Parlamento Europeo
2024-2029

Comisión de Asuntos Exteriores

2025/2252(INI)

6.3.2026

PROYECTO DE INFORME

sobre el Informe de 2025 de la Comisión sobre Kosovo
(2025/2252(INI))

Comisión de Asuntos Exteriores

Ponente: Riho Terras

PR_INI

ÍNDICE

Página

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 10

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre el Informe de 2025 de la Comisión sobre Kosovo
(2025/2252(INI))

El Parlamento Europeo,

– Visto el Acuerdo de Estabilización y Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y Kosovo, por otra[1], en vigor desde el 1 de abril de 2016,

– Vista la solicitud de adhesión a la Unión Europea presentada por Kosovo el 15 de diciembre de 2022,

– Vista la solicitud de adhesión de Kosovo al Consejo de Europa de 12 de mayo de 2022,

– Visto el Acuerdo marco entre la Unión Europea y Kosovo sobre los principios generales de la participación de Kosovo en los programas de la Unión[2], en vigor desde el 1 de agosto de 2017,

– Visto el Reglamento (UE) 2021/1529 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de septiembre de 2021, por el que se establece el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III)[3],

– Visto el Reglamento (UE) 2023/850 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de abril de 2023, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1806 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación[4], en lo que respecta a Kosovo, permitiendo la exención de visado para los titulares de pasaportes biométricos kosovares a partir del 1 de enero de 2024,

– Visto el Reglamento (UE) 2024/1449 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales[5],

– Vistas las Conclusiones de la Presidencia de la reunión del Consejo Europeo de Salónica de los días 19 y 20 de junio de 2003,

– Vistas las Cumbres UE-Balcanes Occidentales, celebradas en Sofía, Zagreb y Brdo pri Kranju en 2018, 2020 y 2021 respectivamente, y sus declaraciones,

[1] DO L 71 de 16.3.2016, p. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2016/342/oj.
[2] DO L 195 de 27.7.2017, p. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2017/1388/oj.
[3] DO L 330 de 20.9.2021, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1529/oj.
[4] DO L 110 de 25.4.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/850/oj.
[5] DO L, 2024/1449, 24.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1449/oj.

– Vista la reunión de dirigentes de los Balcanes Occidentales, celebrada el 1 de julio de 2025 en Skopie (Macedonia del Norte), sobre el Plan de Crecimiento para los Balcanes Occidentales,

– Vista la declaración de la Cumbre UE-Balcanes Occidentales de 17 de diciembre de 2025,

– Vistas las Conclusiones de la Presidencia, de 16 de diciembre de 2025, sobre la ampliación,

– Visto el Proceso de Berlín, puesto en marcha el 28 de agosto de 2014,

– Vistas las conclusiones de la presidencia de la Cumbre de 2025 sobre el Proceso de Berlín, celebrada el 22 de octubre de 2025,

– Vista la Comunicación de la Comisión, de 6 de octubre de 2020, titulada «Un Plan Económico y de Inversión para los Balcanes Occidentales» (COM(2020)0641),

– Vista la Comunicación de la Comisión, de 8 de noviembre de 2023, titulada «Nuevo plan de crecimiento para los Balcanes Occidentales» (COM(2023)0691),

– Vista la Comunicación de la Comisión, de 20 de marzo de 2024, sobre las reformas y las revisiones de las políticas previas a la ampliación (COM(2024)0146),

– Vista la Comunicación de la Comisión, de 4 de noviembre de 2025, titulada «Comunicación de 2025 sobre la política de ampliación de la UE» (COM(2025)0690), acompañada del documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado «Kosovo 2025 Report» (Informe de 2025 sobre Kosovo) (SWD(2025)0752),

– Visto el Tratado por el que se establece la Comunidad de la Energía, firmado en Atenas el 25 de octubre de 2005, cuyo objetivo es ampliar las normas del mercado interior de la energía de la Unión a Europa Sudoriental,

