



Bruselas, 17.6.2022
COM(2022) 407 final

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

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

A. INTRODUCCIÓN

La aspiración de pertenecer a la Unión Europea ha sido desde hace muchos años una prioridad para Ucrania, sus gobiernos y sus ciudadanos. Ha sido un motivo subyacente a los cambios democráticos de la última década y un motor de varias reformas clave basadas en los valores europeos. La decisión de finales de 2013 del entonces presidente de no firmar el Acuerdo de Asociación UE-Ucrania, que para muchos ucranianos simbolizaba un camino hacia la Unión Europea, dio lugar a protestas a gran escala contra las autoridades. Posteriormente, la Federación de Rusia actuó en contra de Ucrania, al no aceptar la elección independiente del pueblo ucraniano. Aunque perdió el control de una parte de su territorio y sufrió pérdidas humanas y económicas a causa del conflicto en la parte oriental del país, Ucrania continuó a lo largo de los años como una democracia resiliente acercándose a la Unión Europea y armonizándose gradualmente con su acervo.

a) Solicitud de adhesión

El 28 de febrero de 2022, cinco días después de que Rusia iniciara una agresión total e injustificada, Ucrania presentó su solicitud de adhesión a la Unión Europea. El 7 de marzo de 2022, el Consejo de la Unión Europea solicitó a la Comisión que emitiese un dictamen al respecto. Los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE respaldaron esta decisión en la reunión informal de dirigentes celebrada en Versalles¹.

El artículo 49 del Tratado de la Unión Europea establece que «Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo.»

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

Este es el marco jurídico dentro del que la Comisión emite el presente dictamen.

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

«El ingreso tendrá lugar en cuanto un país asociado pueda asumir las obligaciones de adhesión cuando cumpla las condiciones económicas y políticas requeridas.

La adhesión requiere:

- *que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías;*
- *la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión;*

¹ [20220311-versailles-declaration en.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/external_relations/ukraine/20220311-versailles-declaration_en.pdf)

- *la capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la unión política, económica y monetaria».*

En 1995, en Madrid, el Consejo Europeo se refirió a la necesidad de «*crear las condiciones para una integración progresiva y armoniosa de estos Estados [candidatos] gracias especialmente al desarrollo de la economía de mercado, a la adaptación de sus estructuras administrativas y a la creación de un entorno económico y monetario estable*».

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

En el presente dictamen, la Comisión evalúa la solicitud de Ucrania sobre la base de su capacidad para cumplir los criterios establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague en 1993, así como en Madrid en 1995, especialmente en lo que se refiere a la capacidad administrativa del país. El dictamen también tiene en cuenta los esfuerzos de Ucrania por cumplir sus obligaciones en virtud del Acuerdo de Asociación (AA) y de la zona de libre comercio de alcance amplio y profundo (ZLCAP), que entró en vigor el 1 de septiembre de 2017. La Comisión evaluará el impacto de la adhesión de Ucrania en los ámbitos políticos de la UE en una fase posterior.

El presente Dictamen se ha elaborado con una metodología similar a la de precedentes dictámenes de la Comisión. Ucrania recibió cuestionarios el 8 de abril de 2022 sobre los criterios políticos y económicos, y el 13 de abril sobre los capítulos del acervo de la UE, y presentó sus respuestas el 17 de abril y el 9 de mayo, respectivamente. El presente dictamen es una evaluación estructural con respecto a los criterios establecidos y se basa en los conocimientos y la experiencia adquiridos durante muchos años de estrecha cooperación de la UE con Ucrania.

b) Relaciones entre la Unión Europea y Ucrania

Ocho años después de la anexión ilegal de Crimea y la desestabilización del este de Ucrania en 2014, Rusia inició, el 24 de febrero de 2022, una invasión militar a gran escala contra todo el país. Más de siete millones de personas han huido a otros países, en particular a los Estados miembros de la UE y a la República de Moldavia, y hay casi ocho millones de desplazados internos en Ucrania. La UE adoptó varios paquetes de sanciones sin precedentes contra Rusia². También ha intensificado considerablemente su apoyo político, financiero, humanitario y militar. Los ciudadanos europeos han mostrado una solidaridad sin precedentes a través de innumerables iniciativas privadas. Durante la guerra, el Gobierno ucraniano ha mostrado un notable nivel de fuerza institucional, determinación y capacidad de funcionamiento. Se movilizó para responder rápidamente al cuestionario de la UE sobre su solicitud de adhesión.

El inicio de las relaciones entre la UE y Ucrania se remonta al período posterior a la proclamación de la independencia de Ucrania en 1991. En junio de 1994, la UE firmó un Acuerdo de Colaboración y Cooperación con Ucrania, que entró en vigor en marzo de 1998. La cooperación política y económica se reforzó en 2004, cuando Ucrania se convirtió en socio prioritario de la UE en el marco de la Política Europea de Vecindad, y se reforzó con la puesta en marcha de la iniciativa de la Asociación Oriental en 2009.

² Mapa de sanciones de la UE - <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>

La integración con la Unión Europea ha sido un elemento importante de la política exterior e interior de Ucrania desde hace muchos años. La *Revolución Naranja* de 2004 contra el fraude electoral y la corrupción también representaba una orientación hacia Occidente y la integración con la UE. Tras las elecciones parlamentarias de marzo de 2006, la UE decidió iniciar consultas con vistas a negociar un nuevo acuerdo reforzado con Ucrania. Las negociaciones se iniciaron en marzo de 2007. El proyecto de Acuerdo de Asociación se rubricó en marzo de 2012. La *Revolución de la Dignidad*, en 2014, se vio desencadenada por la negativa del entonces presidente de Ucrania a firmar el Acuerdo de Asociación/zona de libre comercio de alcance amplio y profundo (AA/ZLCAP).

Tras la *Revolución de la Dignidad*, Rusia anexionó ilegalmente Crimea y apoyó a grupos armados ilegales en el este de Ucrania. La UE y la comunidad internacional condenaron estas graves violaciones del Derecho internacional y, posteriormente, la UE impuso sanciones a la Federación de Rusia.

El nuevo Gobierno de Ucrania, establecido tras la *Revolución de la Dignidad*, firmó la parte política del AA en marzo de 2014. La parte económica del AA/DFCTA se firmó tras las elecciones presidenciales de mayo de 2014. Partes importantes del Acuerdo se aplican provisionalmente desde 2014. En septiembre de 2017 entró plenamente en vigor el AA/ZLCAP.

El AA/ZLCAP sienta las bases de la asociación política y la integración económica entre la Unión Europea y Ucrania. En su preámbulo, la Unión Europea reconocía las aspiraciones europeas de Ucrania y acogía favorablemente su opción europea, incluido su compromiso a sentar las bases de una democracia consolidada y sostenible y una economía de mercado. En la actualidad, el Acuerdo es el principal instrumento jurídico bilateral que sirve de base para profundizar los lazos políticos, reforzar los vínculos económicos, promover valores comunes y reforzar la cooperación en ámbitos de interés mutuo. Sobre la base del AA/ZLCAP, Ucrania ha llevado a cabo una serie de reformas difíciles y ha adaptado con éxito su legislación a la UE en muchos ámbitos.

La Plataforma de la Sociedad Civil UE-Ucrania es uno de los organismos creados en virtud del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Ucrania. Permite a las organizaciones de la sociedad civil de ambas partes supervisar el proceso de aplicación y preparar recomendaciones a las autoridades pertinentes.

En 2019, una enmienda constitucional apoyada por 335 de los 450 diputados del Parlamento ucraniano definió «la plena pertenencia de Ucrania a la Unión Europea y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte» como el rumbo estratégico del Estado.

Ucrania es Parte contratante del Tratado de la Comunidad de la Energía y del Acuerdo sobre la Zona Común de Aviación, que ayuda a aproximar la legislación ucraniana al acervo de la UE. Ucrania forma parte de la red RTE-T ampliada.

Los ciudadanos de Ucrania disfrutan de la exención de visado para viajar al espacio Schengen desde el 11 de junio de 2017. Desde 2007 está en vigor un acuerdo de readmisión entre la Unión Europea y Ucrania.

Desde 1997, la UE y Ucrania han celebrado reuniones de alto nivel. En total, se han celebrado hasta la fecha veintitrés cumbres presidenciales UE-Ucrania a nivel presidencial. Desde entonces, las relaciones han avanzado dando muestra de mayor compromiso e impulso. Los nuevos diálogos UE-Ucrania sobre el Pacto Verde y la ciberseguridad iniciados en 2021 son buenos ejemplos de la ampliación de la cooperación en ámbitos de interés estratégico conjunto. La UE, junto con muchos otros socios internacionales, se unió a la Plataforma

Internacional de Crimea establecida por Ucrania en 2021 como formato consultivo de coordinación con el objetivo de poner fin pacíficamente a la anexión ilegal de la península por parte de Rusia.

Ucrania es miembro de pleno derecho de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y un Estado participante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

La UE ha facilitado una importante **ayuda financiera** a Ucrania, que durante los años 2014 a 2021 ascendió a 1 700 millones EUR en concepto de subvenciones con cargo al Instrumento Europeo de Vecindad, 5 600 millones con cargo a 5 programas de ayuda macrofinanciera en forma de préstamos, 194 millones en concepto de ayuda humanitaria y 355 millones con cargo a instrumentos de política exterior. La UE presta su apoyo a Ucrania para la formulación de políticas y reformas generales, con una fuerte participación de los Estados miembros siguiendo un planteamiento de tipo «Equipo Europa». Para la programación plurianual actual, la Comisión se ha centrado más en las inversiones emblemáticas y las prioridades en el marco de un Plan Económico y de Inversión (PEIE)³, que pretende desbloquear hasta 6 500 millones de euros en inversiones públicas y privadas para el país y sentará las bases para la futura reconstrucción. El enfoque desarrollado en el marco del PEIE servirá de buena base para cualquier plan de reconstrucción futuro.

