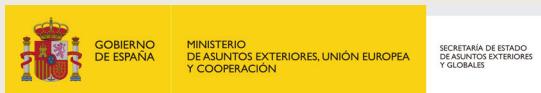


Este documento de trabajo examina la reconstrucción social y económica de Ucrania desde la perspectiva de la Europa Social, en relación a las necesidades críticas derivadas de la guerra en curso y las aspiraciones de Ucrania de integrarse en la UE. El documento analiza la legislación ucraniana, los retos económicos y el impacto de la guerra en las estructuras sociales. Se destaca el potencial de Ucrania para alinearse con las normas de la UE, haciendo hincapié en los derechos laborales, el bienestar social y la modernización económica. Se analizan áreas clave como la reforma judicial, las normas del mercado laboral, la educación, la sanidad y los sistemas de protección social, en base a ejes como la justicia social, la solidaridad y el desarrollo sostenible. El documento pretende trazar las necesidades de Ucrania y facilitar su camino hacia la adhesión a la UE, subrayando la importancia de un componente social en el proceso de reconstrucción. Adicionalmente, se sugieren algunas vías posibles de apoyo por parte de España y la UE en esa tarea.



RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE UCRANIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA EUROPA SOCIAL

Autores

Zakhar Popovych, Mykhailo Samsonenko, Oleksandr Skyba,
Mariia Sokolova, Oleksandr Kovalenko, Artem Remizovskyi,
Olena Slobodian y Maksym Romanenko

Co-directores

Vicente Palacio y Zakhar Popovych

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Documento de trabajo

No. 241/2025

RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA
DE UCRANIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA
EUROPA SOCIAL

RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE UCRANIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA EUROPA SOCIAL

Autores

Zakhar Popovych, Mykhailo Samsonenko,
Oleksandr Skyba, Mariia Sokolova,
Oleksandr Kovalenko, Artem Remizovskyi,
Olena Slobodian y Maksym Romanenko

Co-directores

Vicente Palacio y Zakhar Popovych

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Documento de trabajo

No. 241/2025

ÍNDICE

Introducción

Mapa de necesidades de reconstrucción de Ucrania: la contribución de la UE y España <i>por</i> Vicente Palacio	10
--	----

Actores sociales y políticos en Ucrania: Reformas pendientes <i>por</i> Zakhar Popovych	18
---	----

Apartado 1

Perspectivas de la modernización económica <i>por</i> Zakhar Popovych	24
--	----

Apartado 2

Sistemas de protección social y bienestar <i>por</i> Zakhar Popovych	54
---	----

Apartado 3

Mercado laboral y normas de empleo <i>por</i> Mykhailo Samsonenko y Oleksandr Skyba	66
--	----

Apartado 4

La reforma judicial, las políticas anticorrupción y los retos de la transparencia en Ucrania <i>por</i> Mariia Sokolova y Oleksandr Kovalenko	84
---	----

Apartado 5

Reforma educativa y desarrollo de competencias <i>por</i> Artem Remizovskyi	94
--	----

Apartado 6	
Asistencia sanitaria y servicios médicos básicos	106
<i>por Olena Slobodian y Maksym Romanenko</i>	
Apartado 7	
Conclusiones	116
<i>por Artem Remisovskyi</i>	
Notas	120
Bibliografía	126
Lista de instituciones y personas consultadas	130
Biografías	132

ABSTRACT

Este documento de trabajo examina la reconstrucción social y económica de Ucrania desde la perspectiva de la Europa Social, en relación a las necesidades críticas derivadas de la guerra en curso y las aspiraciones de Ucrania de integrarse en la UE. El documento analiza la legislación ucraniana, los retos económicos y el impacto de la guerra en las estructuras sociales. Se destaca el potencial de Ucrania para alinearse con las normas de la UE, haciendo hincapié en los derechos laborales, el bienestar social y la modernización económica. Se analizan áreas clave como la reforma judicial, las normas del mercado laboral, la educación, la sanidad y los sistemas de protección social, en base a ejes como la justicia social, la solidaridad y el desarrollo sostenible. El documento pretende trazar las necesidades de Ucrania y facilitar su camino hacia la adhesión a la UE, subrayando la importancia de un componente social en el proceso de reconstrucción. Adicionalmente, se sugieren algunas vías posibles de apoyo por parte de España y la UE en esa tarea.

INTRODUCCIÓN

Mapa de necesidades de reconstrucción de Ucrania: la contribución de la UE y España

por Vicente Palacio

Este documento ha sido elaborado por un grupo de destacados expertos ucranios en colaboración con la Fundación Alternativas. Su principal objetivo es elaborar un mapa de las necesidades sociales y económicas críticas de Ucrania y la contribución europea y española a la reconstrucción del país desde una perspectiva socioeconómica integral. Nuestro propósito es destacar en la esfera pública las necesidades sociales y económicas actuales de Ucrania y facilitar su camino hacia la adhesión a la UE. Además, este trabajo pretende conseguir el apoyo suficiente de los ciudadanos y los responsables políticos para esta tarea.

Estas dos dimensiones fundamentales, la social y la económica, deben entenderse en el marco actual. Por un lado, las negociaciones para poner fin a la guerra auspiciadas por la Administración Trump 2.0. En el momento de la conclusión de la primera versión de este documento (finales de marzo de 2025), estaba en marcha un proceso de negociación impuesto por la Administración Trump, con la participación de varios actores, entre ellos Moscú, Kiev, Bruselas y varios Estados miembros europeos, entre otros. Por otro lado, el actual proceso de negociaciones para la futura adhesión de Ucrania a la UE. La incorporación gradual de Ucrania al club de los veintisiete es inseparable de la reconstrucción posbélica del país: proceso de adhesión y resiliencia económica van de la mano.

Este documento toma como punto de referencia la Cumbre de la Comunidad Política Europea en Granada en octubre de 2023 bajo la Presidencia española de la UE, cuando los líderes de cincuenta países expresaron su apoyo a Ucrania. A partir de ahí, las perspectivas europea y española sobre Ucrania deben anclarse en el marco de la Europa Social. Este marco incluye las normas laborales y medioambientales, la mejora de las condiciones de trabajo, la actividad sindical, la sanidad, las pensiones y otros servicios esenciales como la educación. Todos estos aspectos, junto con la propia demografía y el capital humano del país, se han visto gravemente dañados tras tres

años de guerra con Rusia. Esto debe complementarse con una visión a medio y largo plazo del tipo de sociedad y de país que hay que construir. La reconstrucción de Ucrania no concierne estrictamente a las infraestructuras o la industria, sino que tendrá necesariamente un componente social desde la perspectiva de su futura adhesión a la UE, como requisito esencial de todo el proceso de negociación.

En el contexto actual de negociaciones para un alto el fuego y/o un acuerdo de paz, deberíamos incorporar urgentemente la perspectiva de la Europa Social en la hoja de ruta hacia una paz negociada y justa, respetuosa con el derecho internacional. Sólo así la UE podrá tener un mapa claro de las necesidades a cubrir.

A este respecto, en este documento abordamos dos cuestiones transversales principales. En primer lugar, las necesidades actuales de Ucrania en materia de políticas y normas sociales (mercado laboral, normas laborales y medioambientales, salario mínimo, pensiones) e institucionales (sindicatos). En segundo lugar, las necesidades económicas de Ucrania para su reconstrucción (instrumentos financieros, programas). Además, expondremos algunas consideraciones generales sobre la contribución de la UE/España a la construcción del bienestar social y a la reconstrucción económica del país (financiación, apoyo institucional, etc.).

Las necesidades económicas de Ucrania y las Conferencias internacionales sobre la Recuperación

La adhesión de Ucrania exigirá un esfuerzo financiero y de inversión masivo y sin precedentes por parte de la UE. En la primavera de 2023, el Banco Mundial estimó las necesidades de financiación para reconstruir Ucrania en 383.000 millones de euros. Más recientemente, la cuarta Evaluación Rápida de Daños y Necesidades, elaborada conjuntamente por el Banco Mundial, el Gobierno de Ucrania, la Comisión Europea (CE) y la ONU, estimaba

el coste total de la reconstrucción y la recuperación en 524.000 millones de dólares a lo largo de la próxima década, y unos daños directos de 176.000 millones a finales de diciembre de 2024.

La Comisión Europea ha reafirmado su apoyo a Kiev a través del Instrumento para Ucrania, dotado con 50.000 millones de euros, que financia la recuperación económica y la protección social. El instrumento permitirá a la UE proporcionar a Ucrania una ayuda financiera estable y previsible. Según funcionarios de la Comisión, la aplicación del plan para Ucrania avanza rápidamente, habiéndose entregado ya 16.000 millones de euros hasta la fecha. Según otras proyecciones, el importe destinado a la reconstrucción podría alcanzar el billón de dólares a largo plazo.

No hay que olvidar que el presupuesto de la UE se verá gravemente afectado por la gran ampliación hacia el Este, y se necesitarán nuevos fondos para compensar a los ganadores y perdedores netos y los cambios en las políticas redistributivas. Cumplir los criterios de adhesión a la UE podría exigir inversiones anuales sostenidas equivalentes al 3-5% del PIB de Ucrania durante la próxima década. Esto plantea a la UE cuestiones cruciales sobre la sostenibilidad financiera: mecanismos, estrategias, posibles fuentes (presupuestos de la UE, ayuda bilateral, inversiones del sector privado, reestructuración de la deuda o nuevos instrumentos financieros).

Queda por ver el impacto a corto y medio plazo de la inyección de fondos europeos en la industria de defensa y la economía de Ucrania. Por ejemplo, sólo en marzo de 2025 se aportaron 1.900 millones de euros para apoyar la defensa y la innovación ucranianas. En octubre de 2024, la UE acordó avanzar en el compromiso del G7 de apoyar la economía ucraniana con 45.000 millones de euros procedentes de los activos inmovilizados de Rusia.

El futuro ya está aquí, y está abierto. Hay mucho trabajo en marcha, ya que requiere un estrecho seguimiento y mejoras. Actos políticos de alto nivel dedicados a la

rápida recuperación y reconstrucción a largo plazo. Anteriormente, se celebraron varias Conferencias preparatorias para la recuperación de Ucrania (URC) en Lugano (julio de 2022), Londres (junio de 2023), Berlín (junio de 2024, que se centró en el seguimiento de la inversión privada), la Conferencia de Paz de Suiza (junio de 2024) o la URC2025 que tendrá lugar en Roma los días 10 y 11 de julio de 2025. De Lugano a Roma, los participantes deberán incluir un amplio abanico de partes interesadas: gobiernos, organizaciones internacionales, instituciones financieras, empresas, regiones o municipios. En particular, debe destacarse el papel de la sociedad civil y las comunidades locales. Su participación es crucial para garantizar que los esfuerzos de reconstrucción respondan a las necesidades reales sobre el terreno y fomenten un desarrollo auténtico y sostenible. La inclusión de sus puntos de vista dará lugar a políticas más eficaces e integradoras que reflejen las aspiraciones del pueblo ucraniano.

Además de la reconstrucción de posguerra, la plena integración en la UE exigirá transformaciones fundamentales en la gobernanza, los servicios públicos o la protección del medio ambiente. Por ello, su documento aborda cuestiones transversales de URC2025 como la gobernanza y el Estado de Derecho, los servicios sociales y las normas laborales, las infraestructuras, la energía, el medio ambiente, la sanidad o la educación.

El compromiso de España con la Ucrania de posguerra

En este contexto, la UE y España deben mantener su compromiso de apoyo a medio y largo plazo para la prosperidad de Ucrania y su progresiva integración en el marco económico europeo. Mención especial merece la contribución española a la ayuda humanitaria y a la cooperación. La ayuda dirigida hasta ahora a Ucrania en concepto de ayuda humanitaria ha sido "desinteresada". Hasta aho-

ra se ha canalizado a través de dos vías. En primer lugar, la ayuda humanitaria propiamente dicha. En segundo lugar, la ayuda urgente, destinada a los 3,6 millones de desplazados internos, que cubre tareas como el suministro eléctrico y la reparación de infraestructuras básicas.

Según datos del Gobierno español, la Cooperación Española destinó más de 100 millones de euros a la acción humanitaria en Ucrania entre febrero de 2022 y finales de 2024, y se han anunciado 10 millones adicionales. Además, se han destinado 400 millones de euros en ayuda financiera para la reconstrucción. A ello se suma el equipamiento militar y la formación de 7.000 soldados ucranianos en el marco de la misión EUAM.

El pasado mes de febrero, el presidente español Pedro Sánchez anunció un nuevo paquete de ayuda militar a Ucrania por valor de 1.000 millones de euros para 2025. Esta asignación financiera se enmarca en el Acuerdo Bilateral de Seguridad y Defensa y se suma a los más de 1.000 millones de euros concedidos el año pasado. Este acuerdo, firmado en mayo de 2024 y con una duración de 10 años, abarca ámbitos como la ayuda humanitaria, la reconstrucción del país y la búsqueda de una paz justa y duradera basada en el derecho internacional.

España debería seguir desarrollando la Hoja de Ruta Social para Ucrania en el marco de su futura adhesión a la UE. Más allá del componente de seguridad, el valor añadido significativo de España podría ser su contribución a la Europa Social. Esto significaría, en primer lugar, poner más recursos sobre el terreno (humanitarios, sociales, económicos); en segundo lugar, aumentar la presencia de actores e instituciones sociales; y en tercer lugar, una mayor implicación en las conferencias internacionales de paz.

En la Conferencia de Berlín, la oferta conjunta de reconstrucción de la UE dio luz verde a los Estados miembros para seguir adelante. Una de las principales tareas ahora será colmar las lagunas humanitarias y sociales causadas por el desmantelamiento de la Agencia de Desarrollo 2.0 de Estados Unidos por parte de la Administra-

ción Trump. Como consecuencia, los Estados miembros de la UE tendrán que aumentar las partidas presupuestarias. Asimismo, un objetivo específico para la Conferencia de Roma de junio de 2025 debería ser mejorar la coherencia de las acciones de la Plataforma de Donantes de Ucrania sobre el terreno. Especialmente en el ámbito social, los actores españoles (gobiernos y sindicatos) deberán aprovechar mejor las sinergias con otros actores como la Comisión Europea (DG EMPL y DG ENEST) o la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

INTRODUCCIÓN

Actores sociales y políticos en Ucrania: Reformas pendientes

por Zakhar Popovych

Ucrania se encuentra en una encrucijada histórica mientras reconstruye sus sistemas sociales y económicos en medio de la devastación de una guerra a gran escala y persigue su objetivo a largo plazo de integrarse en la Unión Europea (UE). Los retos y oportunidades de este proceso son complejos y tienen sus raíces en la singular historia de Ucrania, su estructura económica neoliberal y el impacto transformador de la guerra. Este documento de trabajo destaca los puntos clave de los sistemas jurídico, económico y social de Ucrania, haciendo hincapié en el potencial de integración desde la perspectiva de la Europa Social.

La guerra en curso no sólo ha causado un inmenso sufrimiento humano y daños económicos, sino que también ha reconfigurado profundamente el panorama social y político de Ucrania. El conflicto ha reforzado la unidad y la solidaridad nacionales, al tiempo que ha acelerado el proceso de desoligarquización e industrialización. Estos acontecimientos han creado una oportunidad para que Ucrania emprenda un camino más justo y equitativo hacia la reconstrucción y la integración en la UE.

Legislación ucraniana: Puntos fuertes y armonización con las normas de la UE

Contrariamente a lo que suele decirse, la legislación laboral y social ucraniana se ajusta en su mayor parte a las normas de la UE y a menudo las supera. En la mayoría de los ámbitos, la legislación ucraniana cumple o supera formalmente los requisitos mínimos establecidos por la UE, ofreciendo una sólida protección a los trabajadores, los derechos de los empleados y las actividades sindicales. Por ejemplo, el Código Laboral ucraniano incluye disposiciones más favorables a los trabajadores que las normas mínimas establecidas en las directivas de la UE. Esto refleja una base que, con una aplicación y cumplimiento adecuados, podría apoyar una integración rápida y significativa en el marco jurídico europeo.

Sin embargo, el reto no reside en la legislación, sino en su aplicación. Los recursos limitados, la escasa capacidad institucional y las desigualdades sistémicas dificultan la aplicación efectiva de estas leyes. Subsanan esta deficiencia es una prioridad fundamental para garantizar que el marco jurídico de Ucrania se traduzca en beneficios tangibles para su población.

El papel de la "corrupción": Mitos y realidades

El discurso sobre la corrupción en Ucrania refleja a menudo un doble rasero que alimenta el pensamiento colonial. Es innegable que la corrupción existe en Ucrania, pero no es exclusiva del país. La propia UE se enfrenta a la corrupción en sus Estados miembros, desde escándalos de contratación pública hasta evasión fiscal por parte de empresas multinacionales.

Sin embargo, la corrupción en Ucrania se utiliza a menudo como arma retórica para justificar la dinámica de poder desigual entre los miembros "más ricos" de la UE y sus vecinos "más pobres". Este juego de culpas oculta los problemas sistémicos e ignora el papel estructural de los sistemas financieros mundiales en la perpetuación de la desigualdad. En lugar de tratar la corrupción como un problema exclusivamente ucraniano, debería considerarse como parte de un reto más amplio y compartido que requiere cooperación y reformas por ambas partes.

Neoliberalismo: El desafío estructural a la integración de la UE

El principal obstáculo para la integración de Ucrania en la UE no radica en sus leyes ni en la corrupción, sino en su arraigado modelo económico neoliberal. Durante décadas, los oligarcas ucranianos -una poderosa clase de propietarios de grandes empresas- han configurado las

políticas fiscales en su beneficio. A través de mecanismos legales, se han asegurado tipos impositivos extremadamente bajos para sí mismos, al tiempo que trasladaban la carga fiscal a los empleados a través de los impuestos sobre la renta, el IVA y los impuestos especiales. Se crea así un "paraíso neoliberal" en el que predominan la desregulación y la baja fiscalidad para las grandes empresas autóctonas, pero que agrava la desigualdad económica y la pobreza.

En particular, este modelo es exclusivo. Aunque beneficia a las empresas ucranianas locales, sólo se extiende parcialmente a los inversores europeos y norteamericanos, que a menudo califican su exclusión de estos privilegios de "corrupción". Este sistema no sólo ha polarizado a la sociedad ucraniana, sino que también ha obstaculizado el desarrollo industrial y ha profundizado los desequilibrios estructurales de la economía, alejando a Ucrania de los estándares de la UE.

La guerra y la oportunidad

La guerra a gran escala ha cambiado drásticamente la trayectoria económica de Ucrania, abriendo una ventana de oportunidades para la transformación. En los dos últimos años, las medidas de emergencia han acelerado la industrialización y han introducido niveles de imposición sin precedentes sobre los oligarcas. Por primera vez, la élite empresarial ucraniana ha reconocido la necesidad de contribuir a la estabilidad del Estado invirtiendo en las industrias locales y apoyando la educación, la tecnología y las infraestructuras sociales. Este cambio refleja una nueva comprensión de que su supervivencia a largo plazo depende de la supervivencia y prosperidad del Estado ucraniano.

Al mismo tiempo, el gobierno ucraniano está más dispuesto que nunca a adoptar las reformas exigidas por la UE para asegurarse el apoyo financiero y militar. Esta dinámica crea una alineación de intereses única que po-

dría permitir a Ucrania integrarse rápidamente en la UE, siempre que se apliquen las políticas adecuadas.

*Colaboración con las instituciones de la UE:
Comisión, SEAE, Parlamento Europeo*

En el contexto actual de integración de Ucrania en la UE, es esencial reforzar la coordinación sobre el terreno. Esta colaboración puede tener dos efectos positivos: por un lado, mayor eficacia y mejores resultados, y por otro, la progresiva adaptación de los gobiernos estatales y locales ucranianos a las normas y procedimientos de la UE.

El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) se coordina con la Comisión y las delegaciones nacionales desplegadas en Kiev. La Delegación de la UE, con más de 50 personas, y la misión consultiva de la UE en el marco de la PESD (seguridad/defensa) aportan experiencia y supervisión. El SEAE también actúa en el ámbito social: ayuda humanitaria, seguridad social y digitalización. Sin embargo, los resultados podrían mejorarse, por ejemplo, en los ámbitos de los desplazados internos y la reintegración de los veteranos (el millón de personas que regresan de la guerra); o en los programas de educación y formación. Actualmente, hay margen de mejora en la respuesta rápida y la acción a corto plazo.

Un camino hacia la integración

La integración de Ucrania en la UE no sólo es posible, sino cada vez más factible debido al cambiante panorama político y económico. La guerra ha creado una oportunidad única para que Ucrania redefina su contrato social y siga un camino más justo y equitativo hacia el desarrollo. Adoptando los principios de la Europa Social -un enfoque que da prioridad a la justicia social, la solidaridad y el desarrollo sostenible- Ucrania pue-

de construir una sociedad más integradora y próspera para todos sus ciudadanos.

Este documento de trabajo ha destacado los puntos fuertes y débiles de los sistemas jurídico, económico y social de Ucrania, haciendo hincapié en el potencial de integración desde la perspectiva de la Europa Social. Aunque siguen existiendo desafíos, la guerra también ha creado un impulso para el cambio que no debe desaprovecharse. Colaborando con sus socios europeos, Ucrania puede aprovechar esta oportunidad para construirse un futuro mejor y contribuir a la visión de una Europa Social que beneficie a todos sus miembros.

1

PERSPECTIVAS DE LA MODERNIZACIÓN ECONÓMICA

por Zakhar Popovych

RECURSOS NATURALES

Ucrania, aproximadamente 1,2 veces el tamaño de España, está situada en el extremo oriental de Europa y tiene un clima continental moderado. Aunque gran parte del país es bastante más frío que la Península Ibérica, las temperaturas estivales en Yalta se asemejan mucho a las de Barcelona, siendo normalmente entre 1 y 2 grados más frescas.

El país cuenta con suelos excepcionalmente fértiles de chernozem o "tierra negra", que cubren cerca de dos tercios de su territorio, ideales para cereales y oleaginosas. Ucrania es el primer exportador de semillas y aceite de girasol, así como uno de los mayores exportadores de cereales, carne de ave, etc. España es ahora el segundo importador de productos ucranianos, después de Polonia.

Ucrania también posee importantes recursos minerales, como mineral de hierro, carbón, manganeso, titanio y uranio, que históricamente han sustentado sectores industriales sólidos como la construcción de maquinaria, la metalurgia y los productos químicos. Actualmente, las principales exportaciones no agrícolas de Ucrania son el mineral de hierro y los productos siderúrgicos. Aunque Ucrania posee importantes yacimientos de minerales de tierras raras, su desarrollo se ve obstaculizado por datos geológicos obsoletos -ya que estos yacimientos no se han explotado ni evaluado adecuadamente en los últimos años-, así como por considerables retos tecnológicos, medioambientales y de infraestructuras¹.

DESINDUSTRIALIZACIÓN Y DESPOBLACIÓN DE UCRANIA EN PERSPECTIVA COMPARADA

En el momento de obtener la independencia en 1991, Ucrania no era simplemente un país agrícola, sino que se consideraba un Estado industrial muy desarrollado, con fuertes industrias de construcción de maquinaria, metalurgia y química que contribuían significativamente a su economía.

A pesar de estas ventajas naturales, Ucrania se ha enfrentado a importantes retos económicos y demográficos desde su independencia. El país ha sufrido una grave desindustrialización, y la industria manufacturera ha pasado de representar el 45% del PIB en 1992 a sólo el 8% en 2022. Las industrias pesadas y de construcción de maquinaria, antaño prósperas, han decaído en gran medida, siendo sustituidas por una economía cada vez más dependiente de la agricultura y la exportación de materias primas. Además, Ucrania ha sufrido un declive demográfico sostenido debido a las bajas tasas de natalidad, la elevada mortalidad y la emigración, exacerbadas por la inestabilidad geopolítica y la guerra.

La guerra en curso ha estimulado una reactivación industrial parcial, sobre todo en la producción de armas y otros sectores de apoyo al

esfuerzo bélico. Sin embargo, la sostenibilidad a largo plazo de este crecimiento militar sigue siendo incierta.

Si bien Ucrania sigue siendo un país estratégicamente importante con un vasto potencial económico, para desbloquear un crecimiento sostenible se requerirá una inversión sustancial en revitalización industrial, desarrollo de infraestructuras y políticas sociales destinadas a invertir las tendencias de despoblación.

En 1991, cuando Ucrania obtuvo la independencia, tenía una población de 51,6 millones de habitantes, superando los 39,1 millones de España en aquel momento. Sin embargo, debido a la emigración y al declive demográfico, la población actual de Ucrania se estima en 37 millones de habitantes², lo que equivale aproximadamente al 76% de los 48,9 millones de españoles actuales, una cifra cercana a la población de España en 1991.

Antes de obtener la independencia en 1991, los resultados económicos de Ucrania eran más comparables a los de los principales países de la UE y superaban con creces los de naciones de Europa del Este como Polonia y Rumanía, que más tarde se incorporaron a la UE.

En 1991, el Producto Interior Bruto (PIB) per cápita de Ucrania, ajustado a la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA), era de aproxi-

madamente 20.172 dólares³. En comparación, el PIB PPA per cápita de Polonia era de 12.110 dólares, y el de Rumanía, de 14.677 dólares. Entre los países de la UE en aquel momento, España tenía un PIB PPA per cápita de 31.726 dólares, mientras que el de Portugal era de 27.856 dólares. Esto significa que el PIB per cápita PPA de Ucrania era aproximadamente el 64% del de España en 1991.

Sin embargo, tras el colapso de la Unión Soviética, la economía ucraniana sufrió graves crisis, como hiperinflación, desindustrialización e inestabilidad política. Desde entonces, el PIB per cápita PPA de Ucrania nunca ha superado los 19.000 dólares, y su estimación para 2024 es de 17.250 dólares, lo que supone sólo el 35% del nivel actual de España.

En términos de tamaño económico global, el PIB (PPA) de Ucrania en 1992 se estimaba en 416.000 millones de dólares, superando a Holanda y alcanzando aproximadamente el 60% del PIB de España en aquel momento. A lo largo de los años, el PIB (PPA) de Ucrania nunca ha superado los 750.000 millones de dólares. En 2024, se estima en 655.000 millones de dólares, lo que representa aproximadamente el 24% del PIB de España y el 45% del PIB de los Países Bajos.

Antes de obtener la independencia, Ucrania era una gran potencia industrial de la Unión Soviética, con

fuertes industrias de construcción de maquinaria y alta tecnología. Según las evaluaciones del Deutsche Bank de 1990⁴, Ucrania era una de las repúblicas soviéticas más potentes económicamente. Más allá de su potencia agrícola, que representaba el 46% de la producción agrícola soviética, Ucrania poseía también una base industrial diversificada y vastos yacimientos minerales. Ucrania tenía un grado de industrialización superior al de Rusia, con un fuerte sector de construcción de maquinaria, metalurgia e industrias químicas que desempeñaban un papel crucial en su economía. Además, Ucrania contaba con mejores infraestructuras, como una red de transportes más desarrollada, sistemas ferroviarios de mayor densidad e instalaciones industriales modernas. Aunque el grado de autosuficiencia de Ucrania en bienes industriales era ligeramente inferior al de Rusia, seguía superando a todas las demás repúblicas soviéticas en este aspecto.

