

15/2012

30 octubre de 2012

*Francisco J. Ruiz González**

UCRANIA: ¿RUMBO HACIA LA UE,
HACIA RUSIA, O HACIA LA RUPTURA?

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

UCRANIA: ¿RUMBO HACIA LA UE, HACIA RUSIA, O HACIA LA RUPTURA?

Resumen:

Coincidiendo con las importantes elecciones legislativas celebradas en Ucrania el 28 de octubre, en este Documento se pretende mostrar una visión global de las características geopolíticas de este Estado, de los vínculos históricos con Rusia que condicionan enormemente sus políticas, de los cambios en su modelo de seguridad conforme se alternan en el poder las tendencias opuestas, y del momento actual de sus relaciones con los dos gigantes que llaman a su puerta, la UE y Rusia, todo ello con el objeto de evaluar en qué modo Ucrania puede abandonar esa *zona gris de seguridad* sin que, simultáneamente, el país se divida en dos partes que cada vez se entienden menos entre sí, la que mira a Occidente y la que mira a Oriente.

Abstract:

Coinciding with the important legislative elections celebrated in Ukraine on October the 28th, this Document intends to show a global vision of the geopolitics of this State, the historic bonds with Russia that greatly condition its policies, the changes on its security model when the two opposed trends alternatively take the power, and of the current situation of its relations with the two giants that knock on its door, the EU and Russia, with the overall goal of evaluating how Ukraine may leave the grey security zone, without simultaneously getting the country divided in two parts that progressively understand worse each other, the one looking at West and the one looking at East.

Palabras clave: Ucrania, Rusia, Unión Europea, Unión Aduanera, OTAN, OTSC, gas.

Keywords: Ukraine, Russia, European Union, Custom Union, NATO, CSTO, gas.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

INTRODUCCIÓN

Desde el final de la Guerra Fría, las sucesivas ampliaciones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)¹ y de la Unión Europea (UE)² hacia el Este han ido cubriendo poco a poco la zona que el pasado fue parte del Bloque Comunista y de su organización de defensa colectiva, el Pacto de Varsovia. Sin embargo, y cuando se cumplen 23 años de la caída del Muro de Berlín, la Europa más oriental continua sin integrarse en estas organizaciones (y además no tiene un calendario para hacerlo), por lo que sólo participa en la Arquitectura de Seguridad Europea en el marco de la Organización para la Seguridad en Europa (OSCE), que sí cubre todo el continente pero está cada vez más marginada y vacía de contenido, o bien mediante la limitadas formas de cooperación (Asociación por la Paz de la OTAN o Política Europea de Vecindad de la UE) puestas en marcha por Occidente³.

En esa que podríamos denominar *zona gris* de seguridad destacan dos regiones, con una evolución y perspectivas completamente distintas. Por un lado, los Balcanes occidentales, escenario de violentos conflictos en los años 90 del pasado siglo, dónde cuestiones como la división de Bosnia-Herzegovina en dos entidades⁴ (aparentemente irreconciliables), o la secesión de Kosovo (no reconocida por Serbia y por parte de la comunidad internacional), son obstáculos para su pretendida integración en las instituciones euro atlánticas. Por otro lado, el espacio postsoviético, que a su vez podemos dividir en cuatro grandes grupos: las repúblicas bálticas (Estonia, Letonia y Lituania, plenamente integradas), las repúblicas centroasiáticas (Kazajstán, Uzbekistán, Turkmenistán, Kirguistán y Tayikistán, que ni se lo

(¹) Polonia, República Checa y Hungría en 1999; Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Eslovenia, Rumanía y Bulgaria en 2004; Croacia y Albania en 2009.

(²) Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia y Hungría en 2004; Rumanía y Bulgaria en 2007; Croacia en 2013. En ambos casos, se reseñan sólo los países ex comunistas.

(³) Al respecto, ver "La Arquitectura de Seguridad Europea: evolución, situación actual, y perspectivas", en *Panorama Estratégico 2010-2011*, IEEE y Real Instituto Elcano, junio de 2011, disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Estrategico_2010-2011.pdf.

(⁴) La serbia República Srpska y la bosnio-croata Federación de Bosnia-Herzegovina.

plantean), las repúblicas caucásicas (Georgia, Azerbaiyán y Armenia, con graves problemas de seguridad internos)⁵, y las repúblicas eslavas (Rusia, Ucrania y Bielorrusia)⁶.

Poniendo el foco en este último grupo, y dejando a un lado a Bielorrusia (con muy poco peso internacional debido al aislamiento del régimen autoritario de Alexander Lukashenko), los altibajos en las relaciones entre Rusia y Ucrania condicionan sobremanera la estabilidad geopolítica de la zona, algo que se ha puesto especialmente de manifiesto en la última década. En el caso de la Federación de Rusia, durante los dos primeros mandatos presidenciales de Vladimir Putin (2000-2008) el país recuperó su estatus de gran potencia, perdido en la caótica etapa de Boris Yeltsin (1992-1999), lo que conllevó una política revisionista de todo lo que el Kremlin percibió como avances de Occidente en su *zona de especial interés*⁷. Esa reafirmación rusa coincidió en el tiempo con la “Revolución Naranja” de Ucrania, que alzó al poder en Kiev a líderes abiertamente contrarios a Rusia, dando lugar a una etapa de enfrentamientos sin precedentes entre las dos grandes naciones eslavo-orientales.

Coincidiendo con las importantes elecciones legislativas celebradas en Ucrania el domingo 28 de octubre, en este Documento se pretende mostrar una visión global de las características geopolíticas de este Estado, de los vínculos históricos con Rusia que condicionan enormemente sus políticas, de los cambios en su modelo de seguridad conforme se alternan en el poder las tendencias opuestas, y del momento actual de sus relaciones con los dos gigantes que llaman a su puerta, la UE y Rusia, todo ello con el objeto de evaluar en qué modo Ucrania puede abandonar esa *zona gris de seguridad* sin que, simultáneamente, el país se divida en dos partes que cada vez se entienden menos entre sí, la que mira a Occidente y la que mira a Oriente.

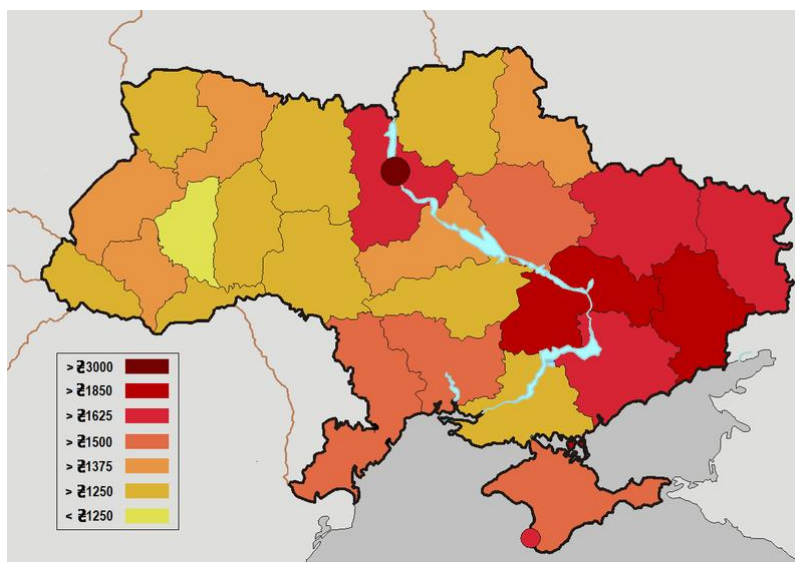
⁽⁵⁾ Al respecto, ver *El Gran Cáucaso*, Cuaderno de Estrategia nº 156, IEEE, junio de 2012.

⁽⁶⁾ En esa clasificación sólo está ausente Moldavia, por ser la única étnicamente rumana, con un grave enfrentamiento con la minoría eslava que proclamó en 1992 la República Moldava del Transdniester, todavía hoy en día Estado independiente *de facto*. Al respecto, ver “El conflicto del Transdniester: ¿Camino de una solución?”, *Documento de Análisis del IEEE nº 35/2011*, diciembre de 2011, http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA35-2011ElConflictoDelTransdniesterFJRG.pdf.

⁽⁷⁾ Al respecto, ver “Las claves de la Política Exterior y de Seguridad de Rusia”, Documento de la Fundación Ciudadanía y Valores (FUNCIVA), diciembre de 2010, http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/revistas/ClavesPoliticaExterioresYSeguridadRusa_FUNCIVA16_Ruiz.pdf.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES GEOPOLÍTICAS DE UCRANIA

En lo relativo a los principales indicadores geopolíticos⁸, Ucrania tiene una superficie de más de 600.000 Km², lo que la convierte en el mayor Estado de Europa tras su vecina Rusia. La población casi alcanza los 45 millones de personas⁹, resultando en una densidad de 77 habitantes por Km². En lo relativo a los principales datos macroeconómicos, Ucrania tiene un PIB de 165.000 millones de US\$, con una renta *per cápita* de 3.600 US\$. Si comparamos esos datos con los 17 millones de Km² de superficie, 143 millones de habitantes, 1,5 billones de US\$ de PIB, y 10.500 US\$ de renta *per cápita* de la Federación de Rusia, se comprueba que el desequilibrio es muy grande, lo que dificulta el establecer una relación entre iguales.



