



Bruselas, 29.5.2019
COM(2019) 261 final

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

**Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Bosnia y Herzegovina a la
Unión Europea**

{SWD(2019) 222 final}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Bosnia y Herzegovina a la Unión Europea

A. INTRODUCCIÓN

a) Solicitud de adhesión

Bosnia y Herzegovina presentó su solicitud de adhesión a la Unión Europea el 15 de febrero de 2016. El 20 de septiembre de 2016, el Consejo solicitó a la Comisión que emitiese un dictamen al respecto. Este procedimiento se ajusta a lo dispuesto en el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, conforme al cual *[c]ualquier 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 del Tratado de la Unión Europea determina 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 dentro del que la Comisión emite el presente dictamen.

El Consejo Europeo celebrado en Feira en junio de 2000 reconoció que los países de los Balcanes Occidentales participantes en el Proceso de Estabilización y Asociación eran «candidatos potenciales» a la adhesión a la UE. La perspectiva europea de esos países quedó confirmada durante el Consejo Europeo celebrado en Salónica en junio de 2003, en el que se ratificó el «Programa de Salónica para los Balcanes Occidentales», programa que sigue siendo la piedra angular de la política aplicada por la UE a la región.

El Consejo Europeo de diciembre de 2006 reafirmó el compromiso de la UE con el principio de que *el futuro de los Balcanes está en la Unión Europea* y reiteró que *el progreso de cada país hacia la incorporación a la Unión Europea depende de su propio esfuerzo para cumplir los criterios de Copenhague y las condiciones del 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 Estrategia de los Balcanes Occidentales de febrero de 2018¹, la Comisión afirmó que *con un esfuerzo y un compromiso continuados, Bosnia y Herzegovina podría convertirse en un país candidato a la adhesión*. En la cumbre UE-Balcanes Occidentales celebrada en Sofía en mayo de 2018, los dirigentes de la UE manifestaron su apoyo inequívoco a la perspectiva europea de los Balcanes, y los socios de esta región se reafirmaron en la elección de esta perspectiva como estrategia. Los dirigentes de la UE adoptaron la Declaración de Sofía y el Programa de Prioridades de Sofía², en los que se exponen las nuevas medidas que impulsarán la cooperación con la región en ámbitos clave como la seguridad, la primacía de la ley y la migración.

En el presente Dictamen, la Comisión examina la solicitud de Bosnia y Herzegovina en relación con la capacidad del país para cumplir los criterios establecidos por el Consejo Europeo en Copenhague, en 1993, y en Madrid, en 1995, especialmente la capacidad administrativa del país y las condiciones del Proceso de Estabilización y Asociación. El Dictamen tiene también en cuenta la trayectoria de Bosnia y Herzegovina en cuanto al cumplimiento de las obligaciones que le impone el Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA) que entró en vigor el 1 de junio de 2015.

En 1993, el Consejo Europeo reunido en Copenhague concluyó lo siguiente:

El ingreso tendrá lugar en cuanto un país asociado pueda asumir las obligaciones de adhesión cuando cumpla 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 y 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.*

En 1995, en Madrid, el Consejo Europeo se refirió a la necesidad de *crear las condiciones para una integración progresiva y armoniosa de estos Estados [candidatos] 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*.

En diciembre de 2006, el Consejo Europeo acordó que *la estrategia de ampliación basada en la consolidación, la condicionalidad y la comunicación, combinada con la capacidad de la UE de admitir a otros miembros, sienta la base de un consenso renovado sobre la ampliación*.

En lo que respecta a los Balcanes Occidentales, el Consejo definió el 31 de mayo de 1999 las condiciones específicas que requiere el Proceso de Estabilización y Asociación (PEA), entre las que se incluyen la cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52018DC0065>

² https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration_es.pdf

la cooperación regional. Estas condiciones han sido integradas como elemento fundamental del AEA.

El presente Dictamen se ha elaborado con una metodología similar a la de precedentes dictámenes de la Comisión. Bosnia y Herzegovina recibió un total de 3 897 preguntas relativas a todas las políticas de la UE, recogidas en un cuestionario al que siguió una serie de preguntas complementarias. Tardó catorce meses en responder a las 3 242 preguntas iniciales y ocho en responder a las 655 complementarias. A pesar de haber establecido un mecanismo de coordinación para asuntos de la UE, las autoridades no lograron ponerse de acuerdo en las respuestas a veintidós preguntas: una sobre los criterios políticos, cuatro sobre política regional y diecisiete sobre políticas educativas.

La Comisión envió a Bosnia y Herzegovina un gran número de misiones de expertos que prestaron una especial atención a los aspectos cubiertos por los criterios políticos. Además, la Comisión tuvo en cuenta las contribuciones procedentes de las consultas realizadas entre las partes interesadas, como las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones internacionales y los Estados miembros de la UE. Este enfoque permitió a la Comisión evaluar la capacidad administrativa de las instituciones de Bosnia y Herzegovina y su forma de aplicar la legislación. También ayudó a localizar mejor los desafíos pendientes y a determinar las prioridades de actuación futura. En el presente Dictamen y en el informe de análisis adjunto, la Comisión examina la situación actual y formula orientaciones para resolver las cuestiones pendientes a corto y más largo plazo.

El análisis detallado en el que se basa el presente Dictamen figura en el *Informe analítico que acompaña al Dictamen sobre la solicitud de Bosnia y Herzegovina de adhesión a la Unión Europea*. El informe de análisis ofrece estimaciones iniciales de la repercusión de la futura adhesión de Bosnia y Herzegovina en algunos sectores clave. La Comisión presentará evaluaciones de impacto en estos sectores más detalladas en posteriores fases del proceso de preadhesión. Además, un Tratado de adhesión de Bosnia y Herzegovina a la UE implicaría una adaptación técnica de las instituciones de la UE conforme al Tratado de la Unión Europea.

b) Relaciones entre la UE y Bosnia y Herzegovina

Desde la firma del Acuerdo Marco General de Paz en Dayton/París en 1995, las relaciones entre la UE y Bosnia y Herzegovina han ido tomando cuerpo e impulso.

Bosnia y Herzegovina participa en el Proceso de Estabilización y Asociación y sus ciudadanos están exentos de la obligación de visado para viajar a los países Schengen desde 2010. El Acuerdo de Estabilización y Asociación entró en vigor en 2015. El país presentó su solicitud de adhesión a la UE en 2016.

El **Acuerdo de Estabilización y Asociación** entre Bosnia y Herzegovina y la EU se firmó el 16 de junio de 2008 en Luxemburgo al mismo tiempo que un **Acuerdo interino** que regula desde el 1 de julio de 2008 el comercio y los asuntos comerciales.

