

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA Y DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO «REDUCIR LA GRAN CORRUPCIÓN EN UCRANIA: VARIAS INICIATIVAS DE LA UE, PERO RESULTADOS INSUFICIENTES HASTA AHORA»

RESUMEN

I. Desde la Revolución de la Dignidad, la EU ha dedicado considerables recursos y capital político a proseguir, en relación con Ucrania, su agenda de lucha contra la corrupción. En algunos ámbitos, Ucrania ha registrado logros notables, en otros sigue sin haber avances significativos.

II. No existe una definición universal de corrupción ni subcategorías claramente definidas. En su trabajo con Ucrania para luchar contra la corrupción, la UE no ha utilizado el término «gran corrupción» en sus documentos, sino el término más común «corrupción de alto nivel».

III. El complejo fenómeno social de la corrupción no puede abordarse de manera lineal mediante una única estrategia. Debe acometerse de forma pluridimensional. Una práctica mundialmente reconocida es aplicar un enfoque holístico y transversal a la lucha contra la corrupción¹.

La UE ha planteado la eliminación de la corrupción mediante cuatro ejes principales:

En primer lugar, desde la perspectiva de la prevención –mediante sus programas de ayuda macrofinanciera (AMF), el apoyo presupuestario y el Plan de Acción para la Liberalización de Visados– la UE exigió la introducción de la competencia en diversos sectores. Esto, a su vez, redujo de forma considerable el espacio y las oportunidades para la corrupción de alto nivel, por ejemplo, en los sectores del gas y la banca, con respecto al tipo de cambio, la salud, la política de competencia, la contratación pública y la gobernanza de las empresas públicas.

En segundo lugar, la UE desempeñó un papel importante, junto con sus socios internacionales, a la hora de incentivar y establecer la base jurídica e institucional para la lucha contra la corrupción de alto nivel (gran corrupción): Ucrania introdujo uno de los sistemas de declaración de patrimonio más completos del mundo y creó instituciones especializadas en la lucha contra la corrupción. Estas instituciones son la Oficina Nacional de Lucha contra la Corrupción de Ucrania (NABU), la Fiscalía Especial Anticorrupción (SAPO), el Tribunal Superior de Lucha contra la Corrupción, así como la Agencia Nacional para la Prevención de la Corrupción (NACP). La UE, a través de sus programas actualmente en curso, ha prestado apoyo especializado y desarrollo de capacidades a estas instituciones, que han ido elaborando un historial fiable de casos complejos de corrupción, a pesar de las complicaciones procesales provocadas por la pandemia de COVID-19.

En tercer lugar, la UE ha invertido mucho en capacitar a una sociedad civil dinámica, al periodismo de investigación y a los medios de comunicación, y a las empresas que fomentan una cultura de integridad, tanto a escala central como regional.

¹ Por ejemplo, véase la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y sus guías técnicas; Socios Europeos contra la Corrupción, normas sobre las autoridades de lucha contra la corrupción, 2011; Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa, informe anual de actividad de 2019; Enfoque estratégico de la OCDE sobre la lucha contra la corrupción, 2018.

En cuarto lugar, la UE ha apoyado firmemente las reformas del ministerio fiscal, en particular mediante la certificación de los fiscales a todos los niveles, así como a través de una reforma judicial más amplia, que sigue en curso. Todos estos elementos son vitales para el enfoque multidimensional de la UE en la lucha contra la corrupción de alto nivel (gran corrupción).

IV. Los principales documentos de la UE relativos a Ucrania subrayan sistemáticamente la lucha contra la corrupción como un ámbito prioritario clave de intervención en tres dimensiones importantes: en primer lugar, mediante un constante *diálogo político*, abordando la lucha contra la corrupción en los compromisos de alto nivel (por ejemplo, las declaraciones de cumbres, las visitas de alto nivel), las reuniones de carácter técnico y los documentos clave como el Acuerdo de Asociación y el marco único de apoyo de la UE para 2018-2020. En segundo lugar, en términos de condicionalidad en *instrumentos políticos* como las AMF, en los programas de apoyo al presupuesto estatal y mediante el Plan de Acción para la Liberalización de Visados. En tercer lugar, como parte de la *programación* que prestó apoyo a la lucha contra la corrupción y a las reformas judiciales.

En concreto, algunos programas de AMF de la UE incluían condiciones relacionadas con la creación de instituciones anticorrupción como el Tribunal Superior de Lucha contra la Corrupción; la verificación de las declaraciones de patrimonio de los funcionarios de alto nivel; la introducción de la competencia en los sectores de la banca y la energía, en particular el sector del gas; la simplificación de la ejecución judicial; la selección de los directores de las agencias de lucha contra la corrupción; y la puesta en funcionamiento del sistema electrónico de gestión de casos para la NABU y la SAPO. Los informes del mecanismo de suspensión de visados se refieren periódicamente a la lucha contra la corrupción y a la necesidad de garantizar la independencia y la eficacia de las instituciones encargadas de luchar contra este tipo concreto de corrupción.

Del mismo modo, hay múltiples referencias a la lucha contra la corrupción en los documentos de programación de la fase 1 y la fase 2 de la Iniciativa de lucha contra la corrupción de la UE y se menciona también explícitamente en el Contrato de Consolidación Estatal (el primer resultado esperado fue: «avances importantes en la lucha contra la corrupción mediante la creación de una agencia de investigación especializada en la lucha contra la corrupción para delitos de corrupción de alto nivel y la garantía de su funcionamiento eficaz...») y en el Programa de Asociación de 2015.

