

A ampliación da Unión Europea cara aos Balcáns Occidentais: o caso albanés

Gonzalo Otero Rosales

Graduado en Dirección e Xestión Pública, Universidade de Vigo

RESUMO: A rexión dos Balcáns Occidentais (BO) demostrou ter sido unha das máis conflituvas do pasado recente en Europa, pero tamén unha zona de grande interese xeopolítico para diversos actores globais, entre eles a Unión Europea (UE), mais tamén para Rusia, Turquía e a China. Este artigo analiza a posible adhesión de Albania á UE, ofrecendo unha visión xeral da súa situación político-económica, prestándolle atención aos aspectos administrativos, ao tempo que se abordan en profundidade os chansos percorridos para a súa adhesión á UE. Para concluír, realizouse un diagnóstico das posibilidades que Albania ten de ingresar na UE e sobre cando terá lugar tal acontecemento. Malia os seus esforzos por cumprir os criterios de adhesión, os resultados apuntan a que Albania aínda ten un longo camiño por percorrer para entrar na UE.

Palabras clave: ampliación, adhesión, integración, administración pública

RESUMEN: La región de los Balcanes Occidentales ha demostrado ser una de las más conflictivas del pasado reciente, pero también un área de gran interés geopolítico para varios actores globales, incluida la Unión Europea, pero también para Rusia, Turquía y China. Este artículo examina la posible adhesión de Albania a la Unión Europea, ofreciendo una visión general de la situación política y económica de Albania, con especial énfasis en el aspecto administrativo, al tiempo que aborda en profundidad el procedimiento de adhesión del país. Para concluir, se ha realizado un diagnóstico de las posibilidades de Albania de incorporarse a la Unión y cuándo tendrá lugar dicho evento. A pesar de los esfuerzos del país por cumplir con los criterios de adhesión, los resultados sugieren que Albania todavía tiene un largo camino por recorrer para ingresar a la Unión Europea.

Palabras clave: ampliación, adhesión, integración, administración pública

ABSTRACT: The Western Balkans region has proven to be one of the most unsettled in the recent past, but also an area of great geopolitical interest for several global actors, the European Union among them, but also for Russia, Turkey and China. This paper examines the possible enlargement of the European Union to the Western Balkans, providing an overview of the political and economic situation of Albania with particular emphasis on the administrative aspect, while also addressing the accession procedure of this country. For the purpose of this analysis, a diagnosis was conducted on the possibilities for Albania to join the Union as well as on the prospective dates in which such an event could take place. Despite the country's efforts to meet the accession criteria, the results indicate that Albania still has a long way to go to access the European Union.

Key words: enlargement, accession, integration, public administration

1. Introducción

Na década dos 90, a rexión balcánica sufriu graves conflitos que tiveron consecuencias políticas e económicas nefastas que aínda perduran. Dende principios da década dos 2000, a perspectiva de adhesión á UE impulsou as reformas económicas e institucionais na rexión. Non obstante, a crise financeira mundial de 2007-2009 e a posterior crise financeira europea de 2010-2013 (que afectou en particular ao flanco sur da UE) frearon o ritmo de crecemento económico na rexión e incrementaron o xa alto desemprego, especialmente entre a poboación máis nova. Alén diso, varios legados sen resolver de conflitos pasados retardaron o ritmo das reformas e o progreso cara á adhesión á UE e intensificaron os sentimentos nacionalistas na rexión. Dada a súa situación xeográfica, a rexión é importante para a UE en termos de seguridade, estabilidade, comercio e rutas de tránsito. Polo tanto, as perspectivas económicas e políticas dos países dos BO, e o seu futuro no marco europeo, deberían seguir sendo unha das prioridades da UE.

Após a grande ampliación de 2004-2007, en virtude da cal unha ducia de estados membros foron incorporados, a UE entrou nunha especie de fase de estancamento respecto da ampliación, coa excepción de Croacia en 2013. Diversas voces sinalan esta ampliación masiva como motivo da chamada “fatiga de ampliación”, é dicir, un sentimento de cansazo que se acrecentou sobre todo tras a incorporación de Bulgaria e Romanía en 2007 e que puxo en cuestión a capacidade da UE para cumprir eficazmente os compromisos de ampliación xa existentes (Cancela *et al.*, 2020). Xa que logo, o entusiasmo reinante na década dos 90 deu paso, primeiro, a certo desánimo e apatía e, na actualidade, á vacilación e mesmo ao temor. Son varios os elementos causantes desta “fatiga de ampliación”, pero sobre todo o incremento da heteroxeneidade (política, social, económica e cultural) que repercutiu no proceso de toma de decisións. Alén diso, tamén se observa que a agardada e gradual asimilación dos criterios de adhesión dos novos estados membros non se estaba a materializar de xeito tan doado como se prevía.

O proceso de ampliación da UE é complexo e demorado, e para a súa concretización hai que cumprir toda unha serie de requisitos e criterios esixidos polos tratados fundacionais¹. Desde xeito, a Unión garante que os países candidatos atópanse en condicións óptimas para facelo, respectando os valores fundamentais da UE e cumprindo os obxectivos propostos. Xa se observou co caso de Croacia que non é un camiño fácil nin sinxelo. Este país solicitou formalmente a adhesión en 2003, pero aínda quedaban importantes controversias por resolver, polo que a Comisión non lle concedeu o status de candidato até 2004. A data de inicio das negociacións foi fixada para o 17 de marzo de 2005, mais numerosas complicacións prolongaron o proceso, como os conflitos veciñais con Eslovenia ou a falta de requisitos institucionais. Finalmente, ao apreciarse unha serie de avances, a UE decidiu iniciar as negociacións o 3 de outubro de 2005. Após 6 longos anos, as negociacións remataron en 2011 e nese mesmo ano foi asinado o Tratado de Adhesión, ingresando o 1 de xullo de 2013 na UE. Así, no caso croata as negociacións formais e oficiais comezaron en 2005 e pasou a formar parte da UE 8 anos despois.

