

**MEMORANDO OPEX N° 133/2009**

**AUTORES:** JAVIER MORALES HERNÁNDEZ. Investigador de la Universidad Carlos III de Madrid. Miembro del Panel Seguridad y Defensa de Opex. RUBÉN RUIZ RAMAS. Investigador de la UNED. Miembro del Panel Unión Europea de Opex.

**PARA:** OPEX **FECHA:** 18/02/2010

**ASUNTO:** UCRANIA TRAS LA ELECCIÓN DE YANUKOVICH: ENTRE LA UE Y RUSIA

**Área:** Unión Europea

**Coordinadora:** Raquel Montes

[www.falternativas.org/opex](http://www.falternativas.org/opex)

Depósito Legal: M-54881-2008

ISSN: 1989-2845



**Director:** Nicolás Sartorius

**Subdirector:** Vicente Palacio

**Coordinadores de Área:** Ángeles Sánchez (América Latina); Mario Esteban (Asia-Pacífico); Rafael Bustos (Magreb-Oriente Medio); Raquel Montes (Unión Europea); Manuel de la Rocha Vázquez (África Subsahariana); Vicente Palacio (Relaciones Transatlánticas); Paulina Correa (Seguridad y Defensa); Katya Cascante (Cooperación al desarrollo)

## **CONTEXTO: LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES**

*Candidatos que no generan confianza y son más iguales que diferentes*

Yulia Timoshenko y Viktor Yanukovich caracterizan a una clase política dividida en alianzas oligárquicas, con problemas para alcanzar consensos y acuerdos, lo cual alimenta la inestabilidad. Poseen una escasa distinción ideológica, acompañada por una tendencia a la dramatización en el enfrentamiento discursivo. Se distinguen entre sí por su opuesta vinculación regional, los intereses económicos de los clanes a los que representan y la afinidad a una determinada construcción de la nación ucraniana, bien incorporando la cultura rusa como propia junto a una matriz centroeuropea, o no haciéndolo.

*Certificación internacional del proceso electoral y deseo de pasar página*

La “Revolución Naranja” ha dejado pocos éxitos, pero el avance en libertades y derechos es evidente. Entre ellos figura el aumento en la transparencia electoral a tenor de los informes de los observadores nacionales e internacionales. Siendo ello verdad, en la evaluación de las elecciones de 2010 ha jugado un importante papel la llamada “fatiga naranja” —que explica también por qué la UE, EE.UU. y Rusia no han apoyado abiertamente a ningún candidato—, provocando una rápida respuesta internacional dirigida a zanjar la cuestión en aras de la estabilidad, aún a costa de obviar desfueros más que evidentes, como cambios en la ley electoral y ceses a la carta. Y es que si lo acontecido en las dos semanas que han separado primera y segunda vuelta sucediera en un Estado miembro de la UE, se hablaría de riesgo de involución hacia un régimen semiautoritario. Con todo, la aceptación a trámite de la demanda de anulación de los resultados electorales interpuesta por Timoshenko ante el Alto Tribunal Administrativo sólo supone otro capítulo más de las recurrentes crisis de inestabilidad política que acompañan a las elecciones en el espacio post-soviético.

En cuanto a política interna, la coyuntura de cambio que supone la victoria de Yanukovich en las elecciones presidenciales contiene aún un importante capítulo sin cerrar: ¿quién ocupará el cargo de primer ministro? La conflictiva relación que han mantenido presidente y primer/a ministro/a —según detentara el cargo Timoshenko o Yanukovich— en los últimos años ha obstaculizado la gobernabilidad del país, y su resolución será un factor clave para la estabilidad futura. Existen cuatro posibilidades: (1) que Timoshenko continúe como primera ministra con el acuerdo de Yanukovich; (2) que Timoshenko permaneciera sin este acuerdo, aunque entonces Yanukovich trataría de forzar (3) bien unas elecciones parlamentarias anticipadas (4) bien una nueva coalición parlamentaria que aprobara un voto de no confianza en Timoshenko dando paso a un nuevo primer ministro.

En Ucrania, a pesar de rumores e insultos sin número, todo es posible. Sin embargo, tanto las votaciones parlamentarias previas a las elecciones como la franca colaboración Yushenko-Yanukovich entre primera y segunda vuelta indican que peligrará la coalición parlamentaria favorable a Timoshenko. Siguiendo ese guión, la coalición a buen seguro la compondrán el Partido de las Regiones de Yanukovich, el Bloque Lytvyn, el Partido Comunista y el número necesario de diputados de Nuestra Ucrania–Autodefensa Popular de Yushenko.

Entre los candidatos a primer ministro destacan tres: el también candidato presidencial Sergei Tigipko; el protegido de Yushenko, Yuriy Yejanurov; y por último, entre distintos hombres fuertes del Partido de las Regiones, sobresale el ex-ministro de Defensa Mykola Azarov. Si hay que pronosticar entre ellos, lo acontecido entre primera y

segunda vuelta electoral y la suma de rumores en la prensa ucraniana hacen decantarse por que Yejanurov repetirá en el cargo que ya ocupó entre 2005 y 2006.