V. Un incremento significativo de la transparencia y la actividad periodística de investigación desde la Revolución de la Dignidad ha contribuido al aumento de la percepción negativa de los males sociales por parte del público. Esto, a su vez, afecta a la fiabilidad de los índices de percepción de la corrupción, como el índice de Transparencia Internacional.

VII. La UE ha apoyado firmemente los esfuerzos por llevar a cabo una reforma judicial general, así como el desarrollo de la arquitectura anticorrupción en su conjunto. La confianza en las instituciones de lucha contra la corrupción creadas es comparativamente elevada. Estas instituciones han desarrollado un historial de casos que con frecuencia han dado lugar a condenas. No obstante, esta confianza se ve afectada por las empresas de medios de comunicación nacionales y regionales, propiedad de grupos de interés creados, muchos de los cuales son objeto de investigaciones anticorrupción.

El objetivo de la creación de las instituciones anticorrupción era crear una vía institucional especializada que funcionara en paralelo a la cadena de la justicia penal ordinaria, que no ha podido o no ha querido abordar los casos de corrupción. Este punto se ilustra mejor mediante el ejemplo del conocido Tribunal administrativo de distrito de Kiev que, de forma sistemática, ha dictado sentencias que menoscaban la lucha contra prácticas corruptas. En la actualidad, el presidente Zelensky ha registrado una ley que suprimiría este tribunal y transferiría su competencia a otro órgano jurisdiccional.

Cabe esperar que los órganos de gobierno del poder judicial y las partes no reformadas de este ejerzan influencia sobre las instituciones especializadas de lucha contra la corrupción, a pesar de que existen múltiples salvaguardias para mitigar este riesgo. Si bien las instituciones independientes de lucha contra la corrupción están ya en pleno funcionamiento y obtienen resultados, la UE apoya en paralelo las reformas generales de los sectores judicial y de la seguridad civil.

VIII. El Parlamento ucraniano adoptó la base jurídica de la puesta en marcha del sistema electrónico de gestión de casos para la NABU y la SAPO (una de las condiciones de la AMF V de la UE). Allana el camino a la digitalización de toda la cadena de justicia penal, lo que mejorará la transparencia y la eficiencia.

El proyecto Pravo-Justice (componente 4) aborda la cuestión de la interoperabilidad de las bases de datos y la fiabilidad de los registros.

IX. El nivel de coordinación, incluida la condicionalidad cruzada, entre los socios internacionales de Ucrania ha sido ejemplar. Es el caso de la arquitectura anticorrupción, las reformas sectoriales de lucha contra la corrupción y la reforma de la fiscalía y el poder judicial.

X. En general se reconoce que los profesionales y los académicos de este ámbito se enfrentan a limitaciones y retos permanentes a la hora de medir los cambios en los niveles de corrupción y de determinar si la labor anticorrupción está teniendo repercusión. La Red Anticorrupción de la OCDE, mediante el programa de lucha contra la corrupción EU for Integrity (Europa por la Integridad) está poniendo a prueba indicadores de rendimiento muy detallados en materia de lucha contra la corrupción que se están probando en varios países, entre ellos, Ucrania. No obstante, sigue siendo un ámbito complejo que avanza lentamente debido a la dificultad de medir directamente la corrupción. La tendencia actual es basarse a menudo en la medición indirecta mediante indicadores aproximados que son específicos del contexto, pero más observables y viables.

XI. Véanse las respuestas de la Comisión a las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) que figuran más adelante.

INTRODUCCIÓN

05. No existe una definición universal de corrupción ni subcategorías claramente definidas. En su trabajo con Ucrania para combatir la corrupción, la UE no ha utilizado el término «gran corrupción» en sus documentos, sino el término más común «corrupción de alto nivel».

12. El planteamiento adoptado por la UE para eliminar la corrupción se ha elaborado a la medida de Ucrania. Actualmente se está emulando en otros países. Este planteamiento incluye incentivar la competencia en diversos sectores de la economía, reduciendo, así, las oportunidades para la corrupción.

OBSERVACIONES

22. Las causas primeras de la gran corrupción son bien conocidas, es decir, ante un tribunal de justicia se considerarían un «hecho notorio» que no requeriría prueba. Hay muchos estudios que profundizan en las causas fundamentales de la gran corrupción. Los servicios de la UE han encargado estudios y utilizado una serie de fuentes fiables, entre ellas, reuniones, información pública, información de los medios u oficial y estadísticas, antes de programar la asistencia técnica para Ucrania.

24. IV. Los principales documentos de la UE relativos a Ucrania subrayan sistemáticamente la lucha contra la corrupción como un ámbito prioritario clave de intervención en tres dimensiones

importantes: la primera, mediante un diálogo político constante, incluyendo la lucha contra la corrupción en los compromisos de alto nivel (por ejemplo, declaraciones de cumbres, visitas de alto nivel), reuniones técnicas y documentos clave como el Acuerdo de Asociación y el marco único de apoyo de la UE para 2018-2020. En segundo lugar, en términos de condicionalidad en instrumentos políticos como las AMF, en los programas de apoyo al presupuesto estatal y mediante el Plan de Acción para la Liberalización de Visados. En tercer lugar, como parte de la programación que prestó apoyo a la lucha contra la corrupción y a las reformas judiciales.