As relacións entre a UE e os BO deben ser encadradas no Proceso de Estabilización e

¹ *Criterios de adhesión (Criterios de Copenhague)* (s. f.). EUR-Lex. Recuperado o 21 de novembro de 2021 de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhagen

Asociación (PEA), lanzado en 1999, que constitúe o marco estratéxico para apoiar a aproximación gradual dos países dos BO á UE. O obxectivo do PEA é reforzar o compromiso da UE no sueste europeo, así como mellorar a consolidación do Estado de Dereito e o desenvolvemento económico. Noutras verbas, tenta estabilizar a rexión coa perspectiva da futura adhesión á UE para os potenciais países candidatos que compoñen a rexión. Así, a UE asinou Acordos de Estabilización e Asociación con todos os países do BO: Macedonia do Norte (2001), Albania (2006), Montenegro (2007), Bosnia e Hercegovina (2008), Serbia (2008) e Kosovo (2016).

Este artigo estrutúranse en sete seccións. Primeiro, realízase unha recompilación dos antecedentes históricos máis relevantes para poder entender a orixe dos problemas actuais de Albania. De seguido, abórdase a transición albanesa do comunismo cara unha economía de mercado, en clave comparativa con outros países europeos postcomunistas. A terceira sección ofrece unha visión xeral do perfil socioeconómico albanés, ao tempo que toca a a importantísima cuestión das minorías étnicas. O apartado cuarto ofrece unha visión xeral da situación político-administrativa de Albania, mentres que o quinto analiza en detalle a relación de Albania con potencias extraeuropeas que ostentan influencia directa sobre ela, nomeadamente Turquía e a China. Despois, a seguinte sección repasa a relación tecida entre Albania e a UE no proceso de adhesión. Para rematar, expóranse unha serie de conclusións tiradas deste estudo.

2. Unha ollada á historia albanesa

Albania é un país que estivo gobernado por varios imperios e outros países froito da súa localización. Situada a carón de Grecia e ao longo do mar Adriático, foi un territorio estratéxico durante moitos conflitos internacionais. Este territorio foi colonizado por primeira vez pola tribo dos ilirios arredor do ano 2000 a.C (Núñez de Prado, s.f.). Os romanos foron un dos primeiros imperios en conquistar a terra e Albania formou parte primeiro do Imperio Romano e despois do Imperio Bizantino ou Imperio Romano de Oriente. En 1300, o Imperio Otomán tomou o control. Entón, gran parte da poboación do país foise convertendo ao Islam. A mediados do século 1400 os albaneses conseguiron a independencia dos otománs durante un breve período de tempo, baixo o liderado do heroe nacional Skanderbeg. Con todo, os otománs axiña retomaron o control, que se estendeu até comezos do século XX.

Os albaneses loitaron pola súa independencia en varias ocasións ao longo da súa historia contemporánea. Consequírono brevemente algunhas veces, para rematar converténdose nun país recoñecido a nivel nacional en 1912. A partir de entón, o país foi constituído como principado, república e reino. O Tratado de Londres, que saldou a Primeira Guerra dos Balcáns, determinou en 1913 a creación do principado independente de Albania, ao abeiro dunha comisión integrada polas principais potencias europeas. Após este tratado, case a metade da poboación albanesa quedou baixo dominio serbio, na daquela provincia de Kosovo, e a Grecia, na rexión de Cameria. Co comezo da Segunda Guerra Mundial, Albania foi ocupada por Alemaña e Italia. Precisamente foi durante a ocupación italiana cando alcanzou a súa máxima extensión territorial (Grande Albania), anexionando territorios iugoslavos como Kosovo e Macedonia occidental durante o transcurso da guerra, os cales serían devoltos tralos o conflito.

Despois da guerra, proclamouse a República Popular de Albania e o partido comunista

de Enver Hoxha tomou o poder, quedando ancorado no bloque do leste. Tras unha fase de colaboración coa Iugoslavia de Tito, Albania recorreu á URSS, da que recibiu unha grande axuda económica e militar. A política autoritaria de Hoxha conduciu a Albania cara un progresivo illamento, mesmo dentro do bloque comunista. Mais as relacións coa URSS deterioráronse debido ao achegamento entre Moscova e Belgrado, polo que Albania achegouse á China. Trala a Primavera de Praga, Hoxha retira a Albania do Pacto de Varsovia e a mediados do decenio dos 70, a alianza coa China tamén entra en crise, o que supuxo o punto e final das relacións con Pequín.

Recapitulando, o país permaneceu baixo o goberno autocrático comunista durante máis de 40 anos até que finalmente tiveron lugar eleccións democráticas en 1992. O primeiro presidente democrático elixido de Albania foi Sali Berisha. Hoxe, con todo, o país aínda está nunha certa convulsión cos partidos democráticos e comunistas loitando polo poder. O país quere unirse á UE, pero aínda existen unha serie de atrancos que lle impiden cumprir as condicións ou criterios de adhesión. Un destes atrancos é o escaso desenvolvemento da súa economía.

3. O atraso económico albanés no conxunto dos PECOs

A evolución económica recente de Albania foi diferente da dos países do seu entorno xeográfico. Mentres en Europa central a rápida apertura do mercado, a liberalización, a privatización e a integración coa UE favoreceron a chegada de investidores estranxeiros, a transferencia de capital, coñecementos e tecnoloxías modernas, facilitando tamén a reindustrialización e algunha que outra converxencia económica coas partes máis desenvolvidas de Europa. Albania, igual que a meirande parte dos países dos BO experimentaron un proceso de desindustrialización continua, grandes desequilibrios das contas externas, alto desemprego, descenso do nivel de vida, aumento da desigualdade e maior risco de pobreza e exclusión social (Khule e Haderi, 2001).

Paga a pena sinalar que cando se iniciou a transición albanesa á democracia e á economía e mercado, o país presentaba características semellantes aos outros países de Europa Central e Oriental (PECO), especialmente con Romanía e Bulgaria. Así e todo, Albania era o único país do bloque comunista que por aquel entón aínda non emprendera reformas económicas e políticas importantes que estimulasen a economía, como a descentralización da toma de decisións, o aumento do papel do mercado ou a democratización. Durante o período da fin do réxime comunista e do inicio da transición, Albania presentaba problemas estruturais acumulados, políticas mal xestionadas e desequilibrios fiscais (Khule e Haderi, 2001). Alén diso, tamén se detectaba unha ausencia de vontade política para emprender reformas que xa estaban en marcha noutros países postcomunistas do leste europeo.