Ucrania también desempeñó un papel clave en la industria pesada soviética y en la producción de materiales. El país representaba aproximadamente un tercio de la producción total de acero soviético y era un importante centro de fabricación de metales ferrosos y no ferrosos. Su industria pesada incluía la construcción de locomotoras y otros productos

industriales avanzados. En el sector químico, Ucrania aportaba alrededor del 20% de la producción total de carbón y productos químicos básicos de la Unión Soviética, incluidos fertilizantes y fibras sintéticas. Además, el sector de la ingeniería mecánica de Ucrania produjo alrededor del 20% de la producción industrial total de la URSS, consolidando aún más su estatus de centro crítico para el desarrollo industrial soviético.

Además de su potente industria pesada, Ucrania era también un productor clave de bienes de consumo dentro de la Unión Soviética. Su industria ligera desempeñó un papel importante en el suministro de electrodomésticos y aparatos electrónicos, representando aproximadamente el 12% de la producción de frigoríficos de la Unión Soviética y el 34% de sus televisores. La industria automovilística ucraniana también contribuyó de forma importante, sobre todo en la producción de motocicletas y coches pequeños, muy utilizados en toda la URSS. Estos sectores pusieron de relieve el papel de Ucrania no sólo como potencia industrial, sino también como importante proveedor de bienes de consumo duraderos dentro de la economía soviética.

Sin embargo, en la década de 1990, las políticas extractivistas aplicadas por los oligarcas ucranianos locales y las empresas multinacion-

ales empujaron a Ucrania a abandonar sus industrias de construcción de maquinaria e integrarse en el mercado mundial principalmente como proveedor de materias primas, sobre todo cereales y productos agrícolas, mineral de hierro y hierro, así como amoníaco y otros productos químicos básicos. Este último sector sufrió un duro revés cuando la subida de los precios del gas paralizó prácticamente la producción de amoníaco. Estas políticas, combinadas con la inestabilidad económica y los choques externos, impidieron un crecimiento sostenido.

Este cambio en las prioridades económicas de las élites gobernantes de Ucrania provocó una profunda transformación estructural de la industria del país. A principios de la década de 1990, la construcción de maquinaria era el sector industrial dominante, con aproximadamente el 31% de la producción industrial, mientras que la metalurgia aportaba alrededor del 10%. Sin embargo, en la década de 2000, la metalurgia había superado a la construcción de maquinaria como industria líder, contribuyendo con más del 38% de la producción industrial debido a la demanda mundial de materias primas y al declive de la producción industrial nacional. Mientras tanto, la parte de la construcción de maquinaria en la producción industrial

cayó por debajo del 10%, lo que refleja el declive a largo plazo del sector y la tendencia general a la desindustrialización de Ucrania.

En la década de 2010-2020, la agricultura se convirtió en el sector dominante: las exportaciones agrícolas representaron el 41% de las exportaciones totales⁵ y la agricultura contribuyó al 8,2% del PIB en 2022⁶ (en algunos años incluso superó el 12%).

Además, el valor añadido manufacturero en Ucrania ha disminuido drásticamente, pasando del 45% del PIB en 1992 a sólo el 8% en 2022⁷, lo que ilustra la grave contracción del sector industrial y el cambio hacia un modelo económico extractivo. Así, si a mediados de la década de 1990 Ucrania estaba dos veces más industrializada que España según este indicador, ahora se encuentra significativamente por detrás de España. Esta transición marcó un cambio significativo de una economía industrializada hacia un modelo más extractivo y orientado a la exportación.

MÁS ALLÁ DE LAS MÉTRICAS ECONÓMICAS: NIVELES DE VIDA Y SOCIALES

Aunque el PIB per cápita y otros indicadores económicos son medidas esenciales del bienestar, no captan

plenamente las diferencias en la calidad de vida. En 1990, Ucrania tenía cobertura sanitaria universal, casi pleno empleo y amplios servicios sociales que proporcionaban a los ciudadanos un nivel básico de seguridad. Las tasas de educación y alfabetización eran elevadas, y la vivienda era asequible, aunque a menudo en mal estado. El transporte público estaba muy extendido y era barato.

En términos de desarrollo humano, en 1990 el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Ucrania era de 0,725, situándose por encima de Portugal (0,703) pero ligeramente por debajo de España (0,762). En 2021, el IDH de Ucrania había aumentado a 0,773, pero España (0,904) y Portugal (0,866) habían ampliado la brecha, lo que refleja diferencias en la estabilidad económica a largo plazo, la calidad de la atención sanitaria y las protecciones sociales⁸.

La esperanza de vida también ha experimentado una divergencia significativa. En 1990, la esperanza de vida al nacer en Ucrania era de 70 años, frente a los 77 de España y los 75 de Portugal. En 2021, la esperanza de vida en Ucrania era de 73,4 años (68,4 para los hombres y 78,3 para las mujeres), mientras que España alcanzaba los 84,0 años (81,2 para los hombres y 86,7 para las mujeres), y Portugal los 82,4 años (79,5 para los hombres y 85,2 para las mujeres)⁹.

Estas cifras ponen de manifiesto cómo las disparidades en los sistemas sanitarios, la estabilidad socio-económica y las condiciones de vida han aumentado con el tiempo.

A diferencia de España y Portugal, Polonia y Rumanía comparten una transformación postsocialista más comparable con Ucrania. En 1990, el IDH de Polonia era de 0,726, casi idéntico al de Ucrania (0,725), mientras que el de Rumanía era ligeramente inferior (0,708). Sin embargo, en 2021, el IDH de Polonia había aumentado hasta 0,881, y el de Rumanía hasta 0,821, dejando atrás a Ucrania con 0,773.

Una tendencia similar se observa en la esperanza de vida. En 1990, la esperanza de vida de Polonia era de 71 años, y la de Rumanía de 69 años, cerca de los 70 años de Ucrania. En 2021, Polonia había aumentado a 78,3 años (74,4 para los hombres, 82,3 para las mujeres), y Rumanía a 76,6 años (72,8 para los hombres, 80,7 para las mujeres), mientras que Ucrania se mantenía en 73,4 años.

Polonia y Rumanía sufrieron dificultades económicas en los años noventa, pero se beneficiaron de la adhesión a la UE en la década de 2000, que propició la inversión extranjera, el desarrollo de infraestructuras y las reformas institucionales. En cambio, la inestabilidad económica y política de Ucrania, la falta de reformas de-

cisivas y el prolongado dominio oligárquico obstaculizaron el progreso. Mientras que Polonia y Rumanía mejoraron notablemente sus servicios públicos y protecciones sociales gracias a las reformas impulsadas por la UE, Ucrania tuvo dificultades.

La educación sigue siendo uno de los puntos fuertes de Ucrania. En 2021, su tasa bruta de matriculación en educación terciaria fue del 83,4%, lo que refleja un fuerte compromiso con la educación superior. Polonia y Rumanía tenían niveles similares -75,1% en Polonia y 73,4% en Rumanía-, pero sus instituciones educativas gozan de mayor reconocimiento internacional y ofrecen más oportunidades de movilidad y empleo dentro de la UE.

Estos indicadores muestran que, si bien en el pasado Ucrania era comparable o incluso superior a Portugal y estaba a la par con Polonia y Rumanía en desarrollo humano, desde entonces se ha quedado rezagada debido a la inestabilidad económica, la desindustrialización y los problemas sistémicos de gobernanza. Mientras tanto, Polonia y Rumanía, gracias a la integración en la UE, el rápido crecimiento económico y las reformas institucionales, han mejorado considerablemente su nivel de vida.

LAS ASPIRACIONES EUROPEAS DE UCRANIA Y LA REALIDAD DE LA INTEGRACIÓN

Ucrania accedió a la independencia en 1991 con una base industrial comparable a la de muchos países de la UE - posiblemente superior a la de España en términos de industria pesada - pero con un nivel mucho más bajo de disponibilidad de bienes de consumo y de nivel de vida en general. Esta disparidad suscitó un amplio apoyo público a la idea de separarse de la Unión Soviética y buscar la integración en la Unión Europea, que se veía como el camino hacia la modernización económica y la mejora de la calidad de vida.

El objetivo de la integración en la UE era fundamental para la identidad postsoviética de Ucrania. Fue la principal justificación de las reformas de mercado y una fuente clave de legitimidad para las élites gobernantes del país. Sin embargo, aunque la opinión pública apoyaba abrumadoramente la integración europea, ni los dirigentes ucranianos ni los de la UE la persiguieron nunca con pleno compromiso, salvo quizá en momentos de euforia a principios de los años noventa y tras el comienzo de la invasión a gran escala de Rusia en 2022, que modificó significativamente las prioridades geopolíticas.

Cualquier desviación percibida de la promesa europea fue recibida con frustración pública, que culminó en la Revolución Euromaidán de 2014. Sin embargo, en la práctica, el camino de Ucrania hacia la integración en la UE fue lento y careció de un compromiso estratégico claro. Solo a raíz de la guerra con Rusia se ha intensificado la voluntad política de integración real en el proyecto europeo, aunque persisten muchos retos estructurales.

POLÍTICAS OLIGÁRQUICAS DE ACUMULACIÓN PRIMARIA

Antes de obtener la independencia, Ucrania formaba parte de la Unión Soviética, donde todas las empresas industriales eran propiedad del Estado y no había propietarios de capital significativo, salvo algunos "millonarios clandestinos" criminales, pero incluso sus fortunas eran relativamente pequeñas en comparación con el tamaño de la economía.

La principal acumulación de capital por parte de las grandes empresas ucranianas, comúnmente denominadas oligarcas, se logró en gran medida mediante la privatización de activos estatales en condiciones muy poco transparentes y de explotación. Antes de esto, los futuros oligarcas también obtuvier-

on acceso a grandes créditos de los bancos estatales a tipos de interés casi nulos durante la hiperinflación, lo que les permitió acumular capital rápidamente mientras disminuía el valor real de los reembolsos. Uno de los mecanismos más significativos de este proceso fue la privatización de bonos, introducida a principios de los años noventa. En teoría, este sistema pretendía garantizar que cada ciudadano ucraniano recibiera una parte de la riqueza nacional mediante la distribución de vales de privatización que podían canjearse por acciones de empresas estatales. Sin embargo, en la práctica, se convirtió en una herramienta para la transferencia masiva y rápida de riqueza a manos de una pequeña élite.

La mayoría de los ciudadanos de a pie quedaron en una situación imposible: al carecer de conocimientos financieros, experiencia con los mercados o fuentes inmediatas de ingresos, no podían tomar decisiones de inversión con conocimiento de causa. Los más afortunados y con mayores conocimientos financieros consiguieron vender sus vales -a menudo a una fracción de su valor real- a especuladores, obteniendo al menos alguna compensación. Sin embargo, muchos otros se aferraron a sus bonos y no recibieron nada, ya que las empresas en las que invirtieron quebraron, fueron privatizadas

por personas con información privilegiada o manipuladas para que no obtuvieran beneficios, o simplemente perdieron sus activos debido a planes fraudulentos.

El marco jurídico de la privatización fue explotado sistemáticamente por grupos oligárquicos, que aprovecharon sus conexiones políticas para adquirir vastos activos industriales por un precio muy inferior a su valor real de mercado. En muchos casos, las empresas estatales se transferían gratuitamente o mediante subastas amañadas en las que sólo podían participar licitadores preseleccionados. Otra táctica habitual eran las quiebras artificiales, en las que una empresa estatal se endeudaba -a menudo con entidades controladas por los mismos oligarcas- antes de ser privatizada a un precio simbólico.

Una vez que los oligarcas se hicieron con el control de industrias clave, configuraron un sistema fiscal y regulador que protegía su riqueza al tiempo que trasladaba la carga fiscal a los trabajadores y las pequeñas empresas. Utilizando cuentas en paraísos fiscales y lagunas legales, las grandes empresas evadieron impuestos casi por completo, mientras que los servicios públicos y las infraestructuras seguían estando crónicamente infradotados. Mientras tanto, la influencia política de los oligarcas

garantizaba la represión de la competencia, impidiendo el surgimiento de empresas independientes o industrias innovadoras.

Sin embargo, el proceso de acumulación oligárquica no fue únicamente producto de la mala gestión económica y la corrupción internas. Las políticas económicas de las principales naciones industrializadas, en particular la Unión Europea y los países del G7, desempeñaron un papel decisivo en la configuración de la trayectoria económica de Ucrania. Mientras los gobiernos occidentales impulsaban la liberalización de los mercados ucranianos para permitir la entrada de sus bienes de consumo, bloqueaban activamente la entrada de productos industriales ucranianos en sus propios mercados mediante aranceles y barreras no arancelarias.

Por ejemplo, la UE mantuvo elevados aranceles sobre los productos metalúrgicos y químicos ucranianos, lo que dificultó la competencia de los fabricantes ucranianos. En 1994, la UE impuso medidas antidumping definitivas a las importaciones de arrio de hematites procedentes de Ucrania, junto con restricciones similares a Rusia, Polonia y Brasil. Estos derechos se calcularon como un gravamen variable, lo que garantizaba que los exportadores ucranianos no pudieran competir eficazmente en los mercados europeos¹⁰.

Más allá de la metalurgia, la industria química ucraniana también fue objeto de numerosas investigaciones antidumping a lo largo de la década de 1990 y principios de la de 2000, lo que limitó aún más el acceso al mercado europeo. El hecho de que Ucrania careciera entonces del estatuto de economía de mercado (EEM) llevó a la UE a utilizar metodologías alternativas para determinar los márgenes de dumping, lo que a menudo condujo a la imposición de derechos excesivamente elevados que restringieron las exportaciones ucranianas¹¹.

Además, la maquinaria y los equipos eléctricos ucranianos se enfrentaban a importantes restricciones comerciales en los mercados de la UE. Aunque los tipos arancelarios específicos variaban, la UE imponía elevados derechos de importación y barreras de certificación técnica que dificultaban la entrada de los fabricantes ucranianos en el mercado europeo, aun cuando los bienes de consumo europeos -como los automóviles (que, al mismo tiempo, estaban sujetos a los aranceles ucranianos, lo que restringía las importaciones y protegía a los fabricantes locales de automóviles), los productos electrónicos y los electrodomésticos- encontraban barreras mínimas para entrar en Ucrania. Esto condujo a una rápida desindustrialización de la base de producción

nacional ucraniana y a una mayor dependencia de las importaciones extranjeras¹².

Más allá de la política comercial, instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) aprovecharon la difícil situación económica de Ucrania para impulsar políticas que socavaron el potencial industrial y tecnológico del país. Las condiciones de los préstamos del FMI a menudo incluían la privatización de las empresas estatales restantes, la desregulación, medidas de austeridad y restricciones a las subvenciones estatales para la producción industrial. Los programas de ajuste estructural del Banco Mundial animaron aún más a Ucrania a abandonar las industrias de alta tecnología y la ingeniería en favor de integrarse en la economía mundial como proveedor de materias primas¹³.

Aunque los oligarcas ucranianos apoyaban de cara al exterior la inversión extranjera directa (IED), en la práctica se aseguraban de que dicha inversión sólo fuera posible en asociación con un oligarca ucraniano establecido. Aunque el capital extranjero no estaba restringido legalmente, un sistema burocrático intencionadamente complejo -similar al sistema Licence Raj¹⁴ de la India posterior a la independencia- impedía de hecho

que los inversores extranjeros independientes operaran en Ucrania. El sistema de concesión de licencias implicaba numerosos permisos, normativas poco claras y retrasos burocráticos, lo que hacía casi imposible que las empresas extranjeras se establecieran sin un socio local que pudiera sortear el sistema mediante influencias políticas y administrativas. Cuando los expertos occidentales hablan de "corrupción en Ucrania", la mayoría de las veces se refieren a este entorno burocrático intencionadamente complejo, que funcionaba de forma similar al sistema de "Licence Raj" en India tras la independencia. En lugar de ser una serie de sobornos aislados, este sistema era un medio estructurado de restringir la competencia y mantener el control oligárquico sobre industrias clave, obligando a los inversores externos a confiar en las élites políticas y económicas establecidas. Este sistema garantizaba que la inversión extranjera no amenazara el dominio oligárquico, sino que reforzara su control sobre sectores clave de la economía. Al parecer, algunos oligarcas dijeron con sorna a los inversores extranjeros que no eran bienvenidos: "Saquemos este país nosotros mismos".

Estas políticas garantizaron que Ucrania permaneciera atrapada en un modelo económico basado

en la exportación de materias primas, suministrando principalmente metales, productos agrícolas y otros productos básicos al mercado mundial, al tiempo que se le impedía desarrollar sus propias industrias competitivas. El resultado fue la eliminación sistemática del potencial de Ucrania como competidor industrial. En lugar de convertirse en un productor independiente de bienes de alto valor, Ucrania se vio empujada gradualmente al papel de economía periférica dependiente de las exportaciones de materias primas y de las importaciones de manufacturas extranjeras.

Aunque los oligarcas nacionales desempeñaron un papel clave en la consolidación del poder económico, sus acciones se vieron facilitadas en gran medida por las políticas económicas impuestas por las instituciones y los gobiernos occidentales, que favorecieron sistemáticamente el capital y los bienes de consumo extranjeros en detrimento del desarrollo industrial de Ucrania. Esta presión económica externa, combinada con los intereses egoístas de la élite política y empresarial ucraniana, hizo que la modernización industrial del país se retrasara o se abandonara por completo, dejando a Ucrania vulnerable a las crisis económicas y a la dependencia externa.

EL IMPERIALISMO RUSO Y LA CONCIENCIA POLÍTICA DE LOS OLIGARCAS UCRANIANOS

En los años noventa, la mayoría de las élites ucranianas y las clases capitalistas emergentes se centraban principalmente en el autoenriquecimiento mediante el saqueo de la propiedad estatal. Sin embargo, a finales de la década, algunos segmentos de la élite reconocieron la necesidad de crear instituciones estatales que proporcionaran cierto grado de seguridad, especialmente ante el posible resurgimiento de las ambiciones imperiales rusas. A pesar de estas preocupaciones, muchas élites ucranianas seguían esperando que la OTAN y la UE integraran a Ucrania como socio igualitario, una perspectiva que finalmente no se materializó. En consecuencia, Ucrania siguió siendo vulnerable.

Una de las decisiones más significativas que afectaron a la seguridad a largo plazo de Ucrania fue su acuerdo de renunciar al tercer arsenal nuclear más grande del mundo, tras la disolución de la Unión Soviética. A cambio, Ucrania firmó el Memorando de Budapest (1994)¹⁵, en virtud del cual Rusia, Estados Unidos y el Reino Unido garantizaban a Ucrania su integridad territorial y su seguridad. Sin embargo, estas garantías resultaron más simbólicas que ejecutables.

Hasta 2014, este precario equilibrio se mantuvo, ya que Rusia carecía de capacidad militar para una invasión directa, mientras que Ucrania aplicaba una política exterior multivectorial, intentando equilibrar sus relaciones tanto con Rusia como con la Unión Europea. Sin embargo, al empeorar la situación financiera de Ucrania, aumentaron las presiones externas tanto de la UE como de Rusia. Ambas partes buscaban el alineamiento económico unilateral de Ucrania, ya fuera mediante un Acuerdo de Asociación con la UE o la adhesión a la Unión Aduanera dirigida por Rusia. Cuando la Canciller Angela Merkel y otros líderes de la UE se negaron a ofrecer una ayuda financiera sustancial, Ucrania se enfrentó a una crisis económica inminente. Como resultado, el gobierno del Presidente Viktor Yanukovich pospuso la firma del Acuerdo de Asociación con la UE y en su lugar obtuvo un préstamo de Rusia. Esta decisión, percibida como un alejamiento simbólico de la integración europea, provocó la Revolución Euromaidán, que en última instancia condujo a la destitución de Yanukovich.

Rusia explotó la inestabilidad subsiguiente lanzando una intervención militar, que condujo a la anexión de Crimea¹⁶ y al estallido de la guerra en las regiones de Donetsk y Luhansk. Estos acontecimientos

conmocionaron tanto a la opinión pública como a la élite política ucranianas. La experiencia de la ocupación rusa demostró a los oligarcas ucranianos la precariedad de sus activos económicos bajo control ruso. Los derechos de propiedad de las empresas en los territorios ocupados fueron violados sistemáticamente, lo que llevó incluso a oligarcas que anteriormente habían mantenido estrechos vínculos con Rusia a reconocer la necesidad de un Estado ucraniano independiente. Los propietarios de grandes empresas -incluidas empresas industriales y agrícolas, bancos, redes de venta al por menor, plataformas en línea y empresas de logística- se dieron cuenta de que sus operaciones comerciales dependían de la protección proporcionada por las instituciones estatales de Ucrania. Esto fue especialmente evidente en empresas como Nova Poshta ("el UPS de Ucrania") y Rozetka ("el Amazon de Ucrania"), que adoptaron una postura cada vez más patriótica.

A pesar del creciente reconocimiento de la necesidad de un Estado y unas fuerzas armadas fuertes, los oligarcas ucranianos se resistieron a pagar los impuestos necesarios para sostener estas instituciones. Persistieron las prácticas de transferencia de beneficios en los sectores del mineral de hierro y las exportaciones agrícolas, y sólo se registraron

avances mínimos hacia una fiscalidad justa de las grandes empresas. Rusia, observando la lentitud de la construcción del Estado ucraniano, asumió que el tiempo estaba de su lado. Moscú creía que Ucrania acabaría derrumbándose bajo la presión económica de la guerra en Donbás y la continua corrupción oligárquica.

Cuando Volodymyr Zelensky fue elegido presidente en 2019, el Kremlin lo interpretó como una señal del colapso político ucraniano, anticipando un gobierno debilitado que podría negociar un acuerdo. Sin embargo, la negativa de Zelensky a reconocer a los "representantes" de Donbás designados por Rusia en el sistema político de Ucrania echó por tierra estas expectativas. En su lugar, su administración aplicó políticas encaminadas a aumentar la transparencia, reducir la corrupción e imponer una fiscalidad justa a los oligarcas, junto con un renovado énfasis en el fortalecimiento de las fuerzas armadas. Estas acciones indicaron a Putin que Ucrania no estaba al borde de la implosión, lo que le llevó a escalar hacia una invasión a gran escala en 2022.

La invasión a gran escala de Rusia en 2022 tuvo un impacto catastrófico en el sector industrial de Ucrania. Los ataques selectivos contra centrales eléctricas, redes de transporte e instalaciones industriales provoca-

ron un fuerte descenso de la capacidad de producción. Muchas fábricas se vieron obligadas a interrumpir sus operaciones debido a los cortes de energía, la falta de materias primas y los problemas logísticos asociados a la interrupción de las cadenas de suministro. El bloqueo de los puertos ucranianos del Mar Negro restringió aún más las exportaciones, lo que provocó graves pérdidas económicas en las industrias dependientes de los mercados extranjeros.

La guerra también agravó la escasez de mano de obra, ya que millones de ucranianos huyeron a los países vecinos y muchos trabajadores cualificados se alistaron en las fuerzas armadas. En consecuencia, muchas industrias tuvieron dificultades para mantener unos niveles de producción mínimos. Centros industriales enteros de regiones como Donetsk, Luhansk y Zaporizhzhia sufrieron daños irreversibles, y algunas instalaciones quedaron reducidas a escombros.

SERVICIOS DE TI Y POLÍTICAS DE DIGITALIZACIÓN

A principios de la década de 2000, Ucrania sufría una importante brecha digital con respecto a los estándares europeos, sobre todo en lo que se refiere al acceso a Internet de banda ancha. Sin embargo, el país me-

joró rápidamente su infraestructura de Internet, logrando una amplia cobertura a través de una banda ancha asequible -sustancialmente más barata que la media europea- y redes de datos móviles fiables y baratas. Estos avances, unidos a una aplicación laxa de los derechos de autor, permitieron a los ucranianos un acceso casi ilimitado a materiales de investigación y productos culturales a un coste mínimo.

Este desarrollo de infraestructuras sentó las bases para el rápido crecimiento de la industria de TI de Ucrania, que surgió como una notable excepción dentro de un sector industrial por lo demás vulnerable, especialmente en medio de la continua agresión rusa. En 2021, Ucrania se había establecido firmemente como un importante centro mundial de externalización de servicios de TI, beneficiándose de una mano de obra altamente cualificada y unos costes laborales competitivos. El sector generaba más de 7.000 millones de dólares anuales en ingresos de exportación y empleaba a unos 300.000 profesionales de TI.

La invasión de 2022 afectó inevitablemente a este crecimiento, provocando el primer descenso notable de las exportaciones ucranianas de servicios de TI, con una disminución de los ingresos de alrededor del 5% en 2023.¹⁷ No obstante, el sector hizo

gala de una capacidad de adaptación excepcional al pasar rápidamente al trabajo a distancia y aprovechar las redes de apoyo internacionales para mantener la continuidad operativa.

Un elemento clave para reforzar la resiliencia digital de Ucrania han sido las iniciativas gubernamentales de digitalización, en particular las dirigidas por el Ministerio de Transformación Digital. La introducción de la plataforma Diia -un portal y una aplicación unificados que ofrecen más de 130 servicios públicos, como la identificación digital, el registro de empresas y la gestión de documentos- supuso un importante salto adelante en los servicios digitales estatales. En comparación con sus homólogos europeos, como Cl@ve y Administración Electrónica de España, la plataforma centralizada Diia de Ucrania destaca por su diseño integrado y centrado en el usuario.

En los últimos años, el uso de internet en Ucrania ha aumentado notablemente, con un 80 % de ucranianos que declaran utilizar internet a diario en 2023, frente al 72 % del año anterior. Este progreso indica el compromiso de Ucrania con la mejora de la accesibilidad digital, acercándola a las medias de la UE, donde el 94 % de los hogares tenía acceso a internet y el 80 % de las personas utilizaba internet a diario en 2024.¹⁸

A pesar de estos avances, persisten retos considerables. Aunque Ucrania cuenta con una amplia cobertura de red móvil, las suscripciones a la banda ancha fija siguen siendo de las más bajas de Europa, probablemente agravadas por la interrupción de la guerra y las dificultades económicas actuales. No obstante, la tasa de abonos a la banda ancha fija de Ucrania supera la media mundial y es muy superior a la de países como Túnez, Argelia y Marruecos, y se aproxima a la de Turquía.

Además, la alfabetización digital sigue estando desigualmente distribuida entre la población, lo que limita el pleno impacto social de estas iniciativas digitales. Aunque Ucrania mantiene un elevado número per cápita de especialistas en TI en relación con su población, la inversión sostenida en educación e infraestructuras digitales es crucial para garantizar la competitividad y la recuperación económica a largo plazo.