Diferencias en la renta *per cápita* por regiones

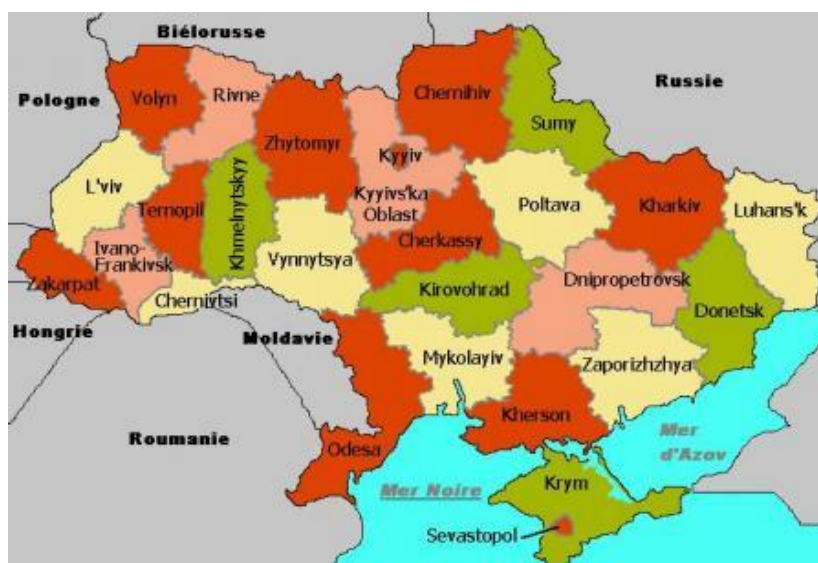
Volviendo a la economía, es importante reseñar hasta 2006 Ucrania no recuperó el nivel de PIB que tenía en 1991 durante la etapa soviética, y que inmediatamente después sufrió como pocos países la crisis económico-financiera en la que aún estamos inmersos, llegando al perder el 15% de su PIB tan sólo en el año 2009. Por sectores, su economía se divide en un 9,4% en agricultura, un 34,4% en industria, y un 56,2% en servicios, con una tasa de paro en

⁽⁸⁾ Los datos utilizados en este epígrafe son los incluidos en el *Factbook* de la CIA, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/up.html>.

⁽⁹⁾ Cabe destacar que en el momento de la desaparición de la Unión Soviética, la población de la República Socialista Soviética de Ucrania alcanzaba los 50 millones de personas.

torno al 15%. Sus exportaciones van dirigidas a Rusia (27,3%), Turquía (5,9%) e Italia (4,7%), mientras que las importaciones proceden de Rusia (30,8%), Alemania (9,1%), China (8,9%) y Polonia (5,3%).

En términos geográfico-administrativos, las fronteras terrestres de Ucrania superan los 5.000 Km., con nada menos que siete países limítrofes¹⁰ (Bielorrusia, Polonia, Eslovaquia, Hungría, Rumanía, Moldavia y Rusia). Su territorio se compone de tierras llanas (estepas y mesetas) de gran fertilidad (el 53,8% del territorio es cultivable), con algunas estribaciones montañosas al suroeste (los Cárpatos) y en la península de Crimea. El país se divide en 24 regiones, una región autónoma (Crimea), y dos municipalidades (Kiev y Sebastopol). En lo referente al sistema político, el Presidente de la República ha ido acumulando más poder frente al Primer Ministro y al Legislativo, la *Rada* unicameral de 450 diputados.



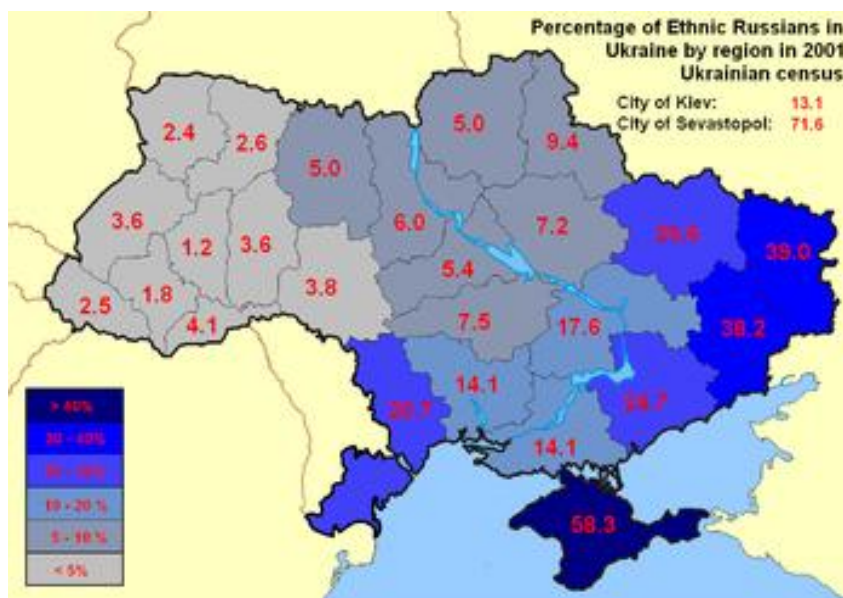
Entidades administrativas y países limítrofes

Por lo que respecta a la población, étnicamente Ucrania se divide en un 77,8% de ucranianos, un 17,3% de rusos, y el resto de grupos minoritarios entre los que destacan el 0,5% de moldavos (en la Bucovina, perteneciente históricamente al Principado de Moldavia), el 0,5% de tártaros de Crimea (procedentes del Kanato tártaro que la Zarina Catalina II “la

⁽¹⁰⁾ Esto se debe a la peculiar situación geográfica de la región de Transcarpatia, la antigua Rutenia del Imperio Austro-Húngaro que en el periodo entre-Guerras perteneció a Checoslovaquia, y que la URSS se *apropió* al finalizar la II Guerra Mundial, para así tener frontera terrestre con la mayor parte de sus Estados satélites.

Grande” conquistó en el siglo XVIII), el 0,3% de polacos (restos de la limpieza étnica que les expulsó del país tras la II Guerra Mundial), o el 0,3% de húngaros residentes en la mencionada Transcarpatia.

Pero además de esas diferencias étnicas, es importante reseñar la división idiomática, ya que el 24% de los ucranianos declaran el ruso como su lengua materna (como se comprueba, un porcentaje mayor que el étnico), a pesar de lo cual el ucraniano es la única lengua oficial del Estado y la única que se utiliza en la enseñanza¹¹, y la división religiosa, con un 50,4% de ortodoxos del Patriarcado de Kiev, un 26,1% de ortodoxos del Patriarcado de Moscú, un 8% de la iglesia católico-oriental uniata, y un 7,2% de ortodoxos de la iglesia ortodoxa independiente de ucraniana.



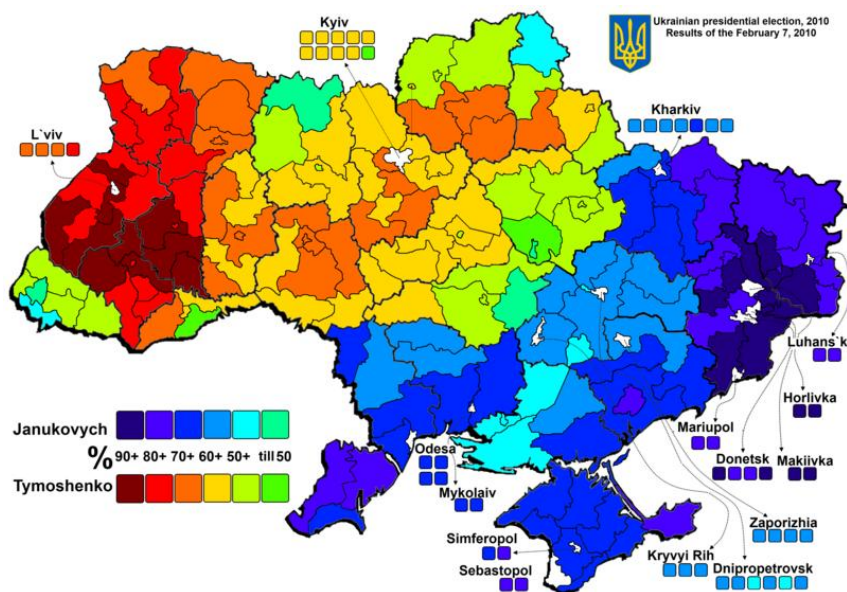
Porcentaje por regiones de la población étnicamente rusa

En lo referente a la estructura de partidos políticos, el “Partido de las Regiones” del actual Presidente Víctor Yanukovich es la fuerza predominante. El principal partido de la oposición es “Batkivshina” (Tierra Patria) cuya líder Julia Timoshenko (ex Primera Ministra y rival de

⁽¹¹⁾ Existe un proyecto de ley, aprobado el 3 de julio de 2012, por el que se pretende oficializar el idioma ruso en las regiones dónde al menos un 10% de su población lo declare como su lengua materna, lo que ocurre en 13 de las mencionadas 27 unidades territoriales de Ucrania. La oposición califica el proyecto de inconstitucional, ya que la Carta Magna de 1996 establece que el único idioma oficial del país es el ucraniano, y la discusión en la Rada acabó a puñetazos. El Presidente de la Cámara, Litvin, se negó a firmar la ley y presentó su dimisión, y el Presidente Yanukovich la ratificó con carácter provisional el 8 de agosto, dejándola abierta a enmiendas para que no suponga una fractura social.