– Vistas la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 10 de junio de 1999, la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), de 22 de julio de 2010, sobre la conformidad con el Derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo, y la Resolución 64/298 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 9 de septiembre de 2010, en la que se reconoce el contenido de dicha opinión consultiva y se acoge con satisfacción la disposición de la Unión a facilitar el diálogo entre Serbia y Kosovo,

– Vista la alineación continua de Kosovo con la política exterior y de seguridad común de la Unión,

– Vistos el primer acuerdo sobre los principios rectores de la normalización de las relaciones entre Serbia y Kosovo, de 19 de abril de 2013, los acuerdos de 25 de agosto de 2015 y el diálogo en curso facilitado por la Unión para la normalización de las relaciones,

– Vistos el Acuerdo de Bruselas, de 27 de febrero de 2023, y el Acuerdo de Ohrid, de 18 de marzo de 2023, así como su anexo de aplicación,

– Vistos la presencia continua y el mandato de la Fuerza de Kosovo (KFOR) liderada por la OTAN, que sigue contribuyendo a mantener un entorno seguro y protegido, así como la libertad de circulación en Kosovo,

– Vista la Decisión (PESC) 2025/1161 del Consejo, de 5 de junio de 2025, por la que se modifica la Acción Común 2008/124/PESC sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX Kosovo)[6], que prorrogó el mandato de la Misión hasta el 14 de junio de 2027,

– Visto el informe final de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea sobre las elecciones parlamentarias de 2025 en Kosovo,

– Vistas sus anteriores Resoluciones sobre Kosovo,

– Vistas las recomendaciones conjuntas adoptadas en la duodécima reunión de la Comisión Parlamentaria de Estabilización y Asociación UE-Kosovo, celebrada el 9 de diciembre de 2024,

– Visto el índice de percepción de la corrupción de 2025 de Transparencia Internacional,

– Vista la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa de 2025 de Reporteros sin Fronteras,

– Visto el artículo 55 de su Reglamento interno,

– Visto el informe de la Comisión de Asuntos Exteriores (A10-0000/2026),

A. Considerando que la política de ampliación es uno de los instrumentos de política exterior de la Unión más eficaces y constituye una inversión geoestratégica a largo plazo en paz, democracia, estabilidad y seguridad en todo el continente;

B. Considerando que la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho son los valores fundamentales en los que se basa la Unión;

C. Considerando que se juzga a cada país de la ampliación por sus propios méritos; que la aplicación de las reformas necesarias y el cumplimiento del conjunto de criterios y de los valores europeos comunes determinan el calendario y los avances de la adhesión;

D. Considerando que el camino de Kosovo hacia la adhesión a la Unión depende también de la normalización de las relaciones con Serbia;

Compromiso con la adhesión a la Unión

[6] DO L, 2025/1161, 6.6.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2025/1161/oj.

1. Elogia el compromiso continuo de Kosovo con la adhesión a la Unión, que refleja una clara elección geopolítica estratégica y un elevado nivel de apoyo público a la senda europea de Kosovo;

2. Reitera su firme convicción de que el futuro de Kosovo está en la Unión, especialmente teniendo en cuenta la dinámica geopolítica actual en la región, los cambios rápidos y profundos en la política mundial y la creciente competencia con regímenes autoritarios;

3. Acoge con satisfacción la formación de la nueva Asamblea y del nuevo Gobierno de Kosovo el 12 de febrero de 2026, tras las elecciones parlamentarias anticipadas celebradas en diciembre de 2025 y tras más de un año de estancamiento político; lamenta, no obstante, la paralización del proceso político durante 2025, que resultó un «año perdido» para Kosovo; lamenta, además, que la Asamblea no haya elegido a un nuevo presidente dentro del plazo constitucional, empujando así al país hacia nuevas elecciones; toma nota de la disolución de la Asamblea por decreto presidencial el 6 de marzo de 2026;

4. Acoge con satisfacción, asimismo, la ratificación por parte de la Asamblea de Kosovo, el 13 de febrero de 2026, de los acuerdos en el marco del Mecanismo de Reforma y Crecimiento;

