



C/2025/3170

20.6.2025

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Paquete de ampliación 2024 — Ucrania, Moldavia y Georgia

(C/2025/3170)

Ponente:	Aleksandra DULKIEWICZ (PL/PPE), alcaldesa de Gdańsk
Documentos de referencia:	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Comunicación sobre el Plan de Crecimiento para Moldavia COM(2024) 470 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Comunicación de 2024 sobre la política de ampliación de la UE COM(2024) 690 final Documento de trabajo de los servicios de la Comisión — Informe de 2024 sobre Georgia SWD(2024) 697 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión — Informe de 2024 sobre Moldavia SWD(2024) 698 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión — Informe de 2024 sobre Ucrania SWD(2024) 699

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES (CDR),

Observaciones generales:

1. reafirma su apoyo inequívoco al proceso de ampliación de la Unión Europea (UE) y su firme compromiso de seguir respaldando a las regiones y ciudades de los países de la ampliación, en consonancia con la convicción expresa que comparte con la Comisión Europea de que la adhesión a la UE sigue siendo un motor clave para la seguridad, la paz, la estabilidad y la prosperidad a largo plazo en Europa;
2. recuerda que una buena gestión de la ampliación puede beneficiar no solo a los Estados candidatos, sino también a los actuales Estados miembros, sus ciudadanos, municipios, ciudades y regiones;
3. afirma que el proceso de adhesión a la UE está intrínsecamente vinculado al cumplimiento de los llamados criterios de Copenhague; especialmente al respeto de unos valores fundamentales, que constituyen la piedra angular de la adhesión. Entre dichos valores figuran la economía social de mercado, el Estado de Derecho, la democracia representativa basada en elecciones que respeten los principios fijados por el Consejo de Europa, la independencia del poder judicial, la descentralización y los principios de gobernanza multinivel, subsidiariedad y proporcionalidad; además, destaca la importancia de la transparencia en la toma de decisiones, que encuentra respaldo en la reforma de la administración pública, la lucha contra la corrupción a todos los niveles, la prevención de la influencia política y económica indebida de los oligarcas, la lucha contra la delincuencia organizada y la defensa de la libertad de los medios de comunicación;
4. subraya que la ampliación de la UE es un proceso cuya finalidad es la adaptación y adhesión a la Unión de nuevos Estados miembros. Una vecindad más segura, fuerte y próspera no solo permite promover los valores europeos comunes, sino que contribuye al fortalecimiento y el crecimiento de la Unión;
5. reconoce la urgencia de que la Unión refuerce su influencia, fomente la estabilidad de las regiones vecinas y mantenga unas condiciones de adhesión estrictas; subraya la necesidad de que la Unión participe activamente en los avances que se produzcan y los procesos que tengan lugar en todo el continente europeo y de que ejerza una influencia decisiva en las decisiones correspondientes;