O agravamento da situación económica, en conxunción co aumento da presión dos movementos de masas de finais de 1990 e principios de 1991 provocaron cambios políticos radicais nas primeiras eleccións pluralistas de marzo de 1991. Os problemas económicos e políticos acumulados foron sucedidos por cambios políticos consistentes na organización de eleccións prematuras e na creación dun goberno de coalición que acometeu pequenas reformas relacionadas coa privatización das pequenas empresas, a liberalización de prezos dos bens de consumo, a adaptación dalgúns prezos controlados como o prezo da enerxía; distribución de terras agrícolas, etc. (Khule e Haderi, 2001).

Comparando a situación de Albania coa doutros PECO, obsérvase que aqueles países que acadaran un maior grao de maturidade nas reformas económicas tras desvencellarse dos réximes comunistas, como Polonia ou Hungría, foron os máis beneficiados da expansión do comercio exterior. Pola contra, para aqueles outros países cuxas reformas foron máis imprecisas e/ou partían dunha base produtiva máis débil, como Albania, Romanía e Bulgaria, este proceso foi máis frouxo e vagaroso. A finais dos anos 80, os PECO aínda realizaban a meirande parte do seu comercio exterior coa URSS. Non obstante, a situación deu un xiro radical e nun curto período a UE tornouse o seu principal parceiro comercial. Concretamente, o papel desempeñado pola URSS foi ocupado por Alemaña, que concentrou en 1994 máis da metade dos fluxos comerciais que o Grupo de Visegrado (Polonia, República Checa, Eslovaquia e Hungría) realizaba coa UE (Khule e Haderi, 2001). Só Albania quedou á marxe deste proceso de xermanización do comercio exterior. Doutra beira, a oferta de produtos con maior diversidade tecnolóxica concentrábase en Polonia, Checoslovaquia e Hungría, que achegaron máis do 80% dos produtos das industrias mecánica, eléctrica e de automoción (Luengo, 1996). En contrapartida, países como Albania ou Bulgaria só foron provedores marxinais dos mercados comunitarios. Foi como se Albania non fose quen de subir ao tren europeo e, en particular, ao xermano.

4. O perfil socioeconómico albanés

A poboación de Albania é de case 3 millóns de habitantes. É unha das máis homoxéneas de Europa, xa que os non albaneses supoñen menos dunha décima parte da poboación total. A diáspora é numerosa, estimándose que pode duplicar a poboación nacional residente. Existen, ademais, importantes comunidades albanesas en zonas contiguas doutros Estados: case dous millóns no territorio de Kosovo; máis de 300 mil en Macedonia do Norte; e outras poboacións en Montenegro e Serbia. Datos recentes do INSTAT indican que preto do 56,7% dos albaneses son musulmáns, un 10,03% católicos e un 6,75% ortodoxos, pero cómpre sinalar que unha recente enquisa de Gallup indica que o 60% deles non concede relevancia á relixión, unha probable herdanza do período comunista, no que calquera exhibición externa de profesión de fe foi severamente reprimida.

As cuestións relacionadas coa etnia son un tema delicado e controvertido. Ao contrario das estatísticas oficiais que indican unha maioría albanesa do 97% no país, os grupos minoritarios (como gregos, macedonios, romanís e arromaneses) disputaron con frecuencia as cifras oficiais, afirmando unha maior porcentaxe da poboación do país. Xunto a isto, a minoría étnica grega queixouse da falta de vontade do goberno para recoñecer as aldeas étnicas gregas fóra das “zonas minoritarias” da época comunista, para utilizar o grego en documentos oficiais e en letreiros públicos en áreas de etnia grega, ou para incluír máis gregos étnicos na administración pública. Con todo, Albania deu pasos importantes na protección das minorías, nomeadamente mediante a emisión de canles de televisión pública en linguas minoritarias, concedéndolles ás minorías o dereito a votar e ser votados ou promovendo a escolarización e integración social destes colectivos.

Como noutros países da contorna, a economía albanesa viviu un proceso de transición dende unha economía centralizada a un sistema capitalista ao estilo europeo. Aínda hoxe, ten

un custo da vida moi inferior á media europea, coa metade da poboación activa adicada á agricultura. O PIB per cápita é dos máis baixos da rexión balcánica, superado só por Kosovo. Con todo, o PIB albanés é superior ao de países como Ucraína (mesmo antes da guerra) e Moldova, polo que non é o país máis pobre de Europa, como moitas veces se afirma. Porén, o PIB per cápita está en continua medra, considerando que foi de 4.023 € en 2017 e de 4.473 € en 2018, cifras que amosan un baixo nivel de vida. O seu total de exportacións é moi inferior en valor que o total de súas importacións, sendo os principais parceiros comerciais Grecia e Italia.

Principais indicadores económicos de Albania

Principais indicadores económicos	2018	2019	2020	IIIQ 2021
PIB absoluto (M€ a precios corrientes)	12.745	13.575	9.252,80	-
Inflación media anual (%)	2	1,4	1,6	3,7 (dic)
Emprego e taxa de paro				
Poboación (x 1.000 habitantes)	2.862,40	2.862,40	2.846	2.866
Poboación activa (x 1.000 habitantes)	1.409,40	1.434,70	1.411,30	1.493,20
% Desemprego sobre poboación activa	12,3	11,5	12,2	11,3
Déficit público (% de PIB)	-1,9	-1,9	-6,8	-4,6
Débeda pública				
en M€	8.911	12.680	8.859	8.953
en % del PIB	69,9+	65,8	76,1	74,9
Exportacións de bens (en M€)	5.159,60	2.620,60	2.183,10	6.500
Investimento estranxeiro directo (en M€)	7455,2	8147,5	8419,5	711
Tipo de cambio fronte ao euro (media anual, número de lek)	133,5	127,6	122,9	121,34 (en'22)

Fonte: Elaboración propia a partir dos datos do Ministerio de Asuntos Exteriores de España

Outro indicador que secunda a accesibilidade dos seus prezos é o baixo valor da moeda nacional fronte a outras moedas estranxeiras. En efecto, a moeda utilizada é o lek albanés, actualmente convertible en 1 euro = 120,95 leks (25/01/2022). Entrando en materia de salarios, o Salario Mínimo albanés en 2020 foi de 245 € ao mes (ICEX), un 387,7% máis baixo que o español, que foi de 950 € ao mes (INE). Canto ao salario bruto mensual, durante o terceiro trimestre de 2021, este tivo unha media de 466,54 € por empregado, o que supón un aumento

do 6,9% en comparación co mesmo trimestre no ano anterior segundo datos de INSTAT. No mesmo trimestre, o salario bruto medio mensual por traballador das actividades financeiras foi un 92,5% superior á media estatal, mentres para os sectores da agricultura e a pesca foi inferior nun 36,9%.