En diciembre de 2014, el Consejo adoptó un enfoque renovado para Bosnia y Herzegovina e invitó a la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidenta y al comisario de Política Europea de Vecindad y Negociaciones de Ampliación a que entablasen con los dirigentes políticos un diálogo destinado a asegurar su irrevocable compromiso con las reformas necesarias para la adhesión de su país a la UE. Tras el acuerdo en torno a un compromiso escrito por parte de la presidencia de Bosnia y

Herzegovina, su firma por los líderes de los catorce partidos con representación parlamentaria y su ratificación por la Asamblea parlamentaria, el Consejo aprobó la entrada en vigor del AEA, que se produjo el 1 de junio de 2015. Con la entrada en vigor de este Acuerdo, Bosnia y Herzegovina abrió un nuevo capítulo de sus relaciones con la UE y confirmó su compromiso con el proyecto de adhesión a la UE. El AEA crea un marco en el que se recogen los compromisos mutuos sobre un amplio abanico de cuestiones políticas, comerciales y económicas, así como la base jurídica para el diálogo formalizado sobre las distintas políticas.

La UE asesora al país acerca de las prioridades de reforma que configuran el camino de la adhesión a la UE. El diálogo entre la Comisión Europea y Bosnia y Herzegovina tuvo lugar desde 2009 con arreglo al Acuerdo interino y ha proseguido desde 2015 con arreglo al AEA³ El diálogo sobre el Estado de Derecho se enmarcó a partir de 2011 en el «diálogo estructurado sobre justicia» y desde 2016 se lleva a cabo en el subcomité de justicia, libertad y seguridad del AEA. Desde 2017 se reúne, además, un grupo especial de reforma de la administración pública.

Bosnia y Herzegovina ha desarrollado la capacidad administrativa necesaria para asegurar la aplicación de las disposiciones del AEA, especialmente las referentes al buen funcionamiento del Consejo, el Comité y los subcomités sectoriales de Estabilización y Asociación. El Protocolo por el que se adapta el AEA para integrar la adhesión de Croacia entró en vigor el 1 de octubre de 2017, tras haberse aplicado provisionalmente desde el 1 de febrero de 2017.

No obstante, para cumplir las obligaciones jurídicas derivadas del Acuerdo, Bosnia y Herzegovina debe garantizar el funcionamiento de la Comisión Parlamentaria de Estabilización y Asociación y elaborar un programa de adopción del acervo de la UE.

La dimensión parlamentaria del AEA no está funcionando correctamente. La Comisión Parlamentaria de Estabilización y Asociación se creó en noviembre de 2015 como parte de los órganos del AEA, pero la insistencia de determinados delegados de Bosnia y Herzegovina para incluir disposiciones étnicas en materia de votación que no son acordes con las normas europeas impidió que se adoptara su reglamento interno. A pesar de ello, el Parlamento Europeo debate y adopta con regularidad resoluciones sobre la situación y la evolución de Bosnia y Herzegovina en el camino hacia la adhesión a la UE.

Bosnia y Herzegovina participa en el diálogo económico con la Comisión y los Estados miembros de la UE. Todos los años, presenta a la Comisión un **Programa de Reforma Económica** (PRE) a medio plazo que incluye planes para reforzar la estabilidad macroeconómica y despejar los obstáculos estructurales al crecimiento. Bosnia y Herzegovina se reúne cada año con la Comisión, los Estados miembros y los demás países de la adhesión para analizar este PRE en el Diálogo Económico y Financiero. La finalidad del diálogo sobre gobernanza económica es preparar al país para su futura participación en la coordinación de la política económica de la UE, incluido el proceso del Semestre Europeo.

Entre 2015 y 2018, Bosnia y Herzegovina emprendió un ambicioso programa de reforma para reanudar el crecimiento económico y volver a generar oportunidades de empleo. Aunque no se han resuelto todos los retos pendientes, las reformas acometidas han contribuido a la mejora de los indicadores económicos y la situación macroeconómica, lo que incluye unas

³ El diálogo sobre las distintas políticas entre la Comisión Europea y Bosnia y Herzegovina se lleva a cabo a través de los subcomités sectoriales de: comercio, industria, aduanas y fiscalidad; agricultura y pesca; mercado interior y competencia; asuntos económicos y financieros y estadísticas; innovación, sociedad de la información y política social; transporte, medio ambiente, energía y desarrollo regional; justicia, libertad y seguridad.

finanzas públicas equilibradas y un crecimiento económico constante. Todos los niveles de administración del país han de aprobar y ejecutar un nuevo conjunto de medidas de reforma socioeconómica que se ajuste plenamente al PRE y a las orientaciones acordadas en común.

Tras la correspondiente decisión del Consejo, los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina pueden **desplazarse sin visado** al espacio Schengen desde noviembre de 2010. Dicha decisión se apoyó en los notables progresos registrados en los ámbitos de la justicia, la libertad y la seguridad y en el cumplimiento de las 174 condiciones específicas fijadas en la hoja de ruta para la liberalización de los visados, como la introducción de pasaportes biométricos. La Comisión supervisa de forma regular su aplicación e informa al respecto. La Comisión adoptó su segundo informe en el marco del mecanismo de suspensión de visados en diciembre de 2018⁴. De forma general, Bosnia y Herzegovina sigue cumpliendo todos los criterios para la liberalización de los visados.

Bosnia y Herzegovina ratificó el Tratado de la Comunidad de la Energía en septiembre de 2006, el Acuerdo sobre la Zona Europea Común de Aviación en julio de 2007 y el Tratado de la Comunidad del Transporte en abril de 2018.

Tanto el AEA como el Acuerdo interino correspondiente que se aplicó desde 2008 han facilitado una progresiva liberalización del **comercio** y el acceso mutuo libre de derechos a la mayor parte de las mercancías. Desde 2000, Bosnia y Herzegovina se acoge además a las llamadas «medidas comerciales autónomas». En 2007, Bosnia y Herzegovina se adhirió al Acuerdo Centroeuropeo de Libre Comercio (ACELC). Las negociaciones para la adhesión a la Organización Mundial del Comercio están en su fase final. El principal socio comercial de Bosnia y Herzegovina es la UE, seguida por los países del ACELC. El grado de integración comercial con la UE es alto. En 2017, un 61 % de las importaciones del país, por valor de 5 600 millones EUR, procedían de la UE (frente al 12 % de importaciones procedentes del ACELC). El 71 % de las exportaciones del país se destinaron a la UE (el 15 % al ACELC). En 2017, el déficit comercial del país con la UE ascendía a 1 700 millones EUR.