Desde la invasión rusa, la UE ha intensificado su apoyo, movilizándolo alrededor de 4 100 millones EUR para afianzar la capacidad de resistencia económica, social y financiera de Ucrania en forma de ayuda macrofinanciera de emergencia, ayuda presupuestaria, ayuda urgente y ayuda de respuesta a la crisis y de tipo humanitario. Esto incluye también medidas de asistencia militar para apoyar a Ucrania en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, por un importe de 2 000 millones EUR, que se utilizarán para reembolsar a los Estados miembros de la UE su apoyo militar en especie a Ucrania.

Antes y durante la guerra de agresión rusa, la UE ha trabajado codo con codo con instituciones financieras para apoyar a Ucrania. Desde 2014, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo han movilizado más de 9 500 millones EUR en concepto de préstamos a Ucrania. De este importe, el BEI ha desembolsado 668 millones de euros al presupuesto ucraniano en las últimas semanas. La UE también colabora estrechamente con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que han sido socios clave en los esfuerzos de Ucrania desde 2014.

A partir de 2014, con la creación del Grupo de Apoyo a Ucrania, la UE transformó sus programas de ayuda. De proyectos individuales, la ayuda se ha transformado en paquetes de apoyo coherentes más amplios para la aplicación de reformas clave y el fortalecimiento de instituciones estatales. Este importante cambio será de gran relevancia para la reconstrucción y reforma de Ucrania tras la guerra.

Desde 2016, Ucrania ha ido ampliando progresivamente su **participación en programas de la UE**, parcialmente cofinanciados por la UE. En particular, Ucrania participa en Horizonte 2020 y Horizonte Europa, el Programa de Investigación y Formación de Euratom, COSME, Europa Creativa y los programas de la UE para la Juventud («EU4 Youth»). Las organizaciones y particulares de Ucrania también pueden beneficiarse de determinadas acciones del programa Erasmus + y del Cuerpo Europeo de Solidaridad; así como de otros programas, como el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca. Ucrania participa en varios

³ SWD(2021) 186 final.

programas Interreg y es miembro de la estrategia macrorregional de la UE para la región del Danubio.

Ucrania ha celebrado acuerdos de trabajo, acuerdos de cooperación o memorandos de entendimiento con varias agencias de la UE, como la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL), el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust), la Oficina Europea de Policía (Europol), la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea (AESA), la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM), la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea (ERA), la Fundación Europea de Formación (ETF), la Agencia Europea de Medicamentos (EMA), la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA), el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC) y otros. Ucrania participa, sin derecho de voto, en la Oficina del Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE). Se han completado los procedimientos para la adhesión de Ucrania al programa LIFE.

Ucrania participa en la Asociación Oriental (AO). La Asociación Oriental se basa en el principio de inclusividad y diferenciación. La guerra de Rusia en Ucrania ha demostrado que la cooperación y la cohesión multilaterales son ahora más importantes que nunca, al igual que el refuerzo de la resiliencia de la región. También será importante hacer hincapié en las relaciones bilaterales para que Ucrania pueda llevar a cabo reformas clave, en particular en el ámbito de la gobernanza, la justicia y el Estado de Derecho.

B. CRITERIOS PARA LA ADHESIÓN

1. CRITERIOS POLÍTICOS

Esta evaluación se basa en los criterios de Copenhague relativos a la estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías.

1.1 Democracia

Tal como establece su **Constitución**, Ucrania es una democracia parlamentaria y presidencial en la que los poderes legislativos son ejercidos por la Asamblea Parlamentaria (*Verkhovna Rada*) y los poderes ejecutivos por el Gobierno, mientras que el presidente conserva importantes poderes ejecutivos.

La Constitución establece los principios fundamentales de un Estado democrático como son la primacía de la ley, la celebración de elecciones libres y la defensa de los derechos humanos. La primacía del Derecho internacional viene determinada explícitamente en la Constitución, lo que hace que los tratados internacionales en vigor sean vinculantes y formen parte integrante de la legislación nacional de Ucrania.

El único órgano que puede interpretar la Constitución y determinar si la legislación es conforme es el **Tribunal Constitucional de Ucrania**. Este órgano todavía necesita urgentemente someterse a una reforma en consonancia con las recomendaciones de la Comisión de Venecia. El núcleo de esta reforma es la introducción de un procedimiento de selección creíble y transparente para el nombramiento de jueces en el Tribunal Constitucional, incluido un control de integridad. La legislación pertinente está pendiente en el Parlamento.

En virtud de su Constitución, el **presidente** de Ucrania es el jefe del Estado, elegido directamente por los ciudadanos para un mandato de cinco años. La política exterior es formalmente responsabilidad del presidente, que es también el comandante en jefe del Ejército. El presidente tiene derecho a elegir a los ministros de Defensa y Asuntos Exteriores y a nombrar gobernadores locales. **El poder ejecutivo** lo ejerce el Gobierno, compuesto por un primer ministro, un vicepresidente primero, tres vicepresidentes y dieciocho ministros. El Gobierno dispone, en general, de capacidades adecuadas para la planificación de políticas. Durante la guerra, el Gobierno ucraniano ha demostrado su resiliencia institucional y su capacidad para funcionar y ha seguido siendo un socio internacional fiable.

El **Parlamento**, denominado *Verkhovna Rada*, es el órgano legislativo de Ucrania, que ejerce un control democrático efectivo sobre el poder ejecutivo. El Parlamento desempeña un papel clave a la hora de nombrar y destituir al Gobierno, así como a los jefes y miembros de otras instituciones públicas. Está compuesto por 450 diputados elegidos para un mandato de cinco años. Veintiséis escaños en la *Verkhovna Rada* se mantienen vacantes ya que no se han celebrado elecciones para esos escaños en la República Autónoma de Crimea y en la ciudad de Sebastopol (Crimea), anexionadas ilegalmente por la Federación de Rusia, y en las partes de las provincias de Donetsk y Luhansk que escapan al control del Gobierno. El Parlamento respaldó la decisión del presidente de introducir una ley marcial en febrero de 2022 debido a la agresión militar rusa a gran escala, pero el trabajo legislativo durante este período continúa.

Los acontecimientos políticos en Ucrania y las recomendaciones de las organizaciones internacionales pertinentes han dado lugar a cambios reiterados en el **sistema electoral** utilizado para las elecciones parlamentarias. En 2019 se adoptó un nuevo Código Electoral, que regula todos los tipos de elecciones, para que dicha ley se adapte, en términos generales, a las normas internacionales pertinentes. El Código introdujo, entre otras cosas, un sistema de representación proporcional de listas abiertas, el derecho de los migrantes para participar en las elecciones y el refuerzo de las cuotas de género. Se puso a prueba por primera vez durante las elecciones locales de 2020, lo que puso de manifiesto la necesidad de introducir nuevas modificaciones relacionadas con la transparencia de la financiación de las campañas, una cobertura mediática equilibrada e imparcial y la mejora de determinados aspectos de los procedimientos de tramitación de reclamaciones y recursos electorales. La ley sobre los referendos nacionales se adoptó en enero de 2021 y los trabajos sobre la ley sobre referendos locales están en curso. La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (OIDDH) calificó las últimas elecciones presidenciales de dos rondas y las elecciones parlamentarias anticipadas de 2019 como competitivas y, en general, conformes en relación con el respeto de los derechos y las libertades fundamentales. Se emitieron algunas recomendaciones que están siendo objeto de seguimiento.

El uso de procedimientos urgentes para aprobar legislación, en particular en ámbitos pertinentes para el acervo de la UE, es relativamente limitado. Deben reforzarse las evaluaciones de impacto exhaustivas de la legislación propuesta y la supervisión legislativa del poder ejecutivo, incluido el seguimiento de la aplicación de la legislación.

La financiación pública de los partidos políticos se introdujo en 2016 como instrumento para reforzar sus capacidades financieras e institucionales. El pleno restablecimiento de las obligaciones de información financiera de los partidos políticos, suspendido durante la pandemia de COVID-19, está pendiente de la aprobación del Parlamento. Tras el inicio de la agresión militar rusa a gran escala en febrero de 2022, las autoridades ucranianas decidieron prohibir once partidos políticos que se consideraba que promocionaban los intereses rusos.

Ucrania tiene una **sociedad civil** dinámica que desempeña un papel activo en la promoción y supervisión de las reformas. La experiencia de las organizaciones de la sociedad civil ucraniana en reformas sectoriales clave las convierte en un socio valioso para el Gobierno y un actor importante en la prestación de servicios locales. El marco jurídico garantiza la protección de la libertad de asociación, expresión y reunión pacífica. Se han adoptado medidas para apoyar el registro de las organizaciones de la sociedad civil y simplificar las normas sobre presentación de informes y fiscalidad. Si bien existe un espacio cívico muy abierto, ha habido presiones y amenazas contra activistas cívicos por intereses creados a nivel local, lo que en algunos casos ha dado lugar a violencia. Las autoridades condenan estos ataques y se han intensificado las investigaciones, pero son necesarios esfuerzos adicionales para garantizar que no haya impunidad para estos delitos.