Yanukovich en las elecciones presidenciales de 2010) cumple una condena de siete años de cárcel. Ese partido ha unificado al “Bloque Julia Timoshenko” y el “Partido de Autodefensa del Pueblo” (heredero a su vez del partido “Nuestra Ucrania” del ex Presidente Víctor Yushchenko). Otras formaciones son UDAR (siglas que significan “golpe” en ucraniano), liderado por el ex boxeador Vitali Klitschko, el Partido Comunista (que apoya a Yanukovich), y los ultranacionalistas de “Svoboda” (Libertad), que se han coaligado con “Batkivshina” en las legislativas.

El respaldo a cada fuerza política no es uniforme en el conjunto del país. *Grosso modo*, la mayor implantación del considerado pro-ruso “Partido de las Regiones” es en el Este y Sur del país, mientras que el mayor apoyo a la oposición considerada pro-occidental es en el Centro y Oeste. De hecho, la polarización es total votación tras votación, como lo prueban las elecciones presidenciales de 2010, en las que por ejemplo Yanukovich superó el 90% de los sufragios en Donetsk, y Timoshenko hizo lo propio en Lviv.



Distribución del voto por regiones en las presidenciales de 2010

Por tanto, y si se superponen todas las diferencias expuestas hasta este momento, el resultado es que Ucrania es un país profundamente dividido en dos, lo que representa su principal debilidad geopolítica y la mayor amenaza a su futuro como Estado:

- El Oeste y el Centro: con niveles de renta más bajos; mayor peso de la agricultura; étnica y lingüísticamente ucranianos; de religión católico-uniata u ortodoxa del Patriarcado de Kiev; que votan a los partidos actualmente en la oposición; y orientados hacia Occidente.
- El Este y el Sur: con niveles de renta más altos; mayor peso de la industria; abundancia de rusos étnicos; uso mayoritario del idioma ruso; de religión ortodoxa del Patriarcado de Moscú; que votan al “Partido de las Regiones”; y orientados hacia Rusia.

Las consecuencias de esta auténtica *falla* entre zonas son enormes en todos los ámbitos, incluido el de la política exterior y de seguridad que es en el que se centrará nuestro análisis, y es producto de una compleja Historia, que se resume a continuación.

LA HISTORIA DE UCRANIA: ¿SEPARABLE DE LA DE RUSIA?

Al estudiar la influencia de la Historia en la actual Ucrania podemos comenzar afirmando que para Rusia se trata de un Estado diferente al resto de las repúblicas ex soviéticas. No es un país como Kirguistán, de religión musulmana, étnica y lingüísticamente altaico, y que hasta mediados del siglo XIX no pasó a formar parte del Imperio Zarista; tampoco se puede comparar a Georgia, de religión cristiana pero étnica y lingüísticamente caucásico, y que fue anexionada por los Zares sólo a principios del siglo XIX; ni tampoco equivale a Estonia, de etnia e idioma fino-úgrico y religión protestante, por mucho que perteneciese a Rusia casi durante tres siglos.

Definitivamente, para los rusos Ucrania *es otra historia*: etnia eslava, idiomas de raíz común, misma religión mayoritaria, y una relación de más de mil años. Por poner un ejemplo, en la etapa zarista se decía que “*Petersburgo es la cabeza, Moscú el corazón, y Kiev el alma de Rusia*”. Es decir, se identificaba la capital fundada en 1703 por Pedro I “el Grande” como sede del poder político; la anterior capital, desde dónde se liberó a la nación rusa del dominio mongol en el siglo XIV, como un órgano vital; y la antigua capital del Rus entre los siglos IX y XIII como fundamento intangible de la identidad nacional rusa. Todo ello hace muy

difícil para los rusos concebir a Ucrania como un país independiente y diferente, y de hecho la siguen llamando “la pequeña Rusia”.

No es posible hacer un resumen exhaustivo de 1.200 años de relación, pero sí es importante destacar los principales hitos. En el año 880 el Príncipe Oleg fundó el Rus de Kiev y en el 884 se rebeló contra el Kanato jázaro (evento que se considera el origen histórico de Rusia). En el 988 se produjo la asunción voluntaria del cristianismo ortodoxo por parte del príncipe Vladimir, y el Rus se convirtió en el Estado más grande de Europa hasta que en 1240 se produjo la invasión de las hordas mongoles y la destrucción total de Kiev. Ese hecho cambió la historia para siempre, y de no haberse producido probablemente Kiev seguiría siendo hoy en día la capital de Rusia.



Siglo X: el Rus de Kiev en su máxima extensión y su división en principados

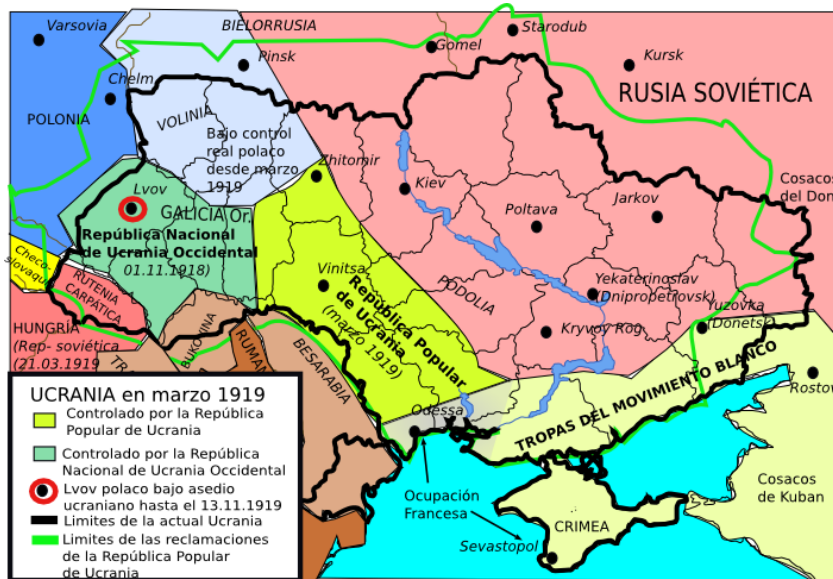
El centro político y religioso ruso se trasladó de Kiev a Moscú, y fue su Gran Duque Dimitri el que acabó con el dominio de los mongoles al derrotarles en la batalla de Kulikovo en 1380. A finales del siglo XVI, cuando Iván IV “el Terrible” aseguró definitivamente la frontera oriental

tras conquistar los Kanatos de Kazan y Astracán, los esfuerzos rusos se centraron en luchar al Oeste contra los polaco-lituanos, que llegaron a ocupar Moscú en 1610. Dos años después el noble Miguel Romanov, primer Zar de la nueva dinastía, los expulsó de la capital y comenzó la reconquista de los territorios que habían pertenecido al Rus de Kiev.

Así se llegó a un momento clave: en el siglo XVII nació el *Hetmanato*, entidad formada por los cosacos del Dniéper para luchar contra el dominio de la nobleza polaca. En 1648 su líder, el héroe nacional ucraniano Bogdan Jmelnysky, inició una revuelta contra Polonia y en 1654 selló una alianza con el Zar ruso Alexis I mediante el Tratado de Peryeslav, hasta que en 1667 Polonia-Lituania se vio obligada a ceder la ribera izquierda del Dniéper y la propia Kiev a Rusia. Los nacionalistas ucranianos apelan al *Hetmanato* como prueba de su pasada independencia, mientras que los rusos afirman que el Tratado de Peryeslav certificó la reunificación voluntaria de Ucrania con Rusia¹².

En 1767 la Zarina Catalina II “la Grande” suprimió el *Hetmanato*, y posteriormente arrebató el Este y Sur de la actual Ucrania al Kanato de Crimea (tributario del Imperio Otomano), fundando la ciudad de Odessa en 1794. Eso añadió al Imperio Ruso unos territorios que nunca habían pertenecido al Rus de Kiev, pero que en la época de la Unión Soviética se incorporarían arbitrariamente a la República Socialista Soviética de Ucrania, y en 1991 quedarían bajo la soberanía de la Ucrania independiente. Un caso extremo es el de Crimea, perteneciente a Rusia hasta que en 1954 el dirigente soviético ucraniano Nikita Jruschov decidió regalársela (literalmente) a Ucrania, en conmemoración del 300 aniversario del Tratado de Peryeslav.