Atendendo á estrutura do PIB por actividade económica, o sector que máis contribuíu á formación do PIB en 2019 foi o dos servizos cunha cota do 48,4%, o que amosa a importancia do sector turístico (INSTAT). O segundo sector que máis contribúe ao PIB é a industria, que en conxunción coa construción achegaron o 20,6% do PIB e finalmente a agricultura co 18,4%. Destaca a importancia do sector terciario, que alén de ser o que máis contribúe ao PIB, é tamén o que máis emprego proporciona á poboación albanesa, xa que o 42,9% está ocupado nese sector.

PIB albanés por sectores de orixe

PIB por sectores de orixe (%)	2017	2018	2019	2020
Agropecuario	21,7	21	18,6	18,5
Industria	13,2	13,9	12,8	13,1
Construción	10,7	10,4	10,3	10,5
Comercio e hostalaría	18,7	18,7	19,4	19,2
Inmobiliario	6,5	6,3	6,5	6,6
Comunicación	3,4	3,3	3,5	3,5
Outros servizos	9,7	10,5	10,2	10,4
Finanzas	2,9	2,6	2,6	2,7
Administración pública	13,2	13,2	13,3	13,5
TOTAL	100	100	100	100

Fonte: Elaboración propia a partir de datos do Ministerio de Asuntos Exteriores de España

Por outra banda, a escaseza de enerxía eléctrica, que se basea principalmente na hidroelectricidade, así como unha infraestrutura anticuada dificultan a atracción de novos investimentos externos. O goberno ten tomado medidas para combater os crimes violentos, reducir a economía informal e atraer o investimento. No entanto, o país enfróntase a un alto nivel de desemprego e corrupción desenfreada até nos niveis máis altos do goberno.

5. Organización político-administrativa albanesa

Albania confórmase como unha república parlamentaria pluripartidista, cunha recente democracia. O Presidente da República é o xefe de Estado, elixido indirectamente por un mandato de 5 anos polo Parlamento (*Kuvendi*) mediante voto secreto, requirindo unha maioría de tres quintas partes dos votos da totalidade dos membros. Os 140 membros do *Kuvendi* son elixi-

dos polos albaneses cada 4 anos. O xefe de goberno é o Primeiro Ministro, o cal está asistido por un Consello de Ministros nomeados por el². O socialista Edi Rama resultou electo por terceira vez como Primeiro Ministro nas últimas eleccións do 25 de abril de 2021, conservando a maioría absoluta. Segundo a Comisión Electoral Central, o Partido Socialista (PS) obtivo o 48,7% dos votos emitidos e 74 escanos no parlamento. Outros partidos minoritarios son o Partido Republicano, o Movemento Socialista para a Integración, a Partido Unión Dereitos Humanos, o Partido Agrario ou o Partido Demócrata.

Tocante ao poder xudicial, Albania segue a tradición do Dereito civil, baseada no modelo francés. Ten un sistema xudicial independente dividido en tres institucións principais: na parte superior da pirámide están os “tribunais superiores”, que inclúen o Tribunal Supremo (*Gjykata e Lartë*) e o Tribunal Constitucional (*Gjykata Kushtetuese*). O nivel intermedio está conformado polos “tribunais intermedios”, como os Tribunais de Apelación (*Gjykata e Apelit*), o Tribunal de Apelación de Delitos Graves (*Gjykata e Apelit për Krimet e rënda*) e o Tribunal Administrativo de Apelación (*Gjykata Administrative e Apelit*). No nivel inferior atopamos os “Xulgados de Primeira Instancia”, como os Xulgados de Distrito (*Gjykata e Rrethit Gjyqësor*), o Xulgado de Primeira Instancia de Delitos Graves (*Gjykata e Shkallës së Parë për Krime të Rënda*) e o Xulgado Administrativo de Primeira Instancia. Así as cousas, Albania está moderadamente preparada no que concirne ao funcionamento do poder xudicial (Comisión Europea, 2021).

Lográronse avances na aplicación continuada da reforma da xustiza e o proceso de investigación de xuíces esixidos pola UE, que marcharon de xeito constante, a pesar do impacto da pandemia de COVID-19. A finais de 2020 alcanzouse un fito importante, co nomeamento de tres novos xuíces no Tribunal Constitucional, co que o órgano recuperou o quórum necesario de 6 membros para celebrar plenos, cumprindo a condición para a primeira Conferencia Intergobernamental. Tamén se seguiu avanzando nos nomeamentos do Tribunal Superior, coa promoción por parte do Consello Superior do Poder Xudicial de seis novos xuíces en marzo e xullo de 2021. O Parlamento aprobou emendas a 10 leis co obxectivo de reforzar aínda máis a eficiencia do sistema xudicial e a súa capacidade para loitar contra a corrupción e crime organizado. O proceso de investigación continuou dando resultados concretos, baixo a supervisión exhaustiva da Operación de Seguimento Internacional. Até a data, o 62% dos expedientes de reavaliación tramitados deron lugar a despedimentos, renuncias ou extinción do mandato.

Administrativamente, Albania divídese en prefecturas e municipios. O primeiro nivel de goberno por debaixo da Administración central é o das prefecturas, coa República de Albania dividida en 12 prefecturas: Berat, Diber, Durrës, Elbasan, Fier, Gjirokastra, Korça, Kukës, Lezha, Shkodra, Tirana e Vlora. O segundo nivel é o dos municipios, que equivalen aos concellos españois. O total de municipios tras a reforma administrativa e territorial de xullo de 2014 pasou de 373 a 61. Até 2015 había dous tipos: os municipios urbanos (*bashki*) e os municipios rurais (*komunë*), pero isto simplificouse mediante a reforma territorial. Á súa vez, os municipios están subdivididos en varias unidades de goberno local.