1.2. Reforma de la administración pública

Ucrania ha avanzado en la mejora de su administración pública desde 2014. El marco jurídico para una administración pública moderna ya existe en su mayor parte. Sin embargo, todavía no se ha aplicado plenamente.

Ucrania cuenta con un **marco estratégico para la reforma de la administración pública** (RAP) bien desarrollado y ha elaborado y aplicado estrategias de reforma de la administración pública, siguiendo las normas de los principios europeos de la administración pública, desde 2016. Para lograr nuevos avances será necesario un mayor compromiso al más alto nivel político. Ucrania necesita hacer esfuerzos adicionales a fin de garantizar una capacidad administrativa adecuada para aplicar y hacer cumplir la legislación, especialmente en lo que se refiere a la inspección.

La **prestación de servicios públicos** eficaces y eficientes ha sido un imperativo político claro desde 2014. Desde 2019, el Gobierno ha introducido medidas destinadas, entre otras cosas, a: simplificar y supervisar la prestación de servicios; eliminar la duplicación de oficinas de atención al público; y mejorar los sistemas para recabar la opinión de los ciudadanos. Además, ha elaborado una ley sobre la racionalización de las tasas administrativas y ha establecido las condiciones para los servicios electrónicos (portales web, servicios administrativos en línea e interoperabilidad); también ha definido por ley las especificidades de la prestación de servicios públicos (electrónicos). Ucrania cuenta con una **administración electrónica** avanzada, mediante la que sus ciudadanos pueden acceder fácilmente a los servicios públicos a través de una plataforma y una aplicación en línea en el teléfono móvil, que ha crecido en menos de dos años hasta alcanzar los catorce millones de usuarios. La gobernanza digital ha aumentado la eficiencia y la transparencia del Gobierno y ha facilitado el diálogo entre el Gobierno y los ciudadanos.

Ucrania ha mejorado significativamente la **gestión de las finanzas públicas** (GFP) desde su primera estrategia de GFP en 2013. La estrategia y el plan de acción de GFP 2022-2025 se adoptaron en diciembre de 2021. Esta nueva estrategia está en consonancia con la metodología del gasto público y la rendición de cuentas financiera (PEFA), así como con las normas internacionales y de la UE. El Gobierno introdujo una planificación presupuestaria a medio plazo en 2018. La declaración presupuestaria trienal para 2022-2024 se aprobó por primera vez en 2021 y se aplicó al presupuesto de 2022. El presupuesto de 2020 se ejecutó con arreglo a los indicadores propuestos por la Ley de Presupuestos. Ucrania ha seguido aumentando la transparencia presupuestaria desde 2017. El legislador y la entidad fiscalizadora superior, conjuntamente, ofrecen una supervisión más que adecuada durante el proceso presupuestario. Los documentos presupuestarios ofrecen una buena visión de conjunto de los ingresos y gastos presupuestarios. Se ha avanzado en la mejora de la movilización de los ingresos nacionales tanto en el ámbito fiscal como en el aduanero, en

consonancia con los compromisos del Acuerdo de Asociación. Es preciso seguir mejorando la supervisión de las cuentas extrapresupuestarias y el uso de normas internacionales en la Cámara de Contabilidad de Ucrania.

Con respecto a la **gobernanza multinivel**, la **descentralización** de Ucrania ha avanzado desde 2014. Se trata de una de las reformas aplicadas en el país con mayor impacto y éxito, ya que se ha convertido en un factor crucial para el desarrollo social y económico. Un aspecto clave de la reforma ha sido la fusión de más de 10 000 entidades locales pequeñas y dispersas en 1 470 municipios más grandes («*hromadas*»), con una mayor capacidad administrativa y económica para gestionar sus responsabilidades de manera más eficaz. Una red nacional de centros de servicios administrativos locales de «ventanilla única» ofrece servicios de calidad a los ciudadanos y las empresas. La reforma se sustentó en la descentralización fiscal (incluida una cuota del 64 % del impuesto sobre la renta de las personas físicas actualmente asignada a los municipios) con el objetivo de garantizar los recursos estables necesarios para el ejercicio de las nuevas tareas de autogobierno local. Los municipios también se beneficiaron de la transferencia de bienes y obtuvieron mayores oportunidades para regular el comercio de tierras en su territorio. La descentralización sectorial avanzó también en el ámbito de la salud y la educación.

Por lo que se refiere a la **función pública y la gestión de los recursos humanos**, en 2016 entró en vigor una nueva ley sobre la función pública. La ley sienta las bases de una función pública moderna. Sin embargo, la construcción de una función pública profesional y basada en el mérito requeriría una mejora tanto del marco jurídico como de la práctica operativa. Debe ultimarse una reforma del sistema de remuneración de la función pública para permitir el mantenimiento de profesionales cualificados y atraer nuevos talentos. Justo antes del estallido de la guerra, Ucrania estaba a punto de adoptar una ley clave sobre procedimientos administrativos. La arquitectura institucional de la administración estatal está regulada de forma exhaustiva, pero su diseño organizativo y sus mecanismos de dirección deben mejorarse para garantizar una gobernanza eficaz, orientada a los resultados y eficiente.

El desarrollo y la coordinación de las políticas han alcanzado un buen nivel en varios ministerios, mientras que en otros aún debe mejorarse. Es necesario actualizar el marco reglamentario para el desarrollo de políticas, con el fin de mejorar la capacidad analítica y producir documentos de planificación más realistas, especialmente mediante una mejor adaptación a los presupuestos disponibles. El mecanismo de consultas públicas e interministeriales también debe seguir mejorando.

La gestión de la **rendición de cuentas** ha mejorado en todos los ámbitos, por ejemplo mediante la introducción de indicadores de rendimiento en todos los ministerios. El marco jurídico no siempre establece líneas coherentes de rendición de cuentas y mecanismos de gobernanza entre los organismos de supervisión y subordinados. La autonomía concedida a los organismos no ministeriales no se centra en que las agencias rindan cuentas de los resultados.

1.3. Estado de Derecho

Desde la *Revolución de la Dignidad* en 2014, Ucrania ha emprendido dos rondas de reformas judiciales y anticorrupción (en 2014-2016 y en 2020-21) para adaptar el sistema judicial a los principios del Estado de Derecho, reforzar la independencia y la rendición de cuentas judiciales y para crear órganos independientes de lucha contra la corrupción. Estas reformas también tenían por objeto aumentar la eficiencia y la transparencia del sistema. Esta necesidad de reformas surgió en el contexto de la insuficiente independencia del poder judicial respecto de los poderes ejecutivo y legislativo, la escasa rendición de cuentas, los altos niveles de corrupción y la fuerte influencia de los intereses oligárquicos.

a) Poder judicial

Ucrania ha emprendido la reforma del sector de la justicia y se ha adoptado el **enfoque estratégico** pertinente.

El Consejo Superior de la Magistratura es el principal órgano responsable del autogobierno del poder judicial. El marco constitucional y legislativo garantiza la **independencia del poder judicial** y su imparcialidad. Existen códigos éticos para jueces y fiscales, así como un sistema integrado de gestión de casos con asignación automatizada de casos. El nombramiento de jueces y fiscales se basa, en principio, en criterios objetivos y de mérito, tras las oposiciones públicas. Sin embargo, los intentos de injerencias internas y externas indebidas en el poder judicial siguen siendo motivo de preocupación.

La primera ronda de reformas de la justicia que culminaron en enmiendas constitucionales en 2016 logró racionalizar el sistema judicial de cuatro a tres niveles. También impuso nuevos exámenes y controles de integridad a todos los jueces en ejercicio, lo que dio lugar a la dimisión de más de una cuarta parte del cuerpo judicial, alrededor de 2000 jueces. En la actualidad, el personal judicial adolece de una grave falta de personal, dado que el órgano responsable de los procedimientos de selección se disolvió a finales de 2019. Se nombraron nuevos miembros del **Tribunal Supremo** de manera transparente, aunque también se nombraron algunos jueces con una integridad cuestionable. Los nombramientos judiciales se abrieron a toda la profesión jurídica y se introdujo un sistema de selección judicial más transparente. Un añadido importante al sistema judicial fue la creación en 2019 del Alto Tribunal Anticorrupción, facilitado por un fuerte compromiso de la sociedad civil ucraniana y de la comunidad internacional.

En la actualidad, el poder judicial sigue considerándose una de las instituciones menos fiables y creíbles del país. En el momento en que estalló la guerra, Ucrania estaba a punto de finalizar la aplicación de una reforma judicial fundamental (2020-2022) que daría lugar a cambios sistémicos si se aplicara plenamente. Los aspectos clave de las nuevas reformas están integrados en una nueva **estrategia global para el desarrollo del sistema judicial y del poder judicial constitucional** para el período 2021-2023.

En cuanto a la **eficiencia** del sistema judicial, el panorama es desigual, ya que se observa una tendencia positiva en los procedimientos civiles y mercantiles y una tendencia negativa en los procedimientos administrativos. El problema más importante es la acumulación total de 578 750 asuntos pendientes (en 2018), lo que constituye un problema, especialmente en relación con el Tribunal Supremo (actualmente, 24 000 asuntos pendientes). El tiempo de tramitación de los asuntos contenciosos civiles y mercantiles disminuyó a 122 días en 2020, frente a los 129 días de 2018, lo que corresponde a un nivel estándar de eficiencia. La tasa de resolución aumentó al 98 % (97 % en 2018).