## **CONSECUENCIAS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR DE UCRANIA**

### **Relaciones con la UE**

#### ***a) Política***

##### *Situación actual:*

Los últimos 5 años conforman un ciclo de acercamiento entre Ucrania y la Unión Europea, tomando como punto de partida la llamada “Revolución Naranja”. Ese acercamiento, verificable en distintas herramientas de la política de vecindad de la UE como son el comienzo de las negociaciones para un nuevo Acuerdo de Asociación entre la UE y Ucrania en 2008 y el lanzamiento de la Asociación Oriental (*Eastern Partnership*) en 2009, no está exento de inconvenientes. En Bruselas, al margen de contradicciones y desafíos internos, no se está del todo satisfecho con el cumplimiento los acuerdos por Ucrania; en consecuencia, ha aumentado la desconfianza de la UE hacia ese país como socio, condicionando la valoración de los Estados Miembros (EE.MM.) sobre la potencialidad de las relaciones con Ucrania.

En Ucrania han surgido dudas sobre la conveniencia de concentrar su apuesta en la esfera internacional hacia un actor que se percibe demasiado interesado en ampliar su mercado único y garantizar su seguridad energética. Los índices de popularidad de la UE en Ucrania han descendido seriamente en los últimos dos años (datos del Razumkov Centre, Kiev); Bielorrusia o Rusia, según estas encuestas, despiertan más simpatía. Esto se debe, en primer lugar, a la constatación de que para Bruselas el objetivo de la adhesión permanece aplazado *sine die*. En segundo lugar, se asocia a la UE —así como a otras organizaciones internacionales— con el asesoramiento en la fracasada política económica de la presidencia de Yushenko, así como con una preferencia hacia las fuerzas políticas y sociales del oeste ucraniano en detrimento del oriente étnico-lingüísticamente más cercano a la cultura rusa.

No obstante, los contactos hacia el establecimiento de ese Acuerdo de Asociación han seguido a buen ritmo. En noviembre de 2009 se adoptó la Agenda de Asociación entre la UE y Ucrania, que reemplaza al anterior plan y estableció una lista de prioridades para la acción conjunta. El Acuerdo de Asociación por firmar entre la UE y Ucrania contempla la progresiva adopción del *acquis communautaire* —con un papel preferencial para las reformas institucionales dirigidas a reducir la lacra de la corrupción en la administración, sector público y poder judicial, así como en las reformas hacia el Estado de derecho—, la puesta en común de la política energética, política de inmigración, política exterior y la liberalización de sectores y mercados. Para la UE, las próximas metas en la renovación del acuerdo son la liberalización de barreras comerciales e integración de mercados, apoyándose en que Ucrania desde mayo de 2008 pertenece a la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En cuanto a la Asociación Oriental, no añade mucho en lo que respecta a Ucrania, aunque supone una fuente más de financiación para la asistencia técnica. Más bien, en Ucrania el proyecto ha suscitado dudas sobre las intenciones de la UE con la inclusión del país en una asociación regional que aparentemente le equipara a países — Bielorrusia, Moldavia, Armenia, Azerbaiyán y Georgia— que los ucranianos perciben como menos avanzados en la adopción de los estándares europeos y en el camino hacia

la integración. Es decir, Ucrania se ve agraviada al haber realizado muchos más esfuerzos que los otros compañeros de ruta y no ser valorado por el renovado pragmatismo europeo.

Así pues, el periodo de *acuerdos y protocolos* —una vez se firme el nuevo Acuerdo de Asociación— se cerrará por tiempo indefinido. Para las relaciones UE-Ucrania, 2010 debe ser el punto de arranque definitivo del cumplimiento de esos acuerdos; una exigente tarea ésta, en la que Bruselas no está nada satisfecha con la labor ejercida por la primera ministra Timoshenko hasta la fecha.

Con respecto al Fondo Monetario Internacional (FMI) y la crisis en Ucrania, el FMI desde 2008 ha tratado de imponer un plan de estabilización de la economía ucraniana equiparable a las recetas neoliberales de los años noventa. En noviembre de 2008, Ucrania solicitó ayuda al FMI y éste le concedió un crédito de 16.400 millones de dólares. Durante un año, bajo las exigencias del FMI, Ucrania realizó tibios avances en la estabilización mientras apenas mostró signos de salida de una importante crisis económica y unas todavía más serias crisis social y demográfica. Por el contrario, se revisaron a la baja distintas prestaciones y salarios del sector público, además de posponerse el prometido aumento del salario y pensiones mínimas. Con un 14% de inflación en 2009, las rentas —bajas de por sí— perdieron todavía más valor.

