierta y constructiva y ha buscado los medios para subsanarlos.

El Consejo adoptó una **Asociación Europea** con Montenegro el 22 de enero de 2007³.

Desde febrero de 2007 se vienen manteniendo reuniones de diálogo político a nivel ministerial entre la UE y Montenegro. El diálogo político entre la Comisión Europea y Montenegro se inició con la independencia del país y se mantiene hasta la fecha. El Comité Mixto creado en virtud del Acuerdo Interino se ha reunido en dos ocasiones desde la entrada en vigor del Acuerdo. La primera reunión del Comité de Estabilización y Asociación tuvo lugar en junio de 2010. Desde 2006 se han celebrado reuniones interparlamentarias anuales entre representantes del Parlamento Europeo y del Parlamento de Montenegro y la primera reunión de la Comisión Parlamentaria de Estabilización y Asociación tuvo lugar en septiembre de 2010.

Previo consulta al Parlamento Europeo, la UE concedió la liberalización del régimen de visados para los ciudadanos montenegrinos con efectos a partir del 19 de diciembre de 2009. Se aplica a los titulares de pasaportes biométricos que viajen al espacio Schengen. Esta

¹ SEC(2010) 1334 de 9.11.2010.

² DO L 108 de 29.4.2010, p. 1.

³ DO L 20 de 27.1.2007, p. 16.

decisión se inscribe en el marco de los notables avances registrados en los ámbitos de justicia, libertad y seguridad y del cumplimiento por parte de Montenegro de las condiciones específicas fijadas en la hoja de ruta para la liberalización del régimen de visados. Desde enero de 2008 está en vigor un Acuerdo sobre Readmisión entre la Unión Europea y Montenegro.

Montenegro se convirtió en miembro de pleno derecho de la Comunidad de la Energía de Europa Sudoriental a raíz de la firma del Tratado de la Comunidad de la Energía en octubre de 2005. En junio de 2006 firmó el Acuerdo sobre una Zona Europea Común de Aviación.

Montenegro participa activamente en los regímenes de vigilancia e información de la UE en materia económica y fiscal que se aplican a los países candidatos potenciales desde 2006.

En junio de 2008, el Gobierno de Montenegro adoptó su Programa Nacional de Integración en la Unión Europea para el periodo 2008-2012. Este documento esboza un plan para la adopción del acervo y en él se definen prioridades a corto y medio plazo.

La Unión Europea es el principal socio comercial de Montenegro. En 2009, más del 40 % de las importaciones del país procedían de la UE y el 48 % de sus exportaciones tenía como destino la UE.

Montenegro ha recibido **ayuda financiera de la UE** desde 1998. En conjunto, la UE asignó a ese país entre 1998 y 2010 más de 408,5 millones EUR. Desde 1998 hasta 2006, Montenegro se benefició de ayudas del Programa CARDS de la UE por valor de 277,2 millones EUR. Desde 2007, CARDS ha sido sustituido por el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP), en cuyo marco Montenegro ha recibido, desde 2007 hasta 2010, ayudas por valor de 131,3 millones EUR. El IAP tiene por objeto respaldar el proceso de reforma en el contexto de la integración europea y hace hincapié en el desarrollo institucional, la introducción del acervo de la UE y la mejora de las condiciones socioeconómicas, así como en la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. También se presta apoyo económico a la sociedad civil.

El Acuerdo de Estabilización y Asociación prevé la participación de Montenegro en los programas de la UE. El país participa activamente en tres programas de la UE en virtud de la perspectiva financiera 2007-2013: el Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico, el Programa para la Iniciativa Empresarial y la Innovación y el Programa Cultura. Para sufragar parte de los costes que conlleva la participación en estos tres programas se utilizan fondos del IAP.

B. CRITERIOS DE ADHESIÓN

1. CRITERIOS POLÍTICOS

La presente evaluación se hace atendiendo a los criterios de Copenhague relativos a la estabilidad de las instituciones garantes de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías y las condiciones del Proceso de Estabilización y Asociación.