Así pues, aunque las políticas ucranianas de digitalización y del sector de las TI han mitigado eficazmente algunas perturbaciones causadas por la guerra, siguen siendo esenciales los esfuerzos e inversiones estratégicos continuos para capitalizar plenamente su potencial económico y social, en estrecha consonancia con la evolución de las pri-

oridades de la política industrial y de defensa de Ucrania.

EL GIRO DE UCRANIA HACIA LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y LA PRODUCCIÓN DE DEFENSA

Antes de la invasión a gran escala, el gobierno ucraniano consideraba la modernización militar como una cuestión de aumentar el gasto en defensa y comprar armas occidentales. El otrora potente complejo militar-industrial ucraniano, que había sido importante a finales de la era soviética, se consideraba tecnológicamente anticuado. En consecuencia, la política económica dio prioridad al desarrollo de Ucrania como "superpotencia agrícola", con el objetivo de utilizar las exportaciones agrícolas para financiar la adquisición de armamento.

Sin embargo, tras la invasión rusa a gran escala de 2022, la capacidad de Ucrania para resistir eficazmente y utilizar armamento de alta tecnología sorprendió tanto a los planificadores militares rusos como a los aliados occidentales. No obstante, el cauteloso y limitado suministro de armamento avanzado por parte de Occidente obligó a los dirigentes ucranianos a reconsiderar sus capacidades de defensa a largo plazo. Cada vez eran más conscientes de

que la producción, la investigación y el desarrollo militares autóctonos eran esenciales para la supervivencia. Aunque el sector de defensa ucraniano seguía algo anticuado, quedó claro que incluso una industria armamentística nacional moderada sería crucial para mantener la resistencia en una guerra prolongada.

Por primera vez en la historia postsoviética de Ucrania, se hicieron verdaderos esfuerzos para invertir en el desarrollo industrial nacional, principalmente en el sector de la defensa. Este creciente reconocimiento de la autosuficiencia industrial empujó gradualmente a los dirigentes ucranianos a adoptar una política industrial coherente y, finalmente, a considerar un enfoque más estructurado de la política de ciencia, tecnología e innovación. Aunque este proceso sigue siendo lento y está plagado de retos, la necesidad de una base industrial sostenible e impulsada por la tecnología se ha hecho cada vez más evidente para la supervivencia y el futuro desarrollo económico de Ucrania.

Ahora el gobierno ucraniano ha abandonado su enfoque económico de *laissez-faire*, reconociendo la necesidad de una intervención directa para sostener las industrias clave y evitar un mayor colapso económico. Este cambio supone un cambio significativo respecto a las

políticas económicas de antes de la guerra, que priorizaban la desregulación y la inversión extranjera sin una fuerte implicación del Estado en la planificación industrial.

Las principales políticas aplicadas son¹⁹:

- Apoyo estatal a la producción de defensa: La guerra subrayó la urgente necesidad de Ucrania de ser autosuficiente en la producción de armas. El gobierno amplió la fabricación nacional de drones, artillería y municiones para reducir la dependencia de los suministros occidentales. También se fomentaron las inversiones en empresas privadas de defensa, promoviendo un sector militar-industrial innovador y adaptable.
- Subvenciones para empresas reubicadas: Para evitar el colapso industrial en las zonas de primera línea, el gobierno proporcionó ayuda financiera a las empresas dispuestas a trasladar sus operaciones a regiones más seguras del oeste de Ucrania. Se crearon zonas económicas especiales para facilitar esta transición, ofreciendo exenciones fiscales y apoyo logístico a las empresas desplazadas.
- Protecciones comerciales y leyes de localización: En un esfuerzo

por estimular la producción local, el gobierno impuso normas de contratación pública que daban prioridad a los fabricantes ucranianos. Estas leyes pretendían garantizar que una mayor parte de los contratos públicos, sobre todo en defensa e infraestructuras, beneficiaran a las empresas nacionales. Sin embargo, sigue preocupando el cumplimiento de los acuerdos comerciales internacionales.

- Asociaciones estratégicas con países occidentales: Ucrania buscó activamente acuerdos de coinversión con sus aliados occidentales para modernizar industrias clave. La Comisión Europea y las instituciones financieras internacionales prometieron fondos para apoyar la recuperación industrial, centrándose en la producción de defensa, la seguridad energética y las infraestructuras de transporte²⁰.



Gráfico 1: Monthly estimate war damage to the Ukrainian economy.

Source: Kyiv School of Economics.

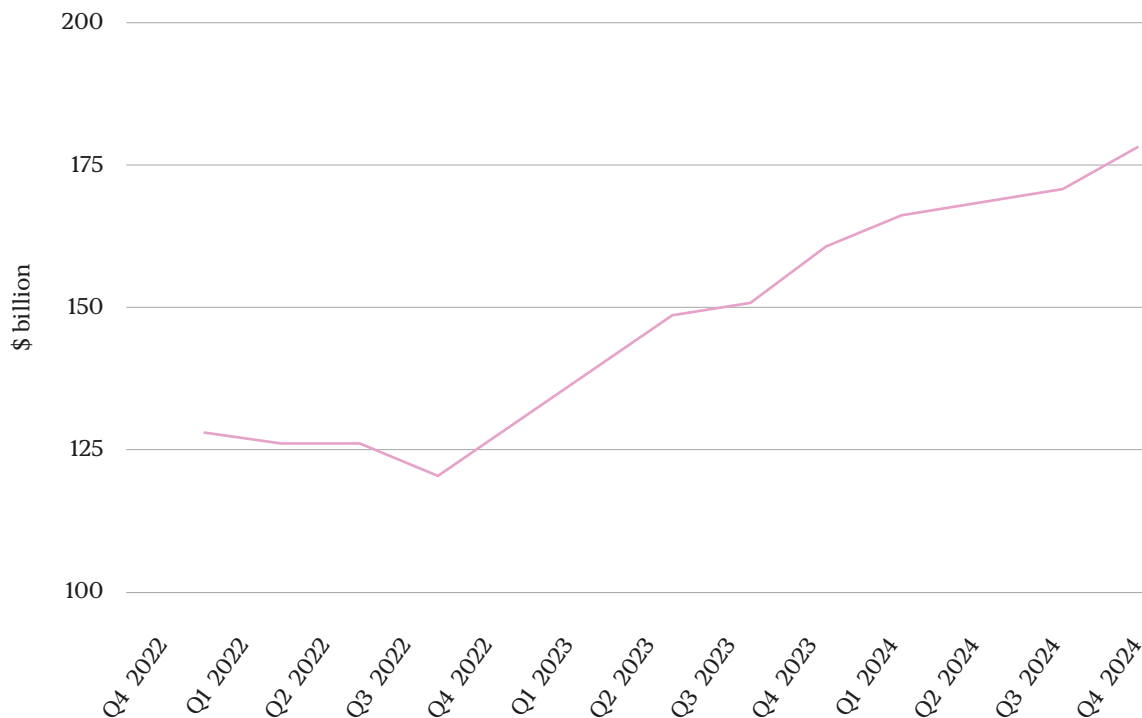


Gráfico 2: Ukrainian External Debt.

Source: National Bank of Ukraine.

Aunque estas políticas representan un avance, también ponen de relieve los retos persistentes:

1. **Déficits de financiación:** A pesar de las subvenciones públicas, muchas empresas tienen dificultades para acceder a créditos asequibles. Los elevados tipos de interés y el acceso limitado a la financiación a largo plazo siguen siendo obstáculos para la expansión industrial.
2. **Modernización tecnológica:** Las industrias ucranianas van a la zaga de sus homólogas occidentales en términos de automatización y eficiencia. La maquinaria y los métodos de producción anticuados dificultan la competitividad en los mercados internacionales.
3. **Acceso al mercado y restricciones comerciales:** Ucrania se enfrenta a importantes obstáculos para exportar productos industri-

ales debido a las interrupciones logísticas y las barreras normativas impuestas por los socios comerciales. El Mecanismo de Ajuste de las Fronteras del Carbono (CBAM) de la Unión Europea supone un reto adicional para sectores de altas emisiones como el metalúrgico.

4. Seguridad energética: Los continuos ataques rusos a la infraestructura energética de Ucrania amenazan la estabilidad industrial. Aunque se está invirtiendo en energías renovables, la dependencia de los combustibles fósiles y de las redes eléctricas centralizadas sigue siendo un punto vulnerable.

Abordar estos problemas requiere un planteamiento a largo plazo y polifacético que integre apoyo financiero, inversión tecnológica y reformas estructurales.

DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL A LA POLÍTICA DE INNOVACIÓN, TECNOLOGÍA Y CIENCIA

La necesidad de modernización tecnológica y de una política coherente de ciencia y tecnología es fundamental para la supervivencia de Ucrania. Sin embargo, estas áreas siguen

estando subdesarrolladas. Aunque existen algunos programas tecnológicos -especialmente en el sector de la defensa, como el desarrollo de misiles de largo alcance, la guerra de drones y la guerra electrónica-, el Estado depende principalmente de la investigación fragmentada, patentada y redundante del sector privado, sin una estrategia nacional clara.

En la actualidad, Ucrania destina importantes recursos financieros a la defensa. El volumen de pedidos estatales de defensa alcanza los miles de millones de dólares. En el presupuesto para 2025, se han destinado aproximadamente 17.500 millones de dólares²¹ a la producción y adquisición de armamento, con al menos 1.000 millones dedicados a la creación de nuevas instalaciones de producción y al desarrollo de nuevos tipos de armamento. En cambio, los gastos totales del presupuesto estatal en ciencia ascienden a apenas 0,08 mil millones de dólares²² este año.

Este marcado desequilibrio suscita serias preocupaciones. Sugiere que el liderazgo gubernamental o bien subestima el papel crítico de la investigación científica fundamental en la defensa nacional o bien elude la responsabilidad de la política tecnológica, esperando que los fabricantes de armas desarrollen y financien independientemente las innovaciones necesarias. Sea cual sea

el motivo, este planteamiento conducirá inevitablemente al despilfarro de recursos y, lo que es más importante, a la pérdida de tiempo debido a los esfuerzos de investigación paralelos y patentados. Esta estrategia fragmentada reduce el alcance de la exploración tecnológica, un planteamiento que podría tener consecuencias nefastas en la actual competición tecnológica de Ucrania con su agresor.

El intercambio y la utilización de la propiedad intelectual y los conocimientos técnicos en el sector de la defensa deben estar debidamente regulados y coordinados por el Estado; como mínimo, siguiendo modelos como los de Estados Unidos, pero posiblemente de forma más radical, dadas las urgentes necesidades de seguridad nacional de Ucrania.

La política ucraniana en materia de ciencia, tecnología e innovación (CTI) sigue siendo un elemento fundamental pero poco desarrollado de su estrategia nacional, que se enfrenta a retos sistémicos exacerbados por la guerra en curso. A pesar de poseer un importante potencial científico, un sólido legado institucional y una mano de obra altamente cualificada, las deficiencias estructurales siguen obstaculizando la capacidad del país para traducir la investigación en capacidades económicas y de defensa tangibles.

El último informe de la Comisión Europea sobre Ucrania subraya esta cuestión, señalando que, a pesar de algunos progresos -como la integración en Horizonte Europa y los avances en las estrategias de especialización inteligente-, Ucrania sigue estando sólo moderadamente preparada en el ámbito de la ciencia y la investigación. Subsanan esta deficiencia es esencial para garantizar la resiliencia y la soberanía tecnológica de Ucrania a largo plazo²³.

ALCANCE DE LOS DAÑOS DE GUERRA, NECESIDADES DE RECONSTRUCCIÓN Y CARGA DE LA DEUDA

La invasión rusa a gran escala que comenzó en febrero de 2022 ha infligido daños devastadores a Ucrania. Los informes del Banco Mundial y del FMI estiman que la reconstrucción de Ucrania requerirá al menos 411.000 millones de dólares a partir de 2023, y las previsiones a largo plazo alcanzan el billón de dólares²⁴. Estas cifras subrayan la magnitud de la inversión necesaria para reconstruir infraestructuras críticas, apoyar a

Simultáneamente, la guerra ha precipitado un fuerte aumento de la deuda pública de Ucrania, que se disparó un 60% entre principios de 2022 y noviembre de 2024, alcanzan-

do casi 100.000 millones de dólares. Esta escalada se atribuye al aumento de los gastos militares, la contracción económica y la dependencia de la ayuda financiera externa. El servicio de esta deuda desvía recursos críticos de la reconstrucción y los servicios sociales, lo que supone un importante obstáculo para la revitalización económica²⁵.

En respuesta a la creciente crisis de la deuda, Ucrania ha entablado negociaciones con acreedores internacionales para reestructurar sus obligaciones. En particular, en septiembre de 2024, Ucrania reestructuró con éxito más de 20.000 millones de dólares en bonos internacionales, logrando una reducción del principal del 37% y ajustes significativos de los cupones. Se prevé que este acuerdo ahorre a Ucrania aproximadamente 11.400 millones de dólares en los próximos tres años, proporcionando un alivio fiscal esencial durante el conflicto en curso.

Sin embargo, persisten los problemas, en particular en lo que respecta a las garantías vinculadas al PIB emitidas durante una reestructuración de la deuda en 2015. Estos instrumentos obligan a Ucrania a realizar pagos sustanciales a medida que crece su economía, lo que podría dar lugar a importantes salidas financieras en los próximos años. Abordar las condiciones de

estos warrants sigue siendo un componente crítico de la estrategia de gestión de la deuda de Ucrania.

Reconociendo la enormidad de las necesidades de reconstrucción de Ucrania, la comunidad internacional ha convocado múltiples conferencias para coordinar la ayuda y el apoyo. La próxima Conferencia para la Recuperación de Ucrania (URC2025), prevista para los días 10 y 11 de julio de 2025 en Roma, pretende unir a gobiernos, organizaciones internacionales, instituciones financieras, empresas y sociedad civil. La conferencia se centrará en fomentar la resiliencia y facilitar la reconstrucción a largo plazo, adhiriéndose a los principios establecidos en foros anteriores²⁶.

Un avance significativo en el apoyo internacional es el paquete de préstamos de 50.000 millones de dólares finalizado por las naciones del G7 en octubre de 2024. Este préstamo, respaldado por los intereses generados por los activos rusos congelados, incluye una contribución de 20.000 millones de dólares de Estados Unidos²⁷. El uso innovador de estos activos tiene como objetivo proporcionar a Ucrania los fondos necesarios sin agravar aún más la carga de su deuda.

A pesar de los ambiciosos compromisos, la brecha entre promesas y desembolsos sigue siendo significa-

tiva, como se destaca en los informes del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores²⁸. La plena integración en la UE implica no sólo la reconstrucción, sino la transformación fundamental de la gobernanza, la economía y la sociedad ucranianas. Los criterios de adhesión de la Comisión Europea exigen la adaptación a las normas de la UE en ámbitos como la legislación laboral, la protección del medio ambiente y los servicios públicos. Para lograrlo, los expertos sugieren inversiones anuales sostenidas equivalentes al 3-5% del PIB de Ucrania durante al menos una década.

Además, la integración exigirá un apoyo coordinado de las instituciones financieras internacionales, como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), que ha destacado el potencial de Ucrania como polo de innovación y crecimiento tras la recuperación.

Los últimos acontecimientos han introducido complejidades adicionales en los esfuerzos de reconstrucción de Ucrania. El 17 de febrero de 2025, surgieron informes de que el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, propuso un acuerdo que exige a Ucrania transferir el 50% de sus ingresos por minerales críticos, petróleo y gas, puertos e infraestructura a Estados Unidos como compensación por la ayuda

militar proporcionada durante el conflicto en curso. Esta exigencia, que asciende a 500.000 millones de dólares, ha sido recibida con gran preocupación por parte de funcionarios ucranianos y observadores internacionales. Los críticos sostienen que un acuerdo de este tipo podría socavar gravemente la soberanía económica de Ucrania y sus perspectivas de desarrollo a largo plazo, transformando de hecho a la nación en un dependiente económico de EE.UU. El presidente ucraniano, Volodymyr Zelensky, ha rechazado al parecer la propuesta, alegando la falta de garantías de seguridad adecuadas y el carácter desproporcionado de las demandas. Esta situación pone de relieve el delicado equilibrio que Ucrania debe mantener entre la obtención de ayuda inmediata para la reconstrucción y la preservación de su autonomía económica.

Estos retos se ven agravados por las negociaciones de paz en curso entre Estados Unidos y Rusia, de las que Ucrania ha sido notablemente excluida. La ausencia de representación ucraniana en los debates que afectan directamente a su soberanía suscita dudas sobre la legitimidad y sostenibilidad de los acuerdos alcanzados. Los aliados europeos también han expresado su malestar por haber sido dejados de lado, haciendo hincapié en la necesidad de incluir

a todas las partes interesadas en el proceso de paz para garantizar una resolución global y duradera.

Mientras Estados Unidos señala una posible reducción de su compromiso con Ucrania, la Unión Europea ha intensificado su apoyo, subrayando su dedicación al esfuerzo bélico de Ucrania y a su estabilidad a largo plazo. La UE ha anunciado recientemente un mayor compromiso de ayuda financiera y militar, subrayando su interés estratégico en garantizar la resistencia de Ucrania y su alineación con los valores europeos. Este cambio pone de relieve el creciente papel de Europa en los esfuerzos de guerra y reconstrucción de Ucrania a medida que evolucionan las prioridades de Estados Unidos.

La Presidenta Ursula von der Leyen²⁹ destacó el papel fundamental de la UE para garantizar la estabilidad financiera y la defensa de Ucrania. Destacó que la UE ha comprometido 135.000 millones de euros (aproximadamente 145.000 millones de dólares) en ayudas -más que ningún otro aliado-, incluidos 52.000 millones de dólares en ayuda militar, igualando las contribuciones de Estados Unidos. Además, expuso los planes europeos de aumentar la producción y el gasto en defensa, reforzando las capacidades militares tanto europeas como ucranianas. La UE está aportando toda

su ayuda militar y está dispuesta a hacer aún más.

China también se ha mostrado dispuesta a participar en los esfuerzos de reconstrucción de Ucrania, alegando que dispone de los recursos necesarios para llevar a cabo la reconstrucción de forma rápida y rentable³⁰. Sin embargo, la participación de China está estrechamente vinculada a negociaciones geopolíticas más amplias, incluidas las denominadas "negociaciones de paz", de las que Ucrania y la UE han quedado excluidas. Estas negociaciones, dominadas por Estados Unidos y Rusia, han suscitado dudas sobre la sostenibilidad y equidad de cualquier resolución propuesta. Dada esta exclusión, es probable que la guerra persista durante un largo periodo, lo que provocará más destrucción y una creciente carga de la deuda para Ucrania.

Estos retos se ven agravados por las negociaciones de paz en curso entre Estados Unidos y Rusia, de las que Ucrania ha sido notablemente excluida. La ausencia de representación ucraniana en los debates que afectan directamente a su soberanía suscita dudas sobre la legitimidad y sostenibilidad de los acuerdos alcanzados. Los aliados europeos también han expresado su malestar por haber sido dejados de lado, haciendo hincapié en la necesidad de incluir

a todas las partes interesadas en el proceso de paz para garantizar una resolución global y duradera.

En resumen, aunque el apoyo internacional es crucial para la recuperación de Ucrania, es imprescindible que dicha ayuda no comprometa la soberanía de la nación ni su desarrollo a largo plazo. Un enfoque equilibrado, que incluya negociaciones transparentes y asociaciones equitativas, es esencial para reconstruir una Ucrania resistente y autosuficiente.

EVOLUCIÓN ACTUAL DE LA ECONOMÍA UCRANIANA

La economía de Ucrania se ha enfrentado a importantes retos desde la invasión rusa de 2022. Ese año, el producto interior bruto (PIB) del país se contrajo aproximadamente un 30%, y los daños totales estimados en infraestructuras, empresas y viviendas superaron los 135.000 millones de dólares. Los sectores más afectados fueron la energía, el transporte y la industria. Sin embargo, a pesar de estos contratiempos, la economía mostró una modesta recuperación en 2023, con un crecimiento del 5,3%.

La economía ucraniana ha demostrado una notable resistencia frente a las persistentes perturba-

ciones relacionadas con la guerra, la fragmentación de la cadena de suministro y las dependencias financieras externas. En 2024, el país logró una recuperación económica moderada, aunque persiste una gran incertidumbre en cuanto a las perspectivas de crecimiento a largo plazo. Diversas organizaciones internacionales ofrecen previsiones diferentes para 2025, lo que refleja la complejidad de la crisis actual. Este capítulo presenta una visión general de los resultados económicos de Ucrania en 2024, examina las principales limitaciones estructurales y analiza las perspectivas para 2025 en el contexto más amplio de la reconstrucción social y económica desde la perspectiva de la Europa Social.

Según las estimaciones preliminares del Ministerio de Economía de Ucrania, el PIB crecerá un 3,6% en 2024, mientras que el Instituto de Investigación Económica y Consultoría Política ofrece una estimación ligeramente superior, del 3,8%. Estas cifras coinciden con las proyecciones anteriores de las instituciones financieras internacionales. El Banco Mundial había previsto un aumento del PIB del 3,2%, mientras que el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) esperaba un crecimiento del 3,0%.

A pesar de una tasa de crecimiento positiva, la economía ucraniana

sigue siendo frágil, con deficiencias estructurales que limitan su plena recuperación. El crecimiento en 2024 refleja principalmente la adaptación económica a las condiciones de la guerra, incluida la resistencia de las industrias clave y el apoyo financiero exterior, pero sigue estando muy por debajo del potencial anterior a la guerra.

Entre los principales retos y limitaciones estructurales figuran:

1. Pérdida de mano de obra debido a la emigración y el servicio militar obligatorio. El conflicto en curso ha provocado un importante agotamiento de la mano de obra debido tanto a la emigración como al reclutamiento militar. Desde 2022, unos 6,5 millones de personas han abandonado Ucrania, muchas de ellas en edad de trabajar, lo que ha provocado una grave escasez de mano de obra en sectores clave. Además, más de un millón de personas han sido movilizadas en las fuerzas armadas, lo que ha tensado aún más el mercado laboral civil. Estas tendencias han afectado de manera desproporcionada a sectores como la construcción, la industria manufacturera y los servicios, provocando una reducción de la productividad y un aumento de los costes laborales. Los efectos a largo plazo del agotamiento de la mano de obra siguen siendo una preocupación importante para la recuperación económica y la sostenibilidad demográfica.
2. Daños en las infraestructuras y crisis del sector energético. La guerra ha dañado gravemente las infraestructuras críticas, especialmente en el sector energético. Los ataques rusos contra centrales eléctricas y líneas de transmisión provocaron apagones generalizados y escasez de calefacción a lo largo de 2024. Las estimaciones sugieren que los daños sólo en el sector de la energía eléctrica superaron los 11.400 millones de dólares, mientras que los costes totales de restauración podrían alcanzar los 30.000 millones. Estas interrupciones han afectado directamente a la producción industrial, el funcionamiento de las empresas y el bienestar de los hogares.
3. Aumento de la pobreza y la vulnerabilidad social. El prolongado conflicto ha tenido graves consecuencias sociales. Desde 2022, 1,8 millones de personas más han caído por debajo del umbral de pobreza, con lo que el número total de personas que viven en la

pobreza asciende a 9 millones. La inflación, el estancamiento salarial y la inestabilidad laboral han deteriorado aún más el nivel de vida. Aunque la ayuda financiera exterior ha contribuido a mitigar algunos de estos efectos, las vulnerabilidades sociales siguen planteando riesgos para la estabilidad económica a largo plazo.

A pesar de la guerra, el sector privado ucraniano ha demostrado una notable capacidad de adaptación. Algunas industrias, como la agricultura, los servicios informáticos y la industria manufacturera, se han recuperado parcialmente, apoyadas por la mejora de la logística y la demanda externa. Sin embargo, muchas pequeñas y medianas empresas (PYME) siguen siendo financieramente frágiles, luchando contra las restricciones de liquidez, la reducción de las entradas de inversión y la persistente incertidumbre sobre las operaciones futuras.

ABANDONO SILENCIOSO DEL NEOLIBERALISMO

Inicialmente, el gobierno ucraniano siguió una estrategia económica que hacía hincapié en la liberalización y la desregulación como medio de mantener la actividad económica

en tiempos de guerra. Sin embargo, como subraya el Dr. Luke Cooper en su investigación sobre la resistencia económica de Ucrania, este enfoque planteaba riesgos para la defensa nacional y la estabilidad económica. La privatización excesiva y la flexibilidad del mercado laboral reflejaron algunos de los errores cometidos en el periodo de transición postsoviético, creando vulnerabilidades en lugar de reforzar la recuperación económica.

Reconociendo estos retos, los responsables políticos fueron cambiando gradualmente hacia una mayor intervención estatal en sectores económicos clave. En 2024, Ucrania había empezado a abandonar las políticas económicas neoliberales, aumentando la participación directa del Estado en proyectos de infraestructuras, estabilización financiera y política industrial. Este cambio, documentado por Luke Cooper en su artículo "Ukraine is Quietly Abandoning Neoliberalism"³¹, refleja una comprensión más amplia de que la resiliencia nacional sostenida requiere una estrategia económica coordinada que equilibre los mecanismos de mercado con un fuerte apoyo estatal.

Reforzando aún más este cambio, un estudio de Brian Milakovsky y Volodymyr Vlasiuk en su informe de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)³²

subraya la necesidad de invertir décadas de desindustrialización. Los autores sostienen que la supervivencia de Ucrania y su capacidad de recuperación a largo plazo dependen de la reactivación de las industrias nacionales, el fortalecimiento de la inversión estatal en sectores estratégicos y la garantía de que los esfuerzos de reconstrucción apoyen la soberanía económica en lugar de aumentar la dependencia de los mercados exteriores. El gobierno ucraniano ha dado cada vez más prioridad a la política industrial, reconociendo que los fallos del mercado en tiempos de guerra requieren intervenciones proactivas dirigidas por el Estado para mantener la producción y las infraestructuras esenciales.

El creciente papel del Estado en la gobernanza económica ha sido especialmente evidente en la gestión de los fondos de reconstrucción, los esfuerzos de revitalización industrial y las políticas laborales destinadas a evitar un mayor agotamiento de la mano de obra. Este enfoque se ajusta a modelos económicos europeos más amplios que hacen hincapié en la protección social, las inversiones estratégicas y las asociaciones público-privadas para fomentar el crecimiento sostenible en las economías que salen de una crisis.