(¹²) Las copias originales del tratado se destruyeron, y la exacta naturaleza de las relaciones estipuladas por el tratado entre Ucrania y Rusia sigue siendo un tema de controversia aún hoy en día, en el marco de la reafirmación nacionalista y del revisionismo histórico de parte de la sociedad ucraniana.



Entidades territoriales en Ucrania en el periodo 1917-1921

La I Guerra Mundial provocó en Rusia la Revolución Soviética de 1917. Surgieron entonces movimientos independentistas en diversas zonas del Imperio, incluyendo Ucrania. En febrero de 1919 estalló la guerra entre Polonia y la Unión Soviética, conflicto al que se superpuso el de Polonia con Lituania (por el rechazo de ésta a la reunificación), el de Polonia con la “República Nacional de Ucrania Occidental” (en la zona de Galicia y Rutenia, con capital en Lviv), la guerra civil rusa entre bolcheviques y mencheviques, y la de los soviéticos con la “República Popular de Ucrania”, aliada de Polonia. La Paz de Riga de 1921 certificó la victoria polaca, que se anexionó todo el Oeste de la actual Ucrania, recuperada tras la II Guerra Mundial por la URSS.

En el ocaso de la URSS, el ruso Yeltsin y el ucraniano Kravchuk¹³ hicieron frente común para debilitar a Mijail Gorbachov, y suscribieron el 8 de diciembre de 1991 con el bielorruso Shushkevich la “Declaración de *Belovezhskaya Pusha*”, que creó la Comunidad de Estados Independientes (CEI). En lo relativo a las reclamaciones territoriales, la “Carta de la CEI” de 1993 consagraba la inviolabilidad de las fronteras, sólo modificables por medios pacíficos y de común acuerdo¹⁴. Sin embargo, no se reconoció explícitamente la transformación de las

⁽¹³⁾ Kravchuk fue elegido Presidente de Ucrania el 1 de diciembre de 1991, el mismo día en que se aprobó la independencia del país en referéndum, con un 80% de participación y un 76,4% de votos favorables. La independencia de Ucrania fue el golpe final al proyecto de una nueva Unión promovido por Gorbachov, que acabó dimitiendo el 25 de diciembre.

⁽¹⁴⁾ Conforme al principio jurídico de “*uti possidetis iure*”, en latín *como poseías, poseerás*, según el cuál los

fronteras administrativas de la URSS en las fronteras internacionales de los nuevos Estados independientes, y al incluir una referencia al “*derecho imprescriptible de los pueblos a la autodeterminación*” se abrió la puerta a muchos de los procesos de secesión y conflictos violentos.

Tras la independencia de Ucrania, uno de los mayores problemas a resolver fue el reparto de la Flota Soviética del Mar Negro (con una aspiración inicial de Kiev de quedarse con el 50% de la misma) y el estatus de su principal base, Sebastopol, y de su región, la península de Crimea, ya que su transferencia a Ucrania de 1954 fue declarada nula por el Parlamento de Rusia el 21 de mayo de 1992, sin efectos prácticos¹⁵. Las iniciales intenciones independentistas de Crimea¹⁶ se desvanecieron con el nombramiento de Leonid Kuchma como Presidente de Ucrania en 1994, con unas posiciones mucho más conciliadoras hacia los habitantes de Crimea y hacia la Federación de Rusia que las de Kravchuk¹⁷. Finalmente, en 1997 se firmó el “Tratado de Paz y Amistad”, por el que Ucrania conservaba su soberanía sobre Sebastopol, pero con la obligación de alquilarlo a Rusia por un período de 20 años¹⁸.

beligerantes conservan provisionalmente el territorio ocupado al final de un conflicto, interinamente, hasta que se disponga otra cosa por un tratado entre las partes. Ver SHAW Malcolm M., “Peoples, Territorialism and Boundaries”, *European Journal on International Law*, 1997, 491-507, <http://ejil.oxfordjournals.org/content/8/3/478.full.pdf>.

⁽¹⁵⁾ Esa declaración del Parlamento ruso fue llevada por Ucrania al Consejo de Seguridad de la ONU. En su sesión de 20 de julio de 1993, y tras tomar nota de una declaración oficial del Gobierno ruso por la que, desmarcándose de la actitud de su Parlamento, reconocía que la resolución del conflicto sólo podía ser mediante el diálogo político y el respeto a las normas del derecho internacional, el Consejo de Seguridad la declaró nula de pleno derecho y reafirmó el derecho de Ucrania a su integridad territorial.

⁽¹⁶⁾ El Parlamento de Crimea llegó a declarar su independencia el 5 de mayo de 1992, adoptando una constitución secesionista, que no llegó a aplicarse, pero fue recuperada por el líder independentista Meshkov al ser elegido presidente de Crimea en enero de 1994. En mayo de ese año se volvió a proclamar la independencia, pero finalmente en marzo de 1995 la Rada derogó definitivamente la constitución de Crimea de 1992, y otorgó un estatuto de autonomía a la república. Ver BOWRING Bill, “The Crimean autonomy. Innovation or anomaly?”, en WELLER Mark & WOLFF Stefan (Ed.), *Autonomy, self-governance and conflict resolution*, Routledge, Nueva York, 2005, 75-97.

⁽¹⁷⁾ La llegada a la presidencia de Kuchma supuso la salida del Gobierno de Kiev de los líderes ucranianos que habían sido más beligerantes frente a Crimea, como el Ministro de Defensa Radetsky y el de Exteriores Zlenko, y además coincidió con la destitución del presidente de Crimea Meshkov, por un enfrentamiento con su parlamento, lo que supuso una inmediata desescalada de las tensiones.

⁽¹⁸⁾ Ver al respecto FELHENGAUER Tyler, *Ukraine, Russia and the Black Sea Fleet accords, WWS Case Study 2/99*, Princeton University, <http://www.princeton.edu/research/cases/ukraine.pdf>, con una completísima referencia bibliográfica sobre las relaciones ruso-ucranianas en los años 90.

LA REVOLUCIÓN NARANJA: POLARIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD

El statu-quo alcanzado con el Tratado de 1997 se mantuvo, a grandes rasgos, hasta las elecciones presidenciales ucranianas de 2004, a pesar de determinadas iniciativas de Kiev que Moscú podía percibir como contrarias a sus intereses¹⁹. Ese año Rusia apoyó decididamente al protegido político de Kuchma, Víctor Yanukovich²⁰, que derrotó a Víctor Yushchenko (envenenado con dioxinas durante la campaña) en unos comicios marcados por múltiples irregularidades. Las subsiguientes revueltas populares, bautizadas como la *Revolución Naranja*, obligaron a la repetición de las elecciones en diciembre de 2004, en las que triunfaron los reformistas²¹.

El *trazo grueso* que se presentó a la opinión pública occidental fue que unos nuevos políticos modernos y liberales, a los que había que apoyar sin ambages, habían logrado doblegar a los dirigentes de la nomenclatura postsoviética, enemigos de la democracia y sometidos a los designios del Kremlin. Sin embargo, y si se examinan más en detalle los antecedentes de los líderes *naranjas*, se comprueba que Yushchenko ya había sido Primer Ministro entre 1999 y 2001 (con Kuchma como Presidente), y Julia Timoshenko era una oligarca del sector energético que había sido Viceprimer Ministra de Yushchenko. En realidad, fue la destitución de ambos en enero de 2001, acusados de múltiples ilegalidades, lo que les convirtió en enemigos de Kuchma y Yanukovich, y no las diferencias ideológicas.

Pero en todo caso los líderes *naranjas* fueron lo suficientemente hábiles para aprovechar el momento internacional, ya que Estados Unidos promovía en esa época el programa “Gran

(¹⁹) Entre ellas destaca el GUAM, acrónimo formado por los nombres de Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia, un *caucus* que agrupaba a las ex Repúblicas Soviéticas más próximas a Occidente. En junio de 2001 se firmó en Yalta su Carta, y a sus reuniones periódicas se invitó a Estados vecinos como Polonia y Lituania, pero nunca se hizo lo mismo con Rusia, reafirmando su carácter de contrapeso a la influencia del Kremlin en la zona. Ver PRIEGO MORENO Alberto, “El GUUAM: iniciativa regional norteamericana en Asia Central”, *UNISCI Discussion Papers*, octubre de 2003, <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/UNIS0303330011A>.

(²⁰) “Ya desde el principio, Putin declaró públicamente que Rusia no era indiferente a la decisión que el pueblo de Ucrania iba a tomar en las elecciones presidenciales, y también mostró abiertamente su apoyo a Yanukovich”. NYGREN Bertil, *The rebuilding of Greater Russia. Putin’s foreign policy towards the CIS countries*, Routledge, Milton Park, 2008, 63.