6. señala que el contexto geopolítico actual podría influir mucho más que nunca en el proceso de ampliación. La incertidumbre en torno a la nueva política exterior de los Estados Unidos, caracterizada por una reorientación radical de sus prioridades estratégicas y la reducción de su apoyo en el exterior, podría repercutir negativamente en el proceso de ampliación, habida cuenta de los resultados electorales en los Estados miembros de la Unión y los conflictos en curso en otras partes del mundo;
7. condena enérgicamente la violación, por parte de la Federación de Rusia, de la soberanía nacional y la integridad territorial de Ucrania, y subraya la necesidad de que Ucrania participe en las negociaciones de paz, pues no hay verdadera libertad en Europa sin una Ucrania libre; expresa, asimismo, su firme convicción de que la UE constituye un factor imprescindible para garantizar la libertad, la estabilidad y la seguridad en la región;
8. hace hincapié en el papel destructivo y desestabilizador de la Federación de Rusia que, desde la guerra de Georgia de 2008, ha estado pisoteando las normas más básicas del orden internacional, empezando por el principio de respeto de la soberanía y la integridad territorial de los Estados independientes. Además de librar una guerra a gran escala en Ucrania, Rusia también ha intensificado su esfuerzo de guerra híbrida y ha extendido sus métodos de guerra cognitiva en el continente europeo;
9. señala que el cambio climático y la degradación del medio ambiente son factores que multiplican cada vez más el riesgo de inestabilidad geopolítica, por lo que el desarrollo sostenible se convierte en una prioridad clave del proceso de ampliación. Los países candidatos deben incorporar estrategias de adaptación al cambio climático y mitigación de este para garantizar la estabilidad a largo plazo; hace hincapié en la necesidad de una asistencia firme de la UE para garantizar una recuperación sostenible, resiliente y ecológica;
10. señala que la actual instrumentalización de los movimientos migratorios, que explotan políticamente Rusia, Bielorrusia y otros terceros países, podría servir también para manipular a la opinión pública con el fin de socavar futuras ampliaciones;
11. llama la atención sobre la creciente consolidación de los países BRICS (la presencia rusa y china ya es perceptible en determinados países candidatos), cuya influencia cada vez mayor puede hacer sombra a la Unión Europea e incluso impedir que avance el proceso de ampliación;
12. manifiesta su preocupación por el grado de eficacia de los métodos que se utilizan en la actualidad para luchar contra la desinformación, vistos los retos que plantea la explotación por parte de Rusia de plataformas de redes sociales que han renegado abiertamente de su anterior compromiso con la eliminación de la desinformación, las noticias falsas y la incitación al odio;
13. subraya que, a pesar de importantes dificultades, el proceso de ampliación recibió un nuevo impulso a lo largo de 2023 y 2024, si bien sigue estando sujeto a los avances realizados por algunos países candidatos, lo que exige que apliquen reformas en todos los ámbitos del Derecho de la UE; coincide con la Comisión Europea en que la ampliación debe seguir siendo un proceso basado en el mérito. Reconoce, al mismo tiempo, los esfuerzos realizados por las sociedades de los países candidatos para adherirse a la Unión;
14. destaca la importancia que reviste la política de ampliación de la Unión para abordar los retos geopolíticos actuales, especialmente en Ucrania, Georgia y Moldavia;
15. acoge con satisfacción el inicio de las negociaciones de adhesión con Ucrania y Moldavia en junio de 2024, aunque lamenta que Georgia se haya alejado de las normas en materia de Estado de Derecho y democracia y haya tomado la decisión política, bajo presión rusa, de interrumpir sus negociaciones de adhesión a la Unión Europea; destaca la importancia de respetar las formas democráticas en que se expresa la ciudadanía como parte de un sistema democrático funcional, y pide a los líderes políticos y las fuerzas y cuerpos de seguridad de Georgia que pongan fin a cualquier forma de brutalidad policial;
16. hace hincapié en el papel fundamental del proceso de descentralización, también fiscal, como condición previa para el éxito de la ampliación;
17. señala que una autonomía local y regional eficaz y una democracia local floreciente son componentes esenciales del sistema de contrapoderes institucionales del ordenamiento jurídico y cruciales para la consolidación de una cultura del Estado de Derecho tanto en los Estados miembros de la UE como en los países de la ampliación;
18. resalta el papel de los entes locales y regionales en las futuras medidas de ampliación en los tres países candidatos y destaca la importancia de reforzar las capacidades de sus administraciones públicas para adaptarse a las normas de la UE a escala local a fin de permitir que la ciudadanía perciba el impacto de la integración en la Unión;

19. recuerda que los entes locales y regionales son responsables de la aplicación de hasta el 70 % de la legislación de la UE, por lo que hace hincapié en la importancia de que participen en las futuras negociaciones sobre capítulos clave y en consultas sobre la adaptación de la legislación nacional al acervo de la Unión. La UE puede hacer mucho por garantizar la implicación de estos entes dejando claro a las administraciones centrales de los países candidatos lo que se espera de ellas;

20. subraya el papel indispensable que deben desempeñar los entes locales y regionales para garantizar la eficacia de la ayuda preadhesión de la UE sobre el terreno; además, destaca la importancia de consultar a los entes locales y regionales sobre las prioridades y los proyectos de financiación de los marcos de inversión (el Marco de Inversión para Ucrania o la Plataforma de Inversión de la Política de Vecindad);