El presupuesto total para 2018 fue de 632,1 millones de euros (0,56 % del PIB). Aunque el 78 % del presupuesto de los tribunales se destina a salarios y compensaciones, se asignaron fondos muy limitados a las necesidades de inversión (0,2 %) y a la formación (0,004 %). Ucrania cuenta con 13 jueces y 21 fiscales por cada 100 000 habitantes, frente a la media europea de 21 jueces y 12 fiscales por cada 100 000 habitantes⁴.

En julio de 2021 se adoptó una nueva legislación que introduce **controles de integridad y ética profesional** para los principales órganos de gobernanza judicial (el Consejo Superior de Justicia, cuyas principales responsabilidades incluyen nombramientos y destituciones de jueces, y la Comisión Superior de Cualificaciones de Jueces, que lleva a cabo los

⁴Según lo comunicado por la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia del Consejo de Europa.

procedimientos de selección de nuevos jueces), en plena consonancia con las recomendaciones de la Comisión de Venecia. Los organismos encargados de realizar los controles de integridad se han creado y han empezado a trabajar. Tras la suspensión de su actividad a partir del 24 de febrero de 2022, debida a la guerra en curso, el control de integridad de los actuales miembros del Tribunal Supremo de Justicia finalizó el 7 de mayo de 2022; de los 21 miembros del Tribunal Supremo de Justicia, solo quedan tres. Estas reformas tienen potencial no solo para construir un poder judicial independiente y responsable, sino también para reducir la influencia de intereses creados que utilizaron el actual sistema de gobernanza judicial para socavar el Estado de Derecho en Ucrania.

Para hacer frente al problema sistémico de la no ejecución de las decisiones de los tribunales nacionales, en 2020 el Gobierno adoptó una Estrategia para la resolución de la no ejecución de decisiones judiciales cuando una entidad estatal o una empresa de propiedad estatal sea deudora. En 2021, el Parlamento aprobó el proyecto de ley por el que se reformaba la ejecución de las decisiones judiciales en primera lectura.

A finales de 2019, se puso en marcha una ambiciosa reforma del **Ministerio Fiscal**. Su elemento central fue el escrutinio de los 11 700 fiscales a nivel central, regional y local sobre la base de criterios de profesionalidad e integridad. El 30 % de los fiscales no obtuvieron la certificación y tuvieron que abandonar el servicio. Se incoaron unos 2 000 asuntos judiciales que cuestionaban el resultado de la certificación individual y los procedimientos judiciales en la mayoría de ellos están pendientes. En 2021, el Fiscal General llevó a cabo con éxito un nuevo procedimiento para la selección transparente y basada en el mérito de fiscales a nivel de dirección. En 2022, se ha empezado a trabajar para transformar este procedimiento provisional en permanente y para mejorar el sistema disciplinario de los fiscales.

b) Lucha contra la corrupción

La prevención y la lucha contra la corrupción han ocupado un lugar especialmente destacado en el programa de reformas ucraniano desde la *Revolución de la Dignidad*. El aumento de la transparencia y las medidas preventivas han dado resultados tangibles a la hora de reducir el espacio para la corrupción en diversos sectores. No obstante, persisten muchos retos. La corrupción sigue siendo un problema importante que requiere una atención constante, ya que supone costes significativos para el presupuesto del Estado, las empresas y la población, desincentiva la inversión nacional y extranjera y socava el Estado de Derecho.

El país es parte en todos los convenios internacionales clave de lucha contra la corrupción, incluida la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC). Siguen pendientes varias recomendaciones de los mecanismos internacionales de supervisión anticorrupción pertinentes, incluido el GRECO. Se tipifican como delito todas las formas de corrupción, incluido el enriquecimiento ilícito, y las leyes regulan los conflictos de intereses, protegen a los denunciantes de irregularidades y garantizan una financiación pública transparente. Tras un proceso de redacción inclusivo, se elaboró una nueva **estrategia nacional de lucha contra la corrupción** centrada en los sectores pertinentes, aunque aún está pendiente su adopción final por la *Verkhovna Rada*. Existen planes de integridad y un código deontológico en partes clave de la administración pública y el poder judicial, y su aplicación se garantiza gradualmente a través de unidades de control interno y de los respectivos órganos disciplinarios.

Ucrania llevó a cabo con éxito reformas importantes para prevenir la corrupción y proteger el presupuesto del Estado, en particular en relación con la contratación pública, la prestación de servicios públicos, la energía, la banca y el sector sanitario. Los estudios han evaluado el ahorro real de estas medidas en torno al 6 % del PIB anual. En 2016 se pusieron en marcha

sistemas electrónicos transparentes y completos para las declaraciones de patrimonio de los funcionarios públicos. Permite verificaciones automáticas y acceso público a las declaraciones presentadas. Del mismo modo, se introdujo Pro-Zorro (y su derivado Pro-Zorro Sale), un nuevo sistema electrónico galardonado a escala internacional para la contratación pública con el fin de aumentar la transparencia de los procesos de contratación pública anteriormente opacos. Anualmente, según fuentes fiables, estos sistemas han generado un ahorro real del 1 % del PIB y seguirán haciéndolo.

Después de 2014, la sociedad civil ucraniana y la comunidad internacional desempeñaron un papel clave en la creación de instituciones especializadas en la lucha contra la corrupción, a saber, la Oficina Nacional Anticorrupción (NABU), la Fiscalía Especial Anticorrupción (SAPO), la Agencia Nacional para la Prevención de la Corrupción (NAPC), la Agencia de Recuperación y Gestión de Activos (ARMA) y el Tribunal Superior de Lucha contra la Corrupción (HACC). Estas instituciones disponen de mandatos globales en consonancia con las normas internacionales y operan de forma cada vez más independiente, cuentan en gran medida con los recursos necesarios, mientras que la coordinación entre agencias podría mejorarse. Algunas de estas agencias (por ejemplo, NABU, HAAC) comenzaron sus operaciones con éxito antes que otras (por ejemplo, SAPO, NAPC). La independencia de todas las instituciones anticorrupción sigue siendo crucial. Sus jefes deben ser seleccionados en concursos transparentes y basados en competencias, en los que también se compruebe la integridad de los candidatos potenciales. Es especialmente importante completar urgentemente el nombramiento de un nuevo jefe de la SAPO mediante la certificación del ganador del proceso de selección y llevar a cabo la selección y el nombramiento del director de la NABU.

Desde el punto de vista preventivo, la NAPC está encargada de la investigación de conflictos de intereses, la verificación de los activos declarados, la auditoría del gasto de los partidos políticos y la protección de los denunciantes de irregularidades. Por lo que se refiere a las fuerzas y cuerpos de seguridad, la NABU es una de las instituciones de mayor confianza y ha desarrollado cada vez más sus capacidades institucionales y una actitud proactiva para hacer frente a las acusaciones de corrupción en las que están implicados funcionarios de alto nivel. La NABU, la SAPO y la HACC han desplegado un moderno sistema de gestión electrónica de casos para facilitar las investigaciones y la resolución de casos de corrupción de alto nivel. La creación del HACC en 2019 a través de una contratación transparente y basada en el mérito de jueces y personal ha facilitado en gran medida el trabajo de las instituciones de lucha contra la corrupción y ha dado lugar, en general, a una resolución más eficaz de los casos de corrupción.

Aunque Ucrania ha logrado logros notables en la vertiente preventiva de la lucha contra la corrupción, es necesario reforzar considerablemente la vertiente represiva. El número de funcionarios de alto nivel llevados ante la justicia por corrupción sigue siendo limitado. Las investigaciones sobre corrupción a veces carecen de imparcialidad y las fuerzas y cuerpos de seguridad sufren interferencias políticas.

Por lo que se refiere al historial de casos de corrupción de alto nivel, el HACC ha dictado un total de 72 veredictos desde 2019, de los cuales 39 son condenas firmes, en particular contra parlamentarios, jueces, fiscales, miembros de consejos locales y directores de empresas públicas.

En noviembre de 2021 se firmó una ley denominada «ley antioligarca», con el objetivo estratégico de limitar la influencia excesiva de los oligarcas, reduciendo su papel en la vida

económica, política y pública de Ucrania. La aplicación de la legislación pertinente es fundamental.

c) Delincuencia organizada

En 2019 se llevó a cabo una importante reforma de la policía. Su objetivo era aumentar la confianza de los ciudadanos en la policía y reforzar su capacidad para hacer frente a la delincuencia organizada. Se crearon unidades policiales especializadas para hacer frente al terrorismo, la ciberdelincuencia y las drogas. El Ministerio del Interior actúa como coordinador nacional en materia de delincuencia organizada. Sin embargo, la policía sigue adoleciendo de un bajo nivel de equipos y conocimientos especializados para llevar a cabo investigaciones financieras complejas. Debe proseguirse la reforma de la policía, incluida la introducción de un sistema de gestión verdaderamente profesional.

Ucrania ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, así como sus protocolos sobre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. La legislación del país **contra el blanqueo de capitales** refleja parcialmente las normas del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y la legislación internacional pertinente, pero siguen pendientes las recomendaciones del Comité de Expertos del Consejo de Europa sobre la evaluación de las medidas de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (MONEYVAL). Por este motivo, Ucrania ha estado presentando informes a MONEYVAL en el marco de un procedimiento de seguimiento reforzado. Son necesarias nuevas reformas para mejorar el cumplimiento por parte de Ucrania de las normas del GAFI, en particular las relativas a los activos virtuales, la titularidad real final y la supervisión de las empresas y profesiones no bancarias. Debe avanzarse en la investigación y el enjuiciamiento de los principales sistemas de blanqueo de capitales. El establecimiento de un marco global para la lucha contra la delincuencia financiera y el blanqueo de dinero, y la garantía de su aplicación efectiva, son cruciales para hacer frente a los riesgos significativos que plantean. Existe una Agencia de Recuperación y Gestión de Activos (ARMA), pero la Agencia no tiene un director permanente desde finales de 2019. Debe mejorarse la legislación relativa a la gestión de los activos incautados y adoptarse una estrategia nacional pertinente en materia de recuperación de activos.