En concreto, algunos programas de AMF de la UE incluían condiciones relacionadas con la creación de instituciones anticorrupción como el Tribunal Superior de Lucha contra la Corrupción; la verificación de las declaraciones de patrimonio de los funcionarios de alto nivel; la introducción de la competencia en los sectores de la banca y la energía, en particular el sector del gas; la simplificación de la ejecución judicial; la selección de los directores de las agencias de lucha contra la corrupción; y la puesta en funcionamiento del sistema electrónico de gestión de casos para la NABU y la SAPO. Los informes del mecanismo de suspensión de visados se refieren periódicamente a la lucha contra la corrupción y a la necesidad de garantizar la independencia y la eficacia de las instituciones encargadas de luchar contra este tipo concreto de corrupción.

26. En efecto, la Comisión ha utilizado un enfoque multidimensional para luchar contra la corrupción. Por consiguiente, ha planteado la eliminación de la corrupción mediante cuatro ejes principales: la eliminación del espacio para la corrupción mediante la condicionalidad y el diálogo político, la creación y el desarrollo de la capacidad de instituciones independientes de lucha contra la corrupción, el apoyo a la sociedad civil y a los medios de comunicación de investigación y la reforma de la fiscalía y del poder judicial.

27. El complejo fenómeno social de la corrupción debe abordarse de forma pluridimensional. Una práctica mundialmente reconocida es aplicar un enfoque holístico y transversal en la lucha contra la corrupción.

La UE ha planteado la eliminación de la corrupción mediante cuatro ejes principales:

En primer lugar, desde la perspectiva de la prevención –mediante sus programas de ayuda macrofinanciera (AMF), el apoyo presupuestario y el Plan de Acción para la Liberalización de Visados– la UE exigió la introducción de la competencia en diversos sectores. Esto, a su vez, redujo de forma considerable el espacio y las oportunidades para la corrupción de alto nivel, por ejemplo, en los sectores del gas y la banca, con respecto al tipo de cambio, la salud, la política de competencia, la contratación pública y la gobernanza de las empresas públicas.

En segundo lugar, la UE desempeñó un papel importante, junto con sus socios internacionales, a la hora de incentivar y establecer la base jurídica e institucional para la lucha contra la corrupción de alto nivel (gran corrupción): Ucrania introdujo uno de los sistemas de declaración de patrimonio más completos del mundo y creó instituciones especializadas en la lucha contra la corrupción. Estas instituciones son la Oficina Nacional de Lucha contra la Corrupción de Ucrania (NABU), la Fiscalía Especial Anticorrupción (SAPO), el Tribunal Superior de Lucha contra la Corrupción, así como la Agencia Nacional para la Prevención de la Corrupción (NACP). La UE ha prestado asistencia y desarrollo de la capacidad a estas instituciones a través de sus programas en curso, que han ido elaborando un historial fiable de casos complejos de corrupción, a pesar de las complicaciones procesales debidas a la pandemia de COVID-19.

En tercer lugar, la UE ha invertido mucho en capacitar a una sociedad civil dinámica, al periodismo de investigación y a los medios de comunicación, y a las empresas que fomentan una cultura de integridad, tanto a escala central como regional.

En cuarto lugar, la UE ha apoyado firmemente las reformas del ministerio fiscal, en particular mediante la certificación de los fiscales a todos los niveles, así como a través de una reforma judicial más amplia, que sigue en curso. Todos estos elementos son vitales para el enfoque multidimensional de la UE en la lucha contra la corrupción de alto nivel (gran corrupción).

29. El Proyecto 12, con un presupuesto de 14,5 millones EUR es, de hecho, el mayor proyecto de la Comisión en el ámbito de la lucha contra la corrupción.

32. La UE ha abordado la eliminación del espacio para la corrupción y la influencia económica de las estructuras oligárquicas también a través de la condicionalidad de la AMF: por ejemplo, impulsando la desagregación de Naftogaz, eliminado el arbitraje en los tipos de cambio fijos y saneando el sector bancario. Asimismo, el sistema de declaración del patrimonio respaldado por la UE desempeñó un papel importante a la hora de exponer a los funcionarios corruptos que los oligarcas han utilizado para promover sus intereses.

34. La adopción de actos jurídicos con respecto a las sanciones corresponde, sin duda, al Consejo. Las decisiones de política exterior de la UE requieren la unanimidad de los Estados miembros.

El Consejo está haciendo todo lo posible para garantizar que las listas de sancionados cumplan todos los requisitos legales definidos por los órganos jurisdiccionales de la UE, teniendo en cuenta la evolución de la jurisprudencia, de manera que las designaciones no se impugnen con éxito ante los órganos jurisdiccionales de la UE.

Corresponde al Consejo adoptar actos jurídicos que introduzcan la inmovilización de activos y otras medidas restrictivas y es labor de los Estados miembros de la UE aplicar dichas medidas. Este régimen tiene por objeto facilitar la recuperación de activos por parte del Estado ucraniano mediante la inmovilización de activos y evitando la transferencia de dinero a otros países. Por otra parte, las prohibiciones de visado tienen un fin distinto que queda fuera del ámbito de aplicación del régimen de sanciones por apropiación indebida.

36. El proyecto no se centra en la gran corrupción sino en la reforma del sector de la seguridad civil. El proyecto ha alcanzado su pleno rendimiento recientemente. La Misión asesora de la Unión Europea para la reforma del sector de la seguridad civil en Ucrania (EUAM Ucrania) ha impartido diversas sesiones de formación y ha entregado equipamiento para el proyecto en conjunción con las actividades de desarrollo de la capacidad de la policía en el marco del proyecto Pravo.