21. acoge favorablemente la decisión de la Comisión de ampliar la cobertura del informe anual sobre el Estado de Derecho a Albania, Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia, y espera con interés su ulterior ampliación a todos los países candidatos;

UCRANIA

22. reitera su firme condena de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y reconoce que la decisión estratégica del Gobierno ucraniano de solicitar su adhesión a la UE reviste importancia geopolítica y redundante en interés de la propia Unión;

23. reconoce el alto grado de adaptación de Ucrania a la política exterior y de seguridad común de la UE, los importantes avances realizados por el país a la hora de acometer reformas en ámbitos como la integridad judicial, la lucha contra la corrupción y la protección de los derechos de las minorías, a pesar de encontrarse en situación de guerra. Insta a Ucrania a que mantenga su impulso de reforma con vistas a una plena armonización con el acervo de la UE;

24. reconoce los avances realizados en la gobernanza local, la reconstrucción y la descentralización, y destaca la necesidad de mantener los esfuerzos encaminados a aumentar la capacidad administrativa y la autonomía presupuestaria de los entes locales, establecer un mecanismo formal de coordinación de la participación de los entes locales y regionales y sus asociaciones en la planificación de la recuperación y financiar la recuperación, la reconstrucción y la modernización de los entes locales y regionales, también en el marco del Plan para Ucrania;

25. subraya que algunos ámbitos aún requieren reformas, en particular la lucha contra la corrupción, la calidad de la gobernanza y la administración pública. Se hace eco del llamamiento de la Comisión al Gobierno ucraniano a que retome el proceso de descentralización mediante la adopción y aplicación de reformas en consonancia con la Carta Europea de Autonomía Local, y pide a la Comisión Europea que supervise la evolución de la situación e informe al respecto;

26. insta al Consejo de Asociación UE-Ucrania a que dé curso a la solicitud ucraniana de crear un comité consultivo mixto para intensificar la cooperación entre los entes locales y regionales de Ucrania y los que están representados en el Comité Europeo de las Regiones;

27. expresa su preocupación por la limitación de las prácticas democráticas, como consecuencia de la guerra y la ley marcial, en ámbitos como la convocatoria de elecciones y la libertad de los medios de comunicación, y anima al Gobierno ucraniano a seguir las recomendaciones de la Comisión Europea y de la Comisión de Venecia a este respecto;

28. reconoce que el desarrollo económico de Ucrania se ve afectado por los daños de guerra, los recursos limitados, una gestión deficiente de la inversión pública y demoras en la reforma de infraestructuras clave, en particular en la agricultura y el transporte, mientras que el sector de la energía se mantiene en régimen de monopolio y bajo control estatal;

29. señala que las políticas sociales y las estrategias de empleo de Ucrania no están a la altura de las normas de la Unión, lo que afecta negativamente a la productividad y favorece la emigración;

30. valora positivamente los esfuerzos de Ucrania en materia de igualdad de género mediante la adopción de varias leyes que la promueven; no obstante, subraya que la violencia de género sigue siendo una cuestión crítica y que se necesitan medidas más decisivas para atajarla; además, destaca el desequilibrio de género en la función pública, en la que la alta dirección estaba compuesta por un 70 % de hombres y un 30 % de mujeres, mientras que los funcionarios no directivos eran hombres en el 22 % de los casos y mujeres en el 78 %⁽¹⁾; pide a Ucrania que ponga en marcha medidas destinadas a alcanzar la paridad de género en todos los niveles de la función pública;

⁽¹⁾ *European Commission's Ukraine Report 2024* (Documento de trabajo de los servicios de la Comisión [SWD(2024) 699 final], disponible en inglés: *Ukraine Report 2024 — European Commission*).