Montenegro es una **democracia** parlamentaria basada en un marco constitucional y legislativo que está en consonancia, en líneas generales, con los principios y normas europeos. El país

gestionó adecuadamente el referéndum sobre su independencia en 2006, siguiendo las recomendaciones de la UE, sobre la base de normas que fueron adoptadas por consenso político. Se está reforzando el consenso entre los partidos políticos sobre la consolidación del Estado. Existe igualmente un consenso político en relación con la adhesión a la Unión Europea. Sin embargo, si bien es cierto que las bases jurídicas e institucionales están en general bien asentadas, subsisten deficiencias en el funcionamiento de las instituciones democráticas y carencias en la aplicación de la legislación. La capacidad global del Parlamento para asegurar un escrutinio apropiado del Gobierno sigue siendo limitada. La separación de poderes no se respeta del todo en el caso del poder judicial. La administración pública sigue siendo débil y está muy politizada.

En general, las elecciones en Montenegro se han atenido a las normas internacionales en la materia. Las últimas elecciones parlamentarias, que se celebraron en marzo de 2009, fueron evaluadas por la OIDDH de la OSCE, que consideró que cumplían casi todas las normas internacionales, pero es preciso abordar las deficiencias que subsisten. En concreto, la legislación electoral no se ha armonizado plenamente con la Constitución.

En los últimos años, Montenegro ha consolidado el marco jurídico e institucional del **Estado de Derecho**. Sin embargo, la puesta en práctica es deficiente. Entre las cuestiones que suscitan mayor preocupación cabe destacar la politización del poder judicial y las deficiencias en el funcionamiento de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, sobre todo en lo tocante a la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada.

Las reformas del poder judicial siguen su curso. Entre los resultados obtenidos cabe destacar la creación de nuevas instituciones, como el Consejo del Poder Judicial y el Consejo del Ministerio Fiscal y la adopción de medidas destinadas a mejorar la independencia y la eficacia. Con todo, sigue suscitando honda preocupación el papel del Parlamento en la designación de los referidos Consejos y de los fiscales públicos. También despierta inquietud la eficacia y la responsabilización del poder judicial.

Montenegro ha implantado en gran medida el marco jurídico e institucional necesario para luchar contra la corrupción. Sin embargo, esta lacra sigue siendo generalizada en numerosos ámbitos y constituye un problema particularmente grave. La legislación anticorrupción no se hace cumplir de forma coherente. Además, los marcos jurídicos relativos a la prevención de los conflictos de intereses y a la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales presentan importantes deficiencias. Las autoridades de supervisión carecen de competencias jurídicas plenas y de la capacidad de asegurar el cumplimiento de la legislación relativa a la prevención de los conflictos de intereses y al control de la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales. Suscitan asimismo preocupación la supervisión de la contratación pública, la privatización, la ordenación del territorio y los permisos de construcción. No existe un control interno coherente para supervisar la corrupción y asegurar la responsabilización y el respeto del Estado de Derecho en los organismos públicos. Así ocurre, sobre todo, en ámbitos como la administración fiscal y aduanera, la policía y la administración judicial y local. Las capacidades de investigación y la coordinación en materia de ejecución de la ley siguen siendo insuficientes. Es necesaria una voluntad política firme para mejorar significativamente la actuación en materia de lucha contra la corrupción. La trayectoria de investigaciones, imputaciones y condenas en casos de corrupción a todos los niveles sigue dejando que desear.

En lo tocante a la lucha contra la delincuencia organizada, el marco jurídico puesto a punto por Montenegro es, en líneas generales, adecuado y han mejorado las capacidades. Con todo,

la delincuencia organizada sigue constituyendo un problema grave. El blanqueo de capitales y el tráfico de estupefacientes son los ámbitos que suscitan mayor preocupación. Las capacidades de ejecución de la ley y la coordinación son débiles y la trayectoria de ejecución sigue siendo limitado. Las capacidades de investigación preventiva son aún inadecuadas. La evaluación de las amenazas y la recopilación y el tratamiento de la información sobre actividades delictivas son insatisfactorias. Es preciso asegurar la capacidad de la fiscalía para implementar plenamente el nuevo Código de Procedimiento Penal y reforzar la cooperación a nivel internacional, en particular con los países vecinos.