En diciembre de 2020, la Policía Nacional de Ucrania recibió dos centros de datos modulares de última generación financiados por la UE, conectados en red con la infraestructura de telecomunicaciones de la propia Policía. Los nuevos centros de datos prestarán apoyo a más de 45 000 agentes de policía en operaciones en toda Ucrania, a escala nacional y comunitaria e incluirán 102 líneas de emergencia de la policía.

38. La UE apoyó firmemente las reformas de gobernanza empresarial en las empresas públicas y la reestructuración o desagregación de Naftogaz, en ambos casos a través de la condicionalidad de la AMF. Asimismo, hemos prestado asistencia en la reestructuración y mejora de la gobernanza de una serie de empresas y bancos públicos, mediante la mayor contribución, con diferencia, a una cuenta de múltiples donantes del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).

40. En primer lugar, la UE introdujo condiciones de cumplimiento relacionadas con las reformas en el programa AMF V de la Unión. En segundo lugar, la Comisión ejecutó el proyecto 17 (Pravo-Justice) que ha llevado a cabo un análisis en profundidad de los retos relacionados con la política de cumplimiento y las moratorias y ofrece amplio asesoramiento político para la continuación de las

reformas. Los retos en este ámbito son complejos y polifacéticos y requieren, además de voluntad política, una estrategia de respuesta a largo plazo.

41. En cuanto a la información actualizada sobre el consejo de supervisión de Naftogaz:

El 19 de mayo de 2021 el Consejo de Ministros renovó por un año a cinco de los actuales miembros del consejo de supervisión de la empresa hasta que finalizara el proceso competitivo de selección de un nuevo consejo de supervisión independiente, destituyó a Robert Bensch del consejo de supervisión de Naftogaz y anunció la selección competitiva de cuatro miembros independientes de dicho consejo.

42. La UE respaldó las reformas de gobernanza empresarial de las empresas públicas, entre ellas, numerosas medidas anticorrupción directamente relacionadas con la buena gobernanza empresarial, la buena gestión financiera, la transparencia y la rendición de cuentas. Nuestros esfuerzos se han canalizado a través de las condiciones relativas a la reforma de las empresas públicas de los programas de ayuda macrofinanciera de la UE, los diálogos políticos y reuniones de alto nivel, las intervenciones en el marco de la cuenta de múltiples donantes múltiples del BERD, la participación en el grupo de trabajo sobre la privatización y la observación de procesos de selección de los miembros del consejo de supervisión de empresas estatales, así como de la financiación de los equipos de apoyo a la reforma en el Ministerio de Economía y otras entidades gubernamentales.

43. Los ámbitos de la ayuda estatal y la competencia son ámbitos de reforma complejos. En los países de la UE, las reformas en estas esferas han tardado mucho tiempo en completarse. Este programa de reformas también llevará su tiempo en Ucrania. Ucrania ha avanzado en los últimos años, por ejemplo, en el fortalecimiento de la independencia institucional del Comité Antimonopolio de Ucrania y en la mejora del marco legislativo y de aplicación para adaptarse a las normas de la UE sobre ayuda estatal y competencia. La UE prestó asistencia tanto al marco legislativo como a la capacidad de aplicación. Los proyectos de la UE, a saber, los proyectos 10 y 19 examinados por el Tribunal, ofrecieron apoyo a la capacidad institucional centrándose en la capacidad de aplicación.

En cuanto a la independencia del Comité Antimonopolio de Ucrania, si bien sigue habiendo retos y riesgos, en los últimos años se ha avanzado mucho en el refuerzo de la independencia del Comité, tal y como indica el informe *SME Policy Index* de la OCDE. La referencia a la independencia del Comité Antimonopolio de Ucrania en el informe sobre la aplicación del Acuerdo de Asociación se refiere a una cuestión específica relacionada con el proceso de selección del jefe del órgano de apelación en materia de contratación pública (que en Ucrania es uno de los comisarios del Comité Antimonopolio).

44. Respuesta conjunta al apartado 44 y al recuadro 1:

Dado que, en general se reconoce que los profesionales y académicos de este ámbito se enfrentan a limitaciones y retos permanentes a la hora de medir los cambios en los niveles de corrupción y de determinar si la labor anticorrupción avanza y tiene repercusiones, la Red Anticorrupción de la OCDE, a través del Programa de lucha contra la corrupción EU for Integrity, desarrollará indicadores de rendimiento muy detallados en materia anticorrupción con valores de referencia claros y adaptados a las circunstancias que se están probando en varios países, entre ellos, Ucrania. No obstante, sigue siendo un ámbito complejo que avanza lentamente debido a la dificultad de medir directamente la corrupción. La tendencia actual es basarse a menudo en la medición indirecta a través de indicadores aproximados, específicos del contexto, pero más observables y viables.

46. No queda claro cuál debería ser el valor añadido de otro informe específico. El marco único de apoyo cuenta con prioridades y objetivos específicos con indicadores claramente establecidos. Como misión de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), EUAM Ucrania es un instrumento acordado por el Consejo, que tiene su propio sistema de seguimiento y evaluación. La evaluación

comparativa se introdujo como un medio para aumentar el rigor y la rendición de cuentas en la ejecución del mandato de la misión. Durante la fase de planificación se determinan valores de referencia específicos que permitan a las misiones de la PCSD llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de las actividades realizadas. EUAM Ucrania sigue las directrices sobre presentación de informes acordadas por los Estados miembros de la UE. La repercusión y los logros de la Misión se notifican cada seis meses al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)/Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución (CPCC) y son refrendados por los Estados miembros de la UE en forma de informes oficiales basados en valores de referencia y con respecto al mandato de la Misión.