En octubre de 2009, en contexto preelectoral, varios partidos formaron una coalición para aprobar una ley de mejora del salario mínimo —de 57€ a 79€ en un año— y pensión mínima —que será de 57€—, dirigida a hacerlos converger con el nivel de subsistencia mínimo; el Partido de las Regiones de Yanukovich lideró esta coalición contra Timoshenko, signo del fin de su mayoría parlamentaria. El FMI se opuso radicalmente y advirtió que este tipo de medidas serían tenidas en cuenta para futuras revisiones de los préstamos a Ucrania. Mientras, la UE se ha mantenido cómodamente distante y pasiva en ese terreno, avalando en los hechos un plan del FMI que favorecería el cumplimiento por Ucrania de otros criterios macroeconómicos recogidos en el Acuerdo de Asociación como el control del déficit público.

#### *Perspectivas tras las elecciones:*

Las relaciones de la UE y Rusia con Ucrania no son un “juego de suma cero”, aunque en el seno de ambos actores en ocasiones se quieran ver como tal. La UE y Rusia hoy son interdependientes y Ucrania, como Moldavia o Bielorrusia, está llamada a basar su desarrollo y estabilidad en el equilibrio de unas buenas relaciones con sus dos gigantes vecinos. Una Ucrania estable y previsible, con un vector geopolítico dividido entre la UE y Rusia, es de más interés para la UE que una Ucrania inestable decididamente pro-europea; como las ya recurrentes “crisis del gas” han venido a demostrar. Quizás por ello, una vez establecida la batalla final entre Timoshenko y Yanukovich, la preocupación de la UE por una victoria del segundo fue moderándose.

A pesar de los malos presagios difundidos por la prensa europea, no existen elementos suficientes para prever un alejamiento de la UE. El grado de acercamiento alcanzado en los últimos años, explicitado en el futuro Acuerdo de Asociación con Ucrania y en la Asociación Oriental, no está en peligro: Yanukovich sabe que no puede ser el presidente que voluntariamente detenga el acercamiento de Ucrania a Europa. De este modo, si éste se estanca o incluso se acaba invirtiendo, no será un objetivo programático del equipo de Yanukovich en busca de la tan repetida “reorientación geoestratégica”; sino causa de la incapacidad para ofrecer confianza a la UE a la hora de cumplir promesas y firmas.

Así, las consecuencias de la victoria de Yanukovich para el Acuerdo de Asociación se concentran, especialmente, en el menor interés que él y su partido han manifestado por avanzar en el corto plazo sin cortapisas hacia un mercado único con la UE, debido a que no ven a Ucrania capaz de desarrollarse en un marco de competencia con los mercados europeos. Pero por otro lado, en el medio plazo, los oligarcas aliados de Yanukovich podrían presionar para garantizarse un mejor acceso a dichos mercados y reducir las posibilidades de ser absorbidos por empresas rusas. Por lo demás, en las negociaciones hacia la adopción del acuerdo se valora otorgar a los ucranianos más facilidades para viajar al espacio Schengen, incluyéndose la supresión de visados para visitas de hasta tres meses y la renovación de visados y permisos de trabajo de aquellos ucranianos regularizados presentes en EE.MM. Según el ministro de Exteriores Petro Poroshenko, el lanzamiento de la hoja de ruta en este área será en el primer semestre de 2010.

Paralelamente, el futuro de la Asociación Oriental plantea dudas, antes que nada, por la implicación de la UE en la implementación de la misma. Y es que son varios los EE.MM. no muy interesados en su desarrollo, empezando por Francia o España a causa de su apuesta por la Unión del Mediterráneo. Ello conduce a que la financiación actual para el proyecto entre 2010 y 2013 sea de 600 millones de euros, una cantidad insuficiente. Por otra parte, la colaboración entre los países implicados no es la norma y no parece que Ucrania esté en condiciones de ejercer un papel de liderazgo. Una consecuencia de la victoria de Yanukovich puede ser que Georgia pierda un importante socio a la hora de vincularse a Occidente.

Por último, en cuanto al papel de la UE como posible mediadora en las relaciones de Ucrania con el FMI, todo parece indicar que si dentro de la propia UE —en Grecia concretamente— los criterios de salida de la crisis pasan por frenar aumento del déficit del Estado y tratar de proteger la estabilidad monetaria mediante el recorte de gasto público y de salarios, la UE no tomará un camino distinto a la hora de asesorar a Ucrania, ya sea directamente o través del FMI.

## **b) Energía**

### *Situación actual:*

Un área de máximo interés para la UE en sus relaciones con Ucrania es la relacionada con su seguridad energética, y más en concreto con el suministro de gas ruso. Rusia y Ucrania, actualmente principal país de tránsito de gas ruso hacia la UE, no han satisfecho hasta el momento las expectativas de seguridad energética de la Unión; lo cual se ha explicitado en tres aspectos. En primer lugar, los recurrentes problemas de suministro ocurridos cada invierno desde 2006 hasta 2009, conocidos como “crisis” o “guerras” del gas; en segundo lugar, se ha acelerado el diseño y construcción de gasoductos alternativos que trasladen tanto gas ruso como de otras fuentes; y en tercer lugar, se ha abierto un debate sobre la gestión y reforma del sistema de tránsito de gas ucraniano.

