

79 OPERACIÓN UCRANIA

DICIEMBRE 2013 **Carmen Claudín**, Investigadora Senior, CIDOB

El Gobierno de Ucrania ha cedido ante Rusia. De momento. Cuando la Unión Europea había perdido toda esperanza, una parte significativa de la sociedad ucraniana ha salido a la calle y, por segunda vez, ha alterado de golpe los parámetros de la situación. Ahora, todo queda abierto.

En verano, poco antes de su cumbre en Vilnius con los países de la Asociación Oriental, perspectivas prometedoras se abrían ante la UE: Ucrania parecía dispuesta a firmar un nuevo y más ambicioso Acuerdo de Asociación; Georgia y Moldova iban a rubricar acuerdos parecidos; Armenia se disponía a abrir negociaciones; sólo quedarían descolgados los dos estados más autoritarios, Bielarrús y Azerbaidzhán. En septiembre, Armenia claudicó ante Moscú, mientras la pequeña Moldova seguía perseverando pese a la suspensión rusa de importación de sus vinos, un producto clave de su economía. Ucrania, por su parte, resistió durante meses las presiones de Rusia y alentó las esperanzas europeas y las de sus propios ciudadanos al reiterar su intención de firmar el Acuerdo de Asociación, los 28 y 29 de noviembre. Algunos analistas llegaron a decir que el presidente ruso, Vladímir Putin, estaba haciendo un gran favor a la UE al pasarse de la raya en su coacción a Ucrania, contribuyendo así a que la cumbre de Vilnius pudiera convertirse en el primer éxito de alcance de la política europea de Asociación Oriental.

Las opciones de Ucrania

Rusia ofrece la entrada en la Unión Aduanera, liderada por ella misma, con Kazajstán y Belarús como únicos otros miembros (más, en un futuro próximo, Armenia), y principal eslabón del proyecto de creación de una Unión Eurasiática, supuestamente a imagen de la integración europea. Pero aparte de su papel como instrumento de influencia política rusa, las ventajas económicas de esta opción, incluso a corto plazo, no quedan claras. Un estudio reciente de un think-tank ucraniano ("The economy under a press. How Ukraine can rescue itself from the Russian economic coercion" *Policy Brief*, Institute for World Policy, 2013), muestra que "a pesar de sus esfuerzos de integración, la parte de Rusia en el comercio con los países de la CEI ha ido disminuyendo de manera constante, y China y la UE están fortaleciendo sus posiciones en la región." Rusia y la UE ocupan lugares muy parecidos en el comercio exterior de Ucrania, pero las inversiones europeas en el país multiplican por diez a las rusas. Por parte de la Unión Europea, el acuerdo por firmar, en preparación desde 2008, preveía para Ucrania la creación de una sustancial zona de libre comercio a cambio de una serie de reformas democráticas, sobre todo en el ámbito de la Justicia. Y con una condición sine qua non: poner fin a lo que Bruselas considera un ejemplo de "justicia selectiva" y permitir a la ex primera ministra, Yulia Tymoshenko,

fortaleciendo sus posiciones en la región." Rusia y la UE ocupan lugares muy parecidos en el comercio exterior de Ucrania, pero las inversiones europeas en el país multiplican por diez a las rusas. Por parte de la Unión Europea, el acuerdo por firmar, en preparación desde 2008, preveía para Ucrania la creación de una sustancial zona de libre comercio a cambio de una serie de reformas democráticas, sobre todo en el ámbito de la Justicia. Y con una condición sine qua non: poner fin a lo que Bruselas considera un ejemplo de "justicia selectiva" y permitir a la ex primera ministra, Yulia Tymoshenko,

Aunque sin perspectiva de adhesión como en el caso de los países de los Balcanes, el acuerdo de Vilnius es el más avanzado de los que la UE ha ofrecido hasta ahora en la zona.

Los hechos muestran que Rusia ha desplegado toda su batería de argumentos clásicos, en forma de aviso preventivo de lo que le podría pasar a Ucrania en caso de firmar ésta el acuerdo con Bruselas.

La percepción de los oligarcas ucranianos respecto a la UE ha ido cambiando: sus pesados y rigurosos requisitos les obligan a modificar su cultura empresarial pero, al menos, les garantizan la seguridad jurídica de los acuerdos alcanzados y de sus beneficios.

Las encuestas de opinión pública indican una neta progresión (41%, 45%, 58%), entre septiembre y noviembre, de la opción a favor de la firma del acuerdo con la UE.