La UE despliega considerables recursos en Bosnia y Herzegovina en el marco de la **política exterior y de seguridad común** y de la **política común de seguridad y defensa**. Entre 2002 y 2011, el Consejo nombró al alto representante internacional como representante especial de la UE en Bosnia y Herzegovina. Desde 2011, la presencia reforzada resultante de la combinación entre la Oficina del representante especial de la UE en Bosnia y Herzegovina y la Delegación de la UE en el país ha sido determinante para comunicar las prioridades de la UE a los ciudadanos bosnioherzegovinos y para implementar los objetivos clave de la agenda de la UE. En diciembre de 2004, la UE desplegó en el país la operación militar Althea de la Fuerza de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (EUFOR), cuyo mandato ejecutivo consiste en asegurar la existencia de un entorno seguro y protegido. Desde septiembre de 2015 está en vigor un acuerdo marco sobre la participación de Bosnia y Herzegovina en las operaciones de gestión de crisis de la UE.

La UE proporciona a Bosnia y Herzegovina una significativa **asistencia financiera**, que, a lo largo de los años, ha permitido al país recuperarse de la destrucción provocada por la guerra y remontar la pendiente hacia la recuperación económica. Entre 1996 y 2000 Bosnia y Herzegovina recibió asistencia financiera con cargo a los programas Phare y OBNOVA. Entre 2000 y 2007, el Reglamento CARDS contempló la concesión de ayuda financiera adaptada a

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1558535963503&uri=CELEX:52018DC0856>

las prioridades del PEA⁵. Desde 2007, la ayuda que Bosnia y Herzegovina recibe de la UE se canaliza esencialmente a través del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP). A lo largo del periodo 2007-2018, el país recibió 1 500 millones EUR de la UE, de los que, según las estimaciones, 433 millones procedían de los programas regionales. Desde 2000, el Banco Europeo de Inversiones ha concedido préstamos por valor de 2 400 millones EUR en apoyo de proyectos en Bosnia y Herzegovina. La Delegación de la UE en Bosnia y Herzegovina es responsable de ejecutar la asistencia financiera de la UE en régimen de gestión directa y de coordinar la asistencia con los Estados miembros de la UE. Los programas IAP I e IAP II están en curso. El documento de estrategia indicativo para Bosnia y Herzegovina correspondiente al periodo 2014-2017 se revisó en 2018 para incluir nuevos sectores y prorrogar su validez hasta 2020⁶. Las estrategias de medio ambiente, energía, transporte y desarrollo rural permiten destinar ayuda del IAP a esos sectores. La adopción de estrategias de ámbito nacional en aspectos como la gestión de las finanzas públicas y el empleo sigue siendo un requisito fundamental para que Bosnia y Herzegovina pueda acogerse plenamente a la financiación del IAP para el periodo 2018-2020.

Bosnia y Herzegovina ha ampliado progresivamente su participación en los **programas de la UE**, parcialmente cofinanciada con fondos del IAP. Participa actualmente en los programas COSME, Europa Creativa, Aduanas 2020, Europa con los Ciudadanos, Erasmus+, Fiscalis 2020, Horizonte 2020 y en el Tercer programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud. Participa, por último, en el programa **INTERREG**.

B. CRITERIOS PARA LA ADHESIÓN

1. CRITERIOS POLÍTICOS

Esta evaluación se efectúa con arreglo a los criterios de Copenhague, referentes 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, así como a las condiciones del Proceso de Estabilización y Asociación.

La guerra que asoló a Bosnia y Herzegovina entre 1992 y 1995 dejó un rastro de devastación material y humana de la que el país hubo de recuperarse. Desde entonces, ha reconstruido sus instituciones y su infraestructura económica y se ha preparado para emprender el camino de la adhesión a la UE. Como se ha reiterado en numerosas decisiones de la Presidencia, Bosnia y Herzegovina mantiene su compromiso con el objetivo de pertenecer a la UE y cada vez ha ido centrando más su labor legislativa en la adopción de reformas tendentes a la adhesión.

Como establece su **Constitución**, que es parte integrante (anexo IV) del Acuerdo Marco General de Paz de Dayton/París de 1995, Bosnia y Herzegovina es una democracia parlamentaria cuyo poder ejecutivo está compuesto por la Presidencia y el Consejo de ministros y cuyo poder legislativo es la Asamblea parlamentaria. La Constitución garantiza los principios fundamentales de un Estado democrático como son la primacía de la ley, la celebración de elecciones libres y la defensa de los derechos humanos.

⁵ Los programas Phare, OBNOVA y CARDS eran instrumentos financieros de apoyo a la transición hacia la democracia y la economía de mercado en Europa Central y Oriental y en los Balcanes Occidentales.

⁶ <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180817-revised-indicative-strategy-paper-2014-2020-for-bosnia-and-herzegovina.pdf>

La Constitución fija la estructura interna del país como Estado configurado por dos entidades, la Federación de Bosnia y Herzegovina (compuesta a su vez por diez cantones) y la *Republika Srpska*, a las que se añade el Distrito de Brčko. El preámbulo de la Constitución afirma que los «bosnios, croatas y serbios, en calidad de pueblos constituyentes (junto con otros), y los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina» determinan la Constitución. El país se enfrenta a una serie de escollos estructurales derivados de su compleja configuración institucional que, unidos a procedimientos relacionados con aspectos étnicos, menoscaban su funcionalidad.

Las competencias estatales se enumeran en la Constitución, que atribuye todos los demás poderes a las distintas entidades. Las competencias estatales incluyen también poderes que se han ido traspasando al Estado o que este ha ido asumiendo gradualmente en virtud de acuerdos de transferencia, competencias implícitas y anexos de los acuerdos de paz, según determina la Constitución y ha confirmado el Tribunal Constitucional. Los frecuentes contenciosos en materia de reparto de competencias entre el Estado y las distintas entidades afectan al ejercicio de estas competencias y, por tanto, a la armonización con el acervo de la legislación sobre numerosos capítulos y a su aplicación. Para evitar estos conflictos sistemáticos y asegurar la efectiva aplicación del acervo, Bosnia y Herzegovina ha de ofrecer seguridad jurídica en lo que respecta al reparto de competencias entre los distintos niveles de la administración. No existe ningún procedimiento para que, a nivel estatal, se impidan y subsanen las infracciones del Derecho de la UE que se cometan en otros niveles de la administración y respecto de las que Bosnia y Herzegovina sería considerada responsable como país en su conjunto.