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

1. Aumentar la fiscalidad de las industrias extractivistas: Aplicar tipos impositivos más elevados a las empresas dedicadas a la extracción de materias primas (por ejemplo, minería, metalurgia y exportaciones agrícolas a gran escala) para garantizar que contribuyen equitativamente a los ingresos del Estado.
2. Incentivos fiscales para la fabricación y la ingeniería: Proporcionar beneficios fiscales y subvenciones para la fabricación de alto valor, la construcción de maquinaria y la I+D industrial para fomentar el avance tecnológico y la industrialización.
3. Cerrar las lagunas para los falsos empresarios individuales (FOP): Reformar el sistema fiscal para impedir que las grandes empresas se aprovechen de las ventajas fiscales destinadas a los pequeños empresarios, garantizando unas contribuciones fiscales justas.
4. Reforzar la normativa sobre precios de transferencia: Mejorar la supervisión de las empresas multinacionales para evitar el traslado de beneficios y la evasión

- fiscal, garantizando un impuesto de sociedades justo en Ucrania.
5. Reestructuración y cancelación de la deuda: Abogar por la cancelación y reestructuración de la deuda externa de Ucrania para liberar recursos para la reconstrucción, la inversión y el desarrollo social.
6. Inversiones estatales estratégicas en la revitalización industrial: Ampliar la inversión pública en industrias de alta tecnología, como la construcción de maquinaria, la defensa y la fabricación avanzada, para modernizar la base industrial de Ucrania.
7. Leyes de localización y contratación pública: Aplicar políticas que exijan que los contratos públicos den prioridad a la producción nacional, especialmente en los sectores de defensa, infraestructuras y transporte.
8. Establecer zonas económicas especiales para el crecimiento industrial: Crear polos industriales designados con incentivos fiscales y apoyo de infraestructuras para la producción de alto valor, evitando al mismo tiempo el apoyo artificial a sectores improductivos.
9. Asociaciones público-privadas para el desarrollo industrial: Fomentar la colaboración entre el Estado y las empresas para impulsar la modernización industrial, reducir la dependencia de las exportaciones de materias primas y desarrollar la producción nacional.
10. Diversificación de los mercados de exportación: Reducir la dependencia de las exportaciones de materias primas ampliando la presencia de Ucrania en el mercado mundial de productos manufacturados e industrias de alta tecnología.
11. Aumentar la financiación y la coordinación de la I+D: Aumentar la financiación pública de la investigación científica, especialmente en ciencias aplicadas, tecnologías de defensa e innovación industrial, para apoyar el crecimiento económico a largo plazo.
12. Estrategia integrada defensa-tecnología: Garantizar que las inversiones en I+D militar también contribuyan al desarrollo de las industrias civiles, fomentando los desbordamientos tecnológicos y las innovaciones de doble uso.

13. Retención de talentos y circulación de cerebros: Ofrecer salarios competitivos, becas de investigación y oportunidades de colaboración internacional para retener a los mejores científicos e ingenieros ucranianos y evitar la fuga de cerebros.
14. Reforzar la colaboración internacional en CTI: Profundizar el compromiso con los programas Horizonte de la UE y las redes mundiales de investigación para garantizar la financiación, las transferencias de tecnología y el acceso a los avances científicos.
15. Desarrollar agrupaciones de innovación dirigidas por el Estado: Establecer agrupaciones de investigación e industriales centradas en campos críticos como la energía, la electrónica, la IA, la ingeniería aeroespacial y los materiales avanzados para impulsar el avance tecnológico.

Esta agenda política integrada tiene como objetivo la transición de Ucrania de un modelo económico extractivista a una economía industrial avanzada y basada en el conocimiento, que garantice el crecimiento a largo plazo, la soberanía tecnológica y la resiliencia económica.

2

SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y BIENESTAR

por Zakhar Popovych

La guerra en curso en Ucrania ha tenido un impacto devastador en el tejido social del país, exacerbando las vulnerabilidades existentes y poniendo de relieve la necesidad crítica de contar con sistemas de protección social robustos. Este capítulo profundiza en los intrincados retos a los que se enfrentan los sistemas de protección social de Ucrania tras el conflicto, basándose en las ideas presentadas en el informe de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), "En busca de las vías progresistas para reconstruir Ucrania."³³

EL IMPACTO SOCIAL DE LA GUERRA

La guerra en curso ha causado estragos entre la población ucraniana, con una importante pérdida de vidas, desplazamientos generalizados y graves dificultades económicas. La OACDH ha verificado un total de

35.160 víctimas civiles durante la invasión rusa de Ucrania hasta el 31 de julio de 2024. De ellas, 23.640 personas resultaron heridas. Sin embargo, el ACNUDH precisó que las cifras reales podrían ser superiores. Según datos de la Policía Nacional, más de 55.000 personas están desaparecidas en Ucrania. Como consecuencia de las hostilidades, en marzo de 2024, más de 13.000 niños se quedaron sin el cuidado de sus padres, y 1.759 de ellos quedaron huérfanos.

En abril de 2024, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estimaba que aproximadamente 3,5 millones de personas se encontraban desplazadas dentro de Ucrania. Los desplazamientos prolongados son cada vez más frecuentes, ya que el 82% de todos los desplazados internos llevan desplazados más de un año. A finales de 2023, el 39% de todos los desplazados internos lo habían sido más

de una vez. El número estimado de ucranianos que viven en el extranjero a causa de la guerra, a finales de enero de 2024, era de 4,9 millones. La mayoría (casi el 80%) son mujeres, con la mayor proporción de mujeres de entre 35 y 44 años (13%) y niños. Según el ACNUR, a finales de 2023, 1,2 millones de ucranianos habían sido desplazados a la fuerza (menos a menudo abandonados a su suerte) a Rusia.

EXACERBACIÓN DE LAS VULNERABILIDADES EXISTENTES

La guerra ha afectado de forma desproporcionada a los grupos vulnerables, como los desplazados internos, las personas mayores, los discapacitados y las mujeres. Los desplazados internos se enfrentan a enormes dificultades para acceder a una vivienda adecuada, conseguir oportunidades de empleo y obtener servicios esenciales. Las personas mayores y las personas con discapacidad suelen tener dificultades para evacuar las zonas de conflicto y encontrar alojamientos accesibles. Las mujeres, en particular, se han visto desproporcionadamente afectadas por la guerra, enfrentándose a un mayor riesgo de violencia de género y a una mayor carga de cuidados debido a la ruptura de las redes de apoyo social.

INSEGURIDAD EN LA VIVIENDA

A partir de 2024, la cuestión clave sin resolver del proceso general de integración de los desplazados internos en Ucrania es el acceso equitativo a la vivienda. Los programas estatales de vivienda que existían antes de la guerra, como los programas de vivienda para familias jóvenes, han tenido una cobertura muy limitada y eran relativamente ineficaces, ya que se centraban principalmente en apoyar la compra de propiedades, por lo que seguían sin estar disponibles para la población con bajos ingresos. Desde que comenzó el conflicto armado entre Rusia y Ucrania en 2014, los problemas de vivienda de los desplazados internos nunca se han abordado de forma integral, especialmente en lo que respecta a soluciones a largo plazo.

Debido a la privatización masiva en los años 90 del parque de viviendas que antes eran propiedad del Estado, por el coste de las tasas administrativas, la mayoría de los ucranianos siguen viviendo en los pisos y casas que poseen. Como las opciones de vivienda social, incluido el propio parque de viviendas sociales y las ayudas al alquiler, son escasas debido a la falta de inversión y sigue sin desarrollarse un mercado de alquiler sin ánimo de lucro, el desplazamiento (y/o la pérdida de la vivienda

debido a un bombardeo) en Ucrania suele significar pasar de una vivienda en propiedad a otra en alquiler. La necesidad de pagar un alquiler (y de gastar dinero en amueblar un nuevo apartamento y comprar artículos de primera necesidad, ya que muchos desplazados internos huyeron de la guerra y perdieron todas sus pertenencias) afecta significativamente a los medios de subsistencia de los desplazados internos, ya que antes del desplazamiento esto no formaba parte de sus gastos y muchos no pueden permitirse amueblar estas nuevas viviendas, a menudo muy temporales o de duración incierta (es decir, la duración de la estancia no está clara debido a las circunstancias de los inquilinos y prestamistas y a la falta de protección de los derechos). La situación de quienes alquilan se complica por la falta de regulaciones en el mercado privado de alquiler (por ejemplo, no hay topes a los alquileres ni mecanismos similares que impidan que suban los precios de los alquileres), incluida la protección de los derechos de los inquilinos, como los mecanismos antidesahucios.

RETOS PARA LAS PERSONAS MAYORES

La categoría social dominante entre quienes permanecen en las zonas

de conflicto es la de las personas mayores. Las consecuencias de la guerra pusieron de relieve el valor del apoyo recíproco entre las generaciones de una familia y una comunidad, especialmente la fuerte dependencia de los adultos mayores de sus redes informales y las dificultades para mantener unas condiciones de vida adecuadas sin ellas, sobre todo en situaciones de desplazamiento interno forzoso.

Antes de la invasión a gran escala, muchos adultos mayores de Ucrania se encontraban en la intersección de factores que contribuían a su vulnerabilidad y la multiplicaban. Las personas mayores son el grupo económicamente más desfavorecido de la población, con el mayor nivel de privación material y pobreza. Alrededor del 80% de los ucranianos mayores solteros, en su mayoría mujeres, viven por debajo del umbral oficial de pobreza, y el 90% de los pensionistas no pueden pagar ni siquiera las necesidades médicas básicas, a pesar de padecer unas cinco enfermedades crónicas, por término medio.

Aunque el sistema de pensiones solidarias (reparto) garantiza una pensión a todos, el nivel de las pensiones es bajo. La pensión media en Ucrania a 1 de octubre de 2024 es de 5.851 hryvnia ucranianas (UAH) (equivalentes a 131 euros). La may-

oría de los pensionistas (62%) reciben pensiones inferiores a 5.000 UAH (112 euros), y el 26% inferiores a 3.000 UAH (67 euros). La tasa de sustitución de los ingresos por jubilación en Ucrania se situó en el 30% en 2021, lo que supone un alto riesgo de pobreza tras la jubilación.

Como las pensiones no suelen garantizar un nivel de vida digno, muchos de los que llegan a la edad de jubilación siguen participando en el mercado laboral. Sin embargo, a menudo quedan excluidos del mercado laboral formal debido a la discriminación por edad generalizada y a otras barreras estructurales. Por ello, las personas mayores suelen aceptar empleos poco cualificados, independientemente de su cualificación, y es probable que trabajen de manera informal. A 1 de enero de 2021, sólo el 8% de los mayores de 60 años formaban parte de la población activa. Al mismo tiempo, los adultos mayores constituían el 7,3% de los empleados informales (y casi el 10% de los empleados informales en las zonas rurales). Desde la agresión total, el Servicio Estatal de Estadística de Ucrania ha dejado de publicar datos de las observaciones de la población activa. Por lo tanto, no se dispone de datos recientes, pero estas cifras pueden haber aumentado con la creciente inflación.

VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La falta de alojamiento, incluso temporal, que satisfaga las necesidades de los desplazados internos con discapacidad y/o movilidad reducida, incluidos los adultos mayores (aunque no exclusivamente), agrava su vulnerabilidad y los expone al peligro si optan por quedarse en casa (ya que sus hogares suelen estar mejor adaptados a sus necesidades) y puede conducir a su institucionalización si optan por la evacuación. Las deficiencias en la prestación de servicios sociales de base comunitaria para las personas con discapacidad y los adultos mayores, como las residencias asistidas y los alojamientos protegidos, suelen complicar aún más la falta de vivienda. Como resultado, desde el comienzo de la guerra a gran escala, a pesar de las fuertes aspiraciones hacia el diseño y la implementación de la reforma de desinstitucionalización para adultos expresadas por el gobierno, muchas PWD y adultos mayores desplazados y/o con sus casas dañadas están siendo ingresados en centros de atención residencial, aunque no necesiten atención residencial. Esto puede limitar su independencia y conducir a la exclusión social. Contradice la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con

Discapacidad, adoptada por Ucrania, y el derecho de las PWD a ejercer su derecho a una vida independiente que no puede suspenderse en situaciones de emergencia, según las directrices sobre desinstitutionalización, incluso en situaciones de emergencia. Sin embargo, hay que reconocer que la falta de infraestructuras, fondos y mano de obra hace extremadamente difícil garantizar esos derechos a las personas mayores vulnerables.

MAYOR CARGA ASISTENCIAL PARA LAS MUJERES

La guerra también ha aumentado la carga asistencial de las mujeres y el tiempo que dedican al trabajo reproductivo mal remunerado. Antes de la guerra, la red de guarderías de Ucrania era insuficiente para cubrir la demanda porque, desde que Ucrania obtuvo la independencia en 1991, se cerraron un número importante de jardines de infancia públicos y, sobre todo, guarderías, sus edificios se privatizaron y se utilizaron con fines comerciales, y los privados no están disponibles para las familias con bajos ingresos y las madres solteras. Durante la guerra, el funcionamiento de las guarderías es imposible debido a la destrucción de la infraestructura social y a razones de seguridad. Esto

puede limitar aún más las opciones de las mujeres en el mercado laboral, lo que puede ser especialmente difícil para las que han perdido su empleo a causa de la guerra.

RESTRICCIONES PRESUPUESTARIAS Y RESPUESTA DEL GOBIERNO

El gobierno ucraniano ha tenido que hacer frente a importantes restricciones fiscales en sus esfuerzos por abordar las crecientes necesidades sociales derivadas de la guerra. La recesión económica y la necesidad imperiosa de aumentar los gastos militares han limitado seriamente los recursos financieros disponibles para los programas de protección social. A pesar de estas restricciones, el gobierno ha tomado varias medidas para mitigar el impacto social de la guerra, incluyendo la implementación de programas de asistencia en efectivo, la provisión de apoyo a la vivienda y el lanzamiento de iniciativas de empleo.

La creciente presión sobre el sistema de prestaciones sociales causada por el impacto perjudicial de la guerra en el bienestar económico de la población, la vivienda y la destrucción y los daños de la infraestructura social tiene que abordarse en medio de la caída económica, la disminución de los ingresos presupuestar-

ios y el aumento del gasto en guerra; el momento más duro fue el primer año de la guerra. En 2022, el producto interior bruto (PIB) real cayó un 29%. La recuperación económica no comenzó hasta 2023, con un crecimiento del PIB de al menos el 5,3%. Aunque la previsión de crecimiento del PIB para 2024 es positiva, entre el 4,5 y el 4,6%, la economía ucraniana atraviesa momentos difíciles y tardará mucho tiempo en recuperar los niveles anteriores a la guerra.

DISMINUCIÓN DE LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS Y AUMENTO DE LOS GASTOS

En comparación con el primer semestre de 2021, los ingresos presupuestarios totales en el mismo periodo de 2022 disminuyeron un 16,7% en términos reales y aumentaron un 18,2% en 2023. Si se calculan excluyendo las subvenciones exteriores y los ingresos propios de las instituciones presupuestarias, los ingresos presupuestarios disminuyeron un 25,4% y un 25,5%, respectivamente, en términos reales.

Además, los ingresos del impuesto social unificado también se redujeron, especialmente en el primer año de la guerra, debido a la pérdida masiva de puestos de trabajo y al empleo informal, que también podría

haber aumentado en 2022. Sobre todo, afectó a los ingresos del Fondo de Pensiones, que, a su vez, tuvo que cofinanciarse con cargo al presupuesto del Estado para garantizar el pago de las pensiones de reparto.

Aunque, a diferencia de 2022, los ingresos del presupuesto estatal en 2023 están más previstos en relación con los gastos, el déficit presupuestario sigue siendo elevado. Así, en los diez primeros meses de 2022, el presupuesto del Estado se ejecutó con un déficit de 638.700 millones de UAH, 1,3 billones de UAH en 2023, y en 2024 el déficit presupuestario del Estado ascendió a 1,571 billones. En los tres años, el déficit se ha cubierto mediante la venta de bonos del Estado nacionales y la ayuda internacional en forma de subvenciones y préstamos.

PRIORIZACIÓN DEL GASTO EN DEFENSA

La mayor parte de los fondos de los presupuestos estatales y locales se destinan a la defensa nacional, que, según la legislación presupuestaria, se financia exclusivamente con cargo al presupuesto estatal. En 2022, los gastos de defensa representaron el 42,2% de los gastos presupuestarios consolidados de Ucrania; en 2023 y el primer semestre de 2024, fueron

algo más de la mitad. Casi el 100% de los ingresos presupuestarios en 2024 se destinarán a la defensa y la seguridad del país.

GASTO SOCIAL EN MEDIO DE RESTRICCIONES

Al mismo tiempo, el Gobierno ha identificado la financiación puntual de los gastos sociales más críticos como una de las prioridades de la financiación presupuestaria. En 2024, se asignaron 470.000 millones de UAH del presupuesto estatal a la protección social, lo que supone 9.000 millones de UAH más que en 2023, y representa alrededor del 14% del total de los gastos fiscales centrales. Se trata de gastos en prestaciones en metálico a familias de bajos ingresos y desplazados internos; subsidios de vivienda y servicios públicos (HUS); algunas otras transferencias en metálico; indexación de pensiones; y determinados servicios sociales que se financiarán con cargo al presupuesto nacional, como el apoyo social al personal militar.

Además, se asignaron casi 15.000 millones de UAH a los veteranos. La mayor parte de la suma estaba prevista para viviendas para veteranos y sus familias; también incluye 3.800 millones de UAH para el nuevo servicio de asistentes para vetera-

nos establecido por el Gobierno en 2023 y otros 1.000 millones de UAH para prótesis.

DEPENDENCIA DE LA AYUDA INTERNACIONAL

Aunque significativos, estos gastos no han sido suficientes para satisfacer la demanda de servicios sociales y de bienestar y cubrir los gastos de reconstrucción y reparación de las infraestructuras dañadas y destruidas. En diciembre de 2023, el Banco Mundial estimaba las necesidades globales de recuperación y reconstrucción que abarcan el periodo 2024-2033 en 486.000 millones de dólares (440.000 millones de euros), lo que equivale aproximadamente a 2,8 veces el PIB nominal estimado de Ucrania para 2023. La protección social y los medios de subsistencia representan el 9% del total (44.000 millones de dólares).

Teniendo en cuenta las limitaciones del presupuesto estatal, una parte sustancial de los gastos del Estado, incluidos los de política social, se han cubierto con ayuda internacional, ya que las subvenciones y los préstamos han constituido una parte significativa de los ingresos presupuestarios durante 2022-2024. A principios de la primavera de 2022, el FMI proporcionó a Ucrania 1.400

millones de dólares, y la UE concedió un préstamo en condiciones favorables de 1.200 millones de euros. En 2023, los ingresos presupuestarios procedentes de la ayuda internacional ascendieron a 1,13 billones de UAH (o 30.900 millones de dólares), siendo la suma más significativa (400.500 millones de UAH) la procedente de Estados Unidos. Ucrania también recibió fondos a fondo perdido de Japón, Noruega, Alemania, España, Finlandia, Irlanda, Suiza, Bélgica e Islandia, por un total de 25.000 millones de UAH. Los fondos se asignaron al presupuesto del Estado a través del Fondo Fiduciario del Banco Mundial como parte del proyecto PEACE en Ucrania.

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

La reconstrucción de Ucrania brinda la oportunidad de redefinir su modelo de bienestar en una línea progresista, garantizando que la protección social no sea una mera respuesta a la crisis, sino un pilar central del desarrollo sostenible. A partir de las lecciones aprendidas de los Estados de bienestar europeos, deberían priorizarse varias direcciones políticas clave. El informe del FES subraya la necesidad de un enfoque integral y progresivo de la protección social en la Ucrania de posguerra. Las

siguientes recomendaciones políticas se derivan de las conclusiones del informe:

1. Protección social universal y basada en los derechos: reforzar los programas de asistencia social

- Aumentar la cobertura y la adecuación de los programas de asistencia social para garantizar que lleguen a todos los necesitados, especialmente a los grupos vulnerables como los desplazados internos, las personas mayores, las personas con discapacidad y las mujeres.
- Simplificar el proceso de solicitud de los programas de asistencia social y garantizar que la información sobre estos programas esté fácilmente disponible para todos.
- Considerar la implantación de una renta básica universal (RBU) como forma de proporcionar un nivel básico de seguridad de ingresos a todos los ucranianos.
- Establecer un sistema de pensiones adecuado que garantice un nivel de vida digno a las personas mayores, sobre todo teniendo en cuenta el envejecimiento de la población ucraniana.

2. La vivienda como derecho social: invertir en infraestructuras sociales

- Desarrollar programas de vivienda social para proporcionar viviendas de alquiler asequible a los desplazados internos, las familias con bajos ingresos y los grupos vulnerables.
- Regular el mercado del alquiler con leyes de protección de los inquilinos, mecanismos de control de los alquileres y políticas más estrictas contra los desahucios.
- Invertir en la reconstrucción y el desarrollo de infraestructuras sociales, como viviendas, instalaciones sanitarias, escuelas y guarderías.
- Garantizar que todas las infraestructuras sociales nuevas y reconstruidas sean accesibles para las personas con discapacidad.
- Promover los servicios sociales de base comunitaria para garantizar que las personas tengan acceso a ayudas dentro de sus propias comunidades.

3. Mercado laboral y políticas de empleo inclusivas: Reforzar los derechos laborales y las garantías sociales

- Reforzar los derechos laborales y las garantías sociales para proteger a los trabajadores y garantizar unas condiciones de trabajo dignas.
- Aumentar el salario mínimo hasta un salario digno y garantizar que todos los trabajadores tengan acceso a las prestaciones de la seguridad social.
- Promover la negociación colectiva y el diálogo social para garantizar que los trabajadores tengan voz en sus lugares de trabajo.
- Reforzar los programas de empleo público que proporcionan puestos de trabajo estables y bien remunerados, en particular para los trabajadores desplazados y los veteranos de guerra.
- Mejorar la protección laboral y aplicar salarios justos para evitar la expansión del empleo precario e informal.

4. Promover la igualdad de género y la ampliación de los servicios públicos de asistencia

- Abordar las necesidades específicas de las mujeres y las niñas en el proceso de recuperación y garantizar que tengan igualdad de acceso a las oportunidades.
- Combatir la violencia de género y prestar apoyo a las supervivientes.
- Promover la capacitación económica de las mujeres y garantizar su participación igualitaria en el mercado laboral.
- Invertir en infraestructuras de atención a la infancia, incluida la reapertura y reconstrucción de guarderías para reducir la carga de cuidados no remunerados que soportan las mujeres.
- Ampliar los cuidados de base comunitaria para las personas mayores y las personas con discapacidad a fin de evitar el internamiento innecesario en instituciones.

5. Apoyo a veteranos y discapacitados

- Simplificar los trámites burocráticos para que los veteranos y las

personas con discapacidad puedan acceder a servicios de rehabilitación, prótesis y reinserción laboral.

- Garantizar un apoyo integral a la salud mental, reconociendo el impacto psicológico a largo plazo de la guerra.

6. Garantizar una financiación sostenible

- Abandonar la excesiva dependencia de la ayuda internacional aumentando progresivamente el gasto social nacional.
- Aplicar políticas fiscales justas, incluidos los impuestos de sociedades y sobre el patrimonio, para financiar la expansión del bienestar y garantizar una recuperación económica equitativa.
- Reformar el sistema fiscal para garantizar que sea progresivo y capte ingresos de forma eficaz para el gasto social y el desarrollo de infraestructuras.
- Explorar mecanismos de financiación innovadores, como un impuesto sobre los beneficios extraordinarios, para generar recursos adicionales para la protección social.

- Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de la ayuda internacional. camino para su mayor integración en una Europa Social.

CONCLUSIÓN

La guerra en Ucrania ha tenido un impacto social devastador, pero también ha creado una oportunidad para un replanteamiento fundamental de los sistemas de protección social. Aplicando las recomendaciones políticas expuestas en este capítulo, Ucrania puede construir una sociedad más justa y equitativa que dé prioridad al bienestar de todos sus ciudadanos.

El sistema de protección social de Ucrania debe evolucionar más allá de las respuestas de emergencia en tiempos de guerra para adoptar un modelo de bienestar progresivo, basado en los derechos, que garantice la seguridad económica, la inclusión social y la dignidad para todos. La reconstrucción del país tras la guerra debe ajustarse a las normas sociales europeas, haciendo hincapié en los derechos sociales universales, unos servicios públicos sólidos y unos mecanismos de redistribución equitativos.

Al dar prioridad a la justicia social en sus esfuerzos de recuperación, Ucrania puede construir un Estado resistente, democrático y socialmente integrador, allanando el

33

MERCADO LABORAL Y NORMAS DE EMPLEO

por Mykhailo Samsonenko y Oleksandr Skyba

SALARIOS MÍNIMOS ADECUADOS

La reconstrucción social del mercado laboral ucraniano requiere que el gobierno tome medidas para garantizar que los trabajadores reciban salarios justos, con normas adecuadas establecidas a nivel legislativo y medidas administrativas apropiadas para garantizar el cumplimiento de dichas normas.

En virtud del artículo 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la UE apoya y complementa las actividades de los Estados miembros en el ámbito de las condiciones de trabajo³⁴, sin embargo, el artículo no se aplica a la retribución³⁵, por lo que los Estados miembros tienen plena competencia para fijar el nivel de los salarios mínimos y decidir si establecen o no salarios mínimos legales.

No obstante, el Derecho derivado de la Unión Europea establece algunas normas relativas a la adecuación de los salarios mínimos y al procedimiento de fijación y actualización

de los salarios mínimos legales. En concreto, la Directiva 2022/2041 del Parlamento Europeo (Directiva 2022/2041) y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, sobre el salario mínimo interprofesional en la Unión Europea, tiene por objeto establecer un marco para la adecuación de los salarios mínimos legales con el fin de lograr unas condiciones de vida y de trabajo dignas; promover la negociación colectiva en materia de fijación de salarios y mejorar el acceso efectivo de los trabajadores a los derechos de protección del salario mínimo cuando así lo disponga la legislación nacional y/o los convenios colectivos³⁶. Se aplica a los trabajadores empleados oficialmente en virtud de un contrato de trabajo o que, en cualquier caso, tengan una "relación laboral definida por la ley", así como a los convenios colectivos o prácticas vigentes en cada Estado miembro³⁷.

En virtud del artículo 5.5 de la Directiva 2022/2041, los Estados miembros velarán por que los salari-

os mínimos legales se actualicen al menos cada dos años o, como mínimo, cada cuatro años, siempre que el Estado miembro de que se trate utilice un mecanismo de indexación automática. El apartado 6 prevé la creación o designación de órganos consultivos para asesorar a las autoridades competentes sobre cuestiones relacionadas con los salarios mínimos legales, y los Estados miembros deben permitir el funcionamiento operativo de dichos órganos³⁸. En virtud del artículo 7, los interlocutores sociales participarán en dichos órganos.

Según el artículo 10 de la Ley ucraniana de Remuneración Laboral, el salario mínimo legal debe actualizarse al menos una vez al año. Las disposiciones pertinentes sobre el salario mínimo se incluyen en la Ley de Presupuestos del Estado para un año determinado, que elabora el Consejo de Ministros y aprueba la Rada Suprema. Este mismo apartado del artículo 10 prevé negociaciones entre el órgano paritario representativo de los sindicatos y el órgano paritario representativo de las organizaciones empresariales a nivel nacional. A la hora de fijar el salario mínimo, el Gobierno debe tener en cuenta las propuestas resultantes de dichas consultas³⁹. Como puede verse, el papel de órgano consultivo que asesora a las autoridades de Ucrania sobre las cuestiones relacio-

nadas con el salario mínimo legal lo desempeñan los dos principales órganos representativos de los interlocutores sociales.