Si busca la consecución de un estatus especial para su país, el presidente Yanukóvich no ha entendido la realidad de su entorno. Ucrania no podrá quedarse en el limbo eternamente, porque la Rusia actual no lo permitirá.

Moscú ha vuelto a despertar lo que más teme para sí, desde las revoluciones de color: una movilización popular sin miedo, capaz de derribar gobiernos y cambiar sistemas.

salir de la cárcel para seguir un tratamiento médico en Alemania. Para ello, el Parlamento Europeo había mandado hace tiempo a dos enviados especiales, Pat Cox y Aleksander Kwaśniewski, cuyo metódico trabajo parecía a punto de dar sus frutos. Aunque sin perspectiva de adhesión como en el caso de los países de los Balcanes, este acuerdo es el más avanzado de los que la UE ha ofrecido hasta ahora en la zona y su firma por Ucrania -la joya de la corona en el espacio postsoviético- hubiera dotado de peso político la estrategia de asociación desplegada por la UE para los vecinos del Este europeo.

Pero apenas una semana antes de la fecha, un voto del Parlamento en Kíev tumba las esperanzas de acuerdo. Acto seguido, el Gobierno ucraniano, que había repetido hasta la saciedad cuán estratégica era la opción europea para el país, declara prioritario un mayor acercamiento con la Unión Aduanera, con fecha de reunión ya fijada para el 18 de diciembre. Esta decisión ha sido interpretada por algunos como un último intento del Gobierno ucraniano de regatear con la UE para conseguir una promesa clara de compensación por las pérdidas que sufriría el país cuando disminuyeran los flujos comerciales con Rusia y los países de la CEI. Sin olvidar el deseo de Ucrania de contar con el apoyo de la UE para su renegociación de un nuevo préstamo del Fondo Monetario Internacional. Es más probable

Cuando la Unión Europea había perdido toda esperanza, una parte significativa de la sociedad ucraniana ha salido a la calle y, por segunda vez, ha alterado de golpe los parámetros de la situación.

que este cambio de última hora sea la consecuencia tal vez inevitable, y mal ponderada por Bruselas, de la enorme presión impuesta por Rusia.

Los argumentos rusos

Vladimir Putin, por su parte, ha acusado a los países europeos de someter a Ucrania a chantaje para que firme el acuerdo de asociación. Asegura haber "oído amenazas de nuestros socios europeos en relación con Ucrania, incluida la de favorecer protestas masivas"¹. Con esto, de paso, Putin descalificaba de antemano toda reacción de disconformidad ciudadana, que nace estigmatizada como maniobra exógena. Indudablemente, con su regusto de pasado soviético, el recurso al factor exterior para desacreditar cualquier expresión de disensión interna ha vuelto al discurso del poder ruso como uno de los argumentos más en boga frente a las iniciativas críticas de sus propios ciudadanos.

Pero los hechos muestran que Rusia ha desplegado toda su batería de argumentos clásicos, en forma de aviso preventivo

de lo que le podría pasar a Ucrania en caso de firmar ésta el acuerdo con Bruselas. La agencia de noticias rusa, RIA Novosti, cita por ejemplo: la suspensión de las importaciones de algunos bienes ucranianos a principios de este año, la imposición de controles adicionales sobre las importaciones desde Ucrania, provocando atascos gigantescos y pérdidas millonarias, y las reiteradas advertencias de cese de los acuerdos preferenciales de comercio con Ucrania en caso de firma con la UE. Todo ello con el trasfondo de un encuentro secreto entre Putin y el presidente de Ucrania, Víktor Yanukóvich, el 9 de noviembre del que informaron tanto medios extranjeros como rusos y ucranianos. Tampoco se les habrá escapado a los ciudadanos de Ucrania el fraternal aviso a los moldavos del viceprimer ministro ruso, Dmitri Rogozin: "los suministros de energía son importantes cuando se acerca el invierno, espero que no se congelen ustedes".²