El 19 de enero de 2009, los acuerdos firmados por Putin y Timoshenko para dar fin a la última “crisis del gas” establecieron un tipo de contrato vigente por un periodo de diez años, ajustándose anualmente según precios de mercado europeo. El acuerdo incluyó precios de tránsito preferenciales pero revisables en años posteriores, y la neutralización de la intermediaria RosUkrEnergo, generadora de un gasto considerado superfluo. Pero el mayor punto de conflicto surgió de una cláusula por la cual Ucrania se comprometía a comprar el gas reservado a principios del ejercicio, tanto si lo necesitaba finalmente como si no. Como es sabido, en 2009 las previsiones de venta a

Europa fueron superiores a la venta efectiva y Ucrania se vio inmersa en un conflicto no cerrado con Gazprom —es decir, con Rusia— por el pago del gas no utilizado.

La crisis y el proceso de su resolución dejó tras de sí, además, un pobre papel desempeñado por la UE y una imagen de debilidad ante sus socios rusos y ucranianos. Ello se debió a que ni la UE ni las compañías europeas que reciben el gas ruso fueron capaces de hacer que Ucrania y Rusia cumplieran sus acuerdos de tránsito y suministro, respectivamente. Kiev había firmado y ratificado el Tratado sobre la Carta de la Energía (TCE), pero incumplió su obligación de facilitar el tránsito del gas ruso. Al mismo tiempo Gazprom había firmado acuerdos de suministro con diferentes compañías de gas europeas, cuyo compromiso debió prevalecer con independencia de los desacuerdos comerciales con su socio en cuanto al tránsito de ese gas.

Durante once días la UE, especialmente la Comisión, fracasó en su pretensión de introducir una misión de observación independiente en las instalaciones en la frontera ruso-ucraniana, de modo que no pudo comprobar si —como aseguraban los rusos— los ucranianos estaban robando y reteniendo gas, o si por el contrario Rusia no estaba proporcionando suministro al sistema. Incluso, el rechazo de Ucrania al restablecimiento del sistema a falta de un nuevo acuerdo y del “gas técnico” necesario violaba por sí sólo el TCE; pero ni siquiera entonces la UE asumió una crítica hacia el socio ucraniano. Ni el TCE fue una herramienta válida, ni la Comisión un actor sólido a la hora de solventar la crisis; así, por parte europea tuvieron que ser las compañías y sus gobiernos las que crearan las condiciones para que los nuevos contratos fueran firmados, al asumir observación y asesoría técnica y el coste del gas técnico para restablecer el sistema.

Los conflictos y la desconfianza generada entre las partes ha estimulado alternativas al tránsito por Ucrania por parte de Rusia (gasoductos *Nord Stream* y *South Stream*); y al propio gas ruso por parte de la UE (proyecto *Nabucco* y otros). Esta situación plantea un desafío para la economía ucraniana, que se vería seriamente afectada al reducirse las rentas del tránsito y encarecerse la energía consumida por la industria de producción de metales, especialmente del acero.

Por otra parte, la UE ha mostrado su preocupación por el estado de la infraestructura de transporte del gas y por la transparencia en la gestión de las empresas implicadas. En diciembre de 2005 Ucrania firmó un Memorando de Entendimiento sobre Energía con la UE, y en 2007 y 2008 Ucrania recibió un total de 157 millones de euros de la Unión para la reforma de su sistema energético. Después, en marzo de 2009 se llevó a cabo una conferencia de inversores para rehabilitar los gasoductos ucranianos que, en principio, garantizaba a Timoshenko no tener que ceder control del sistema a Gazprom.

#### *Perspectivas tras las elecciones:*

Ucrania todavía adeuda a Gazprom la parte de gas no pagada que contrató, correspondiente al ejercicio de 2009. Yanukovich ha manifestado su deseo de renegociar esta deuda, así como el regreso a un precio subvencionado menor que el impuesto por el mercado, ofreciendo a la parte rusa a cambio, la restauración de empresas intermediarias como RosUkrEnergó y la cesión de acciones en un consorcio por el que el sistema de tránsito de gas ucraniano quedaría dividido en tres partes, una ucraniana, otra rusa y una tercera europea. En relación con este consorcio, aunque hay distintas alternativas, la propuesta de Yanukovich es dividir en tres tercios las acciones de dicho consorcio. Por parte de Ucrania figuraría UkrTransGaz, Gazprom por Rusia y, en principio, la alemana E.ON Ruhrgas y la francesa Gaz como socias europeas.