La Constitución contiene disposiciones basadas en criterios étnicos y en el lugar de residencia que son incompatibles con el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Afectan al nombramiento, la composición y los procedimientos de toma de decisiones del jefe del Estado y los órganos ejecutivo y legislativo, puesto que determinados derechos electorales están reservados a los ciudadanos que pertenecen a los pueblos constituyentes, a saber, bosnios, croatas y serbios. Se necesitan por lo tanto importantes reformas graduales que garanticen a todos los ciudadanos el efectivo ejercicio de sus derechos políticos, en acatamiento de la jurisprudencia sentada por la sentencia *Sejdić-Finci* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

La composición y los procedimientos decisorios de varios órganos de la administración se basan en criterios étnicos, lo que puede afectar a la aplicación del acervo de la UE. Los derechos de veto por motivos étnicos también podrían incidir en la labor del Parlamento y de las asambleas legislativas de las entidades.

El Tribunal Constitucional es el intérprete de la Constitución y la máxima autoridad para dirimir los conflictos de competencia entre los distintos niveles de la administración. Se compone de nueve jueces, tres de ellos internacionales. Algunas de sus sentencias siguen sin acatar. Es preciso reforzar la profesionalidad y la independencia de los jueces que integran el Tribunal Constitucional, empezando por mejorar los criterios de idoneidad y los procedimientos de designación. Debe abordarse, además, la cuestión de los jueces internacionales del Tribunal Constitucional. Este debe poder ejercer un papel proactivo e independiente en la resolución de conflictos de competencias. Su legitimidad debe ser reconocida por todas las autoridades para asegurar el sostenido cumplimiento de sus sentencias.

El anexo X del Acuerdo de Paz de Dayton estableció que la Oficina del alto representante internacional (OAR) era la máxima autoridad para la interpretación de los aspectos civiles de la aplicación del Acuerdo de Paz. Desde entonces, se han atribuido a la OAR amplias

competencias, conocidas como las «competencias de Bonn», para decretar legislación y destituir a funcionarios públicos. La última vez que la OAR hizo uso de esas facultades fue en 2011. Esa intensa supervisión internacional es, en principio, incompatible con la soberanía de Bosnia y Herzegovina y, por lo tanto, con su pertenencia a la UE. Desde 2008 está en marcha un proceso que debería desembocar en el cierre de la OAR. Su desenlace depende de una serie de condiciones.

El **Parlamento** y las demás asambleas legislativas adoptan la legislación y ejercen el control democrático y la supervisión del ejecutivo. El derecho de sufragio pasivo a la Cámara de los Pueblos está restringido con arreglo a criterios de etnicidad y residencia, lo que contraviene las normas europeas. Los vetos por motivos «de interés nacional vital» y las votaciones de las entidades afectan también al eficaz funcionamiento de las asambleas parlamentarias y pueden ocasionar demoras en la adopción de la legislación. La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) del Consejo de Europa han emitido recomendaciones dirigidas a mejorar el marco electoral y a asegurar que las elecciones se desarrollen conforme a las normas y principios europeos, incluidos los relativos a la transparencia de la financiación de los partidos políticos. Por lo que se refiere a las elecciones locales, la inexistencia de un marco jurídico ha impedido a los ciudadanos de Mostar elegir un consejo municipal desde 2008.

Las asambleas legislativas nacional y de las entidades tienden a recurrir a los procedimientos legislativos de urgencia para aprobar la legislación relacionada con el acervo, lo que afecta negativamente a la calidad de la adaptación legislativa. Con frecuencia, no se realizan evaluaciones de impacto completas de la legislación propuesta; además, es preciso intensificar la supervisión legislativa de los poderes ejecutivos, lo que incluye un seguimiento de la aplicación de la legislación. Es necesario reforzar la cooperación entre las asambleas legislativas y ampliar considerablemente su capacidad, actualmente escasa, de evaluar la legislación en relación con el acervo de la UE, lo que se conseguirá aunando recursos de todo el país si es preciso.

En Bosnia y Herzegovina, el **poder ejecutivo** se ajusta a un sistema complejo que, en general, está funcionando. La complejidad de sus instituciones genera importantes dificultades a la hora de coordinar y armonizar las distintas políticas del país, especialmente en lo que afecta a su alineamiento con la legislación derivada del acervo de la UE y al cumplimiento de esta. La existencia de catorce instancias ejecutivas con competencias para la aplicación del acervo de la UE requiere, para que Bosnia y Herzegovina pueda hacer frente a las obligaciones que requiere su adhesión a la UE, un esfuerzo considerable y una importante ampliación de las capacidades del país a todos los niveles o algún tipo de puesta en común de recursos y capacidades. Esta situación se hace más patente si cabe al nivel cantonal, donde las capacidades para cumplir las obligaciones que implica la adhesión a la UE son insuficientes. Las administraciones han tomado algunas medidas para asegurar la coordinación de las cuestiones relativas a la integración en la UE, entre las que se incluye la creación de un mecanismo de coordinación de asuntos de la UE, aún no totalmente operativo. Las capacidades de las distintas administraciones en materia de planificación y coordinación de las políticas en todos los niveles de gobierno siguen siendo insuficientes.

Es preciso hacer grandes esfuerzos para asegurar que la legislación se ajuste a los principios de la **reforma de la administración pública** y sea objeto de una aplicación efectiva. Las autoridades de todos los niveles deben conceder apoyo político a la estructura de coordinación de la reforma de la administración pública y asignar los recursos financieros suficientes para

promover su reforma. La existencia de una función pública profesional exige que la legislación incorpore el principio de mérito al nombramiento, la promoción y el despido de los funcionarios y que su aplicación en la práctica esté libre de interferencias políticas. El marco regulador y la metodología de desarrollo, supervisión y presupuestación de las políticas centrales y sectoriales a todos los niveles siguen sin armonizar. Esa armonización es imprescindible para la eficacia de la elaboración de políticas a escala nacional. La legislación y los procedimientos no están armonizados y los sistemas de firma electrónica no son aún interoperables en todo el país, requisitos ambos necesarios para una prestación efectiva de servicios.

A lo largo de los años se han introducido importantes reformas en el ámbito **judicial**, las más importantes de las cuales han sido la creación del Tribunal de Bosnia y Herzegovina y del Alto Consejo Judicial y Fiscal (ACJF), organismo judicial único autorregulador. El poder judicial se divide en cuatro sistemas, cada uno de ellos dotado de sus propias competencias y estructuras institucionales internas. El marco constitucional y legislativo está incompleto y no garantiza en la medida suficiente la independencia, autonomía, obligación de rendir cuentas y eficiencia del poder judicial. Para reforzar las garantías de independencia judicial y autonomía de la fiscalía, sobre todo con respecto a cualquier forma de politización y de presión, el ACJF y el sistema de órganos jurisdiccionales del nivel estatal deben gozar de un estatuto constitucional explícito.