47. El informe anual sobre la gestión de la acción exterior incluye los avances alcanzados en los ámbitos prioritarios mencionados en el marco único de apoyo 2018-2020. Dicho informe es una herramienta de gestión importante para supervisar la ejecución de programas y los principales indicadores de rendimiento. No obstante, no se refiere de manera sistemática a los indicadores incluidos en el marco único de apoyo 2018-2020.

49. Como misión civil de la PCSD, EUAM Ucrania sigue las directrices sobre presentación de informes acordadas por los Estados miembros de la UE. La repercusión y los logros de la Misión se notifican cada seis meses al SEAE/CPCC y son refrendados por los Estados miembros de la UE en forma de informes oficiales basados en criterios de referencia y con respecto al mandato de la Misión. Asimismo, antes de ampliar cada mandato se lleva a cabo una evaluación operativa y una revisión estratégica exhaustivas. Estos procesos constituyen la base de la ampliación del mandato. En este momento, el SEAE está trabajando en una metodología de evaluación de impacto de los efectos a medio y largo plazo de las actividades de las misiones de la PCSD.

53. Otro logro clave fue el apoyo a la selección, muy transparente y basada en los méritos, de los jueces del Tribunal Superior de Lucha contra la Corrupción, con la participación de expertos internacionales, y el posterior apoyo a la plena operatividad del Tribunal.

56. La Comisión considera que condicionó la asistencia técnica. Por ejemplo, ha suspendido temporalmente el apoyo de la Iniciativa europea de lucha contra la corrupción (proyecto 12) a una de sus instituciones clave (la NACP) cuando la integridad de su liderazgo se vio comprometida. Por razones similares, la ayuda al Consejo Superior de Justicia en el marco del programa Pravo-Justice de la UE (proyecto 17) se redujo considerablemente.

58. La EUAM contribuyó con asesoramiento estratégico a la ley firmada en septiembre de 2019 para reformar la fiscalía. La misión participó también en gran medida en el posterior proceso de certificación de la fiscalía en el que dos tercios de los fiscales aprobaron las pruebas de conocimientos, competencia e integridad.

Recuadro 4 - Contribuciones de la Comisión y la EUAM a la revaluación y selección de fiscales

Hasta la fecha, de aproximadamente 12 000 fiscales, solo 7 700 superaron las pruebas de certificación. Siguen pendientes ante los tribunales 1 800 casos que impugnaron la certificación. La reforma de la certificación se basó en la ley de octubre de 2019 que introdujo un período provisional de reforma de dos años durante el cual hubo que suspender los órganos fiscales ordinarios, entre ellos la Comisión disciplinaria y de cualificación de fiscales, de manera que todo el sistema fiscal pudiera reiniciarse.

Asimismo, en mayo de 2021, el Fiscal general adoptó un nuevo Reglamento para el nombramiento de puestos administrativos (condición AMF V), que se aplicará durante el período provisional de reforma, y se está trabajando ya para mejorar el procedimiento del período permanente que comienza en otoño de 2021.

59. No es fácil lograr en poco tiempo la confianza en la aplicación de las leyes y los sistemas procesales en Ucrania. Es también difícil de medir, ya que depende de la calidad de las encuestas y se ve afectada por múltiples factores, sobre todo por los medios de comunicación. La confianza en las agencias encargadas de la ejecución de las leyes sigue siendo baja pero ha ido aumentando a lo largo de los años (con algunas excepciones y una disminución en 2020). Además de las encuestas encargadas por la EUAM, es importante observar las tendencias de otras encuestas ampliamente reconocidas, como las realizadas por el Centro Razumkov² sobre la confianza en las agencias encargadas de la ejecución de las leyes y la fiscalía¹. La EUAM siempre compara múltiples fuentes e incluye también datos sobre la experiencia y la eficiencia de las agencias encargadas de la ejecución de las leyes a la hora de evaluar la evolución de las opiniones de los ciudadanos de Ucrania sobre dichas agencias.

61. El paquete de reformas de 2016 (que constituyó la base de la evaluación del cumplimiento del Contrato de Consolidación Estatal) fue positivo y suficiente. En efecto, la Comisión de Venecia evaluó positivamente los cambios constitucionales y las normas legislativas complementarias. Los análisis críticos a los que se refiere el Tribunal se formularon más tarde y, por tanto, no podían servir de base para la evaluación, *ratione temporis*. El Contrato de Consolidación Estatal disponía únicamente la adopción de cambios jurídicos, pero no su plena aplicación. En efecto, teniendo en cuenta el tiempo que requiere un cambio profundo en el sistema judicial, exigir la plena aplicación habría sido contrario al objetivo mismo del Contrato de Consolidación Estatal, a saber, proporcionar un apoyo rápido para el período inicial posterior a Maidán.

62. El Parlamento ucraniano aprobó el 29 de junio de 2021 la ley por la que se restablece la Alta Comisión de Cualificación de la Magistratura. La ley introduce un nuevo procedimiento de selección transparente y basado en los méritos para sus miembros, que incluye un modelo de votación que permite un papel decisivo de expertos independientes designados internamente, en consonancia con las recomendaciones de la Comisión de Venecia. Por razones técnicas, deberá volver a votarse la ley a mediados de julio. Está previsto que, también a mediados de julio, se apruebe un proyecto de ley para el escrutinio o la verificación de la integridad de los miembros actuales o futuros del Consejo Superior de Justicia.