Para claridad, las declaraciones en el foro europeo de Yalta el septiembre pasado del conocido consejero del presidente ruso, Serguéi Gláziev, encargado del dossier Ucrania. En público, el alto cargo anuncia la catástrofe que supondría la firma del acuerdo con la UE en Vilnius y pregunta quién estará dispuesto entonces a pagar por el rescate de Ucrania, que será inevitable. En los pasillos, también evoca ante la prensa el eventual surgimiento de movimientos separatistas en las zonas rusófonas del Este y Sur de Ucrania y la posibilidad de que Rusia considere

nulo el tratado bilateral de delimitación de fronteras entre ambos países. "No queremos utilizar ningún tipo de chantaje. Es el pueblo ucraniano quien tiene que decidir", dijo Gláziev. "Pero legalmente, al firmar este acuerdo de asociación con la UE, el Gobier-

no de Ucrania violaría el tratado de asociación estratégica y de amistad con Rusia." En ese caso, añadió, Rusia tal vez podría intervenir si las regiones prorrusas del país apelaran directamente a Moscú. "La firma de este tratado conducirá a la inestabilidad política y social", concluyó Gláziev, "el nivel de vida empeorará dramáticamente... habrá caos."³

Kíev, las dificultades de hacer equilibrios

Ucrania, ciertamente, se encuentra en una situación geopolítica que le obliga a una política muy cautelosa con su gran vecino. Si bien la UE en su conjunto es el principal socio económico de Ucrania, Rusia es el país con quien ha tejido más relaciones económicas bilaterales y su hipotética interrupción tendría consecuencias dramáticas para Ucrania, cuya principal actividad industrial, la siderurgia, se ha visto muy golpeada por la crisis económica internacional. Y, como es

1. *Putin accuses European countries of pressuring, blackmailing Ukraine*, Interfax, 22 November 2013 <http://en.interfax.com.ua/news/general/176356.html>

2. *Russia criticised over 'pressure' on EU neighbours*, BBC, 11 September 2013 <http://www.bbc.co.uk/democracylive/europe-24055749>

3. *"Ukraine's EU trade deal will be catastrophic, says Russia"*, *The Guardian*, 22 September 2013 <http://www.theguardian.com/world/2013/sep/22/ukraine-european-union-trade-russia>
"Ukraine and EU ridicule Russian threats", *EUobserver*, 23 September 2013 <http://euobserver.com/foreign/121531>

sabido, la dependencia del gas ruso es el principal factor de la gran debilidad de Kíev ante Rusia, que ya en dos ocasiones no ha dudado en usar esa palanca cortando el grifo en pleno invierno. Ucrania además está en una situación financiera muy delicada por el préstamo 15.000 millones de dólares que el FMI aprobó en 2010 pero que está bloqueado por incumplimiento del Gobierno ucraniano de los ajustes estructurales que el organismo exigía (reforma del sistema de pensiones y subida de los precios del gas de uso doméstico).

El primer ministro de Ucrania, Mykola Azárov, argumenta que las duras condiciones del préstamo del FMI han sido el último argumento a favor de la decisión del Gobierno de suspender los preparativos para la firma del acuerdo de asociación con la Unión Europea. Pero diversas agencias de noticias, incluida la rusa RIA Novosti, se hacen eco de la conversación telefónica que habría tenido el presidente ucraniano con su homóloga lituana justo después de conocerse la noticia. Según un alto cargo de ésta, Yanukóvich habría reconocido las presiones sufridas por parte rusa. M. Azárov también dijo en una entrevista con el canal de televisión local, ICTV, que Moscú se había comprometido a revisar el precio del gas después de que Kíev rechazara firmar el acuerdo en Vilnius. Como recoge la agencia Reuters, Ucrania paga el gas ruso más caro que varios países de la UE y ha fracasado -hasta ahora tal vez- en sus intentos de renegociar con Moscú un trato más favorable. Pero Gazprom, en boca de su portavoz Serguéi Kupriyanov, ya ha declarado que no está revisando el contrato actual del gas con su vecino y que no sabe nada acerca de promesas dadas al Gobierno ucraniano.

Dentro de Ucrania

Con todo, las presiones y amenazas rusas no son suficientes para explicar la decisión de Kíev. El presidente ucraniano no se ha convertido en demócrata convencido y sus declaraciones europeístas no responden a una visión política genuina. Lo que Víktor Yanukóvich busca es perpetuarse en el poder, él y su núcleo, llamado "la Familia", cuya influencia llega a todos los ámbitos de los negocios y del poder. Por ello tiene la vista puesta en las próximas elecciones presidenciales de 2015. En esta perspectiva, el tira y afloja que ha jugado con Bruselas y Moscú también se inscribiría en una campaña electoral anticipada. Pero el equilibrio del poder "y de distribución de la riqueza nacional- entre Yanukóvich y los mayores oligarcas del país empieza a resquebrajarse, en particular a causa de la creciente supremacía de la Familia. Algo que disgusta a varios de los grandes empresarios cuyo apoyo sigue siendo vital para las ambiciones del presidente a la hora de los futuros comicios.