2 En abril de 2017, unha reorganización política do gabinete obrigou a que a partir de entón o gabinete tivese que estar conformado por igual entre homes e mulleres.

Mapa das prefecturas de Albania



Fonte: Wikimedia Commons

A Comisión Europea nos seus informes de seguimento subliña que un dos maiores problemas que presenta Albania son os seus elevados índices de corrupción. O país balcánico obtivo 35 puntos no Índice de Percepción da Corrupción de 2021 publicado pola Organización para a Transparencia Internacional. Segundo os resultados da enquisa realizada en 2021, os grupos percibidos como os máis corruptos son os xuíces, fiscais, funcionarios da xustiza e aduaneiros, partidos e líderes políticos. En 2014, cando Albania obtivo o status de país candidato, o Consello da UE estableceu 5 prioridades fundamentais que debía cumprir antes do inicio das negociacións de adhesión, incluíndo o Estado de Dereito e a loita contra a corrupción e o crime organizado. Foi a partir dos logros nestas prioridades clave, a Comisión propuxo por primeira vez ao Consello o inicio das negociacións de adhesión. En concreto, realizou progresos na aplicación da reforma da xustiza, en particular, na “investigación de antecedentes” de xuíces e fiscais e a loita contra a corrupción no sistema xudicial. Por iso, durante estes anos as institucións albanesas amosaron resultados concretos no avance dos procesos de integración. Durante os anos seguintes (2017-2019), o proceso de investigación a xuíces e fiscais iniciouse a partir da reforma da xustiza, incidindo no incremento das cuestións ligadas ao conflito de intereses e declaración de bens e incrementando así o total de condenas.

6. Actores extraeuropeos en Albania

Os BO convertéronse nun campo de batalla xeopolítico. Por unha banda, unha Rusia rexurdida baixo Putin tenta estender a súa influencia. Rusia leva empregando durante anos a estratexia de “divide e vencerás” nos BO para seducir aos sectores máis euroescépticos e debilitar as actividades da UE. Por razóns históricas, Serbia é o estado balcánico coa relación máis estreita con Rusia. Os serbios ven con bos ollos que o seu irmán maior ortodoxo tente bloquear a adhesión de Kosovo á ONU, á UNESCO e á Interpol. Doutra beira, Rusia é un aliado histórico dos serbios de Bosnia, apoiando os seus movementos para obstaculizar a entrada de Bosnia na OTAN. Por outra banda, o xigante eslavo exerce unha notable influencia a través da enerxía en Serbia, Macedonia do Norte (MdN) e Bosnia e Hercegovina (BeH), cubrindo practicamente o cento por cento da súa demanda de gas. Non obstante, a UE segue sendo competitiva na fronte xeopolítica que choca constantemente cos intereses rusos.

Por razóns históricas, as relacións entre Albania e Turquía son de largo alcance. A súa estratexia nos BO céntrase arredor do legado otomán e do islam, dirixíndose ao pasado otomán, á herdanza cultural e ás comunidades musulmás (Angarita, 2016). As institucións turcas non só están renovando mesquitas e monumentos históricos, mais tamén dando apoio ás comunidades musulmás locais. O Primeiro Ministro albanés Rama e o presidente turco Erdogan manteñen unha estreita relación, con moitos investimentos e decisións turcas que se permiten con vía libre en Albania. Polo que respecta á cooperación, Turquía aposta en grande medida por proxectos técnicos en asesoría de alto nivel ou política (Angarita, 2016). Así, as institucións turcas realizaron proxectos de formación de funcionarios albaneses pertencentes á Intervención, á auditoría de contas e á Administración Pública. Semellantemente, no 42 plano xudicial, a Academia Turca de Xustiza organizou programas de formación para membros da Academia Albanesa de Xustiza e candidatos a xuíces e fiscais (Angarita, 2016).

Por outra banda, os BO están a tornar unha rexión cada vez máis importante para a proxección económica e a política exterior chinesas. Precisamente, os gobernos dos BO séntense atraídos polos investimentos chineses porque, ao contrario que a UE, a China non lles esixe ningún tipo de reforma nin envolve interminables procedementos burocráticos para os cales as súas Administracións Públicas non están preparadas. Adicionalmente, a China investiu moito na rexión dende a creación en 2012 da plataforma de cooperación 16+1, foro que enlaza Pequín cos PECO. A fórmula de cooperación chinesa mestura a baixa política coa cooperación económica, especialmente no ámbito das infraestruturas. Como exemplo disto, cabe sinalar o acordo asinado en 2014 entre o goberno albanés e o *China Exim Bank* polo que a institución chinesa financiaría a construción da última fase da autoestrada de Arber, que vai de Albania a MdN e Bulgaria (Ávalos, 2018).

7. Albania e a UE

Albania solicitou a adhesión á UE en abril de 2009, porén, aínda precisaba acadar un determinado grao de cumprimento dos criterios de adhesión. En xuño de 2014, baixo a presidencia grega da UE, o Consello da UE concordou en outorgarlle o *status* de candidato. En vista dos

progresos realizados polo pequeno país balcánico, a Comisión Europea recomendou en abril de 2018 que se abirán as negociacións de adhesión. En xuño do mesmo ano, o Consello Europeo acordou establecer o rumbo cara a apertura das negociacións en xuño de 2019, baseándose nos avances realizados en ámbitos clave como a reforma xudicial e a loita contra a corrupción, así como a Administración Pública.

Pero a pesar do grande interese que a UE ten mostrado na incorporación de Albania, o certo é que a división interna dos Estados membros constitúe un atranco para a súa entrada. En outubro de 2019, varios países no Consello Europeo rexeitaron a apertura de negociacións con Albania e Macedonia do Norte –cuxas vías de adhesión están vencelladas–. Francia opúxose a ambos, mentres que Dinamarca, Países Baixos e España rexeitaron unicamente a Albania, deixando claro que hai varios estados membros que prefiren priorizar o afondamento fronte á ampliación (Cancela *et al.*, 2020).