Recuadro 5 – Apoyo de la Comisión al sistema electrónico de gestión de casos

En junio de 2021, el Parlamento ucraniano adoptó una ley que establecía la base jurídica del sistema electrónico de gestión de casos en las agencias anticorrupción y en el resto de las agencias encargadas de la ejecución de las leyes en Ucrania. El sistema electrónico de gestión de casos aumentará la transparencia y la eficiencia de las investigaciones penales y reducirá los riesgos de corrupción.

71. Las instituciones de lucha contra la corrupción cuentan con jueces, fiscales e investigadores seleccionados siguiendo un estricto procedimiento que incluye la verificación de integridad. Tienen también competencia jurisdiccional exclusiva para pronunciarse sobre casos de corrupción de alto nivel y herramientas especiales de investigación. Gracias a ello, a un sólido desarrollo de la capacidad y al apoyo informático, estas agencias han comenzado a ser operativas y a elaborar un historial fiable.

² Fuente de la encuesta de Razumkov para 2019-2020, únicamente en ucraniano:

<https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-institutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-oriientsii-gromadian-berezen-2021r>.

Desde que la Agencia Nacional para la Prevención de la Corrupción comenzara a funcionar a finales de 2019, se han dictado más de treinta y cuatro sentencias de prisión. Se están concluyendo muchos más asuntos y se espera que las sentencias se emitan pronto.

Elaborar un historial de casos complejos de corrupción lleva tiempo. Además, la COVID-19 ha retrasado muchos procedimientos.

Debe también reconocerse que, gracias a la puesta en marcha del sistema de declaración de activos (parte de la condicionalidad de la UE en el marco de la AMF y del Contrato de Consolidación Estatal) cientos de jueces decidieron renunciar a sus puestos en 2016-2018 antes que someterse a la evaluación de sus cualificaciones o presentar declaraciones de patrimonio (por ejemplo, https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/zvit_2016.pdf)

73. La decisión se adoptó basándose tanto en los progresos realizados como en el compromiso de las autoridades ucranianas. Gracias a los criterios de referencia anticorrupción, la ayuda de la UE a la lucha contra la corrupción en Ucrania recibió más atención por parte de las autoridades ucranianas y un mayor compromiso.

Recuadro 6 - Ejemplos de condiciones anticorrupción/valores de referencia con problemas de evaluación

La evaluación se basó en una combinación de los progresos alcanzados y los firmes compromisos asumidos por Ucrania. En el momento de la evaluación, ya existía un historial positivo con respecto a la aplicación de la legislación adoptada de lucha contra la corrupción, en particular, se había creado la NABU, se había nombrado a su director y la agencia contaba con personal al que se había formado. Asimismo, se había elegido el consejo de la NACP y se había designado al director de la SAPO. Con estas bases, la aplicación era inminente.

En efecto, el sexto informe de situación sobre la aplicación por parte de Ucrania del Plan de Acción para la Liberalización de Visados menciona una serie de avances positivos en la lucha contra la corrupción. Afirma claramente que: «[p]rosiguen los avances señalados en el quinto informe con respecto a las políticas de lucha contra la corrupción, en particular, los avances legislativos e institucionales». Para más información véase también el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2015) 705 final, páginas 14 a 16. El informe menciona los compromisos asumidos por Ucrania. El sexto informe señala, con el objetivo de alentar a Ucrania a cumplir dichos compromisos, que «[s]obre la base de estos compromisos, se considera que se ha alcanzado el valor de referencia de la lucha contra la corrupción». No obstante, la conclusión de que se ha alcanzado el valor de referencia se basa también en los avances mencionados en las páginas 5 y 6 (y detallados en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, en las páginas 14 a 16).

El plazo clave con respecto al cumplimiento de esta condición era contar con un sistema «efectivo» en noviembre de 2016 (y no en 2018, cuando se adoptó la decisión sobre la AMF III). Dada la complejidad del sistema, la cuestión de si el sistema en su conjunto era efectivo no podía responderse de forma sencilla y con precisión matemática, sino que requería una apreciación subjetiva. En otras palabras, había un cierto margen de discreción en dicha apreciación. Teniendo en cuenta que el sistema electrónico se puso en marcha el 1 de septiembre de 2016 y que el 30 de octubre de 2016 ya se habían presentado 103 268 declaraciones anuales, y que dichas declaraciones se pusieron a disposición del público en el sitio web de la Agencia Nacional para la Prevención de la Corrupción (NAPC) permaneciendo dentro del ámbito de su facultad discrecional, la Comisión consideró que el sistema era efectivo. Esta apreciación no se hizo a la ligera, ya que, además de los hechos mencionados, se basó en la evaluación de expertos externos. Nada indicaba en noviembre de 2016 que

la Comisión o cualquier otro actor involucrado en la toma de decisiones hubiera sobrepasado su margen de apreciación.

La condición se centra en la creación y el funcionamiento independiente de la NABU, la SAPO y la NAPC. En el momento de la evaluación del cumplimiento, se habían creado las tres instituciones y funcionaban de forma independiente. Su independencia con respecto a interferencias políticas no podía valorarse en un momento concreto y debía reafirmarse de forma continuada.

76. La Comisión considera que no se ha reconocido suficientemente el sistema de declaración del patrimonio. Las declaraciones de patrimonio constituyen una herramienta poderosa para prevenir la corrupción y no solo la base de posibles investigaciones judiciales. Por tanto, la evaluación del TCE subestima su impacto indirecto y el efecto positivo de dicho sistema como herramienta preventiva: por ejemplo, las declaraciones públicas de patrimonio constituyeron la fuente principal del trabajo de los comités de selección (internacionalizados) a la hora de evaluar la integridad de los candidatos (Consejo Público de Expertos Internacionales/jueces del Tribunal Superior de Lucha contra la Corrupción 2018; selección de la dirección de la NAPC en 2019 y selección en curso de la dirección de la SAPO, 2020-2021). Asimismo, la propia obligación de presentar públicamente la declaración de patrimonio hizo que cientos de jueces renunciaran a sus cargos en 2016 y en años posteriores. Además, la sociedad civil y los periodistas de investigación utilizan a menudo las declaraciones de patrimonio disponibles en su labor de divulgación de las tramas de corrupción y delincuencia organizada.