A nivel nacional, Ucrania aprobó una Estrategia de Lucha contra la Delincuencia Organizada en 2020; el plan de acción de la Estrategia está en fase de elaboración y aprobación. En 2022 se adoptó un reglamento gubernamental sobre las evaluaciones de la amenaza de la delincuencia grave y organizada (SOCTA) y se pusieron en marcha grupos operativos regionales de evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada a escala nacional.

Ucrania tiene un acuerdo de trabajo en vigor con la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL), un acuerdo operativo y estratégico con la Agencia policial de la Unión Europea (Europol) y un memorando de entendimiento con el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT). Ucrania participa activamente en la plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas (EMPACT) y es miembro de Interpol. Participa en equipos conjuntos de investigación facilitados por EUROJUST.

El país se encuentra en una importante encrucijada de contrabando de mercancías ilegales hacia la UE, incluidas armas y drogas. La tala ilegal ha sido generalizada y, a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, persiste el comercio ilegal de madera. Ucrania es también un país de origen, tránsito y destino de la trata de seres humanos. El número de investigaciones penales finalizadas relacionadas con delitos cometidos por grupos organizados y organizaciones delictivas aumentó lentamente en los últimos años, pero sigue siendo relativamente bajo (499 casos en 2021, 377 casos en 2020, 293 casos en 2019), en

particular los relacionados con acusaciones de trata de seres humanos (45 casos en 2021, 57 casos en 2020, 10 casos en 2019).

En general, debe proseguirse la reforma del entorno policial sobre la base de un plan estratégico global.

1.4. Derechos fundamentales

a) Marco internacional

Ucrania ha ratificado los principales instrumentos internacionales de derechos humanos y su marco jurídico e institucional nacional que regula los **derechos fundamentales** sigue ampliamente las normas europeas e internacionales. El país no ha ratificado el Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul).

b) Estructura jurídica e institucional

El marco jurídico e institucional que regula los derechos fundamentales ya existe y las leyes suelen ajustarse a las normas europeas e internacionales. No obstante, debe mejorarse la aplicación y la capacidad de las instituciones encargadas de la protección y el respeto de los derechos humanos, así como la aplicación de las estrategias y planes de acción existentes, que sigue siendo limitada. Esto obstaculiza a veces la aplicación efectiva de los derechos humanos.

En 2021, Ucrania adoptó una nueva **Estrategia Nacional de Derechos Humanos 2021-2023** y un **Plan de Acción** para intensificar los esfuerzos a fin de adaptar las estructuras y los procedimientos de su administración pública al marco internacional.

La institución del Defensor del Pueblo, el Comisario del Parlamento ucraniano para los Derechos Humanos, es designada institución nacional de derechos humanos y ha sido calificada con una «A» por la Alianza Mundial de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos por cumplir en gran medida los Principios de París.

c) Cuestiones clave en materia de derechos fundamentales

El país tiene 501 sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos bajo un procedimiento de supervisión reforzada a la espera de su ejecución. La mayoría de los casos son repetitivos y se refieren a violaciones del derecho a la tutela judicial efectiva, la duración de los procedimientos penales, los malos tratos, incluidas las malas condiciones de detención, la duración de la prisión preventiva y el derecho a la libertad y a la seguridad.

Los ciudadanos ucranianos gozan de **libertad de expresión** y existe un dinámico espacio cívico público. La **libertad de los medios de comunicación** también ha mejorado significativamente en los últimos años, especialmente gracias a los medios de comunicación en línea. Los medios de comunicación controlados por oligarcas tienen una influencia desproporcionada, especialmente en el segmento de la televisión. Ucrania ha encontrado un buen equilibrio general entre la preservación de la libertad de los medios de comunicación y las medidas contra los ataques híbridos y masivos de desinformación rusos generalizados, que se han multiplicado por algunos medios de comunicación locales.

La Constitución ucraniana garantiza la protección contra la **discriminación**, y el Código Penal y varias leyes penales contienen disposiciones independientes sobre los **delitos motivados por el odio**. Sin embargo, la orientación sexual y la identidad de género no se reconocen como motivos protegidos en la legislación contra la discriminación. La legislación necesaria

para adaptarse al acervo de la UE se define en la Estrategia Nacional de Derechos Humanos 2021-2023, pero sigue pendiente de aplicación.

Ucrania está avanzando gradualmente en su programa de **igualdad de género**, con una mayor representación política de las mujeres (el 20,5 % de los parlamentarios elegidos en 2019 son mujeres), aunque la brecha salarial entre hombres y mujeres persiste, ya que, en promedio, en 2019 las mujeres ganaron en general un 23 % menos que los hombres. Ucrania no ha ratificado el Convenio de Estambul, mientras que la violencia de género sigue siendo un problema. Cada vez hay más tolerancia y aceptación de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, intersexuales o queer (**LGBTIQ**) en la sociedad ucraniana y las autoridades policiales prestan protección en los acontecimientos LGBTIQ.

Ucrania ha emprendido varias iniciativas jurídicas para mejorar los **derechos del niño**, ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y se ha adherido a los tres Protocolos Facultativos de la Convención. También respaldó los compromisos de París para proteger a los niños del reclutamiento o utilización ilícitos por parte de grupos armados. Al mismo tiempo, Ucrania tiene uno de los mayores índices de institucionalización infantil del mundo (aproximadamente el 1,5 % de todos los niños), lo que constituye una grave preocupación y debe abordarse con urgencia. Del mismo modo, el apoyo a las personas con discapacidad (aproximadamente el 6 % de la población) sigue estando dotado de recursos insuficientes y debe llevarse a cabo un proceso de desinstitucionalización para la transición hacia una atención comunitaria de las personas con discapacidad.

Los derechos de las personas pertenecientes a **minorías** están garantizados constitucionalmente en Ucrania. Debe garantizarse el respeto de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales en el ámbito de la educación y la lengua y su representación en los órganos electos en todos los niveles de la vida pública mediante la plena aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa sobre la legislación en materia de educación, la aplicación de las recomendaciones relativas a la legislación lingüística del Estado y la consideración del último ciclo de seguimiento del Convenio Marco sobre Minorías Nacionales. Aunque Ucrania ha tomado medidas para aplicar las recomendaciones de la Comisión de Venecia, debe finalizar su reforma del marco jurídico para las minorías nacionales y adoptar mecanismos de aplicación eficaces.

Las deficiencias anteriores en la investigación y el enjuiciamiento de **torturas y malos tratos** por parte de las autoridades policiales se están abordando mediante la creación del Departamento de supervisión procesal de los casos penales de tortura y otras violaciones graves por parte de las autoridades policiales en la Fiscalía General en octubre de 2019. El poder judicial en Ucrania carece de personal suficiente, lo que impide que los juicios concluyan en un plazo razonable y conduce a una falta de tutela judicial efectiva para las víctimas de delitos graves. Además, el sistema penitenciario no dispone de recursos suficientes y las condiciones en los lugares de privación de libertad son deficientes.

2. CRITERIOS ECONÓMICOS

Esta evaluación se basa en los criterios de Copenhague sobre la existencia de una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión⁵.

2.1. Funcionamiento de la economía de mercado

El PIB per cápita de Ucrania en 2020 asciende al 29,8 % de la media de la UE. El Gobierno tiene un historial satisfactorio en la aplicación de políticas macroeconómicas globalmente sólidas, en el contexto de una fructífera cooperación a medio plazo con socios internacionales, y ha mostrado una fuerte resiliencia desde la guerra de agresión de Rusia (y cabe destacar que el Gobierno ha seguido garantizando la estabilidad macroeconómica también durante la guerra). Sin embargo, la evolución económica y política se ha visto frenada por una aplicación algo desigual de las reformas estructurales, que a menudo reflejan la falta de consenso político y la interferencia habitual de intereses creados, que han retrasado las reformas, por ejemplo, destinadas a mejorar el entorno empresarial, reforzar la rendición de cuentas de las finanzas públicas o la legislación en materia de medio ambiente y acción por el clima.

De hecho, desde la *revolución de Maidán* las autoridades ucranianas han demostrado su firme compromiso de aplicar políticas macroeconómicas orientadas a la estabilidad. El Gobierno ha seguido un ambicioso saneamiento presupuestario que redujo el déficit público a la mitad, hasta situarlo alrededor del 2 % del PIB por término medio desde 2015, y consiguió contener los efectos adversos de la recesión provocada por la COVID-19 en las finanzas públicas. Respaldada por el fuerte crecimiento del PIB nominal, la sostenibilidad de la deuda pública mejoró notablemente, ya que la ratio de deuda disminuyó más de 30 puntos porcentuales, hasta situarse por debajo del 50 % del PIB en 2021. En 2016, el Banco Nacional de Ucrania introdujo y posteriormente gestionó con éxito su marco de objetivos de inflación, preservando así la estabilidad del régimen de tipos de cambio flexible y mejorando la confianza en la moneda nacional. Sin embargo, el contexto de guerra plantea nuevos retos en relación con la inflación, que se había reducido notablemente en los últimos cinco años hasta el 2,7 % en 2020, antes de alcanzar el 9,4 % en 2021. Los bajos niveles crónicos de inversión nacional y extranjera han provocado un crecimiento económico real bastante moderado, de alrededor del 3 % anual en los cuatro años anteriores a la pandemia, y la consiguiente brecha relativa persistente con respecto a los niveles de vida en la UE.