Hasta ahora, los oligarcas ucranianos se han beneficiado de sus contactos en el gran país vecino y de su familiaridad con el modo opaco de funcionar de sus homólogos rusos. Pero también han sufrido la arbitrariedad y la falta de garantía para sus negocios. De ahí que la percepción respecto a la UE ha ido cambiando: sus pesados y rigurosos requisitos les obligan a modificar su cultura empresarial pero, al menos, les

garantizan la seguridad jurídica de los acuerdos alcanzados y de sus beneficios. Tras los graves problemas creados por la paralización de los productos ucranianos en la frontera con Rusia, resulta significativo que el oligarca más rico y poderoso del país, Rinat Ajmétov, haya declarado recientemente en Donetsk, uno de los bastiones prorrusos de Ucrania, que "lo que ha pasado en la frontera nos hará más fuertes a todos, a Ucrania, a las empresas y a cualquier ucraniano. Debemos aprender de esta lección".⁴

La sociedad ucraniana, por su parte, había devuelto el poder a Víktor Yanukóvich y su Partido de las Regiones, cansada del lamentable espectáculo de lucha por el poder que le infligieron los dirigentes surgidos de la Revolución Naranja, incapaces de mostrarse a la altura de las expectativas que habían despertado. Pero también ella está mostrando una evolución clara a favor de la opción europea. Si bien las encuestas de opinión pública indicaban en septiembre una corta mayoría a favor de la firma del acuerdo con la UE (41% -con un claro predominio del votante joven- frente a 35% en contra), las realizadas en octubre (45%) y noviembre (58%) indican una neta progresión de la primera opción. La última encuesta registra además un 50% a favor de la EU entre los ucranianos del Este y Sur del país, donde domina la población rusófona.⁵

La Rusia actual nunca dejará a Ucrania salir de su órbita de influencia sin luchar con todos sus medios. La autopercepción rusa convierte a Ucrania en un país altamente estratégico, parte constitutiva de su identidad y *grandeur*.

Sueños de no alineado

Indecisión y ambigüedad caracterizan las declaraciones del Gobierno desde su decisión de no firmar en Vilnius. Con centenares de miles de personas manifestándose en varias ciudades del país a favor del acuerdo con la UE, el presidente Yanukóvich se ha visto obligado a dirigirse al pueblo ucraniano el 25 de noviembre para asegurar que Ucrania no tiene otra opción ahora pero añade que nadie va a robarle al país "el sueño de una Ucrania europea". Y explica que no puede "abandonar a la gente a su suerte con los problemas que pueden surgir si, bajo la presión que sentimos, la producción se derrumba y millones de ciudadanos acaban en la calle". Pero a qué presión alude es una pregunta, tal vez deliberadamente, abierta: que cada uno escoja, según sus preferencias, Rusia o la UE o el FMI, o todos juntos...

4. "Euro-integrating the Donbas", *Kyiv Weekly*, 13 September 2013 <http://kyivweekly.com.ua/pulse/politics/2013/09/13/113602.html>
5. *Яким шляхом іти Україні — до якого союзу приєднуватись?* (Ukraine which way to go - which Union to join?), 3 October 2013 Kiev International Institute of Sociology <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=196&page=1>
Українці обирають Євросоюз (Los ucranianos eligen la Unión Europea) 12 November 2013 http://www.gfk.ua/public_relations/press/press_articles/011218/index.ua.html
DW-Trend: більшість українців - за вступ до ЄС (La mayoría de Ucrania está a favor de la adhesión a la UE), 18 November 2013, Deutsche Welle <http://bit.ly/1bfG2Xt>

En todo caso, el Gobierno ucraniano es el peor enemigo de sí mismo. Ahora dice que sólo se trata de un aplazamiento y propone, con apoyo de Moscú y rechazo de Bruselas, un encuentro a tres bandas para negociar el desarrollo posterior de la situación creada. En un programa en directo de la televisión ucraniana, el primer ministro Azárov declara que la decisión de no firmar no quiere decir que Kíev quiera entrar en la Unión Aduanera y, añade, “estamos preparados para la integración con la Unión Europea y la firma del acuerdo de asociación, pero ahora hemos hecho una pausa. Nada ha cambiado estratégicamente, sólo tácticamente”.⁶