31. reconoce que es probable que el proceso de ampliación se solape con la reconstrucción de Ucrania tras la guerra, que cuenta con el apoyo de sus socios de la Alianza Europea de Ciudades y Regiones para la Reconstrucción de Ucrania y del Mecanismo para Ucrania de la Comisión Europea. Así pues, los fondos obtenidos a través de este dispositivo se utilizarán para las reformas relacionadas con la adhesión y las necesidades de recuperación que —si se supervisan adecuadamente— podrían tener un impacto positivo en la reducción de la corrupción y la mejora de la calidad de la gobernanza, incluida la gobernanza local;

32. reitera su disponibilidad para colaborar con sus socios a fin de crear oportunidades de desarrollo de capacidades para los entes locales y regionales ucranianos a través del proyecto piloto de 2025 del Programa de formación y prácticas de apoyo a los municipios ucranianos (TIPS4UA);

33. subraya la importancia de garantizar una asignación oportuna y transparente de hasta el 20 % de la ayuda financiera no reembolsable en el marco del Pilar I del Mecanismo para Ucrania a las necesidades de recuperación, reconstrucción y modernización de las autoridades subnacionales del país, en particular a la autonomía local;

MOLDAVIA

34. destaca que, en el caso de Moldavia, la adhesión a la Unión es una decisión estratégica y elogia a la sociedad moldava por su voto en un referéndum para modificar su Constitución y permitir la adhesión a la Unión Europea;

35. reconoce que la existencia de un territorio separatista dentro de sus fronteras hace que Moldavia sienta la presión de la política exterior revisionista de Rusia y padezca las consecuencias de las actividades híbridas rusas que tienen por objeto influir en los procesos políticos del país;

36. expresa su profunda preocupación por la injerencia extranjera en los procesos democráticos de Moldavia, como demuestra, por ejemplo, lo ocurrido en los últimos comicios presidenciales de octubre de 2024;

37. reconoce el alto grado de adaptación de Moldavia a la política exterior y de seguridad común de la UE, así como los avances realizados en la reforma judicial; insta a Moldavia a que mantenga su impulso de reforma con vistas a una plena armonización con el acervo de la UE;

38. acoge con satisfacción el acuerdo político alcanzado sobre el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para la República de Moldavia por valor de 1 900 millones EUR como elemento clave del Plan de Crecimiento para Moldavia; pide al Gobierno moldavo que garantice la consulta de los entes locales y regionales moldavos y su participación activa en la aplicación de estos dispositivos, lo cual podría contribuir a impulsar las economías locales y traducirse en medidas de mitigación de retos como el declive demográfico y la corrupción;

39. reconoce los retos en materia de libertad de los medios de comunicación y transparencia en cuanto a su propiedad, en especial porque la desinformación y la manipulación siguen siendo graves problemas;

40. valora positivamente y apoya las reformas de los gobiernos locales de Moldavia, incluida la fusión voluntaria, y pide que se lleven a cabo con la participación de los entes locales;

41. insta al Consejo de Asociación UE-Moldavia a que dé curso a la solicitud moldava de crear un comité consultivo mixto para intensificar la cooperación entre los entes locales y regionales de Moldavia y los que están representados en el Comité Europeo de las Regiones;

42. llama la atención sobre las elecciones legislativas que se celebrarán en Moldavia en 2025, que serán cruciales para el futuro del país, y subraya, por lo tanto, la necesidad de garantizar unas elecciones libres, independientes y transparentes;

GEORGIA

43. reconoce que la decisión de Georgia de iniciar su integración en la Unión Europea fue una elección de importancia geopolítica. Desde 2008, Georgia padece la ocupación del 20 % de su territorio por la Federación de Rusia, que está considerada como la mayor amenaza para la seguridad del país y la región;

44. apoya al pueblo georgiano, que muestra su adhesión a los valores democráticos y a que su país avance en la senda de la Unión;

45. manifiesta su profunda preocupación por el anuncio del primer ministro de Georgia de suspender las negociaciones de adhesión a la UE hasta finales de 2028;

46. lamenta que 2024 haya sido un período de retroceso democrático en Georgia; en primer lugar, con la introducción de instrumentos jurídicos, como la Ley de Transparencia sobre Influencia Extranjera, de inspiración rusa, y la Ley sobre los Valores Familiares y la Protección de los Menores, de carácter anti-LGBT, que el Gobierno y el Parlamento de Georgia deberían derogar, y, en segundo lugar, con los cuestionables resultados de las elecciones legislativas de octubre de 2024, que, según los observadores internacionales, estuvieron marcadas por irregularidades durante todo el proceso electoral;