El marco jurídico y político que regula **los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías** está ya a punto en su mayor parte y corresponde en líneas generales a las normas europeas e internacionales. El marco institucional es en gran medida adecuado. Con todo, subsisten algunas lagunas en la ejecución de la legislación, así como en la aplicación de las estrategias y los planes de acción existentes. Hay que reforzar la conciencia y la sensibilidad de la administración, del poder judicial y de la policía en relación con las normas en este campo.

En general, en Montenegro se respetan los derechos humanos. Sin embargo, suscita preocupación la eficacia de las políticas de lucha contra la discriminación, la libertad de expresión y las relaciones con la sociedad civil. Ha mejorado notablemente el marco jurídico en material de lucha contra la discriminación. Sin embargo, en la práctica, las poblaciones romaní, ashkali y egipcia, las personas con discapacidad y los gays, lesbianas, bisexuales y transexuales siguen siendo objeto de discriminación, también por parte de las autoridades públicas. Es preciso reforzar los mecanismos de ejecución a fin de prevenir, supervisar, sancionar y perseguir los casos de discriminación. Hace falta garantizar plenamente el cumplimiento de la Ley de lucha contra la discriminación de 2010. En la práctica, la igualdad de género no está plenamente garantizada. En lo tocante a la libertad de prensa, suscitan preocupación la intimidación de periodistas y la imposición de multas desproporcionadas por difamación. Es preciso adaptar plenamente a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos la legislación y la práctica en materia de difamación y preservar la independencia del regulador de los medios de comunicación. Por lo que hace a las relaciones con la sociedad civil, el diálogo existente no es del todo satisfactorio. En ocasiones, las ONG más críticas se han visto expuestas a presiones políticas y administrativas. También despiertan inquietud la violencia doméstica, el maltrato y las condiciones de vida carcelarias, que no se atienen a las normas.

El respeto y la protección de las minorías están en gran medida garantizado. Con todo, la cooperación entre el Gobierno y los consejos de las minorías, así como la representación de personas pertenecientes a estas en los servicios públicos, las autoridades públicas y los organismos de autogobierno local deben mejorarse. El acceso de las poblaciones romaní, ashkali y egipcia a los derechos económicos y sociales, en particular la educación y el empleo, resulta insatisfactorio. Por lo que respecta a las personas desplazadas procedentes de Croacia, Bosnia y Herzegovina y Kosovo⁴, cuyo número se estima en unas 17 000, la Ley de extranjería de 2009 permite su acceso al estatus de residente. La reducción de las tasas administrativas, en julio de 2010, ha creado mejores condiciones para ello. En julio de 2010, las autoridades montenegrinas adoptaron igualmente medidas transitorias que permiten a las personas desplazadas acceder a los derechos económicos y sociales durante el periodo previo a la adquisición del estatus de residente. Sin embargo, el plan de acción relativo a las personas

⁴ Tal como se define en la Resolución 1244/99 de las Naciones Unidas.

desplazadas se está poniendo en práctica sobre el terreno de forma insatisfactoria. El número de personas a las que se ha concedido el estatus de residente sigue siendo limitado, debido, sobre todo, a las dificultades a las que deben hacer frente a la hora de presentar toda la documentación requerida. Es preciso armonizar las leyes que garantizan el acceso a los derechos económicos y sociales con la Ley de extranjería. Suscitan gran preocupación las condiciones de vida en el campo de Konik, que alberga principalmente a población romaní, ashkali y egipcia.

En líneas generales, Montenegro satisface las condiciones del **Proceso de Estabilización y Asociación**. La cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia es satisfactoria. El país está firmemente comprometido en favor de la cooperación regional y desempeña un papel constructivo en la región. Participa activamente en iniciativas regionales. Las relaciones bilaterales con todos los países vecinos son en conjunto buenas y se siguen desarrollando. Las relaciones con Serbia, tras la disolución de la Unión Estatal, son buenas en general, aunque quedan algunas cuestiones pendientes. Aún no ha concluido la delimitación de fronteras con los países vecinos. Sobre la base del acuerdo político logrado hasta la fecha, Montenegro tiene que concluir, junto con Croacia, el sometimiento conjunto a la Corte Internacional de Justicia del caso de la península de Prevlaka. Montenegro ha suscrito el Estatuto de Roma. Sin embargo, el país ha ratificado un acuerdo bilateral de inmunidad con los Estados Unidos en relación con el Tribunal Penal Internacional que no cumple con las posiciones comunes y los principios rectores de la UE en la materia. Montenegro ha de alinearse con la posición de la UE.