Si busca la consecución de un estatus especial para su país, el presidente Yanukóvich no ha entendido la realidad de su entorno. Sus declaraciones quieren hacer creer en una estrategia simultánea de unirse a la Unión Aduanera de Rusia y seguir con el acercamiento a la UE. Pero Ucrania no podrá quedarse en el limbo eternamente. La Rusia actual nunca dejará a Ucrania salir de lo que considera su órbita de influencia natural sin luchar con todos sus medios. Una lectura atenta del nuevo Con-

Vilnius evidencia los límites de la acción de una UE que no puede ni quiere recurrir a los instrumentos clásicos de imposición de la fuerza como Rusia. Pero esto, sumado a su capacidad de unión y firmeza, es precisamente lo que le granjeará mayor respeto en la zona y reforzará su autoridad moral.

cepto de Política Exterior rusa, de febrero de 2013, aporta varias claves en ese sentido, en particular, la referencia a la necesidad de brindar apoyo a los compatriotas que viven en los Estados miembros de la CEI. La autopercepción rusa convierte a Ucrania en un país altamente estratégico, parte constitutiva de su identidad y *grandeur*. En julio de 2013, en una conferencia en Kíev titulada “Valores ortodoxos-eslavos: los fundamentos de la opción civilizacional de Ucrania” -a la que, por cierto, el presidente ucraniano no asistió-, Putin, ahondando en su apuesta tradicionalista, afirmó que el momento bautismal de la Rus, cuna de los eslavos orientales en el río Dniéper, es “un evento que define el desarrollo espiritual y cultural de Rusia y Ucrania por los siglos venideros”. Así que un día u otro, pero sin duda no muy lejano, este Gobierno ucraniano tendrá que escoger.

Los ucranianos dirán

Mucho se ha escrito sobre el fracaso que ha supuesto para la Unión Europea el desplante de Ucrania en Vilnius. Pero, a pesar de las apariencias, otra lectura es posible. Bruselas, acostumbrada a verse cortejada por sus países vecinos, perdió de vista el desgaste de su atractivo en la región y subesti-

mó la determinación rusa. El precedente de Vilnius le debería ayudar a recordar que tiene que salir de su ensimismamiento y de las inercias funcionariales. Por primera vez, en mucho tiempo, la UE se ha mostrado firme y unida en una situación nada fácil: nada menos que frente a Moscú. Es cierto que lo ocurrido evidencia también los límites de la acción de una UE que no puede ni quiere recurrir a los instrumentos clásicos de imposición de la fuerza como hace Rusia, una potencia neo-imperial sin complejos. Pero es precisamente su capacidad de atraer sin necesidad de recurrir a la fuerza, sumada a su capacidad de unión y firmeza, lo que le granjeará mayor respeto en la zona y reforzará su autoridad moral. Hacía tiempo que no sólo los ciudadanos del Este de Europa sino también los comunitarios no veían a las instituciones comunitarias dejarse de lenguaje técnico y aséptico y hablar de modo claro y contundente.

Lo que muy pocos esperaban es la capacidad de respuesta de que aquella parte de la sociedad ucraniana que no se conforma con la situación creada. Las protestas en la calle, iniciadas ya antes de la cumbre en Vilnius, no cesan y están poniendo en serios apuros al presidente y al Gobierno. Es pronto para saber si se producirán cambios políticos en Ucrania, pero Moscú ha vuelto a despertar lo que más teme para sí, desde las revoluciones de color: una movilización popular sin miedo, capaz de derribar gobiernos y cambiar sistemas. A fin de cuentas, lo que se dirime no es una prórroga del pulso entre Rusia y la UE en Vilnius, sino el veredicto de aquellos a los que estaban dirigidas las opciones en oferta, la sociedad ucraniana. Muchos de sus ciudadanos han plantado cara y, como escribe la experta ucraniana, Alyona Getmanchuk, quieren sacudirse el síndrome de Estocolmo que padece el país en su relación con Rusia. Falta más de un año para las próximas elecciones en Ucrania y entonces se verán mejor las consecuencias del no Vilnius. La cuestión es saber si los ciudadanos ucranianos esperarán tanto.

6. Azarov: Suspension of association with EU does not mean Ukraine wants to join Customs Union, Nov. 23, 2013, by Interfax-Ukraine <http://www.kyivpost.com/content/politics/azarov-suspension-of-association-with-eu-does-not-mean-ukraine-wants-to-join-customs-union-332354.html>