47. condena enérgicamente el uso persistente y creciente de la violencia por parte de la policía contra manifestantes pacíficos, además de las detenciones y el acoso por motivos políticos contra estos y contra representantes de medios de comunicación y políticos, incluidos aquellos con mandatos democráticos locales;

48. critica la abolición de la ley sobre las cuotas de género, y pide cambios legislativos para fomentar la igualdad de género a todos los niveles de la vida política y social;

49. observa que la corrupción, en particular en el ámbito político, y la manipulación de la información siguen siendo retos importantes para la transparencia de la evolución política y económica en Georgia;

50. se muestra resuelto a proseguir su comunicación y cooperación con los entes locales y regionales de Georgia y la Asociación de Entes Locales de Georgia, también a través de los trabajos de la Conferencia de Entes Regionales y Locales de la Asociación Oriental (Corleap), y de forma bilateral aprovechando los numerosos y fructíferos acuerdos de cooperación celebrados entre las ciudades y municipios de la UE con sus homólogos georgianos;

Recomendaciones políticas:

51. señala que la ampliación debe contribuir no solo a reforzar la solidaridad europea, sino también a acometer reformas necesarias que conduzcan a la optimización del funcionamiento de la propia UE;

52. confía en poder contribuir a las próximas reformas y revisiones políticas previas a la ampliación que ha previsto la Comisión Europea, en particular mediante una reflexión sobre la perspectiva regional y local de las políticas de la UE en los ámbitos con una fuerte dimensión territorial, a saber, la cohesión, la política agrícola común y la finalización de la red básica y ampliada de la RTE-T;

53. reconoce que las próximas elecciones en Ucrania requerirán observación internacional a todos los niveles, y apoya las actividades de observación electoral tanto del Congreso de Poderes Locales y Regionales como de la OSCE y la UE, a fin de garantizar unas elecciones libres, justas y transparentes, al tiempo que tiene presente los retos que plantea la supervisión en determinadas regiones debido a la ocupación en curso y los problemas de seguridad;

54. subraya la necesidad de proporcionar una asistencia financiera y técnica sustancial a Ucrania y se compromete a seguir aplicando su propio paquete de diez puntos en apoyo a los entes locales y regionales ucranianos y a apoyar a la Alianza Europea de Ciudades y Regiones para la Reconstrucción de Ucrania;

55. hace hincapié en el programa de la Asociación Oriental, que se estableció tras el éxito de la integración de los países de Europa Central en la UE, pero también a raíz de la guerra de Rusia contra Georgia de 2008, y en particular en la Corleap, como principal forma de actividad a escala local y regional, con sus mecanismos viables de apoyo a la democratización (en particular, el desarrollo de la democracia local), la descentralización, el respeto de los derechos humanos, la buena gobernanza y el desarrollo económico en los países de la vecindad oriental de la UE;

56. insta a la Comisión Europea a que refuerce, desde el punto de vista tanto político como financiero, los mecanismos y actividades del programa de la Asociación Oriental para apoyar los objetivos de la Asociación Oriental y, en particular, el proceso de adhesión de Ucrania y Moldavia a la Unión;

57. destaca que el apoyo financiero de la UE debe prever la participación activa de los representantes locales y regionales en los preparativos del proceso de adhesión a escala nacional. Este aspecto podría incluirse en una metodología de ampliación revisada y evaluarse como parte de los informes anuales por país del paquete de ampliación, que ya aborda cuestiones como la reforma de la administración pública local y la descentralización fiscal;

58. pide a la Comisión Europea que reconozca el potencial de los entes locales y regionales en el proceso de ampliación, haga uso de ellos y refuerce el apoyo programático y financiero a los proyectos y programas a escala local y regional, en especial a través de programas de desarrollo de capacidades y de intercambio, una cooperación descentralizada fomentada mediante el intercambio de conocimientos, la mentoría y las revisiones por pares, poniendo esto en práctica en cooperación con el Comité Europeo de las Regiones;