Formalmente, la mayoría de las disposiciones del artículo 5 de la Directiva 2022/2041 ya se aplican en la legislación ucraniana. Sin embargo, la práctica de actualizar el salario mínimo legal difiere de un año a otro: por ejemplo, la Ley de Presupuestos del Estado para 2025 no prevé ningún aumento del salario mínimo legal, a pesar de que el Órgano de Representación Conjunta de los Sindicatos (JRBTU) recomendó fijarlo en un nivel considerablemente más alto: el salario mínimo legal actual en Ucrania es de 8 000 UAH (183,5 EUR), pero el JRBTU recomendó aumentarlo al menos a 10 905 UAH (250,13 EUR)⁴⁰. Aún más llamativa es la diferencia entre el actual nivel de subsistencia de las personas sin discapacidad (según el artículo 9 de la Ley de Remuneración Laboral, el salario mínimo legal no podrá ser inferior al nivel de subsistencia), que es de 3028 UAH (70,62 EUR) en 2025, y el que la JRBTU considera adecuado: 9639 UAH (221,10 EUR). Además, este último se considera el importe real (de facto) del mínimo de subsistencia para las personas sin discapacidad, según el Ministerio de Política Social de Ucrania⁴¹.

Las recomendaciones formuladas por el Órgano Común Representativo de los Empresarios no están a disposición del público, pero de las disposiciones pertinentes de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de Ucrania para 2025 se deduce sin lugar a dudas que las recomendaciones del Órgano Común Representativo de los Empresarios no influyeron en la decisión de actualizar el salario mínimo legal.

El artículo 5.4 de la Directiva 2022/2041 establece que los Estados miembros utilizarán valores de referencia indicativos para orientar su evaluación de la adecuación de los salarios mínimos legales. Además, establece la recomendación de utilizar valores de referencia indicativos comúnmente utilizados a nivel internacional, como el 60 % del salario medio bruto y el 50 % del salario medio bruto, y/o valores de referencia indicativos utilizados a nivel nacional. Este es uno de los argumentos aportados por la JRBTU para validar su recomendación de fijar el salario mínimo legal en 10 905 UAH, lo que equivale al 50 % del salario medio bruto en Ucrania -en 2024 era de 21 809 UAH (500,25 EUR)-, según la Resolución del Consejo de Ministros de Ucrania N° 1315⁴². La ausencia de una disposición en la legislación ucraniana que dé cumplimiento al artículo 5.4 de dicha Directiva,

estableciendo el uso de valores de referencia indicativos, es una de las razones por las que el salario mínimo legal es inadecuadamente bajo en Ucrania.

Por último, cabe mencionar que, según el artículo 8 de la Directiva 2022/2041, los Estados miembros deben establecer un mecanismo eficaz de protección del salario mínimo legal y reforzar su aplicación. En particular, tienen que "prever controles e inspecciones sobre el terreno eficaces, proporcionados y no discriminatorios realizados por las inspecciones de trabajo o los organismos responsables de la aplicación de los salarios mínimos legales"; y "desarrollar la capacidad de las autoridades encargadas de la aplicación, en particular mediante la formación y la orientación, para detectar y perseguir de manera proactiva a los empresarios que incumplan la normativa".

De acuerdo con el párrafo. 4.54-5 del Reglamento sobre el Servicio Estatal de Trabajo de Ucrania, el Servicio Estatal de Trabajo de Ucrania lleva a cabo la supervisión en el ámbito de la remuneración en términos oportunos y no inferiores al salario mínimo legal⁴³. Normalmente, se le permite hacerlo mediante la realización de inspecciones regulares y extraordinarias de las empresas sin

previo aviso, a través de las cuales examina la observación de las normas de la legislación laboral por parte de los empleadores. Además, el Servicio de Trabajo está facultado para imponer multas por un importe equivalente al doble del salario mínimo legal en el momento en que se detecte la infracción, por cada empleado afectado por la misma, en caso de que el empleador incumpla las garantías del salario mínimo legal⁴⁴.

Sin embargo, como suele ocurrir con la legislación laboral ucraniana, existe una diferencia significativa entre una norma escrita y su aplicación en la práctica. Los fenómenos del empleo indocumentado y del empleo encubierto bajo el estatuto jurídico de empresario individual o contratista civil están muy extendidos, lo que da lugar a violaciones de las garantías legales de salario mínimo. Sin embargo, el problema más llamativo a día de hoy es que las inspecciones laborales regulares y extraordinarias del Servicio de Trabajo se han suspendido durante el periodo de la ley marcial en virtud del Decreto N°303 del Consejo de Ministros de Ucrania⁴⁵. En general, las inspecciones sólo se llevan a cabo ahora si un empleado o un sindicato presenta una denuncia ante el Servicio de Trabajo, si determinados organismos gubernamentales o un tribunal se lo encargan al Servicio

de Trabajo o si se produce un incendio o un accidente con resultado de muerte/lesión industrial.

Propuestas:

Aunque la fijación del nivel de los salarios mínimos y la decisión de fijar o no salarios mínimos legales es competencia de los Estados miembros de la UE, existen ciertos requisitos previstos en la Directiva 2022/2041 que podrían mejorar la legislación ucraniana sobre salarios mínimos legales. A tal fin, se recomienda lo siguiente:

- Las recomendaciones del Órgano Paritario Representativo de los Sindicatos en cuanto a la fijación y actualización del salario mínimo legal deben tenerse más en cuenta para que tengan un impacto real en las decisiones del Parlamento y del Gabinete de Ministros al respecto;
- se incorpora a la legislación ucraniana el uso de valores de referencia indicativos, como el 60 % del salario medio bruto y el 50 % del salario medio bruto, para evaluar la adecuación de los salarios mínimos legales;

- que se suprima la moratoria de las inspecciones periódicas y extraordinarias del Servicio Estatal de Trabajo de Ucrania y que se examine más a fondo a las empresas en relación con el cumplimiento de los requisitos legales en materia de salario mínimo, de conformidad con el artículo 8 de la Directiva 2022/2041.

MARCO CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

Según el artículo 153.1 (i) del TFUE, la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo.

El apartado 1 del artículo 157 del TFUE establece la obligación de los Estados miembros de garantizar la aplicación del principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras por un trabajo de igual valor o por un trabajo de igual valor. El apartado 2 del mismo artículo define el término "retribución" la retribución regular o el salario regular de base o mínimo, así como cualquier otra retribución pagada directa o indirectamente, en dinero o en especie, por un empresario a un trabajador en relación con el empleo de este

último". Además, explica lo que significa la igualdad de retribución sin discriminación por razón de sexo, a saber "a) que la remuneración del mismo trabajo pagado a destajo se fije sobre la base de la misma unidad de medida; b) que la remuneración del trabajo pagado por horas sea la misma para el mismo trabajo".

La peculiaridad del ámbito de aplicación personal del artículo 157 TFUE es que, a pesar de que se utiliza el mismo concepto de "trabajador por cuenta ajena" que en el artículo 45 TFUE sobre la circulación de trabajadores, la disposición sobre la igualdad de retribución entre hombres y mujeres se aplica a todos los trabajadores, independientemente de su nacionalidad, incluidos los nacionales de terceros países empleados en los Estados miembros de la UE.

Otro factor importante para determinar el ámbito de aplicación del art. 157 TFUE es el concepto de sexo masculino y femenino y, en consecuencia, la aplicación de las disposiciones del artículo a las personas transexuales. A este respecto, es importante la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE en el asunto P contra S y Cornwall County Council, de 30.04.1996, en la que se reconoció que la prohibición de discriminación no puede referirse únicamente a la discriminación basada en el hecho de que una persona pertenezca a

uno u otro sexo, por lo que también se aplica en caso de discriminación debida a un cambio de sexo (género) de la persona afectada [4].

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE también ha desempeñado un papel clave en la interpretación del concepto de "igualdad de trabajo o trabajo de igual valor": en su sentencia de 26.06.2001 en el asunto *Susanna Brunnhofer contra Bank der österreichischen Postsparkasse AG*, el Tribunal señaló que, para determinar la igualdad de valor del trabajo, "es necesario comprobar si, teniendo en cuenta una serie de factores, como la naturaleza del trabajo, los requisitos de formación profesional y las condiciones de trabajo, puede considerarse que estas personas se encuentran en una situación comparable"⁴⁶.

Al mismo tiempo, es necesario distinguir el concepto de remuneración de aquellos aspectos financieros de la seguridad social que no están cubiertos por el artículo 157, en particular, las pensiones, las prestaciones por hijos a cargo, las condiciones de trabajo, las prestaciones sociales⁴⁷. En cambio, la prohibición de discriminación en estos ámbitos está regulada por el Derecho derivado de la UE.

Además del artículo 157 del TFUE, la Directiva 75/117/CEE del Consejo "relativa a la aproximación de las legis-

laciones de los Estados miembros que se refieren a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos" estaba directamente relacionada con el primer grupo, pero expiró en 2009 en virtud de lo dispuesto en el artículo 34 de la Directiva 2006/54/CE. Esta última sigue siendo la base del Derecho derivado de la UE en materia de igualdad de género en las relaciones laborales y sociales. Se refiere a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en los ámbitos del acceso al trabajo (empleo, promoción y formación profesional), las condiciones de trabajo, incluida la remuneración, y los programas de seguridad social en el trabajo (artículo 1 de la Directiva).⁴⁸

La correlación entre el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/54/CE y el artículo 157 del TFUE es interesante. En particular, como se señala en el comentario científico y práctico del art. 157 TFUE, la jurisprudencia del Tribunal sitúa las condiciones de trabajo en el ámbito de aplicación exclusivo de la Directiva, a pesar de que pueden tener consecuencias materiales para los trabajadores. Además, la indemnización por despido improcedente es una remuneración y entra en el ámbito de aplicación del artículo 157, pero las condiciones de readmisión

establecidas por el Derecho nacional entran en el ámbito de aplicación de la Directiva .

Una distinción importante de la Directiva 2006/54/CE es entre discriminación directa e indirecta. Según el Art. 2 de esta Directiva, el término "discriminación directa" se aplica cuando una persona es tratada por razón de sexo de manera menos favorable de lo que es, sería o habría sido tratada otra persona en una situación comparable. La discriminación directa está absolutamente prohibida y no puede justificarse ni siquiera por razones de protección del orden público. La discriminación indirecta en el sentido del artículo 2 de la Directiva 2006/54/CE se produce "cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúa a personas de un sexo en desventaja particular con respecto a personas del otro sexo, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios".

El criterio de igualdad en la seguridad social está regulado por la Directiva 79/7/CEE "relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social". Esta Directiva se aplica a los programas de seguridad social o

asistencia social en casos de enfermedad, discapacidad, vejez, lesiones y enfermedades profesionales y desempleo. Al mismo tiempo, no se aplica a las disposiciones de la legislación nacional de los Estados miembros en materia de prestaciones de supervivencia y prestaciones familiares (artículo 3 de la Directiva).

También merece atención la Directiva 2023/970 sobre transparencia salarial, recientemente adoptada. Su objetivo es reforzar la aplicación del principio de igualdad de retribución para un mismo trabajo o un trabajo de igual valor para hombres y mujeres mediante la transparencia salarial y el refuerzo de los mecanismos de ejecución. En concreto, la nueva ley estipula que, en caso de una diferencia salarial entre hombres y mujeres igual o superior al 5%, los empresarios tendrán que llevar a cabo una evaluación salarial conjunta con los representantes de los trabajadores. Los Estados miembros deberán introducir sanciones efectivas y proporcionadas, como multas, para los empresarios que infrinjan estas normas. Cualquier empleado que sufra daños como consecuencia de una infracción tendrá derecho a reclamar una indemnización⁴⁹. Según el art. 34 de la Directiva, los Estados miembros deberán adaptar su legislación nacional a sus disposiciones antes del 7 de julio de 2026.

La legislación y la práctica ucranianas en materia de lucha contra la discriminación de género en el mercado laboral no son lo suficientemente avanzadas como para ajustarse a las normas europeas. Existen disposiciones más bien declarativas de la Constitución (artículo 24) y del Código de Leyes Laborales de Ucrania (artículos 21 y 22.2) que prohíben la discriminación, pero faltan mecanismos reales para luchar contra la discriminación de los empleados⁵⁰.

Para ajustarse a las normas laborales de la UE, es necesario realizar una evaluación detallada de las disparidades salariales en función del género, el tipo de empleo y el sector. El último informe sobre la cuestión de las diferencias salariales basadas en el género fue presentado por el Servicio Estatal de Estadística de Ucrania en 2021⁵¹, y, de acuerdo con los datos que proporciona, la disparidad media entre los salarios de los trabajadores y trabajadoras en Ucrania es de aproximadamente el 18,6%. En 2023, el Consejo de Ministros de Ucrania aprobó la Estrategia nacional para superar la brecha salarial entre hombres y mujeres hasta 2030. El aspecto positivo del documento es que establece la tarea de actualizar la legislación laboral sobre igualdad de retribución por el mismo trabajo para hombres y mujeres y anima

a acelerar la inspección laboral para detectar y combatir eficazmente las prácticas discriminatorias⁵². Sin embargo, ninguna de estas tareas tiene mucha relevancia en estos momentos, ya que no se han producido cambios importantes en la legislación laboral sobre la materia, y las inspecciones de trabajo están en gran medida inactivas durante el periodo de ley marcial, como se ha explicado en el subcapítulo anterior.

Propuestas:

- El Servicio Estatal de Estadística de Ucrania debe recibir el mandato de publicar informes anuales sobre las diferencias salariales entre hombres y mujeres, con desgloses detallados por sector, grupo de edad y tipo de empleo.
- Ucrania debe aplicar los principios de la Directiva de la UE sobre transparencia salarial (2023/970) antes de la fecha límite de 2026, exigiendo a las empresas que realicen auditorías salariales de género y divulguen los salarios.
- Los trabajadores y los sindicatos deben tener acceso a los informes de transparencia salarial para ayudar a identificar la discriminación y abogar por una remuneración justa.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA DIRECTIVA 89/391/CEE Y LA LEGISLACIÓN UCRANIANA SOBRE SEGURIDAD EN EL TRABAJO

La seguridad y la higiene en el trabajo son aspectos clave de las relaciones laborales que repercuten en la salud de los trabajadores y en la eficacia de la producción. En la Unión Europea, el documento fundamental en este ámbito es la Directiva 89/391/CEE del Consejo (en adelante, la Directiva), que establece los principios generales para prevenir los riesgos laborales y garantizar la salud y la seguridad en el lugar de trabajo. En Ucrania, la seguridad en el trabajo está regulada por el Código de Leyes Laborales de Ucrania (KZpP), la Ley de Ucrania "Sobre seguridad en el trabajo" y los reglamentos subordinados.

Este artículo examina críticamente la conformidad de la legislación ucraniana con las disposiciones de la Directiva 89/391/CEE, identificando las principales discrepancias y aspectos problemáticos.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA DIRECTIVA 89/391/CEE

La Directiva se basa en los siguientes principios fundamentales:

- Enfoque preventivo: los empresarios deben prevenir los riesgos en lugar de limitarse a eliminar sus consecuencias.
- Evaluación de riesgos: análisis sistemático de los riesgos en el lugar de trabajo.
- Jerarquía de medidas de seguridad: primero deben eliminarse los riesgos, después reducirse y, sólo como último recurso, utilizar equipos de protección individual (EPI).
- Formar e informar a los empleados: formación periódica sobre seguridad en el lugar de trabajo.
- Consulta y participación de los trabajadores: mecanismo obligatorio para implicar a los trabajadores en la toma de decisiones en materia de seguridad.
- Obligación del empresario: garantizar unas condiciones de trabajo seguras es una responsabilidad directa.

- Responsabilidades de los empleados: cooperación en el cumplimiento de las normas de seguridad.

LEGISLACIÓN UCRANIANA: DISPOSICIONES CLAVE

La principal ley reguladora es la Ley de Seguridad Laboral de Ucrania, que establece:

- Responsabilidad del empresario para garantizar unas condiciones de trabajo seguras.
- La necesidad de formar e informar a los empleados sobre los riesgos.
- Procedimientos de certificación en el lugar de trabajo.
- Supervisión por parte de organismos estatales, como el Servicio Laboral Estatal de Ucrania.

ANÁLISIS CRÍTICO DEL CUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA 89/391/CEE

1. Enfoque preventivo:

La legislación ucraniana prevé varias medidas preventivas (por ejemplo, certificación del lugar de trabajo y reconocimientos médicos periódicos).

Sin embargo, en la práctica, suelen ser procedimientos formales: los empresarios pueden llevarlos a cabo "con fines informativos" en lugar de reducir realmente los riesgos.

A diferencia de la UE, Ucrania carece de mecanismos claros para aplicar medidas de seguridad proactivas (por ejemplo, análisis sistemático de riesgos, auditorías internas de seguridad, etc.).

2. Evaluación de riesgos:

En Ucrania, la evaluación de riesgos se limita principalmente a la certificación del lugar de trabajo, que se realiza una vez cada cinco años. En la UE, el planteamiento es más flexible: las evaluaciones se realizan periódicamente, sobre todo cuando se producen cambios en la producción.

Además, el sistema ucraniano se centra más en el cumplimiento de la normativa que en la evaluación de las amenazas reales. La Directiva, en cambio, hace hincapié en la mejora continua de las medidas de seguridad.

3. Jerarquía de las medidas de seguridad:

En Ucrania, el EPI suele ser el principal medio de protección, lo que

contradice el planteamiento europeo. Por ejemplo, en las minas o en las obras de construcción, los trabajadores reciben cascos y respiradores, pero no se eliminan las causas profundas del peligro (como los sistemas de ventilación defectuosos).

4. Formar e informar a los empleados:

En Ucrania, la formación suele ser una mera formalidad que se reduce a firmar un cuaderno de bitácora. En la UE, los empleados participan en sesiones de formación, ejercicios de simulación de riesgos, etc.

5. Consulta y participación de los trabajadores:

Ucrania cuenta con "comités de seguridad laboral", pero carecen de influencia suficiente. Los empresarios suelen tomar decisiones unilateralmente.

6. Control y responsabilidad:

La UE aplica sanciones estrictas a las infracciones de seguridad. En Ucrania, aunque la legislación prevé la responsabilidad, las multas suelen ser mínimas o no se aplican en absoluto.

7. Falta de inspecciones y control reales:

Aunque la legislación ucraniana esboza un mecanismo de control estatal, rara vez se realizan inspecciones reales de la legislación laboral.

En concreto, no existe una supervisión eficaz de:

- Cumplimiento de las normas de seguridad contra incendios: la mayoría de las empresas evitan las inspecciones, y los organismos reguladores pueden ser corruptos.
- Control de vibraciones y ruidos: aunque existen normas, a menudo no se aplican. Esto es especialmente cierto en la fabricación, donde los niveles de ruido superan los límites permitidos y, sin embargo, los trabajadores no disponen de equipos de protección adecuados.
- Seguridad eléctrica: la mayoría de las empresas no realizan inspecciones periódicas de los equipos eléctricos, lo que provoca situaciones peligrosas.

8. La falta de inspecciones permite a los empresarios recortar gas-

tos en seguridad laboral, poniendo directamente en peligro la salud y la vida de los trabajadores.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Formalización frente a seguridad real - En Ucrania, la seguridad laboral suele centrarse en el "cumplimiento de las normas", en lugar de reducir realmente los riesgos.
- Necesidad de reformar la evaluación de riesgos - Las evaluaciones de riesgos deben realizarse con mayor frecuencia, sobre todo cuando cambian los procesos tecnológicos.
- Reforzar el control y la rendición de cuentas - En Ucrania no existe una verdadera supervisión del cumplimiento de la legislación laboral. Los empresarios deben enfrentarse a sanciones más estrictas y a una supervisión independiente.
- Restablecer las inspecciones efectivas - El Servicio Estatal de Trabajo de Ucrania debe tener más autoridad para realizar inspecciones sin previo aviso, como se practica en la UE.

La legislación ucraniana tiene potencial para ajustarse a las normas de la UE, pero sin una aplicación efectiva, sigue siendo en gran medida declarativa.

DERECHO DE HUELGA

Desde el comienzo de la invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia, el 24 de febrero de 2022, el país ha estado bajo la ley marcial, que se ha prorrogado en repetidas ocasiones en respuesta a las circunstancias imperantes. Bajo la ley marcial, según el artículo 8 de la Ley de Ucrania "Sobre el régimen jurídico de la ley marcial", el mando militar, junto con las administraciones militares, puede restringir temporalmente los derechos constitucionales, incluido el derecho de reunión pacífica.

Sin embargo, la cuestión del derecho de huelga es cada vez más relevante, dada la necesidad de restaurar los mecanismos democráticos para expresar las posturas de los ciudadanos tras el fin de la ley marcial, así como los cambios en la legislación laboral.

El derecho de huelga es uno de los derechos fundamentales de segunda generación que garantiza la protección de los intereses socioeconómicos de los trabajadores. Esta cuestión es especialmente significa-

tiva dado el aumento de las restricciones de los derechos laborales debido a las circunstancias militares.

ANÁLISIS DE INVESTIGACIONES Y PUBLICACIONES

El derecho de huelga ha sido estudiado por muchos académicos, entre ellos M.V. Baglai, N.B. Bolotina, V.M. Rudenko, O.I. Protsivskyi y otros. Sin embargo, a la luz de los modernos retos sociolaborales, es necesario seguir analizando la regulación jurídica de las huelgas, especialmente en el contexto de la recuperación económica de Ucrania tras la guerra.

OBJETIVOS Y TAREAS DE LA INVESTIGACIÓN

El objetivo de este estudio es realizar un análisis exhaustivo de los aspectos teóricos y prácticos del ejercicio del derecho de huelga en Ucrania en las condiciones actuales. Las tareas incluyen:

1. Examen de los retos relacionados con la restricción del derecho de huelga.
2. Comparar la legislación ucraniana con las normas internacionales, en particular las decisiones

del Comité de Libertad Sindical de la OIT.

3. Elaboración de recomendaciones para mejorar la regulación jurídica de las huelgas.

EL DERECHO DE HUELGA EN EL DERECHO UCRANIANO E INTERNACIONAL

Según el artículo 44 de la Constitución de Ucrania, los trabajadores tienen derecho a la huelga para proteger sus intereses económicos y sociales. Sin embargo, este derecho está restringido en los casos en que una huelga pueda amenazar la seguridad nacional o la salud de otros ciudadanos.

A escala internacional, el derecho de huelga está reconocido por:

1. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
2. Convenios n° 87, 98 y 154 de la OIT, así como recomendaciones sobre la protección de la libertad sindical.
3. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 28).

4. Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (por ejemplo, "Veniamin Tymoshenko y otros contra Ucrania") y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (por ejemplo, asuntos Viking y Laval).

CONCLUSIONES DEL COMITÉ DE LA OIT SOBRE EL DERECHO DE HUELGA

Entre los principios clave establecidos por el Comité de la OIT figuran los siguientes

1. El derecho de huelga es un medio legítimo de proteger los intereses económicos y sociales de los trabajadores.
2. Las prohibiciones de huelga sólo pueden justificarse en caso de crisis nacional grave.
3. Las huelgas de protesta y las acciones de solidaridad son legales si su objetivo es proteger los derechos de los trabajadores.
4. Los procedimientos de declaración de huelga deben ser sencillos y no estar sujetos a requisitos excesivos.

RETOS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE HUELGA EN UCRANIA

Bajo la ley marcial, los derechos laborales de los ciudadanos están considerablemente restringidos, lo que hace necesaria la creación de mecanismos legales para proteger a los trabajadores tras el cese de las hostilidades. La legislación nacional, en particular los artículos 17-28 de la Ley de Ucrania "Sobre el Procedimiento de Resolución de Conflictos Laborales Colectivos", regula la organización de huelgas, pero la ausencia de una ley especializada complica su aplicación.

RECOMENDACIONES

1. Adoptar una ley especializada que regule el procedimiento de huelga tanto en tiempos de paz como de guerra.
2. Introducir procedimientos de arbitraje independientes para resolver los conflictos laborales.
3. Adaptar la legislación nacional a las prácticas de la Unión Europea y la OIT.

El derecho de huelga sigue siendo un mecanismo esencial para proteger los derechos laborales de

los trabajadores, incluso bajo la ley marcial. Es crucial garantizar su aplicación de acuerdo con las normas internacionales, lo que contribuirá al restablecimiento de la democracia y la economía de Ucrania tras la guerra.

CONCLUSIONES

Como ya se ha dicho, los derechos de los trabajadores y las normas laborales en Ucrania son una cuestión importante que tiene repercusiones significativas en los medios de subsistencia del pueblo ucraniano en tiempos de guerra, y desempeñará un papel crucial en la reconstrucción social de Ucrania en el periodo de posguerra. La legislación laboral vigente (el Código de Leyes Laborales de Ucrania) puede, en muchos casos, proporcionar una protección eficaz de los derechos de los trabajadores. Los intentos de desregular las relaciones laborales mediante la adopción de un nuevo Código Laboral u otra ley que disminuya significativamente las protecciones que proporciona el Código actual.

Aunque hay algunos ámbitos en los que la legislación laboral ucraniana no ofrece tanta protección al trabajador en comparación con las normas europeas (por ejemplo, el marco antidiscriminatorio), en

general la ley escrita no es el principal problema aquí. Lo que es más importante es la observancia práctica de las normas del derecho laboral por parte de los empresarios, el gobierno y los sindicatos de Ucrania. En muchos casos, los trabajadores se encuentran con que no pueden disfrutar de sus derechos consagrados en los actos legislativos, ya que su realización práctica suele distar mucho de lo que está escrito sobre el papel. El empleo indocumentado y el empleo que se oculta bajo el estatus legal de empresario individual o contratista civil son ejemplos comunes de esa separación entre la experiencia real del trabajo y lo que dice la ley. Otro ejemplo es la imposibilidad de facto de los trabajadores de organizar una huelga, como se explica en el subcapítulo anterior.

Lo que el mercado laboral ucraniano necesita son sindicatos más fuertes que protejan eficazmente los intereses de sus miembros. También necesita que se reactiven cuanto antes las inspecciones de trabajo independientes para detectar y combatir las graves violaciones de los derechos de los trabajadores que cometen muchos empresarios. Por último, necesita que se apliquen las normas de la legislación laboral de la UE que mejorarían aún más la posición de los trabajadores en el mercado laboral, manteniendo al mismo tiempo

lo que queda de las normas sociales que Ucrania heredó de la legislación laboral soviética, ya que muchas de esas disposiciones benefician realmente a los trabajadores y siguen siendo pertinentes hoy en día, en contra de lo que puedan decir algunos políticos neoliberales.