Alemaña é un dos principais partidarios da adhesión de Albania e dos BO por diversos motivos. Entre eles están as boas relacións comerciais, xa que Alemaña é o segundo parceiro comercial de Albania en importacións e o terceiro en exportacións (KerLindsay *et al.*, 2017). En palabras do primeiro ministro albanés, Edi Rama (2018), o país europeo co que máis están a colaborar é Alemaña, que se está a implicar no proceso de mellora da conectividade, a xestión da enerxía e o desenvolvemento dixital (*El País*, 2018). Alén diso, dúas das principais rutas de fluxo de refuxiados provenientes de Asia Central a Europa discorren polos BO, unha delas por Albania. Por eses motivos mesmo, Alemaña apoia firmemente a integración balcánica co pretexto de que se fortalecería a capacidade de xestión dos fluxos de migración nestes países. Xuntamente con Alemaña, Italia é un dos principais apoios para a adhesión de Albania. As relacións entre ambos os países son bastante boas e intensas en todos os ámbitos, debido ao feito de Italia ter un importante peso político, diplomático e empresarial sobre Albania. Ademais, Italia é o seu principal parceiro comercial e principal destino das exportacións albanesas (Ministerio de Asuntos Interiores de España, 2021).

No outro prato da balanza, Francia opúxose radicalmente á apertura de negociacións con Albania e MdN, xa que carece dun interese vital na rexión balcánica. Sostén que a ampliación debilitaría á UE posto que a admisión de máis países con menores índices de desenvolvemento traería consecuencias negativas no plano económico. No hai dúbida que para Francia prima manter a UE como proxecto político, o cal se vería obstruído pola entrada de novos membros: cantos máis estados membros peor para o afondamento, pois a UE perdería cohesión interna e o propio proxecto europeo perdería sentido. Outro motivo da hostilidade francesa reside na grande ampliación de 2004, onde Alemaña foi a principal beneficiada ao expandir a súa área de influencia cara o leste europeo. Francia é consciente de que a adhesión dos BO contribuiría a reforzar o poder hexemónico de Alemaña no seo da UE, mentres que Francia o perdería.

Non foi até marzo de 2020 que os Ministros de Asuntos Exteriores aprobaron a decisión de iniciar as tan ansiadas negociacións de adhesión con Albania. No entanto, o clima tornouse velenoso cando en novembro de 2020, Bulgaria vetou o inicio das negociacións por diferenzas culturais e lingüísticas con Macedonia do Norte, co cal a adhesión albanesa quedou paralizada. Esta esperar está a deixar impaciente a Albania, que ve como malia ter pasado máis dun cuarto de século dende o inicio do proceso de integración, continua ancorada na sala de espera.

Aínda que Albania móstrase entusiasmada por poder algún día pertencer ao club europeo, hai voces que apuntan que unha espera demasiado longa podería favorecer unha reaproximación a potencias extraeuropeas como Turquía ou a China. Os Vinte e sete estados membros mesmo barallan a posibilidade de separar ambas candidaturas e avanzar só coa de Albania. A decisión é delicada: poderíase deixar na estacada a Macedonia do Norte que, fixo enormes sacrificios políticos para resolver o seu conflito con Grecia (*El País*, 2022).

Segundo a Informe de progreso (Comisión Europea, 2021), Albania debería, en liñas xerais:

- » Actualizar o seu marco normativo sobre planificación integrada de políticas e aumentar as capacidades de planificación e seguimento das políticas, mediante a implantación dun sistema integrado de formulación de políticas.
- » Activar o mecanismo previsto na Lei de Organización e Funcionamento do Administración Estatal mediante a elaboración dun informe de seguimento das institucións estatais.
- » Fomentar a meritocracia na aplicación da Lei da Función Pública en todos os niveis, especialmente a nivel local, onde urxe a despolitización da función pública así como unha mellor formación.
- » Adoptar unha política salarial para o funcionariado e ampliar a automatización do sistema de nóminas a través dun sistema de xestión de recursos humanos.

Concretamente, algúns dos aspectos a mellorar nomeados polo informe da Comisión Europea foron os seguintes:

- » No referente ao Plan Nacional de Integración Europea, precísase unha maior coordinación entre o gabinete do Primeiro Ministro, o Ministerio de Asuntos Exteriores e o Ministerio de Facenda para seguir apoiando aos ministerios competentes no proceso de planificación.
- » É necesario seguir reforzando a participación pública no proceso orzamentario.
- » Cómpre consolidar os avances logrados até o de agora en materia de contratación, promoción e despedimento por méritos, en particular abordando a fragmentación do marco legislativo e aplicando estándares uniformes en toda a administración pública.
- » O sistema de xestión de recursos humanos segue a funcionar, porén, non abrangue todo o sector público e aínda non foi estendido ao ámbito local. O Goberno está a tomar medidas para establecer un mecanismo de coordinación para o seguimento e avaliación da xestión dos recursos humanos a nivel central e local.
- » A falta dunha política salarial baseada en criterios claros para os complementos e incrementos salariais prexudica a equidade e a coherencia do sistema. A automatización do sistema de nóminas mediante o sistema de información de xestión de recursos humanos debe ir máis aló da fase de probas e abarcar todo o sector público.
- » Por último, é necesario reforzar a capacidade administrativa profesional dos cargos públicos locais. Estableceuse un marco normativo para previr a corrupción e garantir a integridade dos funcionarios e funcionarios, porén, cómpre reforzar a capacidade institucional para verificar bens e avaliar as declaracións de conflito de intereses.