Las fechas oficiales de operatividad de *Nord Stream* hablan de fines de 2011 y 2015 para el *South Stream*, pero algunos analistas retrasan la operatividad hasta el año 2020 lo que significaría que no existiría alternativa al tránsito por Ucrania. Este hecho se afianza en tanto que la construcción de ambos gasoductos se ha visto frenada por los recortes presupuestarios derivados de la crisis, por un lado, y también para el caso del *Nord Stream* debido a la fuerte oposición para su construcción de los países bálticos y Polonia, si bien parece haber sido salvado la oposición inicial de Dinamarca o Finlandia. Yanukovich ha mostrado su deseo por que Ucrania se incorpore al consorcio del proyecto *Nord Stream*, pero el mismo consorcio se ha apresurado a adelantar que no se prevén contactos.

## **Relaciones con la OTAN**

### *Situación actual:*

La entrada en la OTAN ha sido presentada a la población ucraniana por sus gobernantes en los últimos años como una condición necesaria para la modernización del país y su protección frente a eventuales injerencias de Moscú. La presidencia de Yushenko trató de conseguir una integración lo más rápida posible, pese a que sólo un 20% de la opinión pública la apoya (datos del Razumkov Centre, Kiev). Este rechazo social se ha incrementado incluso a partir de la "Revolución Naranja", y es especialmente acusado en el centro y sur del país.

Los argumentos empleados por la administración hasta ahora en el poder han obviado la incipiente colaboración entre Rusia y la Alianza, así como el papel cambiante de esta organización, que ya no se limita a la defensa territorial frente a un posible ataque como durante la Guerra Fría. En el escenario actual es impensable una agresión militar rusa contra Ucrania aunque ésta no forme parte de la OTAN, ya que Moscú trata de ejercer influencia sobre su vecino por otros medios. Por tanto, la cuestión de la pertenencia a la Alianza se convierte más en un símbolo de estatus político y de proximidad a EE.UU. y Europa Occidental que en una necesidad defensiva. Esto explica que otros países aliados como Francia o Alemania se hayan mostrado mucho más reacios a un ingreso de Ucrania; lo cual fue decisivo para que en la Cumbre de Bucarest no se estableciera una fecha para su entrada.

### *Perspectivas tras las elecciones:*

La nueva administración no impulsará la integración en la Alianza, por varias razones. Ante todo, la previsible distensión en las relaciones con Rusia reducirá la credibilidad de quienes presentaban a la OTAN como garante de la soberanía e independencia de Ucrania frente a una potencial amenaza. Al mismo tiempo, el nuevo presidente deberá dar prioridad a la modernización del país mediante su acercamiento, ante todo, a la UE; así como a paliar los efectos de la crisis económica y aumentar la cohesión interna de la sociedad, reduciendo la polarización este-oeste.

Esto no implica una ruptura de la cooperación ya establecida en el marco de la Comisión OTAN-Ucrania, en otros aspectos que benefician los intereses del país y su presencia internacional. Así, es previsible que continúe la colaboración en cuanto al permiso de sobrevuelos con destino a Afganistán, las patrullas marítimas dentro de la operación *Active Endeavour* en el Mediterráneo, o el grupo de trabajo conjunto sobre reforma de la defensa y los servicios de inteligencia. Sin embargo, es más dudoso que se mantenga el contingente ucraniano dentro de la fuerza de la OTAN en Kosovo (KFOR), ya que Yanukovich se ha opuesto a la declaración de independencia de esta región.

## **Relaciones con Rusia**

### *Situación actual:*

En los últimos años se ha producido en el seno de la sociedad ucraniana una clara polarización sobre las relaciones con Rusia, como resultado de la propia configuración regional del país y de los enfrentamientos políticos en las controvertidas elecciones de 2004. Tras la “Revolución Naranja”, Rusia fue presentada por el nuevo gobierno ucraniano como la principal amenaza para el país, pese a los vínculos históricos y a la importante población rusohablante en el este de Ucrania. En esto influyeron, sin duda, tanto los intereses de política interna de la administración de Kiev como el apoyo ruso al fraude en favor de Yanukovich en aquel proceso electoral.

No obstante, las regiones rusohablantes no cuestionan la independencia de Ucrania ni pretenden ceder soberanía en favor de Moscú; sino preservar unas relaciones de vecindad que tengan en cuenta los vínculos entre ambos países, los cuales se remontan a la propia configuración histórica de Rusia como Estado. A pesar de ello, la percepción entre los votantes de Yanukovich es que el gobierno de Kiev ha adoptado una definición exclusivista de la identidad nacional, equiparándola al nacionalismo ucraniano y a la aproximación a Occidente.

Esta desconfianza mutua se ha trasladado a las relaciones bilaterales entre Ucrania y Rusia, en un clima de continuas acusaciones que —junto con otros factores, como la corrupción en la empresa estatal Naftogaz—, hizo escalar los desacuerdos por los precios energéticos hasta llegar a las “crisis del gas” ya mencionadas. Las recurrentes crisis no siempre han sido resueltas por la élite ucraniana con arreglo al interés nacional, sino más bien con una estrategia populista de lograr una pronta solución, aún mediante acuerdos de miras cortoplacistas.