2. CRITERIOS ECONÓMICOS

La presente evaluación se hace atendiendo a los criterios de Copenhague relativos a la existencia de una **economía de mercado en funcionamiento**, así como a la capacidad para soportar la **presión competitiva** y las fuerzas del mercado dentro de la Unión.

Montenegro ha logrado un amplio consenso nacional sobre los fundamentos de la política económica, así como una trayectoria de puesta en práctica de las reformas económicas. La estabilidad económica ha alcanzado un nivel suficiente para permitir a los operadores económicos tomar decisiones en un clima de previsibilidad. Resultado de ello han sido tasas de crecimiento por encima del 5 % en los años anteriores a la crisis económica. El déficit presupuestario y la deuda pública se han mantenido en niveles moderados. En 2009 el desempleo se redujo por debajo del 12 % y se modernizó la legislación laboral. La libre interacción de las fuerzas del mercado se ha desarrollado en la última década gracias a las privatizaciones y a la supresión de los controles sobre los precios, el cambio de divisas y los regímenes comerciales. La mejora del entorno empresarial atrajo inversiones extranjeras. Está en curso el proceso de reestructuración de empresas y sectores estratégicos. Las ayudas estatales han sido tradicionalmente bajas y a menudo estaban relacionadas con cláusulas de privatización o con el respaldo a empresas en dificultades. La economía montenegrina sigue siendo muy abierta y el nivel de integración comercial y de inversión con la UE y la región de los Balcanes Occidentales es elevado.

No obstante, tras años de fuertes entradas de capital que permitieron un rápido crecimiento económico, la crisis global dejó al descubierto importantes desequilibrios internos y externos que han dejado al país en una situación difícil y que amenaza la estabilidad macroeconómica. La crisis ha puesto de manifiesto asimismo puntos débiles en la regulación y supervisión del sector bancario, lo que requiere una recapitalización de los bancos. Ante la imposibilidad de

adoptar medidas fiscales, el Gobierno pudo reaccionar principalmente ofreciendo garantías a las compañías en dificultades, lo que podría traducirse en el crecimiento de la deuda pública. Un desempleo persistente, y el empleo informal, apuntan a deficiencias en los sistemas de enseñanza y de formación profesional, así como a algunas rigideces en el mercado de trabajo. El país tiene todavía una infraestructura energética y de transporte insuficiente. Los pequeños negocios, en particular, han de hacer frente a una financiación escasa y cara. Ciertos puntos débiles persistentes en el Estado de Derecho afectan negativamente al entorno empresarial. La economía informal sigue siendo un reto de primer orden.

3. CAPACIDAD PARA ASUMIR LAS OBLIGACIONES QUE CONLLEVA LA ADHESIÓN

La capacidad de Montenegro 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 avances registrados en la adopción, aplicación y cumplimiento del acervo comunitario.

En líneas generales, Montenegro ha cumplido satisfactoriamente las obligaciones que le incumben en virtud del Acuerdo de Estabilización y Asociación. Sin embargo, ha habido lagunas en determinados ámbitos (ayudas estatales, tráfico en tránsito).

Montenegro adoptó en 2008 un Programa Nacional de Integración, un plan ambicioso y global que prevé la aproximación de la legislación nacional al acervo de la UE. Se han registrado importantes avances en la adopción de legislación adaptada al acervo de la UE, particularmente en algunos ámbitos del mercado interior, las disposiciones relativas al comercio, las aduanas y la fiscalidad. Sin embargo, el país ha de hacer frente a grandes retos por lo que hace a la aplicación y el cumplimiento de la legislación. Las capacidades administrativas y judiciales siguen siendo limitadas en general y el país necesitará esfuerzos sostenidos para reforzarlas a fin de poder asumir las obligaciones que conlleva la adhesión a medio plazo.