Para satisfacer os requisitos previos, a UE apoiou a Albania a través deste procedemento de europeización e democratización, con diferentes instrumentos financeiros empregados ao

longo dos anos, comezando polo PHARE (1991-2000)³, no que a reserva total asignada para Albania foi duns 630 millóns de euros, concentrándose no reforzo do límite da xestión das políticas, que é unha das principais necesidades non satisfeitas neste momento. O CARDS foi recibido no 2000 e actualizado durante 2001-2006, sendo a dotación total de subvencións para Albania de 282 millóns de euros. O CARDS ⁴planeaba axudar á rexión dos Balcáns en 4 ámbitos principais: axuste democrático e compromiso; mudanza institucional e administrativa, incorporando a harmonización coas estratexias e lexislación da UE; mudanza monetaria e social factible, incluída a participación local. O Instrumento de Asistencia de Preadhesión (IAP) presentouse en 2007 e suplantou a todos os outros instrumentos orzamentarios da UE que apoiaban aos países dos BO e Turquía. O seu obxectivo fundamental é axudar a estes Estados a cumprir cos compromisos e directrices en canto aos estándares políticos e monetarios, así como o procedemento de harmonización da lexislación nacional co europeo.

Albania beneficiouse de dous dos segmentos do IAP de 1) Asistencia á transición e creación de institucións e 2) Cooperación rexional e transfronteiriza, cunha asignación total de aproximadamente de 594 millóns de euros. O financiamento do IAP II do período 2014-2020 foi de preto de 649 millóns de euros, segundo a Comisión Europea. Como se observa a partir dos informes publicados pola Comisión, Albania está moderadamente preparada só no que respecta á reforma da administración pública, mentres que nos outros puntos só ten certo grao de preparación. Durante 2015 e 2016, o “país das aguias” gañou terreo en practicamente todas as prioridades. Por outra banda, a Comisión valorou no seu informe de 2019 que Albania fixo notables progresos nas reforma do poder xudicial, na loita contra a corrupción na Administración. Hoxe en día en Albania están en pé varias reformas: administrativa, xudicial, territorial administrativa, educativa, enerxética, etc. Malia que todos estes segmentos están experimentando cambios e transformacións innovadoras, Albania aínda non está realmente preparada para entrar na UE. Como indica o informe de 2021, non hai ningún capítulo no que Albania presentara grandes avances, pois na práctica totalidade das seccións Albania só presentou algún pequeno avance.

8. Apuntamentos finais

Realmente, non son moitos os beneficios que Albania pode achegar á UE. Económicamente, presenta índices moi baixos, podendo converterse nun provedor de turismo, produtos agrícolas a prezo e a escala reducidos. Malia os esforzos realizados por Albania en conxunción coa UE, todo apunta a que á primeira aínda lle queda un longo camiño para amadurecer o suficiente no senso, económico e social. Non é probable que a UE lle tenda a man como fixo no seu momento con Bulgaria e Romanía, que tamén presentaban índices económicos e democráticos baixos e unha corrupción desenfreada. Alén diso, o peso económico e demográfico de Albania,

3 Creado orixinalmente en 1989 como *Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*, o PHARE foi o primeiro instrumento financeiro da estratexia de pre adhesión. Empezou asistindo a Polonia a Hungría no seu camiño da transición democrática para acabar cubrindo 10 países, nun período de enorme reestruturación económica e cambio político. Até o ano 2000, Albania, MdN e BeH tamén foron beneficiarios, pero foi substituído polo programa CARDS nos BO en 2001.

4 A partir de 2001 foi o programa CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*) o que proporcionou axuda financeira aos BO, abarcando concretamente os países de Croacia, BeH, Serbia, Montenegro, MdN, Kosovo e Albania. Foi substituído polo IAP en 2007.

así como o do conxunto dos Balcáns Occidentais, non é significativo para a UE, xa que o mercado común non se beneficiaría tanto como en anteriores ampliacións.

A UE tendeu a súa man a Romanía e Bulgaria no seu momento, mais hoxe non ten razóns para tenderlla a Albania. O peso económico do dito país, así como do conxunto dos BO, non é significativo para a UE, pero como se puido comprobar ao longo deste proceso, o interese da UE reside na creación dun espazo estable en materia de seguranza e capaz de aproveitar os beneficios que esta lles brinda a través da adhesión. Débese ter en mente que esta ampliación sería a que incorporaría os países máis pobres dende os inicios comunitarios. Malia que o mercado común non se beneficiaría tanto como en anteriores ampliacións, os beneficios desta van dirixidos á seguranza, a paz e a estabilidade en Europa.

Polo de agora, Albania non está preparada para ser membro da UE. O “país das aguias” tivo que experimentar mudanzas políticas e normativas descomunais para seguir as recomendacións das institucións europeas. Cambios para os que a súa rudimentaria Administración non está preparada. Aínda ten moitos retos pendentes no que atinxe ao Estado de Dereito, derivados da corrupción, a falta de diálogo político, a dificultade para implementar os valores europeos. O contexto actual atopa á UE con moitos problemas internos, como o Brexit, a crise migratoria, a crise de débeda, a recuperación da pandemia e a recente Guerra de Ucraína. Cunha ampliación rápida a Albania, os escepticismo cara a UE podería medrar. Percibiríase como un trato ou intercambio excepcionalmente malo. Así mesmo, Albania está sumida nunha crise política. A economía non mellorou moito e as cifras de migración fóra do país seguen sendo demasiado altas. Se a UE permitise que Albania se incorporase rapidamente, causaríase unha fuga de cerebros sen precedentes.

No entanto, houbo un acontecemento que podería darlle a volta á situación. O Consello Europeo do pasado 23 de xuño de 2022 acordou conceder o *status* de candidato a dous países, Ucraína e Moldava. Podería significar isto unha revitalización dos procesos de adhesión nos Balcáns, estancadas durante anos? Esta decisión causou malestar entre os líderes dos Balcáns, que quedaron molestos pola posibilidade de que estes dous países poidan acollerse a unha vía rápida. No devandito cume deixaron claro que está perdendo a paciencia ante un procedemento tan demorado, advertindo á Ucraína de que non se faga demasiadas ilusións dunha entrada rápida. Sexa como for, non existe unha vía rápida para a adhesión, que segue a ser un proceso estruturado e baseado no mérito que require o cumprimento de criterios establecidos e depende da aplicación efectiva das reformas.