El rechazo de Moscú a las políticas de Yushenko se ha centrado en la posibilidad de aparición de una “línea de contención” militar y política en las fronteras rusas — mediante un futuro ingreso de Ucrania y Georgia en la OTAN—, y en la extensión de un proceso similar a la “Revolución Naranja” dentro de la propia Rusia. Sin embargo, el Kremlin no se ha opuesto en la misma medida a la aproximación de Ucrania a la UE, ya que —a diferencia de lo anterior— esto no se percibe como amenaza.

### *Perspectivas tras las elecciones:*

El triunfo electoral de Yanukovich facilitará la normalización de las relaciones políticas bilaterales, que estaban bloqueadas por Rusia —incluida la llegada del nuevo embajador ruso— mientras Yushenko siguiera en el poder. Este proceso se habría dado igualmente incluso con Timoshenko como presidenta, aunque con mayores dificultades en este caso, ya que todas las partes percibían la anterior situación como insostenible. Con independencia del resultado en las presidenciales de 2010, el futuro de Ucrania pasaba por el restablecimiento de unas relaciones estables con Moscú, un horizonte que tras la victoria de Yanukovich parece allanarse. Por tanto, incluso aunque Nuestra Ucrania —en franca desintegración— y el Bloque Timoshenko conserven su influencia en la nueva configuración de alianzas tras las elecciones, se abrirá una etapa de mayor pragmatismo para llegar a acuerdos con Rusia, como ya hizo la primera ministra con Putin en la cuestión energética.

No obstante, esto no significa que el nuevo presidente se proponga una reintegración del país en una esfera de influencia exclusivamente rusa; lo cual sería además inviable por la exigua mayoría obtenida en las urnas, que refleja la continuada polarización de la



opinión pública acerca de las relaciones con Moscú. Por el contrario, Yanukovich tratará de aprovechar la posición equidistante de Ucrania entre Europa y Rusia para obtener las máximas ventajas en su relación con ambas, sin orientarse únicamente hacia una de ellas; y atendiendo ante todo a sus propios intereses nacionales. Así, por ejemplo, no parece probable que la nueva administración reconozca la independencia de Osetia del Sur y Abjazia, ya que esta decisión obstaculizaría innecesariamente su acercamiento a la UE.

En cuanto a las relaciones comerciales, Yanukovich y su gobierno tratarán de conseguir nuevas concesiones de Moscú en los precios energéticos, teniendo en cuenta la crítica situación de la economía nacional, y aprovechando el clima de relaciones políticas más pragmáticas. Una de las contrapartidas que se prevé por parte ucraniana es, como ya hemos señalado, la apertura del actual monopolio estatal de gasoductos para permitir la entrada de la rusa Gazprom, junto con otras compañías europeas. Con esto se trataría de preservar el papel de Ucrania como país de tránsito, que como hemos visto se ve amenazado —aunque no a corto, sí a medio plazo— por los proyectos rusos de gasoductos *Nord Stream* y *South Stream*, además del europeo *Nabucco*. Por otra parte, es necesaria una reforma en profundidad de Naftogaz con el fin de aumentar su fiabilidad y transparencia frente a las acusaciones de corrupción. En paralelo, Kiev y Moscú intentarán restablecer el comercio bilateral en otros sectores a los niveles anteriores a la etapa “naranja”.

En el ámbito de la seguridad, al suspender el objetivo de ingresar en la OTAN, es previsible que se reduzcan apreciablemente de las tensiones con Rusia, lo cual puede repercutir también en el clima de las relaciones entre ésta y la Alianza. Sin embargo, tampoco es probable que se establezca como alternativa una cooperación militar institucionalizada entre Kiev y Moscú —por ejemplo, un ingreso de Ucrania en la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC)—; ya que la nueva administración preferirá mantener su autonomía, y no perder las ventajas que le aporta su relación con los países occidentales en el marco de la OTAN.

Yanukovich y sus asesores se han mostrado receptivos hacia una renovación en 2017 del acuerdo de 1997 sobre la base de la Flota del Mar Negro rusa en Sebastopol (Crimea). Estas instalaciones tienen una importancia geoestratégica crucial para Rusia por su proximidad a sus dos aliadas autoproclamadas “independientes” de Georgia, Osetia del Sur y Abjazia. Incluso aunque, como planea Moscú, se construyeran bases en territorio abjazio, no se compensaría con ello una pérdida de Sebastopol. Kiev tratará de aprovechar esta circunstancia para obtener a cambio las mayores contraprestaciones, especialmente una reducción de los precios energéticos y un aumento del alquiler que paga Rusia por la base; tratando así de mostrar una imagen de defensa de los intereses de Ucrania de cara a los sectores más nacionalistas. Por parte de Moscú, podrían ofrecerse incentivos económicos derivados de la presencia de su flota que repercutan directamente en beneficio de la población de Crimea —de mayoría étnicamente rusa—, con el fin de atraerse el apoyo de las autoridades y la sociedad locales.