5. Destaca que una ampliación creíble exige un impulso reformista sostenido, y pide a Kosovo que intensifique sus avances en la aplicación de las reformas relacionadas con la Unión, en particular en el ámbito del Estado de Derecho y las libertades fundamentales; hace hincapié en que es necesario dar prioridad otra vez a estas reformas a fin de que Kosovo regrese a la senda de la adhesión a la Unión;

6. Respalda la solicitud de adhesión a la Unión presentada por Kosovo en diciembre de 2022; pide a los cinco Estados miembros que no lo reconocen que avancen hacia el reconocimiento, lo que permitiría a Kosovo avanzar en pie de igualdad con otros candidatos;

7. Reitera su pleno apoyo a la solicitud de adhesión de Kosovo al Consejo de Europa y al plan de orientación estratégica del país de adherirse al programa de Asociación para la Paz de la OTAN;

8. Elogia la plena y continua adaptación de Kosovo a la política exterior y de seguridad común de la Unión, incluida su aplicación continuada de las medidas restrictivas de la Unión contra Rusia y Bielorrusia, y su clara condena de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania;

9. Acoge con satisfacción el levantamiento gradual de las medidas de la Unión contra Kosovo desde mayo de 2025, y pide que se levanten inmediatamente las medidas restantes, que ya no están justificadas y siguen teniendo un impacto negativo en la sociedad de Kosovo; observa que este impacto es visible en toda la sociedad y ha afectado especialmente a las comunidades locales, las organizaciones de la sociedad civil y las pymes;

Democracia y Estado de Derecho

10. Acoge con satisfacción la evaluación general positiva de la celebración de elecciones parlamentarias y locales en 2025, en la que se indica que se llevaron a cabo de manera pacífica, competitiva e inclusiva;

11. Acoge favorablemente la participación de los serbios de Kosovo en las elecciones parlamentarias y locales de 2025 y que los cuatro alcaldes serbios recién nombrados hayan tomado el relevo de sus predecesores albaneses en los municipios de mayoría serbia;

12. Lamenta los continuos intentos de politizar instituciones independientes, por ejemplo, la presión sobre la Comisión Electoral Central, y las deficiencias en materia de gobernanza de la Comisión Independiente de Medios de Comunicación;

13. Sigue preocupado por la aplicación limitada de la estrategia sobre el Estado de Derecho y la insuficiente ejecución práctica de las reformas, el hecho de que el Consejo Judicial y el Consejo Fiscal de Kosovo no estén completos y los retrasos en la aplicación de las reformas judiciales;

14. Expresa su inquietud ante los limitados avances en la lucha contra la corrupción en general; observa con preocupación el descenso de Kosovo en la clasificación del Índice Mundial de Corrupción para 2025, donde ocupa el puesto 76 de un total de 182 países y territorios, tres puestos por debajo respecto a 2024, invirtiendo así una tendencia anterior de mejora gradual;

15. Celebra que se haya logrado cierto progreso en la lucha contra la delincuencia organizada; pide adoptar rápidamente una estrategia y un plan de acción nacionales contra la delincuencia organizada;

16. Elogia el papel continuado de EULEX de ayuda a las autoridades kosovares para establecer instituciones sostenibles e independientes en materia de Estado de Derecho;

Libertades fundamentales y derechos humanos

17. Observa que, si bien existe en gran medida un marco jurídico e institucional para los derechos humanos, su aplicación sigue siendo insuficiente;

18. Insiste en la necesidad de reforzar la aplicación de la legislación que salvaguarda los derechos de las personas pertenecientes a comunidades no mayoritarias;

19. Toma nota del panorama mediático pluralista de Kosovo, pero lamenta la falta de avances en lo relativo a garantizar la libertad de expresión; lamenta que Kosovo haya descendido 24 puestos en la clasificación relativa a la libertad de los medios de comunicación, hasta situarse en el puesto 99 de la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa de 2025;

20. Reitera su inquietud ante los ataques y las amenazas contra periodistas y trabajadores de los medios de comunicación; pide una mejor respuesta de la fiscalía y la armonización de la legislación relacionada con los medios de comunicación con el acervo de la Unión y otras normas internacionales pertinentes;