Si continúa desplegando los mismos esfuerzos, Montenegro debería tener la capacidad, a medio plazo, para cumplir los requisitos del acervo en los siguientes ámbitos:

- Fiscalidad
- Política empresarial e industria
- Investigación y ciencia
- Educación y cultura
- Unión aduanera
- Relaciones exteriores
- Política exterior, de seguridad y de defensa
- Disposiciones financieras y presupuestarias

Montenegro tendrá que realizar mayores esfuerzos a fin de adaptar su legislación al acervo, 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
- Contratación pública
- Derecho de sociedades
- Política de competencia
- Servicio financieros
- Sociedad de la información y medios de comunicación
- Política de transporte
- Energía
- Política económica y monetaria
- Redes transeuropeas
- Protección de la salud y de los consumidores

En estos ámbitos se necesitarán nuevas adaptaciones del marco jurídico e institucional y, en particular, habrá que reforzar las capacidades administrativa y de ejecución.

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

- Libre circulación de mercancías
- Derecho de propiedad intelectual
- Agricultura y desarrollo rural
- Política fitosanitaria, veterinaria y de seguridad alimentaria
- Pesca
- Estadística
- Política social y empleo
- Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales
- Poder judicial y derechos fundamentales

- Justicia, libertad y seguridad
- Control financiero

En estos ámbitos son necesarias considerables adaptaciones del marco jurídico e institucional y habrá que reforzar las capacidades administrativa y de ejecución.

Por lo que respecta al medio ambiente, habrá que realizar esfuerzos considerables y coordinados para adaptarse al acervo de la UE y hacerlo cumplir efectivamente. Cabría citar inversiones sustanciales y un refuerzo de la capacidad administrativa con vistas al cumplimiento de la legislación, a fin de lograr el efectivo cumplimiento a medio plazo de las cuestiones más importantes, en particular el cambio climático. El pleno cumplimiento del acervo sólo podrá lograrse a largo plazo y requerirá mayores niveles de inversión.

C. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Montenegro ha hecho progresos de cara al cumplimiento de los criterios relacionados con la estabilidad de las instituciones garantes de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías, fijados por el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 y de las condiciones definidas en relación con el Proceso de Estabilización y Asociación. Con todo, se requieren nuevos esfuerzos.

Por lo que hace a los criterios económicos, Montenegro ha alcanzado un cierto grado de estabilidad macroeconómica. Sin embargo, para convertirse en una economía de mercado en funcionamiento, como dispuso el Consejo Europeo de Copenhague de 1993, el país ha de abordar los desequilibrios internos y externos, así como los puntos débiles subsistentes, especialmente en el sector financiero y en el funcionamiento de los mercados de trabajo, y reforzar el Estado de Derecho. Para poder hacer frente a medio plazo a la presión competitiva de las fuerzas del mercado dentro de la Unión, Montenegro ha de reforzar su infraestructura física y su capital humano y seguir emprendiendo reformas estructurales.

En líneas generales, la trayectoria de Montenegro en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Acuerdo de Estabilización y Asociación es positivo.

Montenegro estaría en condiciones de asumir las obligaciones inherentes a la adhesión a medio plazo en la mayoría de los ámbitos del acervo, siempre que prosiga el proceso de aproximación al acervo y se hagan esfuerzos considerables y sostenidos para asegurar la aplicación y el cumplimiento de la legislación. Merecen particular atención los siguientes ámbitos: libre circulación de mercancías; Derecho de propiedad intelectual; agricultura y desarrollo rural; política fitosanitaria, veterinaria y de seguridad alimentaria; pesca; estadística; política social y empleo; política regional y coordinación de los instrumentos estructurales; poder judicial y derechos fundamentales; justicia, libertad y seguridad; y control financiero. El pleno cumplimiento del acervo en el ámbito del medio ambiente solo se conseguirá a largo plazo y necesitaría mayores niveles de inversión; es preciso agilizar los esfuerzos en este campo.