(²¹) LAZAREVIC Dusica, “NATO Enlargement to Ukraine and Georgia: old wine in new bottles?” *Connections: The quarterly journal*, Partnership for Peace Consortium of Defence Academies and Security Studies Institute, 2009, 50.

Oriente Medio y Norte de África”, que aspiraba a transformar esa región política y económicamente para socavar las causas profundas del radicalismo y el terrorismo²². Aunque este programa tuvo poca incidencia en la región en la que pretendía aplicarse, estuvo en la base del apoyo occidental a las *Revoluciones de Colores* del espacio postsoviético, y los nuevos líderes como Yushenko o el georgiano Saakashvili intentaron consolidar su posición respaldando militarmente a EEUU (en Irak y Afganistán) y solicitando su ingreso en la OTAN.

Ese giro radical hacia Occidente de “la pequeña Rusia” encendió todas las alarmas en Moscú, que comenzó a endurecer su postura hacia los países del GUAM, y por extensión hacia Washington y Bruselas. Como declaró el asesor presidencial ruso Gleb Pavlovski “*La Revolución Naranja fue una catástrofe muy útil para Rusia, aprendimos mucho*”. A pesar del durísimo discurso del Presidente Putin en la Conferencia de Seguridad de Munich en febrero de 2007, el Presidente Bush insistió en otorgar un *Membership Action Plan* (MAP) a Ucrania y Georgia en la Cumbre de la OTAN de Bucarest²³ en abril de 2008, intento abortado por la oposición de Alemania y Francia, en medio de una tensión creciente que culminó en la guerra entre Rusia y Georgia en agosto de ese mismo año.

Las guerras del gas de 2006 y 2009

Uno de los ámbitos en los que el enfrentamiento entre Rusia y Ucrania se reflejó con mayor claridad fue en el de los recursos energéticos, con graves consecuencias para los países de la UE clientes del gas ruso.

(²²) La iniciativa se presentó en la Cumbre del G-8 de junio de 2004. Ver OTTAWAY Marina & CAROTHERS Thomas, “The Greater Middle East initiative: Off to a false start”, *Carnegie Policy Brief*, No. 29, 2005, disponible en <http://www.carnegieendowment.org/files/Policybrief29.pdf>.

(²³) En su discurso en la Cumbre, Putin afirmó que “*En Ucrania, un tercio son rusos étnicos. De 45 millones, de acuerdo con el censo oficial, 17 millones son rusos. Hay regiones dónde sólo viven rusos, por ejemplo en Crimea el 90 por ciento son rusos. Ucrania, en la forma en que existe hoy en día, fue creada en los tiempos soviéticos [...] Entonces recibió enormes territorios de Rusia en el Este y el Sur del país. Es un Estado muy complejo. Si introducimos en él los problemas de la OTAN, eso podría poner al Estado al borde de su desaparición*”. Ver *Text of Putin’s speech at NATO’s summit*, <http://www.unian.info/news/247251-text-of-putins-speech-at-nato-summit-bucharest-april-2-2008.html>.



Rutas de los principales gaseoductos en Europa Oriental

De un modo muy resumido, cabe recordar que Rusia dispone las mayores reservas probadas de gas natural del mundo (44.600 bcm, miles de millones de metros cúbicos) y es la segunda mayor productora tras Estados Unidos (605 bcm anuales, de los que exporta 207). Por el contrario, Ucrania sólo dispone de unas reservas probadas de 300 bcm y produce 18,2 bcm al año, que no cubren ni de lejos los 53,7 bcm que consume (con una notable ineficiencia energética), y se ve obligada a importar la diferencia²⁴.

En la época de la URSS el gas que consumía Ucrania era, básicamente, el procedente de Turkmenistán, a través de la red centralizada de gaseoductos soviéticos que pasaban por Rusia. Entre 1992 y 2005 se mantuvo la ficción de ese suministro directo, sin tener en cuenta que se producía un tránsito por un tercer Estado, la Federación de Rusia, cuya red de gaseoductos es propiedad de Gazprom²⁵. Tras la llegada al poder de Yushenko y su política de enfrentamiento con Rusia, Moscú dejó claro que no seguiría vendiendo gas a Ucrania al mismo precio subsidiado que Gazprom lo hace en su mercado interno²⁶, además de que

⁽²⁴⁾ Datos del *BP Statistical Review of World Energy June 2012*, disponible en http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2011/STAGING/local_assets/pdf/natural_gas_section_2012.pdf.

⁽²⁵⁾ ROBERTS John, "Russia and the CIS: Energy relations in the wake of the Russia-Ukraine gas crisis", *ISS opinion*, Londres, febrero de 2009, 1.

⁽²⁶⁾ En 2005 la industria ucraniana, gran consumidora de gas, pagaba una tarifa regulada por el Estado de 69,1 \$ por cada 1000 m³, y el consumidor doméstico 30,5 \$, unos precios que coloquialmente podemos calificar de

Ucrania y Turkmenistán ya no podrían establecer sus propios contratos de suministro sin contar con el país de tránsito²⁷.

Dado que Kiev rechazó pagar el precio fijado por Rusia, el 1 de enero de 2006 se interrumpieron las negociaciones y Moscú cortó el suministro de gas a Ucrania. El problema fue que los gaseoductos ucranianos no sólo transportaban el gas consumido en ese país, sino también el 80% de todo el gas que Rusia exporta a Europa. El consorcio ucraniano de la energía, Naftogaz, optó por *apropiarse* del gas en tránsito hacia Europa, con lo cual trasladó un enfrentamiento bilateral a los restantes clientes de Gazprom. La crisis finalizó el 4 de enero, con un acuerdo por el que el precio a pagar por Ucrania sería de 95 US\$ por 1.000 m³, resultado de la combinación del precio más caro del gas ruso con el gas más económico que Gazprom compraba a los turkmenos.

Cabe destacar que como parte del mismo acuerdo también aumentaron las tarifas de tránsito que Rusia paga a Ucrania por enviar su gas a Europa, de 1,09 a 1,6 US\$ (por 1.000 m³ cada 100 Km.). Eso fue una constante en los años posteriores, ya que con cada subida del precio del gas ruso se producía una subida de las tarifas de tránsito, por lo que Kiev no puede alegar que se produjera una subida radical, inesperada, y sin compensaciones, como se recoge en la siguiente tabla:

Año	Precio 1.000 m ³ gas	Tarifa de Tránsito
2005	50 \$	1,09 \$
2006	95 \$	1,6 \$
2007	130 \$	1,6 \$
2008	179,5 \$	1,7 \$
2009	259 \$	1,7 \$
2010	305 \$ ENE-MAR 230-240\$ resto del año	2,78 \$

Fuente: Ukraine 2010 Transformation Report (Eastern Institute)

amigo, ya que ese año el precio del gas que se enviaba a la UE era de 213,7 \$.

⁽²⁷⁾ “Vladimir Putin, en un discurso el 8 de diciembre, informó a Kiev de que en enero de 2006 Gazprom subiría el precio de 50 a 180 dólares por cada 1.000 m³. A pesar de que Rusia proclamó que sus acciones estaban basadas exclusivamente en criterios de mercado, el hecho de que Gazprom no subiera el precio a Bielorrusia o al Transdniestér revelaba los motivos políticos subyacentes en la decisión”. DONALDSON Robert H. & NOGEE Joseph L., *Russia. Changing systems, enduring interests*, M. E. Sharpe, Armonk, 2009, 175.

La confluencia de los precios del gas pagados por Ucrania con los pagados por la UE fue por tanto progresiva hasta 2008. Ese año, y sin duda bajo la influencia del apoyo prestado por el Gobierno de Yushenko a Georgia en su guerra contra Rusia de agosto, y por la gran subida del precio del gas abonado por la UE (que alcanzó los 418,9 \$), Rusia comenzó a pagar precios más altos a los centroasiáticos, lo que según Moscú justificaba una subida del precio de la parte de gas turkmeno que suministraba a Kiev. El día 31 de diciembre Naftogaz rechazó el precio ofertado por Gazprom, para subir de 179,5 a 250 \$ por cada 1.000 m³, y Gazprom acabó amenazando a Naftogaz con una subida hasta los 418,9 \$ que pagaba la UE, si no se saldaban todas las deudas ucranianas y se firmaba un acuerdo a largo plazo.

Ante la falta de acuerdo, el 5 de enero el Presidente Putin ordenó cortar por completo el suministro de gas a Ucrania, manteniendo los envíos a través de su territorio a la UE²⁸. Como en 2006, Naftogaz comenzó a quedarse con los envíos a la UE, y finalmente el suministro se interrumpió por completo el día 6. Hasta el 8 de enero no se reanudaron las negociaciones, con todo el Este de Europa literalmente congelado sin suministro de gas y con bajísimas temperaturas. La UE mandó el día 9 observadores a Ucrania para comprobar que el gas enviado por Rusia no se desviaba, y el día 10 se firmó un acuerdo a tres bandas para reanudar los suministros. Sin embargo, y por discrepancias sobre unas cláusulas adicionales que quería incluir Ucrania, no fue hasta el 20 de enero cuando se normalizó la situación, tras 13 días de corte total²⁹.