21. Destaca la necesidad de garantizar la financiación sostenible y la independencia del organismo público de radiodifusión; pide una supervisión equilibrada y representativa de Radiotelevisión de Kosovo, el organismo público de radiodifusión de Kosovo;

22. Expresa su preocupación por el aumento de la desinformación relativa a las tensiones interétnicas difundida por agentes extranjeros, en particular en período electoral; aboga por una respuesta institucional reforzada y una mejora de la alfabetización mediática;

Reconciliación y relaciones de buena vecindad

23. Recuerda que la normalización de las relaciones con Serbia y la aplicación de los compromisos del Diálogo Belgrado-Pristina siguen siendo parte integrante de la perspectiva europea de Kosovo;

24. Reitera su pleno apoyo al diálogo facilitado por la Unión y acoge con satisfacción la prórroga del mandato de Peter Sørensen como representante especial de la Unión Europea para el Diálogo Belgrado-Pristina hasta el 29 de febrero de 2028;

25. Reitera la importancia de una actitud constructiva por parte de las autoridades de Kosovo y Serbia para lograr un acuerdo global de normalización jurídicamente vinculante, basado en el mutuo reconocimiento y con arreglo al Derecho internacional; pide tanto a Kosovo como a Serbia que apliquen los Acuerdos de Bruselas y de Ohrid, incluida la creación de la asociación o comunidad de municipios de mayoría serbia, que Serbia permita la adhesión de Kosovo a organizaciones regionales e internacionales y que se eviten acciones unilaterales que puedan socavar el proceso de diálogo;

26. Espera que Kosovo y Serbia cooperen plenamente y adopten todas las medidas necesarias para llevar rápidamente ante la justicia a los autores de los atentados terroristas perpetrados en Banjska en 2023; lamenta que Serbia siga sin enjuiciar a los culpables, en particular a Milan Radoičić, vicepresidente de Srpska Lista;

27. Señala que el destino de hasta 1 590 personas desaparecidas sigue sin resolverse, con solo 26 casos resueltos entre abril de 2024 y septiembre de 2025;

28. Reitera la importancia de la KFOR y elogia sus continuos esfuerzos por garantizar un entorno seguro y protegido en Kosovo y en la región de los Balcanes Occidentales en general;

Reformas socioeconómicas

29. Señala que Kosovo está moderadamente preparado en los ámbitos de la política económica y monetaria y la competitividad; subraya que debe adaptar su marco presupuestario al acervo de la Unión y abordar las deficiencias estructurales, incluida una base manufacturera limitada y un acceso difícil a la financiación para las pymes;

30. Observa que Kosovo ha logrado algunos avances en materia de preparación para la transformación digital, incluida la ampliación de los servicios en línea y la cobertura 5G; lamenta que solo el 10 % de los servicios públicos se ofrezcan actualmente en línea y que la digitalización siga fragmentada;

Energía, medio ambiente, desarrollo sostenible y conectividad

31. Observa que Kosovo sigue dependiendo en gran medida de obsoletas centrales eléctricas de carbón y debe acelerar las inversiones en materia de eficiencia energética;

32. Anima a Kosovo a que refuerce su capacidad institucional y administrativa para ejecutar proyectos estratégicos de infraestructuras y seguir ejecutando proyectos pendientes en materia de conectividad en el ámbito del transporte y la energía;

33. Insta a Kosovo a que garantice la adopción de medidas adecuadas para gestionar las zonas protegidas, modificar la ley sobre gestión de residuos y aplicar la legislación sobre el cambio climático;