Es necesario revisar la Ley del ACJF para regular mejor los procedimientos de nombramiento, evaluación y disciplina de los miembros del poder judicial y establecer las vías de recurso oportunas frente a las resoluciones firmes del ACJF. Es preciso, asimismo, adoptar una Ley de órganos jurisdiccionales de Bosnia y Herzegovina para prevenir conflictos de competencias y garantizar la seguridad jurídica necesaria en materia penal.

No hay en Bosnia y Herzegovina un tribunal supremo de rango estatal. La coherencia de la jurisprudencia de los distintos órdenes jurídicos del país se facilita merced a comités de armonización voluntarios compuestos por miembros de las más altas instancias judiciales. En último término, Bosnia y Herzegovina debe crear un órgano judicial que asegure la interpretación coherente de la ley y la armonización de la jurisprudencia, garantizando plenamente al mismo tiempo el principio de independencia de los jueces.

La **lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada** se ve entorpecida por la falta de armonización de la legislación dentro del país y por la debilidad de la cooperación y la coordinación institucionales. La corrupción está sumamente extendida y todos los niveles de la administración muestran signos de un clientelismo político que afecta directamente a los ciudadanos en su vida cotidiana, especialmente en aspectos como la sanidad, la educación, el empleo y la contratación pública. El marco administrativo, institucional y jurídico de lucha contra la corrupción está fragmentado y presenta importantes lagunas. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley también están fragmentados y son vulnerables a interferencias políticas indebidas. Los fiscales carecen de la proactividad necesaria. Las investigaciones financieras y el embargo de activos son, en su mayor parte, ineficaces. Es preciso intensificar la lucha contra el blanqueo de capitales. Las condenas firmes en los casos de corrupción de alto nivel son excepcionales y las sanciones no son lo suficientemente disuasorias. Es preciso endurecer las políticas y medidas de prevención del extremismo violento y lucha contra el terrorismo. La coordinación de las medidas relacionadas con la migración entre las instituciones competentes de todos los niveles de la administración es deficiente. Las personas en busca de protección internacional no pueden acceder, de hecho, a los procedimientos de asilo.

En particular, Bosnia y Herzegovina debe promulgar y aplicar legislación en materia de conflicto de intereses y protección de los alertadores, asegurar el efectivo funcionamiento y la coordinación de los organismos anticorrupción y reforzar las capacidades de contratación pública, velar por una cooperación efectiva entre los organismos responsables del cumplimiento de la ley y con la Fiscalía, demostrar que se va creando una trayectoria de investigaciones proactivas, procesamientos confirmados, enjuiciamientos y condenas firmes en los casos de delincuencia organizada y corrupción, incluso de alto nivel, y despolitizar y reestructurar las empresas públicas, asegurando la transparencia de todo proceso de privatización.

La legislación y las instituciones de defensa de los **derechos fundamentales** están, en su mayor parte, en pie. Corresponde ahora hacerlas plenamente operativas e introducir en ellas importantes mejoras, para lo que es preciso, entre otras medidas, armonizar la legislación dentro del país y con las normas europeas, reforzar la capacidad administrativa y aportar los recursos necesarios para una verdadera observancia de los derechos fundamentales. El país carece de estrategias nacionales de defensa de los derechos humanos y lucha contra la discriminación. La igualdad de todos los ciudadanos no está garantizada. Existen leyes contra la discriminación y en favor de la igualdad de género, pero su aplicación es insuficiente, incluso cuando se trata de violencia de género. La Constitución de la *Republika Srpska* contempla la pena capital, lo que vulnera las normas europeas. Además, el país no ha designado ningún mecanismo preventivo nacional contra la tortura y los malos tratos. La violencia, las amenazas y las presiones políticas que sufren los periodistas son causa de honda preocupación; su protección y las investigaciones y actuaciones judiciales posteriores a las amenazas y los atentados contra ellos, insuficientes. Los organismos públicos de radiodifusión están sujetos a influencias políticas; su sostenibilidad financiera es precaria. Aún no se ha creado un entorno propicio para la expansión de la sociedad civil que incluya la libertad de reunión y asociación. Las autoridades han de abrir vías de cooperación y consulta permanente con las organizaciones de la sociedad civil. La protección y la inclusión de los grupos vulnerables, en particular las personas con discapacidad, los niños, los miembros del colectivo LGTBI⁷, los gitanos, las personas detenidas, los migrantes y los solicitantes de asilo siguen siendo insuficientes. Es asimismo necesario crear un sistema educativo inclusivo, de calidad y universal que permita abandonar la práctica de «dos escuelas bajo un mismo techo» y acatar las sentencias de los tribunales en esta materia.

El ambiente político no es aún favorable a la **reconciliación** ni a dejar atrás el lastre del pasado. Es frecuente que dirigentes políticos de alto nivel refuten datos fehacientes sobre los acontecimientos de la guerra y siembren dudas sobre la independencia y la imparcialidad de los tribunales internacionales. Todas las autoridades de Bosnia y Herzegovina tienen que demostrar su plena cooperación con los tribunales internacionales reconociendo y acatando sus resoluciones. El revisionismo y la negación del genocidio son contrarios a los valores europeos más fundamentales.

El enjuiciamiento de los crímenes de guerra sufre retrasos provocados por el número de expedientes acumulados y la estrategia nacional revisada contra los crímenes de guerra sigue pendiente de adopción. Bosnia y Herzegovina ha de mejorar considerablemente el sistema de indemnización de las víctimas civiles de la guerra. Siguen desaparecidas unas 8 000 personas, cuyo destino debe esclarecer el país en un ejercicio de responsabilidad. Bosnia y Herzegovina ha de adoptar soluciones estables de alojamiento y medidas de integración para los cerca de

⁷ Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales

100 000 refugiados y desplazados internos del conflicto de la década de los noventa, finalizar el proceso de retorno y permitir la conclusión del anexo VII del Acuerdo de Paz de Dayton. Bosnia y Herzegovina participa en el Programa regional de vivienda, cuyo objetivo es proporcionar soluciones de alojamiento estable a unos 74 000 refugiados y desplazados.