4

LA REFORMA JUDICIAL, LAS POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN Y LOS RETOS DE LA TRANSPARENCIA EN UCRANIA

por Mariia Sokolova y Oleksandr Kovalenko

Poco a poco, el problema de la corrupción empezó a ocupar un lugar dominante en el imaginario público. La política anticorrupción introducida, en particular, pretendía llevar a los funcionarios corruptos ante la justicia (en este sentido, la reforma judicial está estrechamente vinculada a la política anticorrupción). La segunda tarea de la política anticorrupción es construir instituciones estatales estables, pero sólo se utilizan dos mecanismos para lograrlo: el mecanismo de limpiar el gobierno de corrupción y la selección de personas "íntegras". Al mismo tiempo, todas estas tareas se logran mediante lo que puede llamarse el principio de transparencia radical, ya que se postula que la máxima transparencia (para el control) en todos los niveles de trabajo garantiza un mayor nivel de confianza en el Estado. En la actualidad, las medidas de la

política anticorrupción existen en medio de un discurso anticorrupción específico que pone a cualquier funcionario o empleado del sector público bajo sospecha de corrupción (la dimensión imaginaria de esta sospecha no reduce el impacto de sus consecuencias). Así, el panorama en el que un empleado se ve a sí mismo como acusado de corrupción le obliga a negarse a desempeñar algunas funciones socialmente importantes que forman parte de las responsabilidades de un puesto concreto, lo que ha reducido la capacidad de tolerar la discreción tanto a nivel de admisibilidad pública como a nivel de discreción subjetiva (auto-censura). En última instancia, este estado de cosas se está convirtiendo en un obstáculo importante para empezar a trabajar en el sector público, que sin gente puede literalmente colapsarse en los próximos años (es-

pecialmente cuando se trata de trabajos en infraestructuras sociales). La "anticorrupción", montada sobre tales cimientos, causa destrucción donde no se da cuenta de ello y, sorprendentemente, coincide orgánicamente con el discurso neoliberal en la Ucrania actual.

Parece que estos puntos faltan cuando los observadores externos analizan la información sobre corrupción que reciben de Ucrania, así como a la hora de planificar declaraciones sobre la corrupción en el país.

DELITOS DE CORRUPCIÓN

Desde 2014, Ucrania ha comenzado a desarrollar su infraestructura de lucha contra la corrupción, incluidas las fuerzas de seguridad especializadas y la infraestructura judicial. A partir de 2025, Ucrania cuenta con la Oficina Nacional Anticorrupción de Ucrania, que se encarga de la investigación previa al juicio de los delitos de corrupción, la Fiscalía Especializada Anticorrupción, que proporciona orientación procesal a las investigaciones previas al juicio, y el Tribunal Superior Anticorrupción, que recibe todos los procedimientos penales. Estos órganos se ocupan de todos los delitos de corrupción, pero no de todos sus autores. Se trata principalmente de funcionarios de alto nivel

de organismos estatales y policiales, y de representantes de órganos electos (diputados de varios niveles)⁵³. Cuando el objeto de un delito supera un determinado umbral (1,5 millones o 5,8 millones según el delito), también entra en esta vertical anticorrupción especializada. En todos los demás casos, los delitos anticorrupción son investigados por la vertical ordinaria de aplicación de la ley: Policía Nacional - fiscalía competente - tribunal de jurisdicción general.

El Alto Tribunal Anticorrupción entró en funcionamiento en 2019. Su creación fue una exigencia del Fondo Monetario Internacional, así como de la opinión pública, ya que se afirmó que la vertical regular de aplicación de la ley no tenía un nivel de confianza suficiente para liderar la lucha anticorrupción. Por otra parte, la creación de una vertical especial también puede verse desde una perspectiva de clase. Se han invertido importantes recursos en la creación de la vertical anticorrupción. Las condiciones de trabajo en estos órganos y sus recursos materiales son, por término medio, mejores que en cualquier otro órgano judicial, y la carga de trabajo es menor en comparación con la vertical ordinaria. Por lo tanto, es natural que en promedio se seleccionaran candidatos más fuertes para estos órganos. Al mismo tiem-

po, los "usuarios" de esta vertical -los sospechosos- son en la gran mayoría de los casos representantes de estratos sociales más altos, ya que disponen de importantes recursos financieros (aunque adquiridos por medios delictivos). Por lo tanto, en cierta medida, el Tribunal Superior Anticorrupción es un tribunal especializado no sólo para los altos funcionarios, sino también un tribunal para los estratos sociales más altos, donde reciben "mejor justicia" que en el sistema judicial ordinario (esto se evidencia, en particular, por el número de absoluciones, que alcanza el 10%, mientras que en la vertical ordinaria esta cifra apenas llega al 1%; advertimos que esta cifra no se puede comparar con la cifra similar en la UE y los EE.UU., que es del 25-30%, ya que la forma en que se calculan es muy diferente).

El estudio del enjuiciamiento de jueces por delitos de corrupción muestra que el nivel de enjuiciamiento de jueces por la vertical ordinaria después de 2014 y antes del inicio de la vertical anticorrupción era solo ligeramente inferior al actual, por lo que podemos decir que la vertical anticorrupción no inició la tendencia de enjuiciamiento anticorrupción, sino que la recogió.

Los jueces del Tribunal Superior Anticorrupción utilizan enfoques jurídicos modernos para garantizar los

derechos de los sospechosos⁵⁴. Sin embargo, esto ha suscitado críticas por parte de algunos sectores de la sociedad civil, ya que los enfoques humanos en los procesos penales (por ejemplo, el uso de la libertad bajo fianza como medida cautelar en lugar de la custodia siempre que sea posible) van en contra de las expectativas de castigo inmediato para los funcionarios corruptos, ya que la custodia se ve a menudo en los medios de comunicación como parte del castigo.

Una de las prácticas de la Fiscalía Especializada Anticorrupción durante la ley marcial es llegar a acuerdos con los sospechosos, en los que el importe de la multa pagada se destina a las necesidades del ejército. Por un lado, este enfoque es pragmático, pero, por otro, va en cierto modo en contra de la demanda pública de un castigo justo para los altos cargos y, lo que es más importante, crea unas condiciones en las que el sistema judicial se encarga de reponer las arcas del Estado en lugar de hacer justicia. Sin embargo, el uso de acuerdos de culpabilidad es natural en el sentido de que la vertical anticorrupción en Ucrania se inspiró en gran medida en expertos de Estados Unidos, donde los acuerdos de culpabilidad son la herramienta más utilizada. En este sentido, la experiencia de los colegas europeos podría ser útil.

Probablemente en respuesta a esta tendencia, el mecanismo legal de confiscación civil se intensificó en 2024 (el propio mecanismo se introdujo en 2021)⁵⁵. Se trata de la recuperación de bienes injustificados de funcionarios públicos y particulares a favor del Estado, si dichos bienes ascienden a entre 1 y 9 millones de UAH. Hasta el momento, la comunidad de expertos no ha recibido ninguna queja sobre este procedimiento. Para evitar abusos, la confiscación civil solo se aplica a los activos adquiridos después de 2019 y la lleva a cabo el mencionado Tribunal Superior Anticorrupción.

DISCURSO ANTICORRUPCIÓN, PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA RADICAL Y MERCANTILIZACIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS

Además del sistema de justicia penal destinado a perseguir los delitos de corrupción y el mecanismo de confiscación civil, Ucrania también cuenta con un sistema de declaración de bienes por parte de los funcionarios autorizados a desempeñar funciones estatales. De hecho, esto incluye a todos los funcionarios públicos, así como a una serie de otras entidades (por ejemplo, los directores de instituciones de enseñanza superior). El acceso a

las declaraciones de ingresos y patrimonio es público a través del sitio web de la Agencia Nacional de Prevención de la Corrupción. Debido a la apertura de estos datos (pero no sólo), las investigaciones periodísticas anticorrupción se han desarrollado significativamente y, en algunos casos, se han abierto procedimientos penales contra los sujetos de estos materiales periodísticos.

La Agencia Nacional de Prevención de la Corrupción se encarga de verificar las declaraciones. En 2023 se presentaron 664.000 declaraciones. En función de los resultados de la evaluación de riesgos, las declaraciones se someten a una verificación automatizada (comprobación con los registros estatales; aproximadamente un tercio de las declaraciones se someten a esta verificación) o a una verificación completa (si los riesgos son elevados o existen informes de las fuerzas y cuerpos de seguridad, periodistas de investigación, etc.; en febrero de 2025, 303 declaraciones se sometían a una verificación completa)⁵⁶.

El discurso anticorrupción se basa en lo que puede denominarse el principio de transparencia radical, en el que la demanda de transparencia no siempre es proporcional a los posibles riesgos y, lo que es más importante, a los objetivos. La declaración electrónica y el acce-

so a la información al público tienen como objetivo aumentar el nivel de confianza en la función pública y fomentar la integridad en la misma. Al mismo tiempo, el acceso abierto a los datos reduce el atractivo de la función pública como lugar de trabajo, ya que el discurso anticorrupción específico ha hecho que el deseo de ser funcionario se asocie fuertemente con el deseo de obtener beneficios corruptos. Mientras que el acceso abierto a los datos puede justificarse por la importancia pública en el caso de los funcionarios de alto nivel, las declaraciones abiertas para los funcionarios de nivel inferior rozan la invasión de la privacidad.

El principio de transparencia radical tiene un impacto significativo no sólo en la función pública, sino también en ámbitos sociales como la educación, la sanidad, la seguridad social, etc. En estos ámbitos, la política de transparencia radical se combina con el proceso de mercantilización de los bienes públicos. En estas esferas, la política de transparencia radical se combina con el proceso de mercantilización de los bienes públicos: la transición del paradigma de los bienes públicos al paradigma de los servicios (médicos, educativos, etc.). Todo esto se describe con la fórmula "el dinero sigue al paciente/estudiante/etc.". De este modo, se produce un aban-

dono gradual de la financiación institucional y una transición hacia una financiación basada en el principio de rentabilidad: cuantos más servicios se prestan, más fondos se asignan, con lo que el Estado fomenta las relaciones de mercado en ámbitos socialmente importantes. Esto también significa que la distribución de recursos entre las instituciones del sector público se basa en criterios puramente formales y en la lógica del mercado, y no tiene en cuenta o tiene poco en cuenta las especificidades de estas instituciones y de las comunidades en las que operan.

La mercantilización, combinada con el principio de transparencia radical, tiene como una de sus consecuencias la excesiva burocratización de los procesos, que se explica por la necesidad de un gasto eficiente. En la práctica, esto se percibe como un control excesivo, que podría cultivar el miedo en la toma de decisiones a nivel local. En algunas zonas, la situación es crítica, ya que el papeleo puede ocupar hasta el 40% del tiempo de trabajo de un empleado del sector público, como un médico. Para muchos empleados, esto supone un deterioro significativo de las condiciones de trabajo.

El discurso anticorrupción a nivel popular sin un aumento simultáneo de los salarios en este sector hace imposible hablar de reformar

el sector público y de debates sobre los bienes comunes, de modo que los servicios privados se conviertan en la única opción. Irónicamente, dados los bajísimos salarios del sector público, la corrupción popular ha proporcionado una cierta nivelación de los ingresos en comparación con el sector privado. El nivel de corrupción popular ha caído del 61% al 15% en 15 años. Al mismo tiempo, los salarios en los sectores público y municipal no permiten cubrir los gastos domésticos, sobre todo ahora que las tasas de inflación son altas debido a la guerra. Esto hace que en el sector público predominen los pensionistas que lo utilizan como una forma de ingresos adicionales, las personas en edad de jubilación que no tienen otras oportunidades de empleo, y aquellos cuya pareja o familia puede proporcionarles apoyo. El discurso anticorrupción tal y como existe hoy en día es una continuación del discurso neoliberal, con sus ideas de individualismo y desplazamiento de los bienes comunes.

EL TRIBUNAL COMO BASE DEL ESTADO DE DERECHO Y DEL ÉXITO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

La reforma judicial en Ucrania lleva en marcha más de 30 años con distinta intensidad. Sin embargo, tiene

sentido hablar no de una reforma judicial, sino de reformas, ya que las direcciones del trabajo han diferido significativamente, y no hay continuidad en la aplicación de estas reformas. Desde 2014, hemos visto una política más o menos coherente en la reforma del poder judicial. También debemos señalar que el poder judicial ucraniano ha hecho enormes progresos desde principios de la década de 2000 en términos de mejora de las normas de derechos humanos, un hecho que a menudo se olvida hoy en día.

El leitmotiv central de la reforma judicial actual son las ideas de "depuración" e "integridad"⁵, por lo que la reforma pretende destituir a todos los jueces indignos y contratar a candidatos nuevos y honrados. Desde 2010, Ucrania cuenta con un sistema competitivo de selección de jueces que, según los expertos, ha funcionado bien y ha garantizado una renovación gradual del poder judicial. Sin embargo, tras la Revolución de la Dignidad, la cuestión de la limpieza del poder judicial se convirtió en una de las demandas de la opinión pública. Esto se debe a que la sociedad consideraba que los jueces parecían haberse puesto del lado del régimen autoritario de Yanukóvich, ya que utilizaban ampliamente la detención preventiva como medida de contención de los manifestantes. Según

el HUDOC, tales acciones del tribunal violaron los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, las razones de tales decisiones injustas no siempre estaban relacionadas con la deshonestidad o la dependencia política de los jueces; en muchos casos, se trataba de una aplicación excesivamente formal de la ley, inherente al paradigma ucraniano de aplicación de la ley. Hoy en día, por ejemplo, se da una situación similar con los delitos de colaboración, cuando los tribunales reconocen a las personas como colaboradores basándose en criterios puramente formales.

La cuestión del excesivo formalismo en el sistema judicial tiene un impacto significativo en la capacidad de llevar a cabo una reforma judicial como tal. Hoy en día, esta cuestión está extremadamente marginada. Existe la opinión de que hay que limitar al máximo las actividades de los jueces (para radicalizar esta tesis, se dice que la inteligencia artificial puede sustituir fácilmente a un juez). En los últimos años, ha habido más casos de restricciones legislativas a la discrecionalidad de los jueces a la hora de dictar sentencia, lo que significa que un juez no siempre puede tener en cuenta todas las circunstancias para imponer una pena justa y necesaria en un caso concreto. Por otro lado, hay que señalar que los jueces ucranianos han aprendido a

aplicar los criterios formales de forma muy creativa, lo que les permite mantener un equilibrio entre legalidad y justicia.

Hablando del sistema judicial y de la sociedad civil en general, es importante saber que las principales esperanzas no están puestas en los tribunales o en el sistema de aplicación de la ley en sentido amplio, sino en unas leyes justas. Este enfoque puede ralentizar en cierta medida el proceso de integración europea, ya que, junto con la adaptación de la legislación, el poder judicial desempeña un papel fundamental en el proceso de integración europea.

Cambiar el paradigma de la aplicación de la ley de uno formalista a otro más discrecional y matizado es un proceso complejo que lleva mucho tiempo. En este proceso, debe prestarse especial atención a la educación jurídica. El concepto de educación jurídica superior se centra principalmente en complicar el acceso a la abogacía mediante la introducción de evaluaciones externas y la creación de un sistema educativo integral de 6 años. Se presta una atención absolutamente insuficiente a la cuestión de la adquisición de capacidades de análisis crítico en relación con los procesos sociales que tienen lugar en la sociedad.

El predominio del formalismo en los tribunales ucranianos tam-

bién está relacionado con las condiciones de trabajo de los jueces. Ante todo, se trata de una carga de trabajo excesiva: estadísticamente, un juez en Ucrania tiene 1.000 casos al año, pero los valores concretos pueden variar de 200 casos a 10.000. Esta carga de trabajo también está asociada a una escasez de personal de alrededor del 40%⁵⁷.

Los jueces están relativamente bien remunerados por su trabajo, pero no es comparable con el sector jurídico privado. El problema de la remuneración también existe para otros empleados de los tribunales, asistentes, secretarios, etc. Su remuneración es baja, lo que provoca una rápida rotación del personal en los tribunales. Su remuneración es baja, lo que provoca una rápida rotación del personal en los tribunales; existen prácticas informales de jueces que pagan dinero extra a sus asistentes. En general, el apoyo financiero a los tribunales está centralizado y se canaliza a través de la Administración Judicial del Estado, lo que a veces provoca problemas con la distribución de los recursos. Debido a la guerra, los gastos presupuestarios en el poder judicial no cubren más del 70% de las necesidades reales del poder judicial.

Los jueces, especialmente los jóvenes, no se sienten protegidos. Esto se debe principalmente a la de-

bilidad de los órganos de autogobierno judicial. Aunque la reforma judicial prevé reforzar el autogobierno judicial, en la práctica se ha dado preferencia a los órganos de expertos independientes (Consejo de Ética, Consejo de Integridad Pública, etc.) en las cuestiones de reforma, y los órganos de autogobierno judicial pierden competencias con cada ronda de reformas. Esto también está relacionado con el discurso anticorrupción, que favorece el conocimiento experto frente al principio de asociación. En un entorno así, a los jueces les resulta cada vez más difícil construir una autoorganización judicial y crear nuevos estándares profesionales desde abajo. Esto también contribuye a una menor interacción horizontal entre los jueces, que es parte integrante del cambio de paradigma jurídico. Además, la falta de voz en los procesos políticos, especialmente en la reforma judicial, hace imposible crear un sentimiento de estabilidad entre los jueces.

El principio de transparencia radical y el discurso anticorrupción distorsionan en cierta medida los procedimientos de selección tanto de nuevos jueces como de constitución de órganos de autogobierno judicial. Los candidatos potenciales pueden tener miedo de presentarse a los concursos, ya que pueden sufrir un daño reputacional importante

si no tienen éxito, ya que no hay certeza sobre cuáles de los hechos de su biografía serán percibidos como integridad o no integridad. Los concursos se celebran bajo el signo de la identidad, donde se valora la personalidad del candidato como tal, en lugar de la profesionalidad (que por definición debería incluir la integridad como coherencia en creencias, pensamientos y acciones). En su manifestación más radical, el discurso anticorrupción en su estado actual no necesita a los jueces como actores que desempeñan la función socialmente importante de aplicar la ley con justicia a través de la discreción, sino que necesita decisiones "correctas". Una vez más, no se trata de tener a "nuestra gente" con nombres concretos en el poder judicial, se trata de tener un cierto tipo de personas que tomen las decisiones "correctas". Esta forma de renovar la judicatura es bastante inquietante, ya que no garantiza el pluralismo de opiniones y, por tanto, el desarrollo independiente de la judicatura (en otras palabras, la judicatura siempre necesitará expertos externos para su desarrollo).

5

REFORMA EDUCATIVA Y DESARROLLO DE COMPETENCIAS

por Artem Remizovskyi

RIESGOS DE LA OPTIMIZACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS EDUCATIVAS

En 2023, durante el proceso de negociación sobre la adhesión de Ucrania a la Unión Europea, la Comisión Europea decidió que Ucrania necesitaba optimizar la infraestructura de las instituciones de enseñanza superior debido a los cambios demográficos. En 2024, la Comisión Europea tomó nota de los avances positivos en la optimización, los valoró favorablemente y subrayó que el proceso debía continuar⁵⁹. La consolidación de las instituciones de educación superior se identificó como una de las tareas relativas a la aplicación del objetivo estratégico de mejorar la eficiencia de la gestión en el ámbito del desarrollo de la educación superior en Ucrania, tal y como se describe en la Estrategia para el Desarrollo de la Educación Superior en Ucrania

para 2022-2032 (en lo sucesivo, la "Estrategia"), que fue aprobada por el Consejo de Ministros de Ucrania en 2023⁶⁰.

La necesidad de consolidación se explica por dos factores: la crisis demográfica y la excesiva duplicación de programas de formación educativa. Hay demasiadas universidades, pero el número de matriculados está disminuyendo. En la Estrategia se afirmaba que en Kiev 35 centros de enseñanza superior ofrecían programas de licenciatura en Derecho. En el informe sobre los resultados de la fiscalización de la reforma de las instituciones educativas en 2024 (en lo sucesivo, Tribunal de Cuentas), el Tribunal de Cuentas de la Rada Suprema proporcionó la siguiente información⁶¹:

Según los datos del Servicio del Defensor de la Educación de Ucrania, como consecuencia de la invasión y las hostilidades a gran escala de Ru-

sia en el territorio de Ucrania desde el 24 de febrero de 2022, 2,1 millones de niños ucranianos, incluidos los que están en edad escolar, han abandonado el país. Según el Servicio Estatal de Estadística, en 2007, el número de niños nacidos 17 años antes (en 1990) era de 657,2 mil; en 2023 (nacidos en 2006), era de 460,4 mil; y para 2038 (nacidos en 2021), se prevé que sea de 272,0 mil.

Por lo tanto, la política de consolidación de las instituciones de enseñanza superior es un componente clave del proceso de integración europea y uno de los requisitos impuestos por la Comisión Europea para la adhesión de Ucrania a la Unión Europea. Sin embargo, varios factores plantean dudas sobre si esta política tendría un impacto positivo en la educación superior en Ucrania y contribuiría a la realización de la visión del Espacio Europeo de Educación Superior, acordada por los ministros de educación de los países de la UE en el Comunicado de Roma de 2020⁶²:

A. La ausencia de estadísticas fiables. Los datos estadísticos utilizados por el Gabinete de Ministros de Ucrania para justificar la necesidad de consolidar el sistema de enseñanza superior son incompletos y contradictorios. Desde 2001 no se ha realizado ningún censo

de población. Las estadísticas facilitadas por el Ministerio de Educación y Ciencia de Ucrania (en lo sucesivo, MES de Ucrania) sobre el número de centros de enseñanza superior contienen incoherencias, como demuestra el informe del Tribunal de Cuentas:

"Según los datos del Ministerio de Educación y Ciencia (MES) con fecha de 4 de abril de 2024, a principios de 2024, había 418 instituciones de educación superior (IES) operando en Ucrania, de las cuales 230 eran de propiedad estatal (incluyendo 171 bajo la gestión del MES). Al mismo tiempo, según la información resumida del MES con fecha de 31 de mayo de 2024, a principios de 2024, el número total de IES en Ucrania era de 656, de las cuales 311 eran de propiedad estatal (incluidas 213 bajo la gestión del MES). Además, según el Servicio Estatal de Estadística, a principios del curso 2023/2024, 314 IES preparaban a estudiantes de enseñanza superior, 184 de las cuales eran de titularidad estatal."

La Comisión Europea también reconoce el problema con los datos estadísticos.

En otras palabras, el gobierno ucraniano no dispone de información suficiente para afirmar que hay demasiadas universi-

dades o qué número es suficiente para satisfacer las necesidades educativas, ya que se desconoce cuántas universidades funcionan en Ucrania o cuántas personas viven en el país. La optimización de las infraestructuras plantea importantes riesgos sociales debido a la falta de información, sobre todo para las regiones que se consideran poco pobladas.

- B. No se tiene en cuenta el aumento del número de ingresados que deciden cursar una segunda carrera. A pesar de que, durante los años de independencia de Ucrania, la tasa de natalidad y el número de menores que ingresan en las universidades han disminuido efectivamente (sobre todo porque un número importante de estos estudiantes ingresa en universidades europeas), sigue habiendo un número importante de solicitantes de más edad que necesitan cambiar de trabajo o adquirir nuevas competencias, sobre todo teniendo en cuenta que una parte importante de la industria manufacturera quedó destruida como consecuencia de la guerra ruso-ucraniana. Apoyar a los estudiantes de más edad para que obtengan sus títulos es un componente importante del desarrollo de la inclusividad educativa. En

concreto, las recomendaciones del borrador 2 del Comunicado de Roma de 2020 establecen lo siguiente⁶³:

"La política de la dimensión social debe apoyar no sólo a los estudiantes actuales, sino también a los potenciales, en su preparación y transición a la enseñanza superior. La participación en la enseñanza superior debe ser una posibilidad a lo largo de toda la vida, incluso para los adultos que decidan acceder a ella o continuarla más adelante."

En la práctica, la optimización del sistema de enseñanza superior puede conducir a una reducción de las oportunidades de educación permanente para los ciudadanos ucranianos, lo que constituye un aspecto importante del desarrollo de un entorno educativo integrador.

- C. En el plano legislativo, Ucrania no dispone de garantías jurídicas sobre el derecho de los trabajadores y los estudiantes universitarios a participar en la toma de decisiones o en los debates relativos a la consolidación de las universidades. La consolidación de las instituciones de enseñanza superior de propiedad estatal está regulada por las partes 1 y 2 del artículo 31 de la Ley de Ucrania

"Sobre la Enseñanza Superior", que estipula que las decisiones relativas a la creación, reorganización o liquidación de una institución de enseñanza superior son adoptadas por el Consejo de Ministros de Ucrania, y que la reorganización o liquidación de una institución de enseñanza superior no debe violar los derechos de los estudiantes matriculados en ella. La legislación ucraniana no exige que el gobierno celebre consultas previas con los colectivos laborales, los sindicatos o los órganos de autogobierno estudiantil de las instituciones de enseñanza superior que pretende reorganizar. La necesidad de tales consultas puede especificarse en un convenio colectivo entre un sindicato y una institución de enseñanza superior; sin embargo, la responsabilidad por violar los convenios colectivos es mínima.

Este enfoque centralizado contradice la visión del Comunicado de Roma, que establece que el Espacio Europeo de Educación Superior debe construirse sobre el respeto a la democracia y restringe la autonomía organizativa de las universidades. La ausencia de garantías jurídicas que aseguren que las voces de los colectivos universitarios serán tenidas en cuenta en la toma de

decisiones crea un importante riesgo de abuso gubernamental, en particular el riesgo de que los derechos laborales y educativos de los interesados no se respeten en la práctica.

- D. La ausencia de restricciones a la privatización de propiedades en instituciones en proceso de consolidación o reorganización. En diciembre de 2025, la Rada Suprema de Ucrania aprobó el presupuesto para 2025. En su resolución, la Rada suspendió determinadas disposiciones de la Ley de Ucrania "Sobre Educación" y "Sobre Privatización", que habían prohibido la venta de propiedades pertenecientes a instituciones de enseñanza superior. Las enmiendas permitieron la privatización con la condición de que la institución se encuentre en estado de reorganización, y que el 90% de los ingresos procedentes de la venta de propiedades se destinen al desarrollo de las instituciones de enseñanza superior⁶⁴.

Los directores y los consejos académicos de las universidades son responsables de tomar las decisiones relativas a la gestión de la propiedad institucional de conformidad con la legislación ucraniana. En las instituciones de enseñanza superior

de propiedad estatal, los directores son elegidos por el colectivo laboral de acuerdo con la Ley de Ucrania "Sobre la Enseñanza Superior". Sin embargo, los órganos de control público de las universidades (consejos académicos, consejos de supervisión y órganos de autogobierno de los estudiantes) no tienen autoridad para vetar las decisiones tomadas por el director de la universidad en materia económica y sólo actúan como órganos consultivos a este respecto. Además, no hay disposiciones legales que exijan que la privatización de la propiedad universitaria se acuerde con los sindicatos de las instituciones de enseñanza superior.

Teniendo en cuenta que el sistema de enseñanza superior ucraniano adolece de falta de financiación, existen graves riesgos de corrupción. La privatización de la propiedad como parte de la optimización de la infraestructura de la educación superior puede, en la práctica, conducir a la liquidación y reducción de las instalaciones educativas, lo que, como resultado, podría afectar negativamente a aspectos como el número de plazas disponibles en las aulas.