°

° °

34. Encarga a su presidenta que transmita la presente Resolución al presidente del Consejo Europeo, a la Comisión, a la vicepresidenta de la Comisión / alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a los Gobiernos y Parlamentos de los Estados miembros y a la presidenta, el Gobierno y la Asamblea Nacional de Kosovo.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Parlamento Europeo sigue de cerca la evolución política y socioeconómica de Kosovo. Con el presente informe, nuestro objetivo es proporcionar la evaluación del Parlamento sobre la situación en Kosovo y, junto al informe de situación de 2025 de la Comisión Europea, también la valoración política del Parlamento sobre el período objeto de examen en Kosovo. En pocas palabras, 2025 debe considerarse un año perdido para Kosovo, ya que, tras las elecciones ordinarias a la Asamblea Nacional en febrero, no pudieron entrar en funcionamiento ni el legislativo ni el gobierno. Aunque las tres elecciones que tuvieron lugar en Kosovo en 2025 (dos parlamentarias y una local) se desarrollaron pacíficamente y de manera ordenada, el proceso político normal se vio profundamente perturbado. Las consecuencias afectaron a varias reformas políticas y económicas, y no pudo aplicarse el Plan de Crecimiento para los Balcanes Occidentales.

Como se destaca en informes anteriores del Parlamento Europeo, Kosovo ha conseguido avances notables en materia de reformas electorales, resiliencia económica y protección de los derechos fundamentales. Sin embargo, persisten los retos en los ámbitos de la reforma judicial, la libertad de los medios de comunicación, la eficiencia de la administración pública y la digitalización de los servicios públicos. El compromiso permanente con reformas globales y una gobernanza inclusiva es esencial para que Kosovo siga avanzando en su senda de integración europea.

Varios de los retos a los que se enfrenta Kosovo son problemas heredados, cuya resolución requiere la participación de toda la región en el proceso general de integración en la Unión Europea. Lamentablemente, el Diálogo Pristina-Belgrado, iniciado para alcanzar un compromiso aceptable para las partes, no ha dado los resultados esperados. El diálogo se mantuvo básicamente estancado durante 2025. Esto también se debió a que Kosovo carecía de un gobierno con el mandato y la autoridad, y las negociaciones en esta forma no permiten avanzar. Sin duda, la Comisión Europea, así como el Parlamento Europeo y los Estados miembros, deben hacer todo lo posible para garantizar que el Diálogo Pristina-Belgrado continúe con un impulso renovado. En este sentido, se acoge muy favorablemente la prórroga del mandato del representante especial, Peter Sørensen, hasta febrero de 2028.

La ampliación de la Unión Europea ha sido uno de sus éxitos más importantes y debe continuar. El objetivo geopolítico general de la ampliación es eliminar las denominadas zonas grises del mapa de Europa. Los importantes cambios que se han producido en el contexto de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania deben impulsar la disposición de la Unión a enfrentarse a la competencia de agentes mundiales autoritarios. Tanto Rusia como China han demostrado que tienen intereses muy evidentes en los Balcanes Occidentales.

La integración europea de Kosovo es un proceso en dos direcciones. A fin de que Kosovo lleve a cabo las reformas necesarias, es necesaria la asistencia de la Unión. La liberalización del régimen de visados ha reforzado ulteriormente los contactos interpersonales y la perspectiva europea de los ciudadanos de Kosovo. Sin embargo, las medidas punitivas introducidas en 2023 han tenido un impacto muy negativo en el progreso de Kosovo hacia Europa. Si bien gradualmente se suavizan las medidas de la Unión, sus efectos en la sociedad siguen siendo muy preocupantes. Varias organizaciones de la sociedad civil, minorías nacionales y pymes, que han recibido un apoyo operativo significativo de los programas de

la Unión, se ven especialmente afectadas por las medidas, que también pueden repercutir negativamente en la credibilidad de la Unión entre la población de Kosovo. Aunque el apoyo a la Unión ha seguido siendo muy elevado, sigue existiendo el riesgo de que disminuya como consecuencia de las medidas.

Con este informe, el ponente desea ofrecer una visión general y la valoración del Parlamento Europeo de los logros y retos más importantes a los que se enfrenta Kosovo en la actualidad y en un futuro próximo. Obviamente, en el presente informe no es posible abarcar todos los retos y ámbitos problemáticos. Uno de los requisitos previos importantes para la elaboración del presente informe fue la oportunidad de visitar Kosovo durante una misión de investigación y mantener reuniones con organizaciones de la sociedad civil, representantes de las minorías nacionales y representantes empresariales, entre otros.