(²⁸) Gazprom perdió en ese periodo 1.000 millones de US\$ por el gas que dejó de vender, y Ucrania perdió 100 millones de US\$ en derechos de tránsito. Además, para algunos países de la UE Rusia se convirtió en un suministrador poco fiable (promoviendo alternativas como el Nabuco), y otros identificaron el problema en Ucrania como país de tránsito (promoviendo el gasoducto North Stream). Sobre esta cuestión, ver:

“Novedades y tendencias en la geopolítica europea del gas”, noviembre de 2011, http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA31_2011GasRuiz.pdf;

“Geopolítica del gas: las novedades en el Corredor Sur de suministro a la UE”, febrero de 2012, http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA10-2012_FJRG_Geopolitica_del_gas_las_novedades_en_el_corredor_sur_de_suministro_a_la_UE.pdf;

“El laberinto del gas en Eurasia: proyectos, realidades, y consecuencias geopolíticas”, julio de 2012, http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA30-2012_LaberintoGasEurasia_ProyectosRealidadesConsecuenciasGeopoliticas_FJRG.pdf.

(²⁹) Sin hacer una valoración de quién fue culpable, hay que destacar que Gazprom y RosUkrEnergó (la intermediaria que desde el acuerdo de 2006 gestionaba el suministro a Ucrania), denunciaron a Ucrania y Naftogaz respectivamente ante el Tribunal de Arbitraje de Estocolmo, mientras que Ucrania hizo lo propio contra RosUkrEnergó, alegando que ésta debía a Naftogaz 40 millones de US\$ por diversos servicios. Finalmente, el 30 de marzo de 2010 el Tribunal resolvió que Naftogaz tenía que pagar 200 millones por

El acuerdo fue firmado por los Primeros Ministros Putin y Timoshenko, en lugar de por los Presidentes Medvedev y Yuschenko, dado que este último ya era abiertamente ignorado por el Kremlin. No es posible entrar en los detalles de este acuerdo, por el que Timoshenko fue finalmente condenada en 2011 a siete años de cárcel bajo el cargo de abuso de poder, pero sí cabe mencionar que consistió en un contrato a largo plazo (10 años) para evitar las disputas anuales, tomando como precio base de negociación a partir de enero de 2012 los 450 \$ por 1.000 m³. Las luchas internas de poder en Ucrania también influyeron, ya que Timoshenko dio prioridad a suprimir la intermediación de la empresa RosUkrEnergó debido a sus propios intereses.

El caso es que la casualidad quiso que la firma se produjera en un momento, enero de 2009, en que el precio que pagaba la UE por el gas ruso era máximo. A partir de ese momento, y debido a la crisis económica, la Unión redujo la cantidad de gas ruso que necesitaba (al disminuir el consumo doméstico e industrial), y los precios bajaron. La consecuencia fue que Rusia dejó casi por completo de importar gas turkmeno³⁰, y que Ucrania pasó a pagar precios mucho más altos que los de la UE por el gas ruso, además con la obligación contractual de importar una cantidad mínima (42 bcm al año) lo quieran o no, y precisamente en un año en que el PIB de Ucrania, como ya hemos reseñado, cayó un 15%.

UNA NUEVA ETAPA POLÍTICA EN UCRANIA: LA PRESIDENCIA DE VÍCTOR YANUKOVICH

Esa era la compleja situación política y económica de Ucrania al celebrarse las elecciones presidenciales de 2010. Se podría decir que los líderes de la Revolución Naranja habían *dilapidado* gran parte de su capital político por culpa de sus disputas internas (en particular entre Yuschenko y Timoshenko), de una gestión económica que llevó al país a la mayor crisis desde su independencia, y además habían fracasado en el *órdago* (o huída hacia adelante) de intentar integrar por la vía rápida a Ucrania en las instituciones euro atlánticas, como la OTAN o la UE.

sucesivos incumplimientos de contrato, y el 8 de junio del mismo año ordenó a Naftogaz devolver 11 bcm de gas indebidamente arrebatados a RosUkrEnergó.

⁽³⁰⁾ Por el expeditivo método de cerrar las tuberías, que llegaron incluso a reventar.

Con Yuschenko convertido en un auténtico cadáver político (siendo el Presidente en ejercicio obtuvo un exiguo 5% de los votos en la primera vuelta de las elecciones, celebrada el 7 de enero), la lucha en la segunda vuelta se polarizó entre dos viejos conocidos y rivales, Yanukovich y Timoshenko³¹. La votación se celebró el 7 de febrero y Yanukovich resultó ganador con un 48,95% (frente al 45,47% de Timoshenko), siendo investido Presidente el 25 de febrero de 2010. Con la llegada a la Presidencia del “Partido de las Regiones”, comenzó una nueva etapa política en Ucrania.

Política Exterior y de Seguridad

Una de las primeras medidas de Yanukovich fue el promover una nueva Ley de “Principios de la política interior y exterior de Ucrania”, aprobada por la Rada el 3 de junio de 2010, por la que se establecía un estatus de país neutral, y se sugería la supresión del ingreso en la OTAN como objetivo de la “Ley sobre los principios de la seguridad nacional de Ucrania”, lo que se hizo el 19 de junio. Los nuevos principios eran dar prioridad a la mejora del sistema europeo de seguridad colectiva, y continuar la colaboración productiva en áreas de interés común con la OTAN y otras organizaciones (en alusión a la “Organización del Tratado de Seguridad Colectiva”, liderada por Rusia), sin ingresar en ninguna de ellas.

Para algunos, esa decisión condenaba a Ucrania a permanecer en la *zona gris* que se ha creado entre la OTAN y la OTSC, en la que su seguridad estaría en peligro al no ser capaz, por sí misma, de garantizar su soberanía e integridad territorial. Sin embargo, esto ya había sido garantizado por EEUU y Rusia en la Cumbre de la OSCE en Budapest en 1994 (cuando Ucrania renunció a su armamento nuclear heredado de la URSS), y ratificado por Rusia en el Tratado de Amistad de 1997. Por el contrario, la entrada en la OTAN o en la OTSC supondría una grave fractura en el país, como lo prueban las sucesivas encuestas de opinión³²:

⁽³¹⁾ Fue muy relevante el papel del tercer clasificado en la primera vuelta de las elecciones, Sergei Tigipko, rico banquero y líder del Partido “Ucrania Fuerte” (fundado en noviembre de 2009), ya que obtuvo un 13% de respaldo, sobre todo de votantes deseosos de ver caras nuevas en la política ucraniana. Aunque no apoyó a ningún candidato en la segunda vuelta, se postuló como futuro Primer Ministro, ganase quien ganase. Finalmente el Presidente Yanukovich eligió a Mykola Azarov como Primer Ministro del nuevo Gobierno, con Tigipko como Viceprimer Ministro y Ministro de Asuntos Sociales, y ha integrado a “Ucrania Fuerte” en el Partido de las Regiones.

⁽³²⁾ Ver al respecto la excepcional colección histórica de encuestas de opinión de Razumkov Centre de Kiev,

- En un referéndum sobre el ingreso de Ucrania en la OTAN, en 2011 un 19,1% votaría a favor (en 2005 era un 16%) y un 58,5% en contra (en 2005 un 61,4%). Por regiones, sólo en el Oeste ganaría el sí (un 44,2% frente al 25,2%), mientras que los votos en contra serían de un 48,6% en el Centro, un 72,7% en el Sur, y un aplastante 81,6% en el Este (dónde votaría a favor sólo un 4,4%).
- A la pregunta “¿Debería Ucrania ingresar en la UE?”, un 56,3% dice que sí (40,7% en 2005), y un 25,2% que no (34,2% en 2005). Por regiones, el sí ganaría en todas, pero con grandes diferencias de unas zonas a otras (Oeste: 74,8% contra 9,8%; Este, 39,9% contra 37,9%).
- Respecto a cuál debería ser la política de Ucrania respecto a la UE, un 61,2% aboga por profundizar la cooperación (Oeste 78,7%, Centro 67%, Sur 61,6%, Este 44,9%). La misma pregunta respecto a Rusia da un resultado del 61,9% a favor, pero con porcentajes inversos por regiones (Oeste 32,8%, Centro 55,5%, Sur 80,3%, Este 77%). Por último, con EEUU son mayoría (un 44,2%) los que abogaban en 2011 por mantener la cooperación en su nivel actual, salvo en el Oeste dónde un 44,2% optaba por profundizar las relaciones.