Por último, la práctica de la consolidación de universidades en 2024 puso de manifiesto varios problemas importantes en las políticas de la administración ucraniana y del Gabinete de Educación y Ciencia.

En concreto, el Tribunal de Cuentas de la Rada Suprema informó de que, debido a la falta de datos estadísticos y a la ausencia de criterios aprobados, las decisiones relativas a la consolidación de universidades se tomaron caso por caso y sin tener en cuenta la postura de las instituciones de enseñanza superior. Este proceso provocó protestas de estudiantes y profesores.

En algunos casos, el Gabinete de Educación reorganizó las instituciones inmediatamente después de emitir una valoración positiva del informe del director de la institución educativa. Esto plantea dudas sobre el compromiso real del Gabinete con la mejora de la calidad de la enseñanza superior a través de su política de optimización.

Ninguna de las 11 consolidaciones que tuvieron lugar en 2024 se completó en su totalidad, principalmente porque el Gabinete de Educación no realizó un inventario exhaustivo de los activos. Todo esto pone en duda las conclusiones de la Comisión Europea, que valoró positivamente la optimización de las infraestructuras de educación superior.

RECOMENDACIONES

La política de optimización del sistema de enseñanza superior en

Ucrania, aplicada a petición de la Comisión Europea, debería reconsiderarse de forma significativa, incluyendo las siguientes recomendaciones:

1. La optimización de las instituciones de enseñanza superior debe basarse en datos estadísticos exhaustivos que reflejen plenamente la situación demográfica, el estado de las infraestructuras educativas, el número de estudiantes, la distribución de los programas, etc., tanto a nivel nacional como regional.
2. La política de optimización universitaria debería tener en cuenta no sólo el número de solicitantes menores de edad y jóvenes que cursan su primera titulación, sino también el número de solicitantes de más edad que buscan una segunda titulación. Deberían ampliarse las oportunidades de aprendizaje permanente aumentando el número de plazas parcial o totalmente financiadas por el Estado.
3. El personal y los estudiantes universitarios deben participar en los debates y la toma de decisiones sobre la reorganización de las instituciones de enseñanza superior estatales. Es necesario modi-

ficar la legislación ucraniana para ofrecer garantías jurídicas claras que aseguren la participación de los colectivos de trabajadores universitarios en el proceso de reorganización.

4. Debe reforzarse la autoridad de los organismos públicos de control en la supervisión de la privatización de la propiedad en las universidades reorganizadas.

"Según el Departamento del Defensor Educativo de Ucrania, como consecuencia de la invasión a gran escala por parte de la Federación Rusa y las acciones militares en el territorio de Ucrania, a partir del 24 de febrero de 2022, 2,1 millones de niños ucranianos, incluidos los niños en edad escolar, han abandonado Ucrania. Según el Servicio Estatal de Estadística (SSS), en 2007, el número de niños nacidos 17 años antes (en 1990) era de 657,2 mil; en 2023 (nacidos en 2006) - 460,4 mil; y en 2038 (nacidos en 2021), se prevé que sea de 272,0 mil".

LOS PROBLEMAS DE GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LOS ESTUDIANTES

El Comunicado de Roma reconoce la importancia de proteger los dere-

chos de los estudiantes dentro del Espacio Europeo de Educación Superior y el desarrollo del aprendizaje centrado en el estudiante. Según el Anexo 3 del Comunicado de Roma⁶⁵, los Estados miembros del EEES deben:

"Hacer realidad el aprendizaje centrado en el estudiante apoyando a las instituciones de enseñanza superior en sus esfuerzos por iniciar o mantener un diálogo estructurado sobre la innovación y la mejora del aprendizaje y la enseñanza, en el que participen estudiantes, profesores y partes interesadas pertinentes."

La aplicación de los principios del aprendizaje centrado en el estudiante se define como uno de los objetivos operativos dentro de la Estrategia de Desarrollo de la Educación Superior de Ucrania para 2022-2032 (en lo sucesivo, la Estrategia)⁶⁶, que fue aprobada por el Consejo de Ministros de Ucrania en 2023.

Ucrania dispone de un marco jurídico bien desarrollado para garantizar los derechos de los estudiantes. El artículo 62 de la Ley de Educación Superior de Ucrania garantiza a los estudiantes un amplio abanico de derechos, entre los que se incluyen: la elección del tipo de educación, unas condiciones de trabajo y de vida seguras y no perjudiciales, la participación en la elaboración de sus

planes individuales de aprendizaje, el derecho a presentar propuestas sobre las tasas de matrícula y las condiciones de pago, el acceso a residencias universitarias, etc.

El autogobierno estudiantil de las universidades públicas, según el artículo 40 de la Ley de Educación Superior de Ucrania, tiene autoridad para: aprobar las expulsiones y desalojos de estudiantes de las residencias universitarias; participar en debates y decisiones sobre la mejora del proceso educativo, la investigación científica, la distribución de becas, las actividades de ocio, los programas de salud y las condiciones de vida de los estudiantes. Los representantes de los estudiantes, aunque en número limitado, participan en las elecciones a rector de la universidad, mientras que los representantes de los sindicatos de estudiantes y de los órganos de autogobierno son miembros del máximo órgano colegiado de gobierno de la universidad, el Consejo Académico.

Los sindicatos de estudiantes también gozan de importantes derechos de participación en virtud de la Ley de Ucrania "Sobre Sindicatos".

De conformidad con el artículo 73 de la Ley de Educación Superior de Ucrania, el país cuenta con un Defensor de la Educación, que tiene amplios derechos para: supervisar el cumplimiento de la legislación ed-

ucativa, iniciar investigaciones oficiales y notificar las infracciones a los organismos encargados de hacer cumplir la ley, ofrecer consultas jurídicas y representar a los estudiantes ante los tribunales.

A pesar del sólido marco jurídico, varios factores repercuten negativamente en los derechos de los estudiantes de enseñanza superior:

A. Elusión de las obligaciones relativas a la protección de los derechos de los estudiantes por parte de las autoridades ejecutivas centrales y crisis del sistema judicial. Las autoridades ejecutivas (ministerios, defensor del pueblo educativo) tienen importantes competencias para supervisar las actividades universitarias, pero rara vez las ejercen, alegando la autonomía de las instituciones de enseñanza superior en sus políticas. En consecuencia, a los estudiantes no les queda más remedio que defender sus derechos acudiendo a los tribunales. Sin embargo, el sistema judicial de Ucrania presenta una serie de problemas sistémicos, como se señala en los informes de la Comisión Europea sobre el estado de las negociaciones relativas a la adhesión de Ucrania a la Unión Europea.

B. La legislación ucraniana no otorga amplios poderes de supervisión a los órganos de autogobierno estudiantil. Estos órganos tienen principalmente funciones consultivas, y su aprobación no es necesaria para las decisiones relativas a las tasas de alojamiento en residencias, las tasas de matrícula para la educación basada en contratos, los horarios de clase, los sistemas de calificación y otros asuntos similares.

También es importante señalar que los mencionados derechos de autogobierno de los estudiantes están garantizados por la legislación ucraniana sólo para las universidades estatales. En cambio, las competencias de los órganos de autogobierno estudiantil de las universidades privadas están reguladas exclusivamente por sus respectivos estatutos.

C. Las decisiones en materia de personal las toman órganos en los que los estudiantes están mínimamente representados o no están representados en absoluto. El Defensor del Pueblo Educativo es nombrado por el Consejo de Ministros a través de un concurso convocado por el Ministerio de Educación, sin que los estudiantes participen en el proceso de selección.

En las juntas de personal de la universidad en las que se elige a los rectores, los estudiantes sólo tienen una cuota del 15%. En los máximos órganos de gobierno de la universidad, los estudiantes están representados por el jefe del autogobierno estudiantil y los jefes de los sindicatos estudiantiles, cada uno con un solo voto, mientras que la mayoría del Consejo Académico está formada por jefes de divisiones estructurales.

Como resultado, la práctica demuestra que existen numerosos casos en los que las amplias garantías que ofrece la legislación ucraniana no son respetadas por las administraciones universitarias. Sindicatos estudiantiles independientes denuncian diversas violaciones de los derechos de los estudiantes, como el incumplimiento de las normas de alojamiento en las residencias universitarias, la excesiva carga de trabajo académico, el desalojo de estudiantes, los retrasos en los pagos sociales y los aumentos ilegales de las tasas de las residencias universitarias⁶⁷.

Las administraciones universitarias también pueden no proporcionar a los órganos de autogobierno estudiantil la financiación que garantiza la ley. Estos factores repercuten negativamente en los derechos de los estudiantes y en su capacidad

para participar en los procesos de toma de decisiones.

RECOMENDACIONES

Aunque Ucrania ya dispone de un marco jurídico sólido, es necesario introducir nuevas mejoras legislativas para garantizar la aplicación práctica de los principios del Comunicado de Roma sobre el aprendizaje centrado en el estudiante y los derechos de los estudiantes. La Comisión Europea debería prestar especial atención a la protección de los derechos de los estudiantes y considerar las siguientes recomendaciones:

1. Las competencias de los órganos de autogobierno estudiantil, recogidas en la Ley de Educación Superior de Ucrania, deben extenderse a las universidades privadas.
2. Deben aumentarse las cuotas de representación estudiantil en los órganos de gobierno de las universidades que toman decisiones sobre personal. Además, debe reformarse el proceso de selección del Defensor de la Educación para incluir la participación de los estudiantes y la sociedad civil.

3. Deben introducirse garantías legislativas que otorguen a los órganos de autogobierno estudiantil y a los sindicatos de estudiantes el derecho a organizar huelgas.
4. Los órganos de autogobierno de los estudiantes deben ser económicamente independientes de las administraciones universitarias, pudiendo recibir financiación directamente del presupuesto estatal o municipal.

6

ASISTENCIA SANITARIA Y SERVICIOS MÉDICOS BÁSICOS

por Olena Slobodian y Maksym Romanenko

CONTEXTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN MATERIA DE ASISTENCIA SANITARIA

En general, las competencias de la UE en el ámbito de la salud son limitadas, ya que la sanidad sigue organizándose en gran medida a nivel nacional. La mayor parte de la cooperación tiene lugar en el ámbito de la salud pública. El artículo 168 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁶⁸ enumera los objetivos de prevenir las enfermedades mediante la promoción de estilos de vida saludables, facilitar el acceso a una asistencia sanitaria mejor y más segura, promover sistemas sanitarios innovadores, eficientes y sostenibles y hacer frente a las amenazas transfronterizas.

Específicamente en relación con la salud, la Sección 22 del Acuerdo de Asociación⁶⁹ (Artículos 426-428) enumera las siguientes cuestiones relacionadas con la salud:

1. El objetivo estratégico de la cooperación en el ámbito de la salud

será aumentar el nivel de seguridad de la salud pública y la protección de la salud humana como requisito previo para el desarrollo sostenible y el crecimiento económico.

2. La cooperación con la UE debe contribuir a reforzar el sistema sanitario y su potencial en Ucrania, en particular mediante reformas, un mayor desarrollo de la atención sanitaria primaria y la lucha contra las enfermedades infecciosas y no transmisibles, como el VIH/SIDA y la tuberculosis (que son problemas importantes en Ucrania y es probable que se agraven con la guerra).

La importancia de la asistencia sanitaria para la salud y la seguridad públicas también se menciona en varios capítulos, como el dedicado a la política medioambiental, la cooperación en ciencia y tecnología, el desarrollo de las tecnologías de la información, etc.

Tal vez sea necesario examinar otros ámbitos de la eurointegración que puedan ser indirectamente pertinentes para el sector sanitario, como el mercado laboral o las disposiciones en materia de derechos laborales y sociales.

Por ejemplo, el Acuerdo de Asociación también establece los compromisos de Ucrania en el ámbito de las políticas de justicia social, empleo e igualdad de oportunidades. Los objetivos estratégicos son promover la agenda del trabajo digno, la política de empleo, la salud y la seguridad en el trabajo, el diálogo social, la protección social, la inclusión social, la igualdad de género y la no discriminación. El artículo 422 también establece que Ucrania debe promover la responsabilidad social y la rendición de cuentas de las empresas y fomentar una conducta empresarial responsable. Por último, se espera que Ucrania garantice una aproximación gradual al marco jurídico, las normas y las prácticas de la UE en el ámbito del empleo, la política social y la igualdad de oportunidades.

También hay que señalar que, a pesar de la normativa específica sobre asistencia sanitaria en el contexto de la integración europea, la sanidad ucraniana sigue dependiendo en gran medida de la financiación exterior. Los Estados miembros de la UE desempeñan un papel importante

en este sentido. Esto puede promover indirectamente la armonización de la asistencia sanitaria ucraniana con las normas y prácticas europeas, pero también provoca un desequilibrio de poder interno.

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

1. Aumentar la financiación de la sanidad hasta al menos el 5% del presupuesto anual de Ucrania y garantizar la adaptabilidad financiera.

Uno de los requisitos más importantes para construir un sistema sanitario eficaz es garantizar una financiación adecuada. La experiencia europea⁷⁰ demuestra que los países de la UE dedican una media del 8-12% de sus presupuestos anuales a la atención sanitaria. Dado que Ucrania depende en gran medida de la financiación exterior y se encuentra en un estado de crisis constante, no podrá alcanzar tales indicadores. Sin embargo, el objetivo a largo plazo debe ser atraer más recursos al sistema, no adaptar las necesidades a una financiación insuficiente.

Otra prioridad importante debería ser abandonar la financiación externa. La financiación externa repercute negativamente

en el equilibrio de poder del sistema. Si los ciudadanos (incluidos los profesionales sanitarios y los pacientes) no son los principales interesados en el sistema, no tienen suficiente influencia en él. No se da prioridad a sus necesidades⁷¹.

Las investigaciones realizadas en países de ingresos medios y bajos con problemas similares a los de Ucrania en materia de economía sumergida y retos fiscales demuestran que la adaptabilidad de la financiación y un sistema unificado son factores clave para lograr la cobertura sanitaria universal (CSU) (Domapielle et al. 2022)⁷². Alcanzar la cobertura sanitaria universal también es un objetivo para Ucrania, pero no existen estrategias para aumentar significativamente la financiación. Los principales métodos siguen siendo el cierre de hospitales y la reducción de personal. En un reciente estudio de la OMS⁷³ sobre financiación, la única propuesta para atraer recursos al sistema era aumentar los impuestos especiales sobre los productos insalubres. Pero ésta no es una solución sostenible a largo plazo. Del mismo modo, la descentralización y la devolución parcial de la financiación a las autoridades locales no es un camino óptimo. Podría

conducir a la fragmentación del sistema e imposibilitar la lucha coordinada por los derechos de los trabajadores.

Los siguientes puntos están relacionados con la falta de financiación:

2. Refuerzo del programa "Medicamentos asequibles"

- El Programa de Medicamentos Asequibles⁷⁴ debería ampliarse para cubrir medicamentos no sólo para las enfermedades más importantes, sino también para el mayor número posible de enfermedades diferentes, según los protocolos de tratamiento. Esto permitirá a los pacientes recibir medicamentos más asequibles, y el reembolso gubernamental del 50-90% del precio ayudará a reducir la carga financiera de la población.

Hoy en día, el programa es una de las partes más importantes del presupuesto sanitario: el 80% en 2025⁷⁵. Sin embargo, muchos medicamentos esenciales no están disponibles o sólo lo están de forma intermitente. Además, los mecanismos para transferir los excedentes de me-

dicamentos de una región a otra son poco transparentes y lentos.

- Aumentar la financiación para enfermedades raras y otras enfermedades crónicas.

Los pacientes con enfermedades raras necesitan tratamientos caros y especializados, que a menudo no están disponibles debido a los elevados costes. Para garantizar el acceso al tratamiento necesario, es importante aumentar la financiación para el tratamiento de enfermedades raras y crónicas en general. Esto garantizará la justicia social y la posibilidad de recibir la atención médica necesaria independientemente del diagnóstico.

Esto es especialmente importante, ya que Ucrania sigue teniendo un nivel relativamente alto de pagos directos⁷⁶. El tratamiento de enfermedades crónicas e incurables requiere a menudo una planificación a largo plazo y la capacidad de adaptarse a las necesidades de los pacientes. Esto, a su vez, requiere la disponibilidad de medicamentos adecuados. La falta de tratamientos asequibles aumentará los

pagos de bolsillo y reducirá la calidad de vida de los pacientes, incluida su capacidad para trabajar. Además, desde el estallido de la guerra a gran escala, los países de la UE cuentan con programas de evacuación para pacientes gravemente enfermos y, en general, facilitan el acceso a los medicamentos a la mayoría de los refugiados ucranianos. Esto dificultará el regreso a Ucrania.

3. Modernización de las infraestructuras sanitarias:

La mejora de la infraestructura de los centros sanitarios es un elemento importante de la reforma. La introducción de distritos sanitarios permitirá la creación de centros multidisciplinarios basados en centros de atención secundaria con un enfoque limitado. Esto contribuirá a mejorar la calidad de los servicios médicos, hacer un uso más eficiente de los recursos y garantizar una cobertura más amplia de los pacientes en las regiones.

En las ciudades, es posible fusionar servicios ambulatorios de policlínicas separadas en un departamento de policlínica de un hospital especializado o multidisciplinar, porque los protocolos

de tratamiento ofrecidos requieren pruebas instrumentales y de laboratorio cada vez más detalladas para diagnosticar y tratar las enfermedades. Estas pruebas no son posibles en la consulta de un médico generalista durante los exámenes rutinarios.

Al mismo tiempo, las desigualdades estructurales causadas por la reorganización del sistema impulsada por la austeridad -como las graves desigualdades en el acceso a la asistencia sanitaria entre las zonas rurales y urbanas⁷⁷ - deben tenerse en cuenta en el desarrollo de futuras políticas.

4. Retorno de los médicos especialistas ucranianos:

Atraer al personal sanitario cualificado que ha huido o emigrado es una tarea estratégica. Hay que tomar una serie de medidas, como aumentar los salarios y ampliar las prestaciones sociales.

Es necesario investigar las necesidades específicas de los médicos y las condiciones de su regreso a Ucrania. En la mayoría de los países de la UE, la forma de trabajar en medicina pasa por el reconocimiento de un título y la confirmación de las cualificaciones. En Alemania⁷⁸, por ejemplo,

lo, esto no sólo es un proceso muy largo, sino que a menudo implica un examen en dos fases con partes teóricas y prácticas. Además, se requiere un nivel suficiente de conocimientos lingüísticos (normalmente B2, que corresponde a 450 horas de estudio). En el caso de los enfermeros, este escenario puede durar hasta un año o más, y en el de los médicos, años. En consecuencia, a menudo ni siquiera los incentivos socioeconómicos bastan para animar el retorno. Quienes tengan dificultades para aprender el idioma o hayan tenido mejores perspectivas en Ucrania tendrán más probabilidades de regresar. Por tanto, deberían ser un grupo de interés.

5. Creación de un organismo regulador para controlar los precios y mejorar el acceso a los medicamentos de alto coste:

Para reducir los precios de mercado de los medicamentos y garantizar el acceso a los fármacos de alto coste, Ucrania debería crear un Regulador Nacional del Mercado Farmacéutico. Este organismo supervisaría la fijación de precios, regularía la disponibilidad de medicamentos y apoyaría el desarrollo de la industria farmacéutica nacional⁷⁹.

Una medida clave sería la introducción de precios de referencia, por los que los precios de los medicamentos en Ucrania se comparan con los precios medios en países vecinos como Polonia, Hungría y Eslovaquia. Este enfoque ayudaría a identificar y eliminar los precios inflados del mercado. Además, deberían fijarse precios máximos para los medicamentos esenciales incluidos en la lista nacional o reembolsados por el Estado. Mecanismos similares se aplican con éxito en Noruega y Alemania, donde los organismos reguladores garantizan la equidad de los precios mediante un seguimiento y ajustes continuos.

Para mejorar el acceso a los medicamentos de alto coste, hay que reformar el sistema de reembolso para incluir los medicamentos para enfermedades raras y graves. Esto puede lograrse mediante programas de reparto de costes en los que participen el Estado, las empresas farmacéuticas y los pacientes. Francia ofrece un ejemplo de éxito, donde su sistema sanitario cubre el coste de medicamentos caros a través de organismos especializados como la Haute Autorité de Santé (HAS)⁸⁰.

Promover la producción nacional de medicamentos es otro

paso crucial para bajar los precios. El gobierno podría conceder subvenciones para el desarrollo de genéricos, equivalentes asequibles de medicamentos caros. El éxito de India al convertirse en líder mundial en la producción de medicamentos asequibles demuestra la eficacia de esta estrategia. Al mismo tiempo, la reducción de los tipos del IVA para los fabricantes que inviertan en tecnologías avanzadas aumentaría la competitividad de la industria farmacéutica ucraniana.

También debe fomentarse un entorno competitivo mediante la introducción de una plataforma electrónica de adquisición de medicamentos, que permita a las empresas farmacéuticas competir por los contratos estatales ofreciendo precios más bajos. El sistema PHARMAC de Nueva Zelanda emplea eficazmente este enfoque, logrando importantes ahorros presupuestarios.

Por último, debe implantarse un sistema unificado de control de los precios de los medicamentos para garantizar la transparencia de los precios y evitar los márgenes injustificados. En Alemania, esta función la desempeña el Gesundheitsfonds, que supervisa el uso eficiente de los fondos en el sector farmacéutico

La aplicación de estas medidas reduciría los precios de mercado de los medicamentos, ampliaría el acceso a los fármacos de alto coste y supondría un alivio financiero para la población. Ello contribuiría al desarrollo de un sistema sanitario eficaz y accesible que satisfaga las necesidades de la sociedad moderna.

CONCLUSIONES: NAVEGAR POR EL FUTURO SOCIAL DE UCRANIA EN MEDIO DE UNA PROFUNDA INCERTIDUMBRE

Este documento constituye un intento de poner de relieve los principales retos y oportunidades a los que se enfrentan los trabajadores y los asalariados en Ucrania, vistos a través de la lente tanto de las aspiraciones de la "Europa Social" como de las realidades de la "Ucrania Social" en el contexto de la guerra actual. Es fundamental reconocer que este análisis no es exhaustivo. Las complejidades del panorama socioeconómico ucraniano son inmensas, y un examen verdaderamente exhaustivo requeriría mucha más profundidad y amplitud. En su lugar, nos hemos centrado en cuestiones que consideramos especialmente pertinentes para el bienestar y los derechos de los trabajadores ucranianos, con el objetivo de contribuir a un de-

bate más amplio sobre el futuro de la nación.

Nuestras conclusiones revelan una dura dicotomía: por un lado, Ucrania posee un sólido marco jurídico en muchos ámbitos, especialmente en lo que respecta a los derechos laborales, la educación y la protección social. Por otro lado, la aplicación práctica de estas leyes se ve a menudo gravemente obstaculizada por una confluencia de factores, como las limitaciones económicas, la corrupción, los obstáculos burocráticos y, lo que es más grave, el impacto devastador de la guerra en curso.

Hay varios sectores clave que requieren atención y reformas urgentes:

- Mercado laboral y normas de empleo: Aunque el código laboral existente proporciona una base, su aplicación es deficiente. El empleo indocumentado, los acuerdos laborales informales y las violaciones de las garantías del salario mínimo están muy extendidos. Es crucial reforzar las inspecciones de trabajo independientes, capacitar a los sindicatos y alinearse con las directivas de la UE sobre adecuación del salario mínimo y lucha contra la discriminación. El derecho de huelga, actualmente restringido

bajo la ley marcial, debe ser restaurado y protegido tras el conflicto.

- **Sistemas de protección social y bienestar:** La guerra ha exacerbado las vulnerabilidades existentes, especialmente para los desplazados internos, las personas mayores, las personas con discapacidad y las mujeres. La inseguridad de la vivienda, las pensiones inadecuadas y el aumento de la carga asistencial son preocupaciones acuciantes. Aunque el gobierno se ha esforzado por mantener el gasto social, la dependencia de la ayuda internacional es significativa. Es esencial un cambio hacia un sistema de protección social universal y basado en los derechos, con un aumento de la financiación nacional, una fiscalidad progresiva e inversiones en infraestructuras sociales.
- **Reforma educativa y desarrollo de competencias:** El impulso a la optimización de las infraestructuras de la enseñanza superior, aunque impulsado por preocupaciones demográficas y recomendaciones de la UE, corre el riesgo de socavar el acceso y la inclusión. Se necesitan estadísticas fiables, tener en cuenta el aprendizaje permanente y una participación significativa del personal universitario y los estudiantes en la toma de decisiones.

Los derechos de los estudiantes, aunque garantizados legalmente, a menudo no se respetan en la práctica, por lo que es necesario reforzar el autogobierno estudiantil y la supervisión independiente.

- **Política científica y de investigación:** Ucrania debe transformar radicalmente su enfoque de la ciencia y la investigación. Como se destaca en el Informe Ucrania 2024 (Capítulo 25 - Ciencia e Investigación), a pesar de ser reconocida como un innovador emergente, con un rendimiento del 32,5% de la media de la UE según el Cuadro Europeo de Indicadores de Innovación 2024, el rendimiento de Ucrania está aumentando a un ritmo más lento que el de la UE. Esto está ampliando la brecha entre Ucrania y la UE, obstaculizando su integración y competitividad a largo plazo. Es necesario un cambio fundamental en la política para impulsar la financiación de la investigación y el desarrollo, mejorar la colaboración con las redes europeas de investigación y garantizar la retención del talento para fomentar una economía basada en el conocimiento.
- **Sanidad y servicios médicos básicos:** El sistema sanitario ucraniano se enfrenta a una grave escasez de

fondos, problemas de infraestructuras y una fuga de profesionales médicos. Es vital ampliar el programa "Medicamentos asequibles", mejorar las infraestructuras, desarrollar un sistema de rehabilitación y reformar la educación médica. También son fundamentales la desinstitucionalización de la atención psiquiátrica y la creación de un organismo regulador de los precios de los medicamentos.

Es imperativo subrayar la extrema volatilidad de la situación actual. La trayectoria de la integración de Ucrania en las estructuras europeas y, de hecho, su propio tejido socioeconómico, están inextricablemente ligados a la dinámica de la guerra. El camino hacia la reforma y la recuperación dependerá en gran medida de los posibles resultados de las negociaciones de alto el fuego, los acuerdos de paz y la evolución del panorama de la seguridad.

Actualmente, el enfoque de Rusia está inequívocamente dirigido a destruir Ucrania como nación independiente, como entidad económica y como cuerpo social. Los ataques sistemáticos contra la infraestructura civil, el desplazamiento forzoso de la población y las atrocidades que se están cometiendo ponen de manifiesto esta devastadora realidad. Sin embargo, el supuesto fundamental

que sustenta este documento es inquebrantable: Rusia no prevalecerá en su intento de destruir Ucrania. La resistencia del pueblo ucraniano, su inquebrantable compromiso con la soberanía y el apoyo de la comunidad internacional nos hacen confiar en la supervivencia final de Ucrania y en su triunfo definitivo.