En cuanto a la eficacia del sistema de declaración de patrimonio, se han producido algunas mejoras recientes en el sistema y en las normas de verificación que lo han hecho más eficaz. Asimismo, la dirección de la NAPC se seleccionó con la participación de expertos internacionales, que han velado por su independencia y carácter proactivo en el último período, entre otras cosas, con respecto a las verificaciones de las declaraciones de patrimonio.

77. En lo relativo a la estrategia anticorrupción 2018-2020, a pesar de algunas carencias, parece haber registrado avances y, de ahí que encontrara una fuerte resistencia por parte de intereses creados. En estas circunstancias, la UE decidió apoyar esta estrategia, aunque se consideró que distaba de ser perfecta. La evaluación global de una estrategia puede ser positiva incluso si no se tienen en cuenta todas las recomendaciones.

No obstante, ni siquiera este apoyo e insistencia fueron lo suficientemente sólidos como para garantizar su adopción.

Hay límites en la influencia que la UE puede ejercer en las estrategias de un tercer país soberano.

78. La UE suspendió temporalmente el apoyo de la Iniciativa europea de lucha contra la corrupción a una de sus principales instituciones de apoyo, la NAPC, cuando el riesgo (también para su reputación) fue demasiado elevado.

79. De hecho, el proyecto 12 (Iniciativa europea de lucha contra la corrupción) respaldó directamente el proceso de reestructuración de la NAPC ofreciendo asesoramiento legislativo sobre la ley adoptada, mediante la designación de expertos internacionales y el establecimiento de una secretaría de pleno derecho en apoyo al comité de selección.

80. El 29 de junio de 2021, el Parlamento ucraniano aprobó la ley que restablecía un régimen de sanciones disuasorias por no presentar declaraciones de patrimonio y por presentar declaraciones falsas.

82. La NABU depende del servicio analítico del Servicio Estatal de Supervisión Financiera y la cooperación entre ambos organismos se ha reforzado con el apoyo de la Iniciativa Europea de lucha contra la corrupción (véase el informe de resultados finales de la Iniciativa, página 38).

En cuanto al Servicio de Seguridad de Ucrania, con fuerte respaldo de la UE, el Parlamento ucraniano está debatiendo en estos momentos un proyecto de ley que reforma en profundidad esta institución.

83. La SAPO es independiente desde el punto de vista jurídico y de funcionamiento de la Oficina del fiscal general. Está facultada para llevar a cabo su mandato de forma autónoma. No obstante, en la actualidad, debido a la falta de dirección en la SAPO, es el fiscal general quien realiza una serie de funciones de dirección.

La Comisión apoya el actual proceso de selección de la dirección de la SAPO mediante el nombramiento de expertos internacionales para el comité de selección y mediante una secretaría de apoyo al comité de expertos facilitada por la Iniciativa europea de lucha contra la corrupción.

84. Finalmente se creó el Tribunal Superior de Lucha contra la Corrupción, principalmente debido a la incesante presión de la UE y de otros socios internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el G7.

Hasta la fecha, el Tribunal Superior de Lucha contra la Corrupción ha dictado treinta y ocho sentencias (treinta y tres condenas y cinco absoluciones) y tiene más de doscientos asuntos pendientes. Se trata de un aumento significativo de la resolución de asuntos de alto nivel en comparación con la situación anterior a la entrada en funcionamiento del Tribunal.

86. En junio de 2021, el Tribunal Superior de Lucha contra la Corrupción dictó treinta y ocho sentencias, de las cuales treinta y tres fueron condenatorias y cinco absolutorias.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

89. En los últimos cinco años, la UE ha desempeñado un papel importante en la creación del marco jurídico e institucional que constituye un requisito necesario para la lucha contra la corrupción de alto nivel (gran corrupción), en la puesta en funcionamiento de dicho marco, en la actualización y mejora de la transparencia del sistema de contratación pública y en la capacitación de una sociedad civil dinámica y una comunidad de periodismo de investigación. Todos estos elementos son vitales para la lucha contra la corrupción de alto nivel (gran corrupción). Instituciones anticorrupción especializadas han comenzado a elaborar un historial fiable de casos de corrupción de alto nivel, aunque la cadena judicial especializada no se completó hasta finales de 2019 y la pandemia de COVID-19 afectó negativamente a los procedimientos.

90. Véanse nuestras respuestas al apartado IV y otros apartados en la sección «Resumen», así como las respuestas a los apartados 22 a 37. En cuanto a un «modelo para restringir la entrada», en 2014, la Unión introdujo medidas restrictivas contra la malversación de fondos públicos en Ucrania a fin de facilitar la recuperación de activos mediante la inmovilización de los bienes de las personas que son objeto de procedimientos penales en Ucrania por apropiación indebida de fondos del Estado ucraniano. El ámbito de aplicación de este régimen es específico y abarca los casos en que se malversaron fondos o recursos públicos causándose un perjuicio económico cuantificable al Estado.

Las medidas no incluyen una prohibición de entrada en el territorio de la Unión Europea ya que quedan fuera del ámbito de aplicación del régimen de sanciones por malversación.