Gonzalo Otero Rosales é Graduado en Dirección e Xestión Pública na Facultade de Dirección e Xestión Pública da Universidade de Vigo. E-mail: gonzalooterob@gmail.com

Bibliografía

- ABRIL, G., SAHUQUILLO, M. R., & GÓMEZ, M. (2022). La candidatura de Ucrania espolea la impaciencia de los Balcanes para ingresar en la UE. *El País*. Recuperado 25 de xuño de 2022, de: <https://elpais.com/internacional/2022-06-23/la-ue-revitaliza-la-ampliacion-de-los-balcanes-ante-el-debate-sobre-la-candidatura-de-ucrania.html>
- ACER & SELDI. (2021). *Results of the Corruption Monitoring System in Albania 2021*. Recuperado o 02/02/2022 de: https://seldi.net/wpcontent/uploads/2021/07/ACER_SEL-DI_ENG_CMS-2021-FINAL.pdf
- Albania 2018 Report*. (2018). Comisión Europea. Recuperado o 08/10/2021 de: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/20180417-albania-report.pdf>
- Albania 2019 Report*. (2019). Comisión Europea. Recuperado o 08/10/2021 de: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-07/20190529-albania-report.pdf>
- Albania 2020 Report*. (2020). Comisión Europea. Recuperado o 08/10/2021 de: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/albania_report_2020.pdf
- Albania 2021 Report*. (2021). Comisión Europea. Recuperado o 08/10/2021 de: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/albania-report-2021_en
- ANGARITA, J. (2016). *La cooperación internacional para el desarrollo como mecanismo de posicionamiento regional. Estudio de caso: Cooperación Sur-Sur Turquía a los Balcanes, durante el gobierno del AKP (2003–2014)*. Universidad del Rosario. Recuperado 27/11/2021 de: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12625/AngaritaJimenez-Daniela-2016.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- ÁVALOS, F. J. (2018). *El Grupo 16+1: Eficacia en la cooperación China – PECO y sus implicaciones en la UE*. Máster Oficial en Internacionalización. Universitat de Barcelona. Recuperado o 15/10/2021 de: http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/124318/1/TFM-MOI_Avalos_2018.pdf
- CANCELA, C., LAMOSO, P., RAMIRO, D. (2020). *EU Enlargement Policy Towards the Western Balkans: State Actors, Interests and Strategies*. *European Studies–The Review of European Law, Economics and Politics*. 7/296-324.
- Council conclusions on Albania*. (2014). Consello da UE [Comunicado de prensa]. Recuperado o 08/10/2021 de: <https://www.consilium.europa.eu/media/21900/143354.pdf>
- Council Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process*. (2018). Consello da UE [Comunicado de prensa]. Recuperado o 09/10/2021 de: <https://www.consilium.europa.eu/media/35863/st10555-en18.pdf>
- Conclusiones del Consejo sobre la ampliación y el Proceso de Estabilización y Asociación*. (2019). Consello da UE. [Comunicado de prensa]. Recuperado o 09/10/2021 de: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-66-releases/2019/06/18/council-conclusions-on-enlargement-and-stabilisation-and-association-process/>
- Conclusiones de la Presidencia sobre la ampliación y el Proceso de Estabilización y Asociación - República de Albania y República de Macedonia del Norte*. (2020). Consello da UE

- [Comunicado de prensa]. Recuperado o 09/10/2021 de: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/25/councilconclusions-on-enlargement-and-stabilisation-and-association-process/>
- Conclusiones del Consejo Europeo, 17 y 18 de octubre de 2019.* (2019). *Consello Europeo* [Comunicado de prensa]. Recuperado o 09/10/2021 de: <https://www.consilium.europa.eu/media/41129/17-18-euco-final-conclusiones.pdf>
- Criterios de adhesión (Criterios de Copenhague)* (s. f.). EUR-Lex. Recuperado o 21 de novembro de 2021 de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhagen
- Guía de País. Albania 2021.* (2021). Oficina Económica e Comercial de España en Roma. Recuperado o 18/01/2021 de: <https://www.icex.es/icex/es/navegacionprincipal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacionprincipal/el-mercado/estudios-informes/guia-pais-albaniadoc2021881851.html?idPais=AL>
- Índice de percepción de la corrupción 2021. (2021). Organización para a Transparencia Internacional. Recuperado o 23/03/2021 de: https://transparencia.org.es/wpcontent/uploads/2022/01/CPI2021_Report_ES-web.pdf
- ILLANAS, L. (2019). “La colonización en suelo europeo. El caso de la Albania italiana”. *Guerra Colonial*, nº. 5, pp. 75-96.
- INSTAT, *Income and Living Conditions in Albania, 2019.* (2019). Recuperado o 09/01/2022 de: <http://www.instat.gov.al/media/8364/income-and-livingcondition-2019.pdf>
- KHULE, D., & HADERI, S. (2001). *Macroeconomic consolidation: Achievements and challenges.* Tirana: Bank of Albania. Recuperado o 24/10/2021 de: https://www.bankofalbania.org/rc/doc/Macroeconomic_Consolidation_Achievements_and_Challenges_2136_2_6469.pdf
- LUENGO, F. (1996). *Las relaciones comerciales entre los países del Este y la Unión Europea: factores de crecimiento y estado actual.* [Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales; nº 22, 1996]
- MAKSZIMOV, V. (2021). Burned by Bulgaria veto, North Macedonia to ‘act more carefully’ on EU integration narrative, justice minister says. EURACTIV. Recuperado o 23/11/2021 de: <https://www.euractiv.com/section/enlargement/interview/burned-by-bulgariaveto-north-macedonia-to-act-more-carefully-on-eu-integration-narrative-justiceminister-says/>
- NÚÑEZ DE PRADO, S. (s.f.). *Albania, la tierra de las águilas.*
- INSTAT (2021). *Population of Albania.* Recuperado o 12/10/2021 de <http://www.instat.gov.al/media/8305/population-on-1-january-2021.pdf>
- SADIKU, B. (2018) *Minority Rights in Greece and Albania under the Legal Framework of the European Union.* Ditet e Studimeve Shqiptare V-VI/2018-2019, pp. 70-80. Recuperado o 23/02/2022 de: <https://uet.edu.al/wpcontent/uploads/2021/06/Proceedings-Book.pdf#page=78>
- VUKSANLEKAJ, K. (2019). *The Deformed Politicization of the Public Administration in Albania.* *Acta Universitatis Danubius. Juridica*, 15(1), pp. 34-50.