59. reafirma su intención de aumentar las acciones concretas en relación con proyectos de cooperación entre iguales y transfronterizos en los países de la Asociación Oriental, especialmente en aquellos cuyos gobiernos y entes locales y regionales aspiran a una mayor integración en la UE;

60. alienta la cooperación entre las comunidades locales de los países candidatos y los Estados miembros. Llama la atención sobre el gran potencial de sus miembros y afirma que está en condiciones no solo de apoyar el proceso en los países candidatos —a través de la creación de proyectos de formación, el intercambio de conocimientos y experiencias, la formación de funcionarios, la sensibilización de los políticos locales y la mejora de sus competencias o el apoyo al proceso de aplicación de las reformas y soluciones jurídicas necesarias⁽²⁾—, sino también de desempeñar un papel de embajador y aliado en el marco institucional de la UE (ayudando a hacer oír en Bruselas la voz de los entes locales y regionales de los países candidatos, colaborando con otros agentes de la UE, proporcionando apoyo político, facilitando la participación de los entes locales y regionales en los trabajos del Comité de las Regiones y, de manera más general, en los asuntos de la UE);

61. hace hincapié en la necesidad de garantizar en los países candidatos un cauce para los contactos consultivos entre el gobierno central y los entes locales y regionales en el contexto de la descentralización y el uso de los instrumentos financieros de la UE (incluido el Mecanismo para Ucrania). Además, debe respetarse el principio de gobernanza multinivel, velando por la participación activa de los entes locales y regionales en los procesos de toma de decisiones; en este contexto, las asociaciones de entes locales y regionales deben desempeñar un papel formal a la hora de facilitar el diálogo multinivel;

62. considera necesario crear un capital humano sólido para fortalecer el sentimiento proeuropeo, aprovechando el potencial de la sociedad civil, la democracia local y los entes locales y regionales en Ucrania, Moldavia y Georgia;

63. pide que el próximo ciclo de informes sobre los avances de los países candidatos hacia la adhesión se centre más en los retos específicos a los que se enfrentan los entes locales y regionales;

64. llama la atención sobre la necesidad de aplicar los principios de transparencia y subsidiariedad en la asignación y la utilización de los fondos de la UE, que deberán destinarse en gran medida a los gobiernos locales y no ser objeto de un uso instrumental por parte de las autoridades centrales;

65. recomienda que la Red de Autoridades Locales de la UE participe en los esfuerzos de comunicación y que se abra a posibles autoridades de los países candidatos a la adhesión;

66. subraya que todos los proyectos de la UE en los países candidatos deben ir acompañados de estrategias de comunicación sólidas para aumentar la visibilidad de la UE sobre el terreno con historias y logros locales. También es preciso un esfuerzo de comunicación considerable en las regiones de la Unión para estimular la solidaridad con vistas a los futuros trabajos sobre la ampliación y para remediar el «cansancio de la ampliación»;

67. destaca el importante papel que están llamadas a desempeñar las sociedades civiles de los países candidatos en el proceso de realización de la ampliación y, en este contexto, hace hincapié en la necesidad de crear una fuente adicional de financiación para proyectos y acciones destinados a apoyar la idea de la ampliación de la UE y los derechos y valores fundamentales (también en el contexto de la suspensión de la USAID);

⁽²⁾ Cabe mencionar, a este respecto, la iniciativa de la Corleap de crear la Escuela de Administración Pública de la Asociación Oriental y el proyecto piloto de 2025 del Programa de formación y prácticas de apoyo a los municipios ucranianos (TIPS4UA).

68. insta a la Comisión Europea a que siga promoviendo los valores democráticos y cooperando también con las sociedades de los Estados que ya no se encuentran en la senda de la integración en la UE, pero que fueron incluidos en el programa de la Asociación Oriental. Esto incluye la cooperación con las fuerzas de oposición democrática de Bielorrusia.

Bruselas, 2 de abril de 2025.

La Presidenta
del Comité Europeo de las Regiones
Kata TÚTTŐ