La principal causa de la falta de inversión es la persistencia de importantes deficiencias en el entorno empresarial. En 2019, Ucrania ocupó el puesto 85 en el índice de competitividad mundial del Foro Económico Mundial, debido principalmente a la debilidad de las instituciones, a la alta prevalencia de posiciones dominantes en el mercado y a una política antimonopolio ineficaz. No obstante, la cancelación de casi una quinta parte de los actos reglamentarios examinados en el período 2016-2020 dio lugar a algunos avances en la desregulación. A pesar de una carga normativa moderada y de que no existen obstáculos jurídicos significativos a la entrada en el mercado, la corrupción está muy extendida y, combinada con un sistema judicial aún no totalmente reformado, da lugar a un bajo grado de ejecución de los contratos, lo que desincentiva el emprendimiento y las relaciones comerciales

⁵ Hay que tener en cuenta que el alto grado de incertidumbre relacionado con la guerra en curso y sus efectos cambiantes afectan a la capacidad predictiva de esta evaluación, que se basa en gran medida en los datos disponibles (anteriores a la guerra).

transfronterizas. A pesar de la gran incertidumbre en las estimaciones y las mejoras de los últimos años, la proporción de la economía informal sigue siendo significativa y podría alcanzar hasta un tercio de la actividad económica de Ucrania.

Con más de 3 500 empresas estatales a nivel de la administración central, que representan una décima parte de la producción y alrededor del 18 % del empleo, la huella del Estado en Ucrania es considerable, mientras que las empresas estatales también son beneficiarias de ayudas estatales. La reforma de la gobernanza empresarial de las empresas públicas ha progresado bien con vistas a armonizarla con las normas internacionales para garantizar una gestión independiente, profesional y transparente orientada a la obtención de beneficios. En este contexto, Privatbank se nacionalizó en 2016 como consecuencia de un fraude masivo. Sin embargo, el rendimiento medio de los fondos propios de las empresas públicas se mantuvo en el 0,3 % en 2019⁶, frente al 8 % en el sector privado. La privatización bastante exitosa de los pequeños activos inmobiliarios y de producción, especialmente a través de subastas electrónicas, aún debe convertirse en un catalizador para la privatización a gran escala.

La estabilidad del sector financiero se ha visto reforzada por la reforma de la regulación y la supervisión desde la crisis bancaria de 2014-2016, respaldada por una reducción considerable de los préstamos no productivos del 58 % en 2017 al 30 % en 2021 y la recapitalización de los bancos a niveles saneados. Con una cuota de mercado cercana al 50 % en los últimos cinco años, los cuatro bancos de propiedad estatal dominan el sector bancario. Sin embargo, la intermediación financiera sigue siendo baja, ya que los préstamos bancarios al sector privado supusieron solo el 19 % del PIB en 2021. Los mercados de capitales y la intermediación financiera no bancaria se encuentran en una fase muy temprana de desarrollo y no ofrecen opciones de financiación viables a las empresas. Tras la guerra de agresión de Rusia, el Banco Nacional de Ucrania tomó las medidas adecuadas para salvaguardar la liquidez de los bancos y la confianza en el sistema.

El funcionamiento del mercado laboral se ve obstaculizado por una legislación heredada y sin reformar que carece de flexibilidad. En 2021, alrededor de 3 millones de personas, es decir, casi el 20 % de todas las personas empleadas, se encontraban en empleo informal. La tasa de desempleo se ha mantenido relativamente baja en los últimos años, en torno al 9 %, sin verse afectada de manera significativa por el ciclo económico. La tasa de actividad económica se situó muy por encima de algunos homólogos regionales y se mantuvo relativamente estable en torno al 62 % (56 % en el caso de las mujeres) desde 2014, en un contexto de importante emigración laboral. De hecho, según las estimaciones de 2019, alrededor de 2.5 millones de ucranianos, es decir, casi el 15 % del empleo total, vivían y trabajaban en el extranjero. Esta emigración de mano de obra impulsó los considerables flujos de remesas, que superaron de forma persistente casi cuatro veces los flujos de inversión extranjera directa.

2.2. Capacidad para hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado dentro de la UE

Un sistema educativo bien desarrollado ha permitido alcanzar una tasa de alfabetización cercana al 100 % y una evaluación PISA en 2018 bastante satisfactoria, en la que Ucrania obtuvo una puntuación que la sitúa en el puesto 40 de un total de 78 países. A pesar del considerable gasto público en el sector (5,7 % del PIB en 2021) y de un porcentaje bruto de matriculaciones en la educación terciaria superior al 80 %, los planes de estudios y la calidad global podrían ajustarse mejor a las necesidades del mercado laboral. El gasto en investigación y desarrollo, que se concentra principalmente en el sector público y ha

⁶ Excluyendo a Naftogaz, muy rentable (la mayor empresa pública de Ucrania, con un monopolio nacional en el sector del petróleo y el gas).

disminuido en los últimos diez años hasta situarse por debajo del 0,5 % en 2020, se mantuvo en niveles insuficientes para aumentar el capital humano de manera sostenible.

Ya antes de los importantes daños causados por la guerra de agresión rusa, el estado de la infraestructura física en Ucrania reflejaba un nivel persistentemente bajo de acumulación general de capital, con una ratio de inversión de alrededor del 17 % del PIB desde la revolución de Maidán. La destrucción causada por la guerra es inmensa y asciende a cientos de miles de millones de euros. Después de la guerra, será fundamental no solo restablecer lo que ya existía, sino también «reconstruir mejor» con un vínculo claro con el amplio programa de reformas en la senda europea de Ucrania, a fin de permitir la transición ecológica y digital de Ucrania. La longitud de las carreteras y la producción de electricidad per cápita representaron, respectivamente, el 48 % y el 57 % de la media de la UE en 2020. El grado de desgaste de las redes de distribución de electricidad se ha estimado en cerca del 50 %. A pesar del notable crecimiento del sector de las TIC en los últimos años, la mayoría de las empresas solo utilizan herramientas y tecnologías digitales básicas.

Con un nivel moderado de diversificación, la estructura de la economía ucraniana ha cambiado poco desde 2014 y se ha mantenido concentrada en sectores con escaso valor añadido. La proporción del sector manufacturero en el PIB disminuyó del 12,2 % en 2014 al 10,3 % en 2021. El comercio (13,8 % del PIB), la agricultura (10,8 % del PIB) y la minería (6,7 % del PIB) fueron los otros tres sectores más importantes en 2021. Al mismo tiempo, los sectores del comercio, la agricultura y la industria representaron casi el 60 % del empleo, lo que sugiere una menor productividad laboral en comparación con las demás partes de la economía.

La apertura general de la economía se ha ido reduciendo en los últimos años y el comercio exterior de bienes y servicios como porcentaje del PIB se ha reducido en casi una cuarta parte desde 2015 hasta el 82,6 % del PIB en 2021. Sin embargo, la integración económica con la UE siguió avanzando gracias a la aplicación del AA/ZLCAP. Las exportaciones ucranianas a la UE se han ampliado desde 2015, también en términos de número de empresas exportadoras (14 238 empresas exportadoras en 2021, es decir, un 22 % más que en 2015). El porcentaje de exportaciones a la UE, que se componía principalmente de productos agrícolas, metales y minerales, aumentó del 28 % en 2015 al 36 % en 2021. El porcentaje de importaciones procedentes de la UE, que comprendían principalmente máquinas, productos químicos y minerales, también aumentó del 36 % en 2015 al 41 % en 2021. Como miembro de la OMC desde 2008, Ucrania tiene una política comercial relativamente abierta.

3. CAPACIDAD DE ASUMIR LAS OBLIGACIONES QUE IMPLICA LA ADHESIÓN

La capacidad de Ucrania para asumir las obligaciones de la adhesión se ha evaluado sobre la base de los siguientes indicadores:

- los compromisos del Acuerdo de Asociación y la zona de libre comercio de alcance amplio y profundo y su aplicación;
- el nivel de adopción, aplicación y cumplimiento del acervo al margen del AA/ZLCAP.

El **Acuerdo de Asociación UE-Ucrania**, que incluye una **zona de libre comercio de alcance amplio y profundo** (AA/DFCTA), pertenece a una nueva generación de acuerdos de asociación entre la UE y los países socios. Veintiuno de sus anexos/apéndices contienen listas de elementos específicos del acervo con un calendario detallado de aplicación que oscila entre dos y diez años. Por lo tanto, el Acuerdo representa una parte sustancial del acervo de la UE.

El firme compromiso de Ucrania con la aplicación del AA/ZLCAP ha dado lugar a una mayor cooperación bilateral y a una integración económica gradual con la Unión Europea en una amplia gama de sectores. El carácter dinámico del Acuerdo se ha aprovechado a través de la actualización de los anexos, para abarcar también el acervo de la UE más reciente que el inicialmente incluido en el Acuerdo. Recientemente se han actualizado los siguientes anexos: Anexo XXVII sobre energía, anexo XXI sobre contratación pública, anexo V sobre medidas sanitarias y fitosanitarias y anexo XVII sobre servicios en tres sectores: telecomunicaciones, servicios postales y de mensajería y servicios de transporte marítimo internacional. Se ha alcanzado un acuerdo preliminar sobre el anexo XXXI relativo a la acción por el clima, el anexo XV relativo a la aproximación de la legislación aduanera y el anexo XLIV sobre cooperación financiera con disposiciones contra el fraude.