Bosnia y Herzegovina se ajusta, en grandes líneas, al **Proceso de Estabilización y Asociación**, lo que se refleja concretamente en su actividad en las iniciativas de cooperación regional y en sus esfuerzos generales por mantener buenas relaciones de vecindad. Las relaciones bilaterales con otros países de la ampliación son, globalmente, buenas. Dicho esto, Bosnia y Herzegovina no reconoce a Kosovo y mantiene un estricto régimen de visados en virtud del cual solo expide visados individuales para estancias de corta duración a los ciudadanos kosovares que disponen de una invitación de una misión diplomática extranjera o una organización internacional acreditada en Bosnia, o por razones humanitarias. Está pendiente una modificación del procedimiento de visado que normalice su expedición a todos los ciudadanos de Kosovo. Además, el país mantiene un acuerdo bilateral de inmunidad con los Estados Unidos de América que exime a los ciudadanos estadounidenses de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Con ese acuerdo, Bosnia y Herzegovina incumple las posiciones comunes de la UE sobre la integridad del Estatuto de Roma y con el correspondiente principio rector de la UE sobre los acuerdos bilaterales de inmunidad. El país debe alinearse con la posición de la UE.

2. Criterios económicos

Esta evaluación se lleva a cabo con referencia a los criterios de Copenhague sobre la existencia de una **economía de mercado operativa**, así como a la capacidad de hacer frente a la **presión competitiva** y las fuerzas del mercado dentro de la Unión. Bosnia y Herzegovina está aún en una fase temprana del establecimiento de una economía de mercado operativa y competitiva dentro del mercado común.

La gobernanza económica se ve impedida por un alto grado de politización y por la falta de cooperación entre los principales actores. Ello desemboca a menudo en situaciones de *impasse* político y provoca largas demoras en el proceso de toma de decisiones. Es preciso por lo tanto reforzar la función de coordinación de alto nivel del Consejo Fiscal. Además, se está otorgando prioridad en la gobernanza económica al mantenimiento del *statu quo*, lo que retrasa aún más la formulación y la ejecución de reformas estructurales pendientes desde hace ya tiempo. Consiguientemente, el papel del Estado sigue siendo desproporcionado y absorbe sustanciosos recursos que van a parar a la generosa oferta de empleo público, a unas empresas públicas ineficientes y a un sistema de seguridad social poco eficaz. Los frecuentes bloqueos políticos y la consiguiente falta de previsibilidad para los inversores influyen de forma negativa en el entorno empresarial. Esta situación se ve agravada por las deficiencias en el Estado de Derecho, el considerable nivel de burocracia, la corrupción y la extensión y complejidad de los procedimientos administrativos, que resultan parcialmente del alto grado de fragmentación del mercado interior del país. Como consecuencia del apático clima empresarial y de las carencias del sistema educativo del país, el desempleo estructural se sitúa en niveles preocupantemente elevados, especialmente entre los jóvenes y los grupos

* Esta denominación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la Opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

vulnerables. Además, la economía informal sigue teniendo una importancia considerable, generando competencia desleal e imponiendo una carga fiscal superior a la necesaria.

La calidad de la enseñanza es deficiente; el gasto en investigación y desarrollo, bajo. La calidad del capital físico del país sufre de una infrainversión crónica y una ejecución ineficiente. La infraestructura de transporte y energía está insuficientemente desarrollada. El ritmo del ajuste estructural es bajo, lo que refleja en parte las dificultades y las complejidades que supone crear y mantener nuevas empresas en una economía enormemente fragmentada y politizada, a pesar del reciente atisbo de diversificación de la estructura comercial regional del país.

La «agenda de reforma» compuesta por medidas socioeconómicas y de reforma de la administración pública y el Estado de Derecho aplicada por Bosnia y Herzegovina desde 2015 ha permitido, entre otras cosas, crear un mercado de trabajo más flexible y armonizar la reglamentación del sector financiero con las normas internacionales. El aumento del crecimiento económico, unido a la mayor eficiencia de la recaudación tributaria, ha permitido equilibrar en gran medida las finanzas públicas, lo que en principio supone una gran oportunidad para invertir en la infraestructura del país, largo tiempo desatendida, o para empezar a rebajar la elevada fiscalidad del trabajo a fin de fomentar la creación de empleo. Desde 2015, la economía ha crecido a un ritmo del 3 %, porcentaje que con una política económica propicia podría alcanzar el 4 % en los próximos años. No obstante, el crecimiento económico del país se mantiene por debajo de su potencial y la mayoría de la población aún no ha notado la repercusión de las mejoras macroeconómicas. Uno de los problemas más acuciantes es la emigración de los jóvenes y de la población en edad activa.

Las orientaciones aprobadas al mismo tiempo que el Programa de Reforma Económica pretenden consolidar la estabilidad macropresupuestaria y despejar los obstáculos estructurales al crecimiento. No obstante, como consecuencia de una cooperación insuficiente entre los ministerios y los organismos interesados a distintos niveles del país, la calidad del programa elaborado por Bosnia y Herzegovina es baja, y las orientaciones adoptadas conjuntamente, que constituyen una pieza central del proceso, se han aplicado en una medida muy limitada. Tras la expiración de la «agenda de reforma» 2015-2018, las administraciones del país a todos los niveles deben acordar y aplicar un nuevo conjunto de reformas socioeconómicas que se ajusten plenamente a las orientaciones que se exponen en las conclusiones conjuntas del diálogo económico y financiero con arreglo al Programa de Reforma Económica de Bosnia y Herzegovina.

3. CAPACIDAD PARA ASUMIR LAS OBLIGACIONES DE LA ADHESIÓN

La capacidad de Bosnia y Herzegovina para asumir las obligaciones de la adhesión se ha evaluado con arreglo a los indicadores siguientes:

- las obligaciones fijadas en el Acuerdo de Estabilización y Asociación;
- los avances realizados en la adopción, la aplicación y el cumplimiento del acervo de la UE.

De forma general, Bosnia y Herzegovina ha emprendido una trayectoria inicial de cumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Acuerdo de Estabilización y Asociación. Al mismo tiempo, ha incumplido una serie de obligaciones derivadas de ese mismo Acuerdo que debe atender de forma prioritaria. Se incluye entre ellas el correcto funcionamiento de la Comisión Parlamentaria de Estabilización y Asociación.

Bosnia y Herzegovina no tiene ningún programa nacional para la adopción del acervo de la UE. Ese programa es una obligación legal con arreglo al AEA, además de una herramienta clave para planificar y racionalizar el proceso de aproximación legislativa a la UE en todo el país. La capacidad administrativa es escasa y carece de estructuras de coordinación efectivas para la gestión de las catorce administraciones del país. Esta situación hace que Bosnia y Herzegovina tenga frente a sí importantes retos a la hora de aplicar la legislación correspondiente a sus objetivos de integración en la UE y velar por su cumplimiento. El país deberá realizar importantes y sostenidos esfuerzos para asumir las obligaciones que conlleva la pertenencia a la UE.