La conclusión es que, tras cinco años de dominio de los *revolucionarios naranjas* y a pesar de su retórica contra Rusia y su apuesta decidida por la integración en la OTAN (recibida con entusiasmo en algunas cancillerías occidentales), en realidad el pueblo ucraniano rechazaba ampliamente ese ingreso, aspiraba (incluso el Oeste) a mantener unas buenas relaciones con Rusia (conscientes de que el enfrentamiento sólo les había traído desgracias), y que una gran mayoría optaba por el ingreso en la UE, sin que ello se entienda como un *juego de suma cero* en el que Rusia salga perdiendo.

En conjunto, en febrero de 2011 un 44,2% apoyaba el nuevo rumbo de la política exterior (en diciembre de 2005 sólo un 29,7% apoyaba la de Yuschenko), mientras que un 30,8% se posicionaba en contra (por un 44,4% en la etapa anterior). Por supuesto, se reproducían las

<http://www.razumkov.org.ua/eng/socpolls.php>.

diferencias regionales: Oeste, 21,3% a favor, 51,4% en contra; Este, 56% a favor, 20,9% en contra.

La integración en la UE se ha establecido como un objetivo prioritario para Ucrania, y Yanukovich realizó el 1 de marzo de 2010 su primera visita al extranjero precisamente a Bruselas y no a Moscú. El camino hacia la UE pasa por el “Acuerdo de Asociación”, que incluye tres bloques (comercio de bienes, comercio de servicios, y normativa comercial). Las negociaciones finalizaron con éxito en 2011, pero la ratificación del acuerdo se ha suspendido *sine die* debido al encarcelamiento de Timoshenko, que la UE considera motivado políticamente. En paralelo, las negociaciones para liberalizar el régimen de visados no han avanzado, siendo el factor más negativo en la visión que los ucranianos tienen de la Unión como una *fortaleza* que les rechaza.

En lo relativo a las relaciones con la OTAN, Yanukovich decidió no asistir a la Cumbre de Lisboa de noviembre de 2010, a pesar de haber sido invitado. En Lisboa la Alianza Atlántica se dio por enterada del nuevo estatus neutral de Ucrania, pero reiteró que su puerta permanecía abierta por si Kiev cambiaba de opinión. A pesar de todo, se ha seguido implementando el “Plan Nacional Anual” entre la OTAN y Ucrania, en la línea expuesta de intentar colaborar en asuntos de interés común³³. También se han mantenido los mecanismos formales de colaboración con Washington, como la “Carta de Asociación Estratégica EEUU-Ucrania” y la “Comisión de Asociación Estratégica”, pero el interés estadounidense se ha reducido desde la renuncia de Kiev a la integración en la OTAN, y la Casa Blanca ha sido la primera en criticar lo que considera una deriva autoritaria del Gobierno de Yanukovich.

¿Una nueva etapa de las relaciones con Rusia?

Es en las relaciones con la Federación de Rusia en las que se ha producido un mayor cambio con la nueva Presidencia, ya que los dirigentes del “Partido de las Regiones” proceden del

⁽³³⁾ De hecho, la colaboración práctica fue más intensa en 2010, cuando se completó el 74% del Programa Anual, que en 2009, cuando sólo se alcanzó el 69%. Ver “Foreign Policy”, *National Security & Defence Review*, Núm. 3/2011, Razumkov Centre, http://www.razumkov.org.ua/eng/files/category_journal/NSD121_eng_3.pdf.

Bajo Don y son ruso-parlantes³⁴. El 21 de abril de 2010, en una reunión de trabajo de Yanukovich y Medvedev en Kharkov, se firmó el “Acuerdo entre Ucrania y la Federación de Rusia sobre el estacionamiento de la Flota Rusa del Mar Negro en el territorio de Ucrania”, por el que se prolonga la cesión de la Base de Sebastopol (que Yuschenko pretendía finalizar en 2017) por 20 años más, ampliables otros cinco (por tanto hasta 2042). A cambio, Ucrania recibiría un descuento del 30% en el precio del gas suministrado por Rusia, aunque en la práctica el beneficio ha sido para el sector industrial y no ha alcanzado a los consumidores ucranianos.

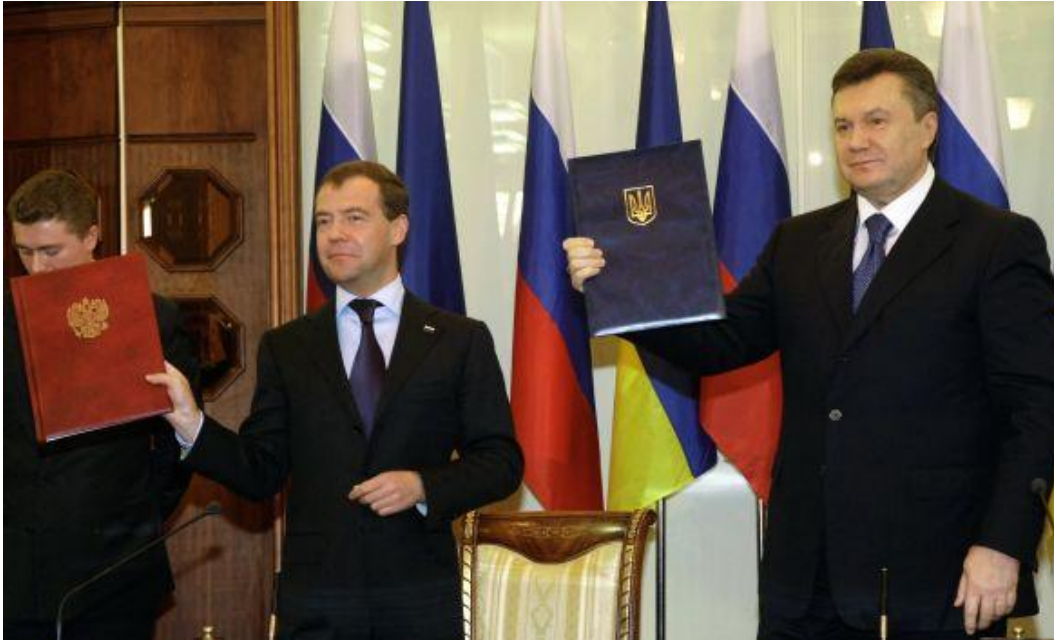
La energía se convierte de ese modo, una vez más, en una de las claves de la relación bilateral³⁵. Desde abril de 2010 Rusia ha insistido en una fusión de Gazprom y Naftogaz (que en realidad sería una absorción, ya que el volumen de la corporación ucraniana no llega al 7% del gigante ruso), y se ha ofrecido a invertir masivamente en la imprescindible modernización del sistema ucraniano de transporte de gas, a cambio de asumir su control. A su vez, Rusia ha diversificado sus rutas de exportación de gas a la UE, con la construcción del gaseoducto *North Stream* (ya en servicio) por el que puede enviar 55 bcm directamente a Alemania sin pasar por Ucrania, y el proyecto *South Stream* en el Mar Negro, lo que le permite negociar desde una posición de fuerza.

Sin embargo, el Presidente Yanukovich está oponiéndose firmemente a los planes de Rusia en el ámbito de la energía, básicamente porque defiende los intereses de la élite industrial del Bajo Don a la que pertenece. De hecho, el encarcelamiento de Timoshenko, criticado tanto por Occidente como por Rusia, fue presentado como una evidencia de que los acuerdos de 2009 son inaceptables para Ucrania y deben ser revisados. A la vez, ha ido reduciendo la importación de gas ruso por debajo de los 42 bcm fijados por contrato: 40 bcm en 2011, 27 bcm en 2012, y una previsión para 2013 que el Ministro de la Energía Yuri Boyko ha fijado en 24,5 bcm. Además, se pretende que Gazprom pague por mantener sus

⁽³⁴⁾ Desde la llegada al poder de Yanukovich los intercambios comerciales entre ambos países han crecido un 80%, hasta totalizar 22.200 millones de US\$.

⁽³⁵⁾ Ver “Ukraine-Russia relations in the energy sector”, *National Security & Defence Review*, Núm. 6/2010, Razumkov Centre, http://www.razumkov.org.ua/eng/files/category_journal/NSD117_eng_1.pdf.

depósitos de gas en Ucrania que garantizan el servicio a la UE durante los picos de consumo en invierno.



Medvedev y Yanukovich exhiben orgullosos los acuerdos de Kharkov en abril de 2010

Esa posición de Kiev está tensando la relación con Moscú y con Gazprom, aunque hasta ahora no se ha denunciado a Ucrania por comprar menos gas del establecido. Insiste Rusia en que el contrato debe ser cumplido en todos sus términos, que tiene una vigencia de diez años (hasta 2019), y que si Ucrania quiere beneficiarse de una rebaja sustancial del precio debe unirse a la “Unión Aduanera” formada por Rusia, Bielorusia y Kazajstán, a lo que el Gobierno de Yanukovich se niega por temor a que supusiese la renuncia definitiva al ingreso en la UE. Para reducir su dependencia y mejorar su posición negociadora, Ucrania va a importar gas natural licuado de Qatar e incluso por tubo desde la UE (revirtiendo el flujo en los gaseoductos), y pretende llegar a reducir las importaciones de gas a tan sólo 5 bcm en el año 2030³⁶.