La adhesión de Montenegro tendría un impacto global limitado en las políticas de la Unión Europea y no afectaría a la capacidad de la Unión para mantener y profundizar su propio desarrollo.

La Comisión considera que las negociaciones de adhesión a la Unión Europea deberían abrirse una vez que Montenegro haya alcanzado el grado necesario de cumplimiento de los criterios de adhesión y, en particular, de los criterios políticos de Copenhague, que requieren la estabilidad de las instituciones garantes, en particular, del Estado de Derecho. A tal efecto, Montenegro ha de cumplir, entre otras, las siguientes prioridades clave:

Mejorar el marco legislativo para las elecciones en consonancia con las recomendaciones de la OIDDH de la OSCE y la Comisión de Venecia; reforzar el papel legislativo y de escrutinio del Parlamento.

Completar pasos esenciales en la reforma de la administración pública, en particular la modificación de la Ley de procedimiento administrativo general y la Ley de los funcionarios y los empleados públicos y la consolidación de la Autoridad de Gestión de los Recursos Humanos y la Institución Estatal de Auditoría, con miras a potenciar la profesionalidad y la despolitización de la administración pública y a fortalecer un enfoque transparente y basado en los méritos en materia de nombramientos y promociones.

Reforzar el Estado de Derecho, en particular mediante nombramientos despolitizados y basados en los méritos de los miembros del Consejo del Poder Judicial y del Consejo del Ministerio Fiscal y de los fiscales públicos, así como el refuerzo de la independencia, autonomía, eficiencia y responsabilización de jueces y fiscales.

Mejorar el marco jurídico de lucha contra la corrupción y poner en práctica la estrategia y el plan de acción de lucha contra la corrupción; establecer una sólida trayectoria de investigaciones preventivas, imputaciones y condenas en casos de corrupción a todos los niveles.

Reforzar la lucha contra la delincuencia organizada sobre la base de la evaluación de amenazas e investigaciones preventivas, una mayor cooperación con los socios regionales y de la UE, un tratamiento eficiente de la información sobre actividades delictivas y la mejora de las capacidades de ejecución de la ley y de coordinación. Desarrollar una sólida trayectoria en este campo.

Potenciar la libertad de prensa, especialmente mediante la aproximación a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de difamación, y reforzar la cooperación con la sociedad civil.

Aplicar el marco jurídico y político en materia de lucha contra la discriminación en consonancia con las normas europeas e internacionales; garantizar el estatus legal de las personas desplazadas, en particular romaníes, ashkalis y egipcios, y velar por que se respeten sus derechos, entre otras cosas mediante la adopción y la puesta en práctica de una estrategia sostenible encaminada al cierre del campo de Konik.

Se insta a Montenegro a que persevere en su compromiso constructivo en materia de cooperación regional y en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con los países vecinos. Es preciso abordar las cuestiones bilaterales pendientes. Debe proseguir la correcta aplicación del Acuerdo de Estabilización y Asociación; en este contexto, se ha de prestar la debida atención a las lagunas detectadas en ámbitos tales como las ayudas estatales y el tráfico en tránsito. Además, se anima encarecidamente a Montenegro a que siga mejorando su capacidad administrativa en general. Se requieren esfuerzos particulares en lo que respecta a la eficacia e imparcialidad de la administración pública en temas sensibles como la protección del medio ambiente. Se debe velar por que los casos de violencia e intimidación contra periodistas y activistas de ONG sean perseguidos adecuadamente. Es necesario abordar las cuestiones de violencia doméstica, maltrato y condiciones de vida carcelarias.

A la vista de los avances registrados hasta la fecha, la Comisión recomienda al Consejo que conceda a Montenegro el estatus de país candidato.

La Comisión supervisará los progresos de las reformas necesarias en el marco institucional del Acuerdo de Estabilización y Asociación y seguirá respaldando los esfuerzos realizados mediante el instrumento financiero IAP. La Comisión presentará un informe sobre los avances hechos por Montenegro en el paquete sobre la ampliación para 2011. Dicho informe se centrará, en particular, en el cumplimiento de las prioridades clave que es preciso abordar de cara a la apertura de las negociaciones de adhesión.