91. La Iniciativa de lucha contra la corrupción se centró en la lucha contra la gran corrupción. La mayoría de las instituciones anticorrupción que respalda se ocupan exclusivamente de la gran corrupción. Véanse también nuestras respuestas (por ejemplo, la 29).

Recomendación 1 – Diseño y aplicación de medidas concretas contra la gran corrupción

- a) El SEAE y la Comisión aceptan la recomendación.
- b) El SEAE y la Comisión aceptan la recomendación.
- c) El SEAE y la Comisión aceptan la recomendación.

Recomendación 2 – Evaluación y ajuste de la magnitud de su apoyo a las organizaciones de la sociedad civil y al periodismo de investigación

- a) La Comisión acepta la recomendación.
- b) La Comisión acepta la recomendación.

Recomendación 3 – Contribución a la eliminación de obstáculos a una competencia libre y leal

- a) La Comisión acepta la recomendación.
- b) La Comisión acepta la recomendación.
- c) La Comisión acepta la recomendación.

94. En general se reconoce que los profesionales y los académicos de este ámbito se enfrentan a limitaciones y retos permanentes a la hora de medir los cambios en los niveles de corrupción y de determinar si la labor anticorrupción está teniendo repercusión. La Red Anticorrupción de la OCDE, mediante el programa de lucha contra la corrupción EU for Integrity, está poniendo a prueba indicadores de rendimiento muy detallados en materia de lucha contra la corrupción que se están probando en varios países, entre ellos, Ucrania. No obstante, sigue siendo un ámbito complejo que avanza lentamente debido a la dificultad de medir directamente la corrupción. La tendencia actual es basarse con frecuencia en la medición indirecta a través de indicadores aproximados, específicos del contexto, pero más observables y viables.

EUAM Ucrania sigue las directrices sobre presentación de informes acordadas por los Estados miembros de la UE. La repercusión y los logros de la Misión se notifican cada seis meses al SEAE/CPCC y son refrendados por los Estados miembros de la UE. Asimismo, antes de ampliar cada mandato se lleva a cabo una evaluación operativa y una revisión estratégica exhaustivas. En este momento, el SEAE está trabajando en una metodología de evaluación de impacto de los efectos a medio y largo plazo de las actividades de las misiones de la PCSD.

Recomendación 4 – Mejora del seguimiento y la presentación de informes a fin de informar y adoptar medidas correctoras cuando sea necesario

- a) La Comisión acepta en parte la recomendación: los objetivos e indicadores predefinidos (cuantificables) sugeridos solo pueden incluirse en los informes cuando es factible.

De hecho, ya hay una intensa labor de presentación de informes y seguimiento, que requiere recursos administrativos considerables. La presentación de informes y el seguimiento (por ejemplo, los

informes sobre la aplicación del Acuerdo de Asociación u otros informes incluidos en la gobernanza convenida del Acuerdo de Asociación, en particular, en el marco de la subcomisión de Justicia y Asuntos de Interior) sigue normas y metodologías generalmente acordadas para los países de la vecindad europea (y otros países) que incluyen todos los ámbitos de reforma en detalle, también los pertinentes en la lucha contra la corrupción. Existe poca flexibilidad (o valor añadido) para introducir un sistema de seguimiento específico para Ucrania en tales casos.

En cuanto al seguimiento en el marco del mecanismo de suspensión de visados, el cuarto informe sobre el mecanismo de suspensión de visados, cuya adopción está prevista para 2021, utilizará una metodología diferente que incluya las contribuciones de los Estados miembros y hará un mayor esfuerzo para evaluar con más detalle el cumplimiento continuo de los criterios de referencia de la liberalización de visados para los países de la Asociación Oriental.

b) La Comisión acepta la recomendación.

97. Se espera que la Alta Comisión de Cualificación de la Magistratura se cree mediante legislación actualmente pendiente en la Rada en segunda lectura. Este órgano se encargará de examinar a los jueces restantes.

98. El hecho de que prosiga la batalla constante para preservar el marco institucional de lucha contra la corrupción de alto nivel significa que este marco es eficaz y tiene la capacidad de desafiar intereses creados.

Recomendación 5 – Refuerzo de la integridad y el compromiso con la reforma a la hora de ofrecer asistencia en el desarrollo de la capacidad de las instituciones

a) La Comisión acepta la recomendación.

b) La Comisión acepta la recomendación.

99. Como se ha indicado en nuestra respuesta al recuadro 5, en junio de 2021, el Parlamento ucraniano adoptó la ley por la que se establecía una base jurídica clara para la puesta en marcha del sistema electrónico de gestión de casos en las agencias anticorrupción y en el resto de agencias encargadas de la ejecución de las leyes en Ucrania. El sistema electrónico de gestión de casos aumentará la transparencia y la eficiencia de las investigaciones penales y reducirá los riesgos de corrupción.

Recomendación 6 – Apoyo a la digitalización de los registros

La Comisión acepta la recomendación.

Recomendación 7 – Establecimiento de condiciones más estrictas para la ayuda de la Comisión

a) La Comisión acepta la recomendación.

La reforma de la judicatura, la reforma de la fiscalía y la gobernanza de las instituciones de lucha contra la corrupción han sido parte integrante de la condicionalidad política estructural asociada a los programas de asistencia macrofinanciera a Ucrania. Teniendo en cuenta los retos pendientes, se espera que estos elementos de reforma sigan formando parte de la condicionalidad relacionada con la AMF.

b) La Comisión acepta la recomendación.