Algunos órganos administrativos a los que se ha encomendado la aplicación del acervo de la UE, como el Consejo de Competencia y el Consejo de Ayudas Estatales, funcionan con arreglo a procedimientos decisorios con criterios étnicos, según los cuales al menos un representante de cada pueblo constituyente tiene que apoyar una decisión para que esta sea válida. Tales procedimientos no son compatibles con el AEA ni con las obligaciones derivadas de la pertenencia a la Unión.

Es preciso prestar especial atención y realizar considerables esfuerzos en los sectores donde Bosnia y Herzegovina se halla en una **fase temprana** de los preparativos:

- Libre circulación de mercancías
- Derecho de establecimiento y libertad de prestación de servicios
- Sociedad de la información y medios de comunicación
- Agricultura y desarrollo rural
- Pesca
- Política de transporte
- Energía
- Política económica y monetaria
- Estadística
- Política social y empleo
- Política empresarial e industrial
- Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales
- Educación y cultura
- Protección de la salud y de los consumidores
- Control financiero

Se requieren también importantes esfuerzos en las áreas en las que Bosnia y Herzegovina tiene **cierto grado de preparación**:

- Libertad de circulación de los trabajadores
- Contratación pública
- Derecho de sociedades
- Política de competencia
- Servicios financieros
- Seguridad alimentaria y política veterinaria y fitosanitaria
- Fiscalidad
- Redes transeuropeas
- Poder judicial y derechos fundamentales
- Justicia, libertad y seguridad.
- Ciencia e investigación
- Medio ambiente y cambio climático
- Unión aduanera

- Relaciones exteriores
- Política exterior, de seguridad y de defensa
- Disposiciones financieras y presupuestarias

Bosnia y Herzegovina debe perseverar en sus esfuerzos en los sectores donde en país está **moderadamente preparado**:

- Libre circulación de capital
- Derecho de propiedad intelectual

No hay sectores en los que Bosnia y Herzegovina tenga un **buen nivel de preparación** o **haya avanzado considerablemente** en el desarrollo de la capacidad necesaria para hacer frente a las obligaciones derivadas de la pertenencia a la Unión .

En términos generales, es preciso realizar considerables ajustes en el marco legal e institucional y en la capacidad administrativa y ejecutiva de todas las políticas para armonizarla la legislación con el acervo de la UE, y velar por su aplicación efectiva.

C. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Bosnia y Herzegovina no cumple aún en grado suficiente los criterios 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, establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague de 1993. Dadas estas circunstancias, el país debe dedicar considerables esfuerzos a cumplir esos criterios en la medida suficiente, para lo que ha de reforzar sus instituciones con el fin de garantizar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías. Bosnia y Herzegovina ha de armonizar su marco constitucional con las normas y principios europeos y asegurar la funcionalidad de sus instituciones para poder asumir las obligaciones de la UE. Aunque una estructura estatal descentralizada es compatible con la pertenencia a la UE, Bosnia y Herzegovina necesitará reformar sus instituciones para poder participar efectivamente en el proceso decisorio de la UE, dar plena aplicación al acervo y velar por su cumplimiento.

Bosnia y Herzegovina debe mejorar su marco electoral y el funcionamiento del poder judicial. Además, debe intensificar la prevención y la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, incluidos el blanqueo de capitales y el terrorismo, y garantizar el efectivo funcionamiento de los sistemas de gestión de las fronteras, migración y asilo. Debe reforzar la protección de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, lo que requiere asegurar la existencia de un entorno favorable a la sociedad civil, a la reconciliación y a la protección e inclusión de los grupos vulnerables. Además, han de ultimarse etapas esenciales de la reforma de la administración pública.

Por lo que respecta a los criterios económicos, Bosnia y Herzegovina ha alcanzado cierto grado de estabilidad macroeconómica. No obstante, para avanzar hacia una economía de mercado operativa, que es uno de los criterios fijados por el Consejo Europeo de Copenhague de 1993, Bosnia y Herzegovina debe centrarse particularmente en acelerar sus procedimientos de toma de decisiones, mejorar el entorno empresarial y aumentar la eficiencia y la transparencia del sector público, especialmente de las empresas públicas. El país debe despejar los impedimentos al buen funcionamiento de los mecanismos de mercado, como las deficiencias del Estado de Derecho, el considerable nivel de burocracia, el carácter prolijo y excesivamente complejo de los procedimientos administrativos y la gran fragmentación del mercado interior del país. Para poder hacer frente a medio plazo a la presión competitiva y a

las fuerzas del mercado de la Unión, Bosnia y Herzegovina debe dedicar una atención particular a la baja calidad de la enseñanza y su insuficiente adecuación a las necesidades del mercado laboral, la calidad del capital físico (como el insuficiente desarrollo de la infraestructura de transporte y energía) y el lento ajuste de la estructura económica del país.

Bosnia y Herzegovina debe mejorar sus resultados en cuanto al cumplimiento de las obligaciones derivadas del Acuerdo de Estabilización y Asociación, especialmente en lo que se refiere a la dimensión parlamentaria del Acuerdo, y adoptar un plan nacional de adopción del acervo de la UE.

En términos generales, Bosnia y Herzegovina está en una fase temprana en lo que respecta a su grado de preparación para asumir las obligaciones de la pertenencia a la UE y ha de acelerar considerablemente el proceso de armonización con el acervo de la UE y aplicar y hacer cumplir la legislación correspondiente. Ámbitos merecedores de especial atención son la libre circulación de mercancías, el derecho de establecimiento y la libertad de prestación de servicios, la sociedad de la información y los medios de comunicación, la agricultura y el desarrollo rural, la política de transporte, la energía, la política económica y monetaria, las estadísticas, la política social y de empleo, la política empresarial e industrial, la política regional y la coordinación de los instrumentos estructurales, la educación y la cultura, la protección de los consumidores y la salud y el control financiero.

La incidencia de la adhesión de Bosnia y Herzegovina en las políticas de la Unión Europea sería limitada y no afectaría a la capacidad de la Unión para mantener y profundizar su propio desarrollo. Dicho esto, los problemas de funcionalidad detectados en Bosnia y Herzegovina, especialmente los relativos al proceso interno de adopción de decisiones y a la incertidumbre y los solapamientos entre los distintos niveles de administración del país en lo que respecta a una serie de competencias podrían afectar negativamente al proceso decisorio de la UE, sobre todo para aquellas cuestiones que requieren la unanimidad de sus Estados miembros. Bosnia y Herzegovina debe, por lo tanto, iniciar un proceso dirigido a resolver estas disfuncionalidades a fin de cumplir los requisitos de la pertenencia a la UE y de asumir las obligaciones correspondientes.