En 2020, la UE y Ucrania pusieron en marcha la revisión exhaustiva de los logros de los objetivos del Acuerdo de conformidad con el artículo 481 del AA, con el fin de aprovechar plenamente el potencial del AA/ZLCAP.

El Acuerdo de Asociación UE-Ucrania proporciona un marco institucional global para el diálogo bilateral y la supervisión del proceso de aproximación y aplicación gradual de la legislación de Ucrania al acervo de la UE. Esto incluye cumbres anuales al más alto nivel político, el Consejo de Asociación, el Comité de Asociación y el Comité de Asociación en su configuración de comercio, subcomités específicos en cinco ámbitos, así como seis subcomités de bloques temáticos que abarcan casi todos los capítulos del acervo de la UE. Las medidas adoptadas por el Gobierno ucraniano en la aplicación del Acuerdo también confirman su capacidad para aplicar el acervo pertinente de la UE, incluido el establecimiento de un marco de coordinación interinstitucional adecuado. En 2016 se creó un cargo de Viceprimer Ministro para la Integración Europea y Euroatlántica, junto con una reforma de la Oficina del Gobierno para la Coordinación de la Integración Europea y Euroatlántica en el seno del Consejo de Ministros. Los viceministros responsables de las cuestiones de integración europea han sido nombrados en los sucesivos gobiernos de todos los ministerios.

La aplicación por parte de Ucrania del acervo de la UE está documentada en los «Informes anuales de aplicación de la Asociación» de la UE desde 2016⁷. Ucrania también está publicando su propio informe.

Los Estados miembros de la UE participan estrechamente en la aplicación del AA/ZLCAP a través del Consejo de Asociación y del Comité de Asociación. Se adoptan posiciones comunes para el Consejo de Asociación y se acuerda un programa detallado anotado para el Comité de Asociación. La Comisión Parlamentaria de Asociación UE-Ucrania asocia al Parlamento Europeo y al Parlamento ucraniano en la aplicación del Acuerdo. La sociedad civil también está supervisando la aplicación a través de la Plataforma de la Sociedad Civil UE-Ucrania.

Tras la adopción de la metodología de ampliación revisada⁸ a efectos de la política de ampliación de la UE, el acervo de la UE se estructura en torno a seis bloques temáticos. El acervo de estos bloques temáticos está cubierto sustancialmente por el AA/ZLCAP. Ucrania ha ido aproximándose gradualmente al acervo de la UE incluido en el AA/ZLCAP y tiene un historial de aplicación globalmente satisfactorio, aunque los avances son desiguales y los retrasos en el cumplimiento de los ambiciosos plazos del AA/ZLCAP han sido frecuentes. A

⁷ SWD(2020) 329 final.

⁸ COM(2020) 57 final.

la espera de un análisis completo de todos los capítulos que deberá llevarse a cabo en una fase posterior del proceso, el análisis proporciona ejemplos de capítulos de los bloques temáticos en los que Ucrania ha obtenido resultados especialmente buenos y pone de relieve ámbitos en los que la aproximación al acervo ha sido limitada.

El bloque temático **Elementos fundamentales** incluye los capítulos del acervo de la UE sobre el *Poder judicial y los derechos fundamentales, Justicia, libertad y seguridad, Contratación pública, Estadísticas y Control financiero*. Este bloque temático se ha evaluado principalmente en el marco de las secciones de criterios políticos y económicos.

El bloque temático **Mercado interior** incluye los capítulos del acervo de la UE sobre la *Libre circulación de mercancías, Libre circulación de trabajadores, Derecho de establecimiento y libre prestación de servicios, Libre circulación de capitales, Derecho de sociedades, Derecho de propiedad intelectual, Política de competencia, Servicios financieros, Protección de los consumidores y de la salud*. En este bloque temático se obtuvieron resultados especialmente buenos, por ejemplo, en el ámbito de la *libre circulación de mercancías*. Ucrania ha avanzado considerablemente en la adaptación del acervo de la UE relativo a los obstáculos técnicos al comercio con el fin de cumplir las normas de la UE en materia de seguridad de los productos. Esto permitió iniciar los preparativos para un futuro Acuerdo sobre Evaluación de la Conformidad y Aceptación de Productos Industriales (AECA) en tres sectores para los que se está llevando a cabo una evaluación previa.

También se lograron buenos resultados en el ámbito de la *competencia*. Ucrania cuenta con una ley de competencia que contiene un conjunto estándar de normas comparables a la mayoría de la legislación de defensa de la competencia en la UE. Además, durante los últimos años, la autoridad ucraniana de control de la competencia ha mejorado significativamente sus prácticas de tramitación de asuntos con el fin de ajustarse a la legislación y las prácticas de la UE en este ámbito. La actual Ley de Ayudas Estatales proporciona una base para controlar las ayudas estatales, pero debe seguir armonizándose.

Hay otros ámbitos en el bloque temático en los que la aproximación al acervo de la UE sigue siendo limitada; esto se aplica, por ejemplo, al ámbito de los *derechos de propiedad intelectual (DPI)*. En 2019 y 2020 se adoptaron una serie de nuevas leyes: sobre marcas, dibujos y modelos, patentes, indicadores geográficos y medidas fronterizas en materia de DPI. Es necesario redoblar los esfuerzos, en particular en lo que se refiere a la aplicación y el cumplimiento.

El bloque temático **Competitividad y crecimiento inclusivo** incluye los capítulos del acervo de la UE sobre *Sociedad de la información y medios de comunicación, Fiscalidad, Política económica y monetaria, Política social y empleo, Política empresarial e industrial, Ciencia e investigación, Educación y cultura y Unión aduanera*. En este bloque temático se obtuvieron resultados especialmente buenos, por ejemplo, en el ámbito de la *sociedad de la información y los medios de comunicación*, en el que Ucrania llevó a cabo una profunda reforma sectorial y una aproximación al acervo del mercado único digital de la UE. Ucrania ha adoptado las leyes sobre el organismo regulador de las comunicaciones electrónicas y las telecomunicaciones y las ha estado aplicando desde principios de 2022. Queda por completar la armonización con la legislación de la UE sobre medios audiovisuales, en particular en lo que se refiere al papel de la autoridad reguladora de los medios de comunicación, la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación y la igualdad de condiciones de mercado.

También se lograron buenos resultados en el ámbito de las *aduanas*. Ucrania ha adoptado la legislación necesaria para cumplir los requisitos y adherirse a los convenios sobre el régimen común de tránsito y sobre la simplificación de formalidades en el comercio de mercancías, así como para aplicar el programa de operadores económicos autorizados, mejorando los procedimientos de despacho de aduanas y facilitando el comercio de mercancías. Las negociaciones sobre la actualización del anexo XV en relación con la aplicación de la legislación del nuevo código aduanero de la Unión concluyeron con éxito. La asociación de Ucrania a Horizonte Europa y al Programa de Investigación y Formación de Euratom es un instrumento de éxito para la integración con las prácticas de la UE en el ámbito de *la investigación y la innovación*.

Hay otros ámbitos en el bloque temático en los que la aproximación al acervo sigue siendo limitada, por ejemplo en el ámbito de la *política social y el empleo*.

El bloque temático sobre **la Agenda Verde y la conectividad sostenible** incluye los capítulos del acervo relativos a *Política de transportes, Energía, Redes transeuropeas y Medio ambiente y Cambio climático*. En este bloque temático se obtuvieron resultados especialmente buenos en el ámbito de *la energía* en lo que respecta al establecimiento de sus mercados de electricidad y gas, incluida la separación y certificación de los gestores de redes de transporte de gas y electricidad. Ucrania también ha llevado a cabo una transformación estructural de la configuración de sus mercados de gas y electricidad, sobre la base de las normas de la UE. La adhesión de Ucrania a la Comunidad de la Energía ha dado un impulso al proceso de aproximación de la legislación. La legislación marco sobre eficiencia energética cubre partes sustanciales del acervo de la UE. El buen trabajo en este ámbito permitió a Ucrania conectarse a la red eléctrica de la UE en marzo de 2022 y acordar un aumento gradual de las exportaciones de electricidad sujetas al cumplimiento de condiciones técnicas claras. Ucrania tiene un enorme potencial para producir energía renovable y desarrollar una economía del hidrógeno limpio. Todo ello ayudaría a reducir la dependencia energética de los combustibles fósiles rusos en consonancia con el plan REPowerEU y a mitigar los problemas de liquidez en el sector de la energía. El Grupo de Alto Nivel sobre el Mercado de la Energía acelerará aún más las reformas necesarias, garantizando al mismo tiempo la seguridad del suministro regional, allanando el camino para el futuro comercio de electricidad e hidrógeno renovable, así como reconstruyendo el sistema energético en el marco de la iniciativa REPowerUkraine. Para este bloque temático, el diálogo estratégico de alto nivel con Ucrania sobre el *Pacto Verde Europeo*⁹ y la transición ecológica ucraniana, que se puso en marcha en 2021, ha dado muestra del elevado interés y dedicación por parte del Gobierno ucraniano en relación con la agenda verde. Este impulso es necesario para avanzar en la transición ecológica del país y alcanzar sus nuevos objetivos climáticos en consonancia con los objetivos del Acuerdo de París. El diálogo también ha puesto de manifiesto que son necesarios esfuerzos considerables para garantizar la adaptación legislativa, por ejemplo, al acervo de la UE en materia de clima y medio ambiente, así como para asegurar que existen las capacidades administrativas, financieras y organizativas adecuadas para aplicarlo y hacerlo cumplir.