## **RECOMENDACIONES**

### **Ucrania-UE**

- La UE debería cambiar las prioridades de su asesoría económica y social en el espacio post-soviético, ya que garantías y derechos sociales no están reñidos con desarrollo y democracia, sino íntimamente ligados. Es necesario aprender

esta lección tras dos décadas de reformas fallidas en el espacio post-soviético. En ese proceso, la UE puede ejercer un liderazgo influyendo en el FMI para que incorpore en su "análisis de riesgos" las consecuencias sobre Ucrania y sus vecinos de un posible agravamiento de la crisis social: mayor emigración y no siempre regular, incremento en cantidad e impacto del crimen transnacional y del tráfico ilegal de mercancías y personas. En segundo lugar, en línea con la aprobación de nueva legislación social, la UE debe aportar su *know-how* para asesorar al gobierno ucraniano y evitar el populismo que acompaña al proceso legislativo en ese país.

- Por ello, sobre todo en el seno del nuevo Acuerdo de Asociación, sería positivo que la UE fortalezca acciones que redunden directa y positivamente en los ciudadanos ucranianos, especialmente relacionadas con la atenuación de los efectos de la crisis. Primero, a pesar de que el Estado ucraniano está inmerso en una situación de déficit del 6%, las recomendaciones de la UE no pueden estar unidas a recortes del gasto público, en particular el dirigido a las prestaciones sociales; y así debería también hacer valer su influencia en el FMI. En consecuencia, se recomienda trabajar en consonancia con las indicaciones del *Development Policy Loan 4* del Banco Mundial, en el cual se aconseja una reorientación del gasto hacia un crecimiento ligado a inversiones en la infraestructura pública para apoyar el sector productivo y el empleo, junto con una movilización de recursos dirigidos a la protección de los más pobres y vulnerables.
- Paralelamente, en torno al 45% de los 2 millones de trabajadores inmigrantes ucranianos lo son en algún Estado miembro de la UE (un 48% lo son en Rusia), por tanto es necesario que la UE haga un esfuerzo por favorecer a través de la política de visados y permisos de trabajo la permanencia de los trabajadores ucranianos, y evitar así un regreso masivo a un país que requiere de sus remesas y que no dispone de una capacidad de absorción de esa masa laboral.
- En cuanto a política interna, la UE ha de continuar con la posición equidistante sostenida en estas elecciones presidenciales de 2010. Esta estrategia evitará implicar a la Unión en ciertas lamentables actuaciones como las protagonizadas por Yushenko y Timoshenko en estos últimos años; y por otro lado, favorecerá la percepción de la UE entre la ciudadanía del oriente ucraniano rusohablante. En concreto, una primera medida que pruebe ese distanciamiento del nacionalismo ucraniano radical sería apoyar la introducción del caso del ruso en Ucrania en la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias. Ésta es una propuesta de Yanukovich para solucionar un claro agravio contra los rusohablantes del país, sin pretender azuzar la división al no plantear su cooficialidad con el ucraniano; algo que sería perfectamente legítimo, por otra parte.
- En materia energética, la UE ha de compatibilizar el apoyo a la reforma de la infraestructura de transporte de gas con el establecimiento de mecanismos efectivos que garanticen la transparencia en su gestión. Primero, a través del cumplimiento de lo establecido en el Tratado sobre la Carta de la Energía, denunciando todo tipo de incumplimientos sea quien sea el infractor. Segundo, con la creación del consorcio a tres bandas para el control del sistema de tránsito, garantizando su inclusión institucional y no delegada a compañías privadas. Tercero, asegurando que los créditos concedidos por la Comisión Europea, el Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo o el Banco Mundial sean utilizados para mejorar la infraestructura de su sistema de gasoductos y no para sanear sus cuentas. Cuarto, mediante la imposición de

misiones independientes de observación a las instalaciones clave cuando se produzcan nuevos cortes de suministro.

- Además, la UE debe seguir apostando por la diversificación de suministros, pero también por establecer una política común energética a la que se someta el actual sistema de acuerdos bilaterales entre suministro y consumo.

### **Ucrania-OTAN**

- La OTAN debe aprovechar la cooperación ya establecida con Ucrania para seguir contribuyendo a la reforma del sector de la seguridad en ese país —fuerzas armadas, servicios de seguridad e inteligencia— para modernizarlos y adecuarlos plenamente a los estándares democráticos, como el control civil o el respeto a la legalidad y a los derechos humanos.
- Esta cooperación puede y debe mantenerse sin que conduzca a una futura integración, en un contexto en el que tanto el presidente electo ucraniano como la gran mayoría de la sociedad se oponen a ella. No sólo no existe una amenaza militar que haga necesario el ingreso de Ucrania en la OTAN, sino que, por el contrario, este ingreso aumentaría la percepción de inseguridad de Rusia, deteriorando sus relaciones con el resto de Europa.
- Las actividades y ejercicios militares conjuntos entre la OTAN y Ucrania deben así orientarse hacia las amenazas más prioritarias y compartidas, como el terrorismo o las armas de destrucción masiva, más que a la defensa del territorio. Estas iniciativas pueden tener gran utilidad también como medidas de confianza (*Confidence Building Measures, CBMs*) si se consiguiera implicar a Rusia en el mayor grado posible, fomentando los intercambios de información y los contactos entre militares rusos y ucranianos a todos los niveles.