La Comisión considera que las negociaciones con Bosnia y Herzegovina para su adhesión a la Unión Europea deberán entablarse una vez el país haya alcanzado el grado necesario de cumplimiento de los criterios de adhesión, en particular los criterios políticos de Copenhague, que requieren la estabilidad de las instituciones garantes de la democracia y el Estado de Derecho. Bosnia y Herzegovina deberá introducir mejoras fundamentales en su marco legislativo e institucional para asegurar que cumpla las siguientes prioridades esenciales:

Democracia / Funcionalidad

1. Asegurar que las elecciones se celebran de conformidad con las normas europeas, para lo que será preciso aplicar las recomendaciones correspondientes de la OIDDH de la OSCE y de la Comisión de Venecia, garantizar la transparencia de la financiación de los partidos políticos y celebrar elecciones municipales en Mostar.
2. Demostrar resultados en cuanto al funcionamiento a todos los niveles del mecanismo de coordinación de asuntos de la UE, para lo que será preciso elaborar y adoptar un programa nacional de adopción del acervo de la UE.
3. Velar por el correcto funcionamiento de la Comisión Parlamentaria de Estabilización y Asociación.

4. Introducir mejoras fundamentales en el marco institucional, incluso a nivel constitucional, con el fin de:
 - a) ofrecer seguridad jurídica en cuanto al reparto de competencias entre los distintos niveles de la administración;
 - b) introducir una cláusula de sustitución que, en el momento de la adhesión, permita al Estado ejercer temporalmente competencias de otros niveles de gobierno para prevenir y subsanar cualquier infracción del Derecho de la UE;
 - c) garantizar la independencia del poder judicial, incluido su órgano de autogobierno (ACJF);
 - d) reformar el Tribunal Constitucional, resolviendo la cuestión de los jueces internacionales, y asegurar el acatamiento de sus sentencias;
 - e) ofrecer seguridad jurídica, para lo que habrá de crearse una instancia judicial responsable de asegurar la interpretación coherente de la ley en todo el país;
 - f) asegurar la igualdad de los ciudadanos y luchar contra toda forma de discriminación, atendiendo a la jurisprudencia sentada por la sentencia *Sejdić-Finci* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos;
 - g) asegurar que todos los órganos de la administración responsables de la aplicación del acervo se ajusten exclusivamente a criterios de profesionalidad y suprimir de sus procesos decisorios los derechos de veto, en cumplimiento del acervo.
5. Tomar medidas concretas para fomentar un clima propicio a la reconciliación y a la superación de las secuelas de la guerra.

Estado de Derecho

6. Mejorar el funcionamiento del sistema judicial promulgando nueva legislación sobre el Alto Consejo Judicial y Fiscal y los órganos jurisdiccionales de Bosnia y Herzegovina que se ajuste a las normas europeas.
7. Intensificar la prevención y la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, incluidos el blanqueo de capitales y el terrorismo, apoyándose sobre todo en las medidas siguientes:
 - a) adoptar y aplicar legislación en materia de conflicto de intereses y protección de los alertadores;
 - b) asegurar el funcionamiento efectivo y la coordinación de los organismos anticorrupción;
 - c) armonizar la legislación sobre contratación pública y reforzar consiguientemente las capacidades;
 - d) asegurar una cooperación efectiva entre los organismos responsables del cumplimiento de la ley y las fiscalías;
 - e) demostrar avances que creen una probada trayectoria de investigaciones proactivas, procesamientos confirmados, enjuiciamientos y condenas firmes en los casos de delincuencia organizada y corrupción, incluso de alto nivel;
 - f) despolitizar y reestructurar las empresas públicas, asegurando la transparencia de los procesos de privatización.
8. Velar por la coordinación efectiva, a todos los niveles, de la capacidad de gestión de las fronteras y la migración, y garantizar el funcionamiento del sistema de asilo.

Derechos fundamentales

9. Reforzar la protección de los derechos de todos los ciudadanos, garantizando que se apliquen las leyes de lucha contra la discriminación e igualdad de género.
10. Garantizar el derecho a la vida y la prohibición de la tortura, mediante: a) la supresión de la pena de muerte en la Constitución de la *Republika Srpska* y b) la designación de un mecanismo nacional contra la tortura y los malos tratos.
11. Crear un entorno propicio a la expansión de la sociedad civil, propugnando las normas europeas de libertad de reunión y asociación.
12. Garantizar la libertad de expresión y el pluralismo de los medios de comunicación y la protección de los periodistas, para lo que será sobre todo preciso: a) dar la respuesta judicial oportuna a los casos de amenazas y violencia contra los periodistas y otros trabajadores de los medios de comunicación y b) asegurar la sostenibilidad financiera del ente público de radiodifusión.
13. Mejorar los niveles de protección e inclusión de los grupos vulnerables como las personas con discapacidad, los niños, los miembros del colectivo LGBTI, los gitanos, las personas detenidas, los migrantes y los solicitantes de asilo, así como los desplazados y los refugiados, conforme al objetivo de concluir el anexo VIII del Acuerdo de Paz de Dayton.

Reforma de la administración pública

14. Ultimar medidas esenciales de la reforma de la administración pública con las que se pretende mejorar su funcionamiento, asegurando la existencia de una función pública profesional y despolitizada y un enfoque coordinado para la elaboración de políticas en todo el país.

La Comisión insta a todos los niveles de la administración de Bosnia y Herzegovina a que acuerden y ejecuten medidas de reforma socioeconómica conformes a las orientaciones del PRE.

La Comisión anima asimismo a Bosnia y Herzegovina a que siga participando activamente en la cooperación regional y fortaleciendo las relaciones bilaterales con los países vecinos mediante la conclusión de acuerdos fronterizos y la búsqueda de una reconciliación permanente en los Balcanes Occidentales.

La Comisión recomienda al Consejo que proceda al debate del presente Dictamen y de las medidas adoptadas en relación con las prioridades en él destacadas una vez se hayan formado los gobiernos en Bosnia y Herzegovina.

La Comisión supervisará los avances logrados por Bosnia y Herzegovina dentro del marco institucional del Acuerdo de Estabilización y Asociación y seguirá aportando ayuda financiera al país con cargo al Instrumento de Ayuda Preadhesión.

La Comisión presentará un informe sobre Bosnia y Herzegovina como parte del paquete sobre ampliación de 2020 en el que se examinará la aplicación de las prioridades esenciales señaladas a fin de determinar los siguientes pasos del país en su itinerario hacia la UE.