⁽³⁶⁾ El problema es que se pretende usar carbón local como sustitutivo del gas ruso, y se están reconvirtiendo las centrales eléctricas para ello (por cierto, con un crédito chino de 3.700 millones de \$), con los consiguientes problemas de contaminación y emisiones de CO₂. También se pretenden explotar los yacimientos de gas de esquisto, cuya extracción conlleva graves problemas medioambientales. Ver “Ukraine to Keep Cutting Russian Gas Import in 2013”, *Eurasia Daily Monitor*, Volume: 9 Issue: 169, The Jamestown Foundation, 18 de septiembre de 2012.

CONCLUSIONES

Por población, territorio, historia y potencial económico, Ucrania constituye un Estado clave del Este de Europa, dentro del grupo de países ex comunistas que todavía no han podido ser integrados en el entramado institucional del que el continente se ha ido dotando desde el final de la Guerra Fría. Al respecto, y en un discurso el pasado 19 de septiembre ante el “Centro para las relaciones EEUU-Ucrania”, el Subsecretario de Estado Philip Gordon (uno de los mayores expertos de la Academia estadounidense sobre la Arquitectura de Seguridad Europea) afirmaba que³⁷:

“Ni hemos pedido ni pediremos a Ucrania que elija entre Oeste y Este, entre Estados Unidos y Rusia. Esa es una falsa elección que ignora la geografía e historia de Ucrania. En su lugar, queremos una Ucrania fuerte y estable que logre su propio objetivo de integración en Europa y disfrute de unas relaciones más próximas con todos sus vecinos. EEUU ha luchado bajo la Administración Obama para mejorar sus relaciones con Rusia. No esperamos del Gobierno de Ucrania que haga algo distinto”.

En ese breve párrafo se sintetizan muchas de las cuestiones abordadas en este Documento. El propósito de integrar a Ucrania en la OTAN (contra la voluntad de la mayoría de su población) y de romper los lazos con Rusia fue algo completamente contra-natura, y no es en absoluto exagerado calificar los resultados de desastrosos: la entrada en la OTAN aplazada *sine die* por los aliados, limitados avances en el camino hacia la UE, relaciones con Rusia degradadas hasta límites insospechados, dos guerras del gas que la marcaron como un país de tránsito poco fiable, y desplome de la economía en 2009. El diagnóstico de los ucranianos precisamente ese, ya que el Presidente Yuschenko recibió sólo un 5% de los votos en la primera vuelta de las presidenciales de 2010, algo insólito para un mandatario en ejercicio.

Con la llegada al poder de Yanukovich en febrero de 2010 se transmitió la idea de que Ucrania iba a dar la espalda a Occidente y arrojarse a los brazos del Kremlin, en un giro de 180º con respecto a las políticas *naranjas*. Si el nuevo Presidente hubiese adoptado una

⁽³⁷⁾ Ver “Importance of 2012 Verkhovna Rada Elections to Ukraine’s Future: U.S. Perspective”, disponible en <http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2012/197964.htm>.

posición maximalista como la de sus rivales, habría solicitado el ingreso en el equivalente oriental de la OTAN (la OTSC) y en el embrión de unión político-económica promovida por Rusia a imagen de la UE (la Comunidad Económica Euro-Asiática y su Unión Aduanera). Eso polarizaría, una vez más, a las dos mitades en que el país se encuentra claramente dividido (Oeste-Centro/Este-Sur), amenazando incluso la existencia de Ucrania como Estado.

Sin embargo, la realidad es muy distinta: sin entrar a valorar la posible deriva autoritaria en el plano interno, en la política exterior Yanukovich ha mantenido una posición mucho más equilibrada que la de su antecesor. A pesar del impacto inicial de los acuerdos de Kharkov en abril de 2010 y la extensión de la presencia rusa en Sebastopol hasta 2042, en otros ámbitos el Gobierno ucraniano no ha dudado en enfrentarse a Moscú cuando ha sentido sus intereses amenazados, en especial por la vigencia de un contrato que obliga a Naftogaz a pagar a Gazprom un precio desorbitado por los suministros de gas, y que ha supuesto una condena de cárcel para Julia Timoshenko.

Por tanto, y aunque pueda parecer buscar la cuadratura del círculo, el Partido de las Regiones ha adoptado el único programa posible en un país tan dividido: renuncia a la integración en una alianza de carácter militar (sea la OTAN o la OTSC), sin excluir la cooperación puntual en cuestiones de interés común; restauración de la confianza con Rusia, con iniciativas tan lógicas como reconocer como co-oficial (aunque sea a nivel regional) la lengua materna del 27% de la población; y apostar por avanzar en el camino hacia la Unión Europea, asumiendo el *acquis* comunitario conforme negocia el “Acuerdo de Asociación”, siendo ese el único proyecto que puede aunar voluntades en todas las regiones del país.

Pero el camino está lleno de obstáculos, ya que la actual crisis interna de la Unión hace que se dedique poca atención a la Política Exterior y de Seguridad Común, y que no se contemple ni a medio plazo una nueva ampliación hacia el Este. Además, los Estados-miembros más orientales, siempre partidarios de una mayor dureza en las relaciones con Rusia, han impedido la renovación del “Acuerdo de Asociación y Cooperación” entre la Unión y la Federación, expirado en 2007.

En el campo de la energía, lo más fácil para Rusia es enviar directamente su gas a la UE a través de Ucrania, usando las infraestructuras existentes desde la época de la URSS. A su vez, Ucrania puede aprovechar el gas ruso para cubrir su consumo y beneficiarse de las tarifas de tránsito. Sin embargo, y debido a la falta de entendimiento, Rusia y sus socios de la UE han tenido que acometer proyectos faraónicos como el *North Stream* para evitar el tránsito por Ucrania, y Ucrania plantea medidas como reemplazar el gas con carbón, explotar el gas de esquisto, construir infraestructuras de regasificación, o incluso revertir el flujo del gas para recibir suministros de la UE. Sería surrealista que el gas de los rusos acabase llegando a sus *hermanos* ucranianos tras recorrer el fondo del Báltico, Alemania y Polonia, dando un rodeo de miles de kilómetros.

En todo caso, la solución no pasa por la integración de Ucrania en la Unión Aduanera, y la resistencia del Presidente Yanukovich a los intentos rusos en ese sentido está en perfecta consonancia con sus intereses nacionales. Lo mismo cabe decir de la negativa a una fusión entre Gazprom y Naftogaz, o de la cesión del control de la red de gaseoductos a la corporación rusa. Por tanto, para alcanzar el estado final deseado mencionado por Gordon de una Ucrania independiente, próspera económicamente, integrada en la Arquitectura de Seguridad Europea, y con buenas relaciones con sus vecinos, algunas condiciones previas serían:

- Establecer una auténtica asociación estratégica entre la UE y Rusia, de modo se facilite la colaboración en el vecindario común, cuya prosperidad y seguridad redunda en el beneficio mutuo en un *juego de suma variable*.
- Dentro de esa asociación, incluir la colaboración rusa con la Política Común de Seguridad y Defensa (que la UE debe desarrollar plenamente con las herramientas del Tratado de Lisboa), con el objetivo primario de resolver los conflictos congelados del Este de Europa.
- Armonizar el desarrollo de la Unión Aduanera promovida por Rusia (que pretende evolucionar hacia una “Unión Euroasiática”) con la Unión Europea, buscando sinergias e intereses comunes.

Si ese marco institucional desde el Atlántico hasta Vladivostok existiese y fuese realmente funcional, Ucrania no se vería obligada a elegir artificialmente entre Rusia y la UE. Por ejemplo, si Bruselas y Moscú firmasen un nuevo Tratado de la Carta de la Energía, en lugar de que la UE intente imponer un “Tercer Paquete de la Energía” especialmente diseñado contra los intereses rusos, sería perfectamente viable que la modernización y operación de la red de gaseoductos ucranianos fuese ejecutada a partes iguales por una *joint venture* entre Naftogaz, Gazprom y una o varias corporaciones de los países de la UE.

Por último, ese marco de estabilidad descrito facilitaría el camino de Ucrania hacia la definitiva integración en la UE que, siendo dolorosa para Rusia por no atraerla a su propia alternativa, no se percibe en el Kremlin como un anatema (a diferencia de lo que ocurriría con una entrada en la OTAN). Dado que en la actualidad la pertenencia a la Unión representa estar bajo la cláusula de defensa mutua del Tratado de Lisboa, ese ingreso representaría la definitiva salida de Ucrania de la actual zona gris de seguridad en la que la irresponsabilidad de diversos actores, internos y externos, la han sumido.

*Francisco J. Ruiz González**
Capitán de Corbeta de la Armada
Dialogo Estratégico Hispano-Ucraniano³⁸

i

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos Marco* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

⁽³⁸⁾ http://www.razumkov.org.ua/eng/project.php?news_id=135.