Hay otros ámbitos en el bloque temático en los que la aproximación al acervo sigue siendo limitada, por ejemplo en el ámbito del *transporte*, en el que solo se ha aplicado alrededor de un tercio del acervo pertinente de la UE. Solo se han logrado resultados significativos en algunos ámbitos de importancia esencial para la reforma del sector del transporte, por ejemplo mediante la adopción de legislación sobre las vías navegables interiores y el transporte multimodal. Desde 2018, el diálogo sobre transporte ayuda a profundizar la conectividad y

⁹ COM(2019) 640 final.

apoyar la aproximación. La aplicación del Acuerdo de Zona Común de Aviación UE-Ucrania, firmado en octubre de 2021, conducirá a la armonización progresiva de la legislación ucraniana con las reglas y normas de aviación de la UE.

El bloque temático **Recursos, agricultura y cohesión** incluye los capítulos del acervo de la UE sobre *Agricultura y desarrollo rural, Seguridad alimentaria, política veterinaria y fitosanitaria, Pesca, Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales, y Disposiciones financieras y presupuestarias*. En este bloque temático se obtuvieron resultados especialmente buenos, por ejemplo, en el ámbito de la Seguridad alimentaria, política veterinaria y fitosanitaria. El sector sanitario y fitosanitario destaca como el ámbito más completo y complejo del AA/ZLCAP. Ucrania tiene un índice de adaptación de su legislación especialmente elevado en el ámbito de la seguridad alimentaria y la sanidad animal y vegetal. Las responsabilidades derivadas de la legislación actualizada se reparten claramente entre los sectores público y privado a fin de garantizar la comercialización de productos con una seguridad adecuada, tanto a nivel nacional, mejorando así la confianza de los consumidores ucranianos en los productos ucranianos, como también para las exportaciones, incluidas las exportaciones a la UE. Ucrania está trabajando en estrecha cooperación con las organizaciones regionales de ordenación *pesquera* para adaptar su legislación pertinente al acervo de la UE y a las normas internacionales. El país ha empezado a aplicar algunos mecanismos clave para la *política regional*.

La aproximación al acervo de la UE en el ámbito de la *agricultura y el desarrollo rural* es limitada.

El bloque temático **Relaciones exteriores** incluye *Relaciones exteriores y Política exterior, de seguridad y de defensa*. Ucrania tiene un buen historial general de adaptación a las *posiciones de la política exterior y de seguridad común* de la UE. El porcentaje de adaptación a las declaraciones pertinentes del Alto Representante en nombre de la UE y las Decisiones del Consejo fue del 79 % en 2021 (81 % en 2020; 63 % en 2019; 46 % en 2018, 80 % en 2017). Ucrania contribuyó activamente a EUNAVFOR Atalanta entre noviembre de 2010 y noviembre de 2011 (puesta a disposición de un oficial naval) y entre enero y febrero de 2014 (puesta a disposición de una fragata). Ucrania también ha contribuido a los grupos de combate de la UE en varias ocasiones entre 2011 y 2020 y se estaba preparando para participar en la misión EUFOR Althea, algo que finalmente no fue posible debido a la guerra de Rusia contra Ucrania. Hay margen para seguir reforzando la cooperación en el ámbito de la política común de seguridad y defensa (PCSD) y lograr una mayor convergencia con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), incluidas las posiciones de la UE. Ucrania aún tiene que cumplir su compromiso, en virtud del artículo 8 del Acuerdo de Asociación, de ratificar el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Ucrania es una democracia parlamentaria y presidencial dinámica caracterizada por unas elecciones competitivas a nivel nacional y local, basada en un marco constitucional, legislativo e institucional completo que se corresponde globalmente con las normas europeas e internacionales. El marco jurídico necesario para una administración pública moderna ya está en vigor, pero aún no se ha aplicado plenamente. Ucrania ha emprendido con éxito una reforma de descentralización, incluida la descentralización fiscal. Se ha reforzado la independencia judicial y se han creado órganos independientes de lucha contra la corrupción,

incluido un Tribunal Superior Anticorrupción que funciona correctamente. La independencia de todas las instituciones anticorrupción sigue siendo crucial. Es necesario reforzar la rendición de cuentas y la eficiencia del poder judicial y abordar las deficiencias en el funcionamiento de las instituciones policiales, en particular en la lucha contra la corrupción, que sigue planteando un importante problema en todo el país. El marco jurídico e institucional que garantiza el respeto de los derechos fundamentales está en vigor y se cumple en general, pero su aplicación debe mejorarse. Uno de los rasgos esenciales que caracterizan la democracia ucraniana es su sociedad civil, activa y autónoma. Desde la invasión rusa, las instituciones ucranianas han dado plena muestra de su resiliencia y el Gobierno sigue funcionando a todos los niveles. En general, por lo que se refiere a los **criterios políticos**, Ucrania está muy avanzada en la consecución de la estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías.

Por lo que se refiere a los **criterios económicos**, Ucrania ha continuado su sólido historial macroeconómico, demostrando una notable resiliencia que ha permitido garantizar la estabilidad macroeconómica y financiera incluso tras la invasión rusa de febrero de 2022. Esto no solo refleja una determinación política muy fuerte, sino también unas instituciones que funcionan relativamente bien. Al mismo tiempo, con el fin de mejorar el funcionamiento de su economía de mercado Ucrania necesita continuar con sus ambiciosas reformas estructurales para eliminar la corrupción, reducir la huella del Estado y la influencia persistente de los oligarcas, reforzar los derechos de propiedad privada y aumentar la flexibilidad del mercado laboral. La capacidad del país para hacer frente a la presión competitiva en la UE dependerá fundamentalmente de cómo se diseñen y secuencien las inversiones de la posguerra en Ucrania con el fin de mejorar su capital físico, mejorar los resultados educativos y estimular la innovación.

Por lo que se refiere a la **capacidad de cumplir las obligaciones de la adhesión**, Ucrania ha trabajado desde 2016 en la aplicación del Acuerdo de Asociación UE-Ucrania, incluida una zona de libre comercio de alcance amplio y profundo (AA/ZLCAP). Estos acuerdos ya recogen una cantidad sin precedentes del acervo de la UE. Ucrania se ha aproximado gradualmente a elementos sustanciales del acervo de la UE en muchos capítulos. Tiene un historial de aplicación globalmente satisfactorio, aunque en algunos sectores el país está más avanzado que en otros.

Ucrania es un Estado europeo que ha demostrado ampliamente su adhesión a los valores en los que se fundamenta la Unión Europea. Por consiguiente, la Comisión recomienda al Consejo que dé a Ucrania **la perspectiva de convertirse en miembro** de la Unión Europea.

Ucrania ha demostrado la resiliencia de sus instituciones garantizando la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías.

La Comisión recomienda que se conceda a Ucrania el **estatuto de país candidato**, entendiéndose que se adoptarán las siguientes medidas:

- la promulgación y la aplicación de legislación relativa a un procedimiento de selección de jueces del Tribunal Constitucional de Ucrania, incluido un proceso de preselección basado

en la evaluación de su integridad y sus capacidades profesionales, en consonancia con las recomendaciones de la Comisión de Venecia;

- la finalización del examen de integridad de los candidatos a miembros del Consejo Superior de Justicia por parte del Consejo Ético y la selección de candidatos para constituir la Comisión de Alta Cualificación de Jueces de Ucrania;
- el refuerzo continuo de la lucha contra la corrupción, en particular a alto nivel, mediante investigaciones proactivas y eficientes y un historial creíble de enjuiciamientos y condenas; la conclusión del nombramiento de un nuevo jefe de la Fiscalía Especial Anticorrupción mediante la certificación del ganador del concurso y la puesta en marcha y conclusión del proceso de selección y el nombramiento de un nuevo director de la Oficina Nacional Anticorrupción de Ucrania;
- la garantía de que la legislación contra el blanqueo de capitales se ajusta a las normas del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI); la adopción de un plan estratégico global para la reforma de todo el sector policial como parte del entorno de seguridad de Ucrania;
- la aplicación de la ley antioligarca para limitar la influencia excesiva de los oligarcas en la vida económica, política y pública; esto deberá hacerse de una manera jurídicamente sólida, teniendo en cuenta el próximo dictamen de la Comisión de Venecia sobre la legislación pertinente;
- la reducción de la influencia de los intereses creados mediante la adopción de una ley sobre los medios de comunicación que adapte la legislación ucraniana a la Directiva de servicios de comunicación audiovisual de la UE y capacite al regulador independiente de los medios de comunicación;
- la finalización de la reforma del marco jurídico de las minorías nacionales actualmente en preparación, tal como recomienda la Comisión de Venecia, y la adopción de mecanismos de aplicación inmediata y efectiva.

La Comisión supervisará los avances de Ucrania en el cumplimiento de estas medidas y presentará un informe al respecto, junto con una **evaluación detallada** del país, antes de finales de 2022.

El proceso de adhesión sigue basándose en **criterios y condiciones establecidos**. Esto permite a cualquier país que se encuentre en este proceso avanzar en función de sus propios méritos, pero también significa que los pasos hacia la UE pueden revertirse si las condiciones subyacentes dejan de cumplirse.