### **Ucrania-Rusia**

- La UE puede contribuir al restablecimiento de unas relaciones de buena vecindad entre Ucrania y Rusia, mediando en las disputas entre ambas pero evitando ser empleada por una parte en contra de la otra, como sucedió durante las “crisis del gas”. Es necesario dejar claro que ambos países son socios prioritarios para la Unión, y que la asociación con uno de ellos no es una alternativa ni excluye a la asociación con el otro.
- Debe evitarse que la Asociación Oriental, que incluye tanto a Ucrania como a otros países con relaciones muy diversas con Rusia —aliados como Bielorrusia, o adversarios como Georgia—, sea percibida como una “esfera de influencia” europea que trata de excluir a Moscú de su vecindad. Para ello, sería conveniente que Rusia participase al menos como observadora en las cuestiones relacionadas con la promoción de la estabilidad regional y la cooperación en seguridad y defensa.
- A medio plazo, para aumentar la confianza en el ámbito de la seguridad, sería muy positivo negociar un acuerdo —si no jurídicamente vinculante, al menos político— en el que tanto Kiev como Moscú reafirmasen su compromiso con una seguridad europea indivisible y con la resolución pacífica de sus futuras disputas, absteniéndose de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza de conformidad con los principios fundamentales del Derecho Internacional. Esto podría incluirse dentro de la iniciativa del presidente Medvedev sobre la seguridad europea, o también en una reforma del actual Tratado bilateral de Amistad y Cooperación.

## Últimos Memorandos Opex publicados

- 112/2009. **Reshaping the global food system: launching the "Madrid Process" of consultations with the right to food at the forefront.** Jose Luis Vivero Pol.
- 113/2009. **Inestabilidad política en Madagascar - implicaciones para España.** Marcos Suárez Sipmann.
- 114/2009. **Grave riesgo en el Este europeo.** Emilio Ontiveros.
- 115/2009. **Reflexiones en torno al Plan Asia Pacífico 3.** Mario Esteban.
- 116/2009. **El futuro económico de las ciudades autónomas españolas.** Miguel Ángel Pérez Castro
- 117/2009. **España y Kazajstán 2010: oportunidades para la cooperación UE-OSCE.** Nicolás de Pedro
- 118/2009. **Efectos de la crisis económica en Asia Oriental - (Implicaciones para España).** Ana María Goy Yamamoto
- 119/2009. **Hacia la normalización de las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y Bielorrusia.** Rubén Ruiz Ramas
- 120\*/2009. **Implications for European Defence of France's return to NATO Military Structure.** Borja Lasheras and Vicente Palacio.
- 121/2009. **El nuevo Plan África (2009-2012) - Aportaciones de Opex.** Coordinador del Panel Opex África Subsahariana: Manuel de la Rocha Vázquez. Aportaciones de Marcos Suárez Sipmann.
- 122/2009. **Relaciones Rusia-América Latina: perspectiva actual y desafíos para España.** Ángel Bermúdez.
- 123/2009. **Líneas de acción de España y la UE con la Organización de Estados Americanos (OEA) tras la V Cumbre de las Américas.** Vicente Palacio y Miguel Ángel Porrúa
- 124/2009. **Vías de acción para el gobierno español tras la victoria del FMLN en las elecciones de El Salvador.** Salvador Martí i Puig.
- 125/2009. **The Eastern Partnership and the regional dynamics within the EU; What consequences for Spain?** Álvaro García Navarro.
- 126/2009. **Recomendaciones para una mayor presencia del Comercio Justo en España.** Rodrigo Fernández Miranda.
- 127/2009. **Cambio climático: perspectivas y prioridades de España en política de cooperación al desarrollo.** Jesús Quintana
- 128/2009. **Aportaciones a la política de desarrollo europea desde la Presidencia española.** Veronique Andrieux Araujo
- 129/2009. **Yukio Hatoyama: ¿Una nueva política exterior para Japón?** Mario Esteban Rodríguez
- 130/2009. **La agenda hacia Asia y el Pacífico de la Presidencia Española de la UE.** Mario Esteban, Gracia Abad, Rubén Campos, Alfredo Crespo, Javier Gil, Ana María Goy, Nicolás de Pedro, Eunsook Yang
- 131/2009. **Continuidad en Mozambique: tendencias y expectativas.** Marcos Suárez Sipmann
- 132/2009. **La Presidencia española de la Unión Europea y la Agenda Transatlántica.** Vicente Palacio, Ángel Pascual Ramsay y Charles Powell

Para consultar los memorandos anteriores en pdf, pueden visitar nuestra página web <http://www.falternativas.org/opex>