Este documento, por lo tanto, se ofrece como una contribución al esfuerzo en curso para imaginar y construir un futuro mejor para los trabajadores y ciudadanos de Ucrania. Es un llamamiento al compromiso sostenido, al análisis crítico y a la solidaridad inquebrantable con el pueblo ucraniano en este período extraordinariamente difícil de su historia. La tarea que tenemos por delante es inmensa, pero con determinación, creatividad y un compromiso con la justicia social, Ucrania puede salir de esta crisis más fuerte, más equitativa y más profundamente integrada en la familia europea de naciones.



CONCLUSIONES

Navegar por el futuro social de Ucrania en medio de una profunda incertidumbre

por Artem Remisovskyi

Este documento constituye un intento de poner de relieve los principales retos y oportunidades a los que se enfrentan los trabajadores y los asalariados en Ucrania, vistos a través de la lente tanto de las aspiraciones de la "Europa Social" como de las realidades de la "Ucrania Social" en el contexto de la guerra actual. Es fundamental reconocer que este análisis no es exhaustivo. Las complejidades del panorama socioeconómico ucraniano son inmensas, y un examen verdaderamente exhaustivo requeriría mucha más profundidad y amplitud. En su lugar, nos hemos centrado en cuestiones que consideramos especialmente pertinentes para el bienestar y los derechos de los trabajadores ucranianos, con el objetivo de contribuir a un debate más amplio sobre el futuro de la nación.

Nuestras conclusiones revelan una dura dicotomía: por un lado,

Ucrania posee un sólido marco jurídico en muchos ámbitos, especialmente en lo que respecta a los derechos laborales, la educación y la protección social. Por otro lado, la aplicación práctica de estas leyes se ve a menudo gravemente obstaculizada por una confluencia de factores, como las limitaciones económicas, la corrupción, los obstáculos burocráticos y, lo que es más grave, el impacto devastador de la guerra en curso.

Hay varios sectores clave que requieren atención y reformas urgentes:

- Mercado laboral y normas de empleo: Aunque el código laboral existente proporciona una base, su aplicación es deficiente. El empleo indocumentado, los acuerdos laborales informales y las violaciones de las garantías del salario mínimo

están muy extendidos. Es crucial reforzar las inspecciones de trabajo independientes, capacitar a los sindicatos y alinearse con las directivas de la UE sobre adecuación del salario mínimo y lucha contra la discriminación. El derecho de huelga, actualmente restringido bajo la ley marcial, debe ser restaurado y protegido tras el conflicto.

- **Sistemas de protección social y bienestar:** La guerra ha exacerbado las vulnerabilidades existentes, especialmente para los desplazados internos, las personas mayores, las personas con discapacidad y las mujeres. La inseguridad de la vivienda, las pensiones inadecuadas y el aumento de la carga asistencial son preocupaciones acuciantes. Aunque el gobierno se ha esforzado por mantener el gasto social, la dependencia de la ayuda internacional es significativa. Es esencial un cambio hacia un sistema de protección social universal y basado en los derechos, con un aumento de la financiación nacional, una fiscalidad progresiva e inversiones en infraestructuras sociales.
- **Reforma educativa y desarrollo de competencias:** El impulso a la optimización de las infraestructuras de la enseñanza superior, aunque impulsado por preocupaciones de-

mográficas y recomendaciones de la UE, corre el riesgo de socavar el acceso y la inclusión. Se necesitan estadísticas fiables, tener en cuenta el aprendizaje permanente y una participación significativa del personal universitario y los estudiantes en la toma de decisiones. Los derechos de los estudiantes, aunque garantizados legalmente, a menudo no se respetan en la práctica, por lo que es necesario reforzar el autogobierno estudiantil y la supervisión independiente.

- **Política científica y de investigación:** Ucrania debe transformar radicalmente su enfoque de la ciencia y la investigación. Como se destaca en el Informe Ucrania 2024 (Capítulo 25 - Ciencia e Investigación), a pesar de ser reconocida como un innovador emergente, con un rendimiento del 32,5% de la media de la UE según el Cuadro Europeo de Indicadores de Innovación 2024, el rendimiento de Ucrania está aumentando a un ritmo más lento que el de la UE. Esto está ampliando la brecha entre Ucrania y la UE, obstaculizando su integración y competitividad a largo plazo. Es necesario un cambio fundamental en la política para impulsar la financiación de la investigación y el desarrollo, mejorar la colaboración con las redes

europas de investigación y garantizar la retención del talento para fomentar una economía basada en el conocimiento.

- Sanidad y servicios médicos básicos: El sistema sanitario ucraniano se enfrenta a una grave escasez de fondos, problemas de infraestructuras y una fuga de profesionales médicos. Es vital ampliar el programa "Medicamentos asequibles", mejorar las infraestructuras, desarrollar un sistema de rehabilitación y reformar la educación médica. También son fundamentales la desinstitucionalización de la atención psiquiátrica y la creación de un organismo regulador de los precios de los medicamentos.

Es imperativo subrayar la extrema volatilidad de la situación actual. La trayectoria de la integración de Ucrania en las estructuras europeas y, de hecho, su propio tejido socioeconómico, están inextricablemente ligados a la dinámica de la guerra. El camino hacia la reforma y la recuperación dependerá en gran medida de los posibles resultados de las negociaciones de alto el fuego, los acuerdos de paz y la evolución del panorama de la seguridad.

Actualmente, el enfoque de Rusia está inequívocamente dirigido a

destruir Ucrania como nación independiente, como entidad económica y como cuerpo social. Los ataques sistemáticos contra la infraestructura civil, el desplazamiento forzoso de la población y las atrocidades que se están cometiendo ponen de manifiesto esta devastadora realidad. Sin embargo, el supuesto fundamental que sustenta este documento es inquebrantable: Rusia no prevalecerá en su intento de destruir Ucrania. La resistencia del pueblo ucraniano, su inquebrantable compromiso con la soberanía y el apoyo de la comunidad internacional nos hacen confiar en la supervivencia final de Ucrania y en su triunfo definitivo.

Este documento, por lo tanto, se ofrece como una contribución al esfuerzo en curso para imaginar y construir un futuro mejor para los trabajadores y ciudadanos de Ucrania. Es un llamamiento al compromiso sostenido, al análisis crítico y a la solidaridad inquebrantable con el pueblo ucraniano en este período extraordinariamente difícil de su historia. La tarea que tenemos por delante es inmensa, pero con determinación, creatividad y un compromiso con la justicia social, Ucrania puede salir de esta crisis más fuerte, más equitativa y más profundamente integrada en la familia europea de naciones.

NOTAS

1. Desglose del acuerdo sobre minerales entre EE.UU. y Ucrania <https://www.csis.org/analysis/breaking-down-us-ukraine-minerals-deal>.
2. La población de las zonas no ocupadas por las fuerzas rusas se estima en hasta 29 millones de habitantes.
3. Fondo Monetario Internacional. (2024). Base de datos de Perspectivas de la economía mundial: Octubre 2024. Obtenido del sitio Web <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/October>
4. Corbet, J., y Dr. Gummich, A. (1990). La Unión Soviética en la encrucijada: Facts and Figures on the Soviet Republics. (O. Storf, Ed.). Frankfurt am Main: Deutsche Bank.
5. Servicio Exterior de Agricultura (2022). Ukraine Agricultural Factsheet, abril de 2022. Departamento de Agricultura de EE.UU. Disponible en: <https://www.fas.usda.gov/sites/default/files/2022-04/Ukraine-Factsheet-April2022.pdf>
6. Statista (2023). Ucrania: Participación de la agricultura en el Producto Interior Bruto (PIB) de 2011 a 2022. Disponible en: <https://www.statista.com/statistics/1326724/ukraine-agriculture-share-gdp/>
7. Banco Mundial. Industria manufacturera, valor añadido (% del PIB) - Ucrania. Indicadores del Desarrollo Mundial, 2024. <https://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.ZS?locations=ES-UA>
8. PNUD, <https://hdr.undp.org/system/files/documents/2020statisticalannextable2.pdf>
9. INED, https://www.ined.fr/en/everything_about_population/data/europe-developed-countries/life-expectancy/
10. EUR-Lex DECISIÓN DE LA COMISIÓN n° 55 /96/CECA de 15 de enero de 1996 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?from=SV&uri=CELEX%3A31996S0055>
11. https://aei.pitt.edu/79178/1/Ukraine_e-version_with_covers.pdf
12. Dotación Carnegie <https://carnegieendowment.org/research/2003/04/a-foreign-trade-policy-for-ukraine?lang=en>
13. https://aei.pitt.edu/79178/1/Ukraine_e-version_with_covers.pdf
14. <https://www.theindiaforum.in/history/political-necessity-licence-permit-raj>
15. Departamento de Estado de EE.UU. <https://2009-2017.state.gov/t/avc/trty/37758.htm>
16. <https://www.cfr.org/backgrounder/ukraine-conflict-crossroads-europe-and-russia>
17. <https://itukraine.org.ua/en/in-2023-ukrainian-it-services-export-faced-its-first-decline-in-years/>
18. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals?utm_source=chatgpt.com
19. Milakovsky, B., y Vlasiuk, V. (2024). Industrial policy for Ukraine's survival: Reversing 30 years of deindustrialization. Friedrich-Ebert-Stiftung Ukraine <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/21226-20240605.pdf>

20. Comisión Europea, https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/recovery-and-reconstruction-ukraine_en
21. <https://society.comments.ua/ua/news/warrussia/ukrainskiy-vpk-u-2025-ro-ci-chi-vdastsya-zapustiti-oboronku-na-povnu-potuzhnist-757128.html>
22. <https://mon.gov.ua/news/1943-ml-rd-hrn-vydileno-na-finansuvannia-osvity-i-nauky-u-2025-rotsi>
23. Informe Ucrania 2024 https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024_en
24. Evaluación actualizada de las necesidades de recuperación y reconstrucción de Ucrania <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/02/15/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released>
25. <https://www.cadtm.org/Ukraine-s-Debt-an-instrument-of-pressure-and-spoliation-in-the-hands-of>
26. https://www.urc-international.com/?utm_source=chatgpt.com
27. <https://apnews.com/article/russia-ukraine-frozen-assets-g7-loan-billion-37e9c0ec55e0c3ad0bf8d906e2852e69>
28. <https://ecfr.eu/topic/ukraine/>
29. https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/read_25_539
30. Experto chino: "Donald Trump pidió ayuda a China" para lograr la paz: <https://www.dw.com/en/chinese-military-expert-donald-trump-has-asked-china-to-help-make-peace/video-71633188>
31. Luke Cooper Ucrania abandona silenciosamente el neoliberalismo: <https://www.socialeurope.eu/ukraine-is-quietly-abandoning-neoliberalism>
32. Política Industrial para la Supervivencia de Ucrania: <https://ukraine.fes.de/en/e/ukrajini-chas-pereosmisliti-rol-promislovoji-politiki.html>
33. Tasha Lomonosova, En busca de las vías progresistas para reconstruir Ucrania. <https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2025/02/In-search-of-the-progressive-paths-to-rebuild-Ukraine.pdf>
34. TFUE, artículo 153, apartado 1, letra b)
35. TFUE, artículo 153, apartado 5
36. Directiva 2022/2041, artículo 1, apartado 1
37. Ibid, artículo 2
38. Ibid, artículo 5
39. Sobre Remuneración Laboral, Artículo 10.1
40. Додаток до Рішення № 56-1 "Про пропозиції СПО об'єднать профспілок до проекту Державного бюджету України на 2025 рік
41. Ibid.
42. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-2023-%D0%BF#Text>

43. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-%D0%BF#Text>
44. Artículo 265 del Código de Leyes Laborales de Ucrania.
45. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#Text>
46. Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 26 de junio de 2001. Susanna Brunnhofer contra Bank der österreichischen Postsparkasse AG (C-381/99), apartados 42-43.
47. p. 1406, Tomkin J., Klamert M., Kellerbauer M. EU treaties and the charter of fundamental rights: a commentary. Oxford University Press, 2019. 2512 p.
48. ibídem, p. 1406
49. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/59/equality-between-men-and-women>
50. p. 69 - Асоціація з ЄС: наслідки для економічного розвитку та ринку праці в Україні / За заг. ред. З.Поповича. – К.: Центр соціальних і трудових досліджень, 2015 р. – 80 с.
51. https://ukrstat.gov.ua/operativ/pro_stat/Prosto/m&w/j_ch_na%20runky_praci.pdf
52. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/815-2023-%D1%80#Text>
53. <https://nabu.gov.ua/en/about-the-bureau/zasadi-roboti/pidslidnist/>
54. <https://ti-ukraine.org/research/spro-mozhni-efektyvni-j-nezalezhni-analiz-an-tykoruptsijnyh-organiv/>. En este estudio, las actividades del HACC se definen como ejemplares en el Ucrania.
55. https://pravo.ua/dokazuvannia-u-spravakh-pro-tsyvilnu-konfiskatsiiu-aktyviv/?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTEAAR3px-t9OsH7E62yzDWx-T_Bb4DhrukugByx-Hr1K8a_iMA-tjol2I9UR4lEs_aem_AbJM-VdN1_LKmVP8cnBBdfGkIbLk2hNyf_IYO-8hNH7QlY47WBC3qFHw__ULSuFpuy-jZyRN0jb_fcwSKoM64qr3rza
56. <https://nazk.gov.ua/uk/category/povni-perevirky/>
57. <https://parlament.org.ua/analytics/sudova-vlada-shho-galmuye-reformu-misczevyh-ta-apelyacijnyh-sudiv/>
58. https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf
59. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf
60. <https://mon.gov.ua/static-objects/mon/sites/1/news/2022/04/15/VO.plan.2022-2032/Stratehiya.rozv.VO-23.02.22.pdf>
61. https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2024/54-1_2024/Zvit_54-1_2024.pdf
62. https://www.in-global.eu/wp-content/uploads/2024/03/Rome_Ministerial_Communique_UA.pdf

63. https://ehea.info/Upload/BFUG_HR_UA_69_6_2_Draft_2_Rome_Communique.pdf
64. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4059-20#Text>
65. https://ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique_Annex_III.pdf
66. <https://mon.gov.ua/static-objects/mon/sites/1/news/2022/04/15/VO.plan.2022-2032/Stratehiya.rozv.VO-23.02.22.pdf>
67. <https://www.priama-diia.org/publications/brehnia-ta-bezvidpovidalnist-adminiv-NAOMA>
68. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/public-health.html>
69. <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/ASSOCIATION%20AGREEMENT.pdf>
70. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Healthcare_expenditure_statistics_-_overview&oldid=625409#:~:text=Germany%20had%20the%20highest%20level,S-pain%20\(€130%20billion\).](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Healthcare_expenditure_statistics_-_overview&oldid=625409#:~:text=Germany%20had%20the%20highest%20level,S-pain%20(€130%20billion).)
71. <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/ASSOCIATION%20AGREEMENT.pdf>
72. Domapielle, Maximillian Kolbe, Joshua Sumankuuro y Frederick Der Bebelleh. "Revisiting the Debate sobre la financiación sanitaria en los países de renta baja y media: Una revisión integradora de modelos". The International Journal of Health Planning and Management 37, n° 6 (2022): 3061-3074.
73. <https://www.who.int/ukraine/uk/publications/WHO-EURO-2024-10570-50342-75964>
74. <https://msh.org/story/the-affordable-medicines-program-is-helping-ukraine-expand-access-to-health-services-despite-the-war/#:~:text=The%20program%20facilitates%20access%20to,price%20regulation%20and%20reimbursement%20mechanisms.>
75. <https://moz.gov.ua/uk/derzhavnij-byudzhet-na-2025-rik-prijnyato-parlamentom-vidatki-na-sferu-ohoroni-zdorov-ya-stanovlyat-ponad-217-mlrd-grn>
76. <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC10297782/#:~:text=Importantly%2C%20out-of-pocket,levels%20in%20Europe%20%5B4%5D.>
77. https://khisr.kharkov.ua/wp-content/uploads/2024/05/Analitychnyy-zvit_Dostup-do-systemy-okhorony-zdorovia-v-silskiy-mistsevosti-pid-chas-viyny-v-Ukraini_Medicos-del-Mundo-2024_ukr.pdf
78. <https://www.uafem.net/en/ukrainian-nurses-in-germany-working-conditions-and-prospects-for-return-to-ukraine/>
79. Regulación farmacéutica en los países de Europa Central y Oriental. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5741607/>
80. Fijación de precios y reembolso de medicamentos y políticas de HTA en Francia. Haute Autorité de Santé. https://www.has-sante.fr/jcms/c_1729388/en/pricing-reimbursement-of-drugs-and-hta-policies-in-france

BIBLIOGRAFÍA

Unión Europea. (2008). *Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Diario Oficial de la Unión Europea, C 115, 9 de mayo de 2008, pp. 114-116. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A12008E153>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2022). *Directiva (UE) 2022/2041 sobre salarios mínimos adecuados en la Unión Europea*, Diario Oficial de la Unión Europea, L 275, 25 de octubre de 2022, pp. 33-47. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2041/oj/eng>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2019). *Directiva (UE) 2019/1152 sobre condiciones de trabajo transparentes y previsibles en la Unión Europea*, Diario Oficial de la Unión Europea, L 186, 11 de julio de 2019, pp. 105-121. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1152/oj>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2019). *Directiva (UE) 2019/1158 relativa a la conciliación de la vida laboral y familiar de padres y cuidadores*, artículo 2, apartado 1. Diario Oficial de la Unión Europea, L 188, 12 de julio de 2019, pp. 79-93. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1158/oj>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2003). *Directiva 2003/88/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 299, 18 de noviembre de 2003, pp. 9-19. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/88/oj>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2008). *Directiva 2008/104/CE relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 327, 5 de diciembre de

2008, pp. 9-14. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/104/oj>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2014). *Directiva 2014/67/UE sobre la aplicación de la Directiva 96/71/CE relativa al desplazamiento de trabajadores*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 159, 28 de mayo de 2014, pp. 11-31. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2010). *Directiva 2010/41/UE sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 180, 15 de julio de 2010, pp. 1-6. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2010/41/oj>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2011). *Directiva 2011/98/UE por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 343, 23 de diciembre de 2011, pp. 1-9. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/98/oj>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2009). *Directiva 2009/38/CE sobre la constitución de un comité de empresa europeo*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 122, 16 de mayo de 2009, pp. 28-44. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2009/38/oj>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2018). *Directiva (UE) 2018/957 por la que se modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 173, 9 de julio de 2018, pp. 16-24.

Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/957/oj>

Асоціація з ЄС: наслідки для економічного розвитку та ринку праці в Україні / За заг. ред. З.Поповича. - К.: Центр соціальних і трудових досліджень, 2015 р. - 80 с.

Servicio Estatal de Estadística de Ucrania. Estadísticas de producción industrial. Obtenido de https://ukrstat.gov.ua/operativ/prostat/Prost/Prost_u/ind_u/ind_u2023.htm

Gabinete de Ministros de Ucrania. (2023). Decreto n° 815-2023-п. Obtenido de <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/815-2023-%D0%BF#Text>

Fondo Monetario Internacional. (2024). *Base de datos de Perspectivas de la economía mundial: Octubre 2024*. Obtenido del sitio Web <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/October>

Corbet, J., y Gummich, A. (1990). *Las Repúblicas Soviéticas: Economic Structures and Growth Trends*. Deutsche Bank Research.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2022). *Informe sobre Desarrollo Humano 2021/2022*. Obtenido del sitio Web.

Gabinete de Ministros de Ucrania. (2023). Resolución n° 815-2023-п. Obtenido de <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/815-2023-%D0%BF#Text>

Fondo Monetario Internacional. (2024). *Base de datos de Perspectivas de la economía mundial*, abril de 2024. Obtenido del sitio Web <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/April>

Servicio Exterior Agrícola. (2022). *Producción y comercio agrícola de Ucrania*. De-

partamento de Agricultura de los Estados Unidos. Obtenido del sitio Web https://www.fas.usda.gov/sites/default/files/2022-10/Ukraine_Factsheet_October2022.pdf

INED - Instituto Nacional de Estudios Demográficos. (s.f.). *Todo sobre la población*. Obtenido de https://www.ined.fr/en/everything_about_population/

Unión Europea. (2014). *Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Ucrania*. Obtenido de [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22014A0529\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22014A0529(01))

Escuela de Economía de Kiev. (2024). *Evaluación de daños y necesidades en Ucrania*. Obtenido del sitio Web https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/05/Eng_01.01.24_Damages_Report.pdf

Banco Nacional de Ucrania. (2025). *Archivo de estadísticas económicas*. Obtenido de https://bank.gov.ua/files/ES/ZB_q_en.xlsx

Escuela de Economía de Kiev. (2024). *Informe de daños de guerra, noviembre de 2024*. Obtenido de https://kse.ua/wp-content/uploads/2025/02/KSE_Damages_Report-November-2024---ENG.pdf

Cooper, L. (2024). *Ukraine is Quietly Abandoning Neoliberalism*. Obtenido del sitio Web: <https://www.socialeurope.eu/ukraine-is-quietly-abandoning-neoliberalism>

Milakovsky, B., y Vlasiuk, V. (2024). *Industrial policy for Ukraine's survival: Reversing 30 years of deindustrialization*. Friedrich-Ebert-Stiftung Ukraine <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/21226-20240605.pdf>

Conferencia Ucraniana de Recuperación (URC2025). (2025).

<https://www.urc-international.com/>

Plataforma de Donantes de Ucrania. Sitio web oficial. Obtenido de

<https://ukrainedorplatform.com/>

Unión Europea. Apoyo de la UE a Ucrania. Obtenido del sitio Web: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-support-ukraine_en

Comisión Europea. (2024). Informe Ucrania 2024. Obtenido del sitio Web:

[https://enlargement.ec.europa.eu/ukrai-](https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024_en?prefLang=es&etrans=es)

[ne-report-2024_en?prefLang=es&etrans=es](https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024_en)

[https://enlargement.ec.europa.eu/ukrai-](https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024_en)
[ne-report-2024_en](https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024_en)

Lomonosova, Tasha. *En busca de las vías progresistas para reconstruir Ucrania*.

Foundation for European Progressive Studies (FEPS), 2025. <https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2025/02/In-search-of-the-progressive-paths-to-rebuild-Ukraine.pdf> .

LISTA DE INSTITUCIONES Y PERSONAS CONSULTADAS

Comisión Europea. Dirección General
de Ampliación y Vecindad Oriental (DG
ENEST). Dirección D - Servicio Ucrania

ENEST D.1: Unidad de Reconstrucción y Ad-
hesión, Ampliación y Vecindad Oriental.

ENEST.D.2 - Unidad de Políticas Económicas
y Sectoriales

Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).
División Ucrania

Parlamento Europeo. Eurodiputado Thijs
Reuten. Ponente sobre Ucrania (S&D, NL)

Agencia Española de Cooperación Interna-
cional para el Desarrollo (AECID)- Gabinete
del Director . Ministerio de Asuntos Exterio-
res, Unión Europea y Cooperación

BIOGRAFÍAS

Oleksandr Kovalenko

Oleksandr Kovalenko es investigador del Centro Ucraniano de Investigación sobre el Derecho y la Delincuencia. Estudió Historia en la Universidad Nacional de Kyiv-Academia Mohyla. Sus principales intereses de investigación son el activismo, la cultura visual y el legado soviético.

Vicente Palacio

Vicente Palacio es Director de Política Exterior de la Fundación Alternativas (Madrid) y Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Es Doctor en Filosofía por la Universidad Complutense. Ha sido Asesor Político del Ministerio español de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación (Secretaría de Estado para Iberoamérica). Visiting Fellow e Investigador Visitante en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Harvard (EEUU).

Zakhar Popovych

Zakhar Popovych es Director del Foresight Institute for Political Economy (Kiev), Investigador Principal en el Instituto Dobrov de Potencial Científico y Tecnológico e Historia de la Ciencia de la Academia Nacional de Ciencias de Ucrania, y Asistente de Investigación en la Universidad de Tulane (Nueva Orleans).

Artem Remizovskyi

Artem Remizovskyi es estudiante de doctorado en el Departamento de Estudios Culturales de la Academia Kyiv-Mohyla. Activista del sindicato estudiantil independiente "Acción Directa". Investigador de la cultura corporativa universitaria.

Maksym Romanenko

Maksym Romanenko es cardiólogo en Khar-kiv, activista social y editor del sitio web de la ONG Movimiento Social. Defiende principios socialistas, antiautoritarios, feministas y ecológicos.

Mykhailo Samsonenko

Mykhailo Samsonenko es licenciado en Derecho Internacional por la Universidad Nacional Taras Shevchenko de Kiev. Es un investigador activo centrado en el Derecho laboral, especialmente en las normas laborales y sociales europeas y en cómo la adhesión de Ucrania a la UE puede afectar a las condiciones de trabajo y al bienestar de los trabajadores ucranianos. También es activista estudiantil en el Sindicato Independiente de Estudiantes "Priama Diia", donde coordina el departamento jurídico del sindicato.

Oleksandr Skyba

Oleksandr Skyba es ingeniero electromecánico cualificado y graduado por la Academia de Transporte Ferroviario de Járkov. Desde 2018, participa activamente en labores sindicales, organizando acciones de protesta y participando en negociaciones como representante del Sindicato Libre de Trabajadores Ferroviarios de Ucrania (VPZU). Actúa como mediador autorizado en conflictos laborales en nombre del sindicato. Desde 2023, es Director de la Fundación benéfica ucraniana "Desarrollo del movimiento sindical".

Olena Slobodian

Olena Slobodian es socióloga especializada en sanidad y migración ucranianas. Estudió en la LMU de Múnich y en la Universidad Humboldt de Berlín.

Mariia Sokolova

Mariia Sokolova es investigadora en el Centro Ucraniano para la Investigación del Derecho y la Delincuencia. Tiene un máster en Sociología (2023, Universidad Nacional de Kiev-Academia Mohyla) y una licenciatura en Derecho (2016, Universidad Nacional de Kiev-Academia Mohyla). Mariia cuenta con una amplia experiencia, que incluye el trabajo en el Parlamento ucraniano y la colaboración con grupos de reflexión ucranianos y europeos, ONG y la ONU. También tiene experiencia en activismo sindical, lo que le ha proporcionado conocimientos sobre la creación de sinergias entre los movimientos de base y las políticas nacionales.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

Coordinación y edición

Vicente Palacio

Edición de textos

© los autores

Documentación

© los autores

Diseño gráfico

Álvaro López Moreno de Cala

© De los textos: sus autores

© de esta edición: Fundación Alternativas, 2025

© de las imágenes: sus autores

© Zakhar Popovych, Mykhailo Samsonenko, Oleksandr Skyba,

Mariia Sokolova, Oleksandr Kovalenko, Artem Remizovskyi,

Olena Slobodian and Maksym Romanenko

ISBN: 979-13-87842-03-1

Depósito legal: M-11156-2025