

# **Actores externos y redes neopatrimoniales de poder en la ex URSS: el caso de Ucrania**

Francisco José Ruiz González  
Ministerio de Defensa  
[fruigo5@fn.mde.es](mailto:fruigo5@fn.mde.es)

## **Resumen:**

El caso de Ucrania es uno de los más paradigmáticos de la creciente influencia de actores externos en Eurasia, en directa competencia con Rusia. El giro radical hacia Occidente y el intento de ingreso en la OTAN tras la Revolución Naranja en 2004, revertido a su vez con la llegada al poder del Partido de las Regiones en 2010, es un ejemplo práctico del nivel de influencia que los actores externos pueden llegar a tener en el sistema político de un Estado de esa importancia, favorecido por la concurrencia de intereses con las redes neopatrimoniales de poder internas.

## **Nota biográfica del autor:**

Capitán de Fragata de la Armada. Doctor por la UNED en Seguridad Internacional. Graduado en Estudios Estratégicos y de Seguridad por el *Naval War College* de EEUU. Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos de 2009 a 2012. Ponente del Diálogo Estratégico hispano-ucraniano los años 2010 y 2011.

## **Palabras Clave:**

Ucrania, Rusia, Estados Unidos, OTAN, Energía.

## Introducción

Todos los Estados-nación que componen el sistema internacional presentan unas características geopolíticas únicas que los diferencian de los restantes. Esas características se pueden categorizar en fortalezas y debilidades internas, así como en las oportunidades y amenazas que se derivan de su interacción con el entorno. La política de seguridad exterior<sup>1</sup>, respaldada por las fortalezas internas, debe estar orientada a maximizar las oportunidades y minimizar las amenazas, habitualmente mediante la cooperación con otros Estados por medio de acuerdos bilaterales o por la integración en organizaciones multinacionales de seguridad.

Partiendo de esas premisas, el caso de Ucrania es realmente único. En primer lugar, por su muy limitada tradición como Estado independiente hasta el desmembramiento de la Unión Soviética en 1991. En segundo lugar, por tener unas fronteras más que discutibles desde un punto de vista histórico. En tercer lugar, por su enorme diversidad étnica, religiosa, y por las acusadas diferencias entre regiones. Por último, porque transcurridas más de dos décadas desde su independencia el Gobierno de Kiev no ha acabado de definir su modelo de política de seguridad exterior, con frecuentes cambios que han hecho percibir a Ucrania como un socio poco confiable.

Inicialmente Ucrania fue capaz de reafirmar su independencia frente a Rusia mediante un complicado equilibrio, manteniendo una estrecha cooperación en todos los ámbitos pero debilitando en la práctica los vínculos con medidas como la adopción de una moneda propia, la creación de sus Fuerzas Armadas, la no ratificación de la Carta de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la no participación en el Tratado de Seguridad Colectiva (TSC), o la creación del GUAM<sup>2</sup>. Esa situación se mantuvo, a grandes rasgos, hasta las elecciones presidenciales de 2004, ya que Occidente tenía un interés muy limitado en el espacio postsoviético.

Sin embargo, los cambios en el entorno estratégico derivados de los atentados del 11 de septiembre de 2001 tuvieron como inesperado efecto colateral el devolver las ex Repúblicas Soviéticas al centro de atención internacional, con el surgimiento de las llamadas *Revoluciones de Colores*. Por una parte, los actores externos aprovecharon las mencionadas debilidades geopolíticas de Ucrania para influir en los procesos políticos internos. Por otra parte, esa influencia habría sido más limitada de no haber sido instrumentalizada por las redes neopatrimoniales que han ocupado el poder en Kiev desde la independencia, en base a intereses económicos particulares.

## Fortalezas y debilidades geopolíticas de Ucrania

En lo relativo a los principales indicadores geopolíticos<sup>3</sup>, Ucrania tiene una superficie de más de 600.000 Km<sup>2</sup>, siendo el mayor Estado de Europa tras Rusia. La población es

---

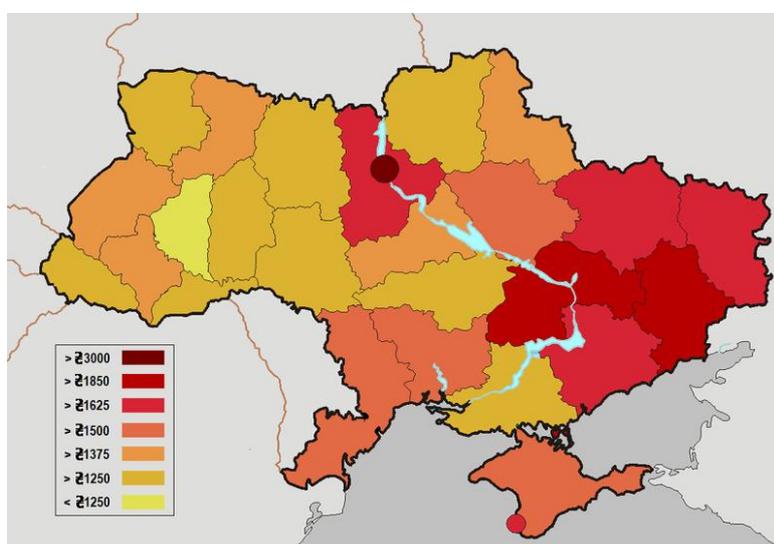
<sup>(1)</sup> Se utiliza esta denominación por el hecho de que, en la práctica, existe una zona de solape entre la política exterior de un país (en su componente que tiene por finalidad el mantener la seguridad nacional) y su política de seguridad (en su componente que tiene por finalidad el afrontar los riesgos y amenazas de origen externo). Es precisamente en ese ámbito, similar al que algunos autores denominan política de seguridad internacional (Arteaga, 2006: 76), en el que se centra esta ponencia.

<sup>(2)</sup> 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 países 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 (Priego, 2003).

<sup>(3)</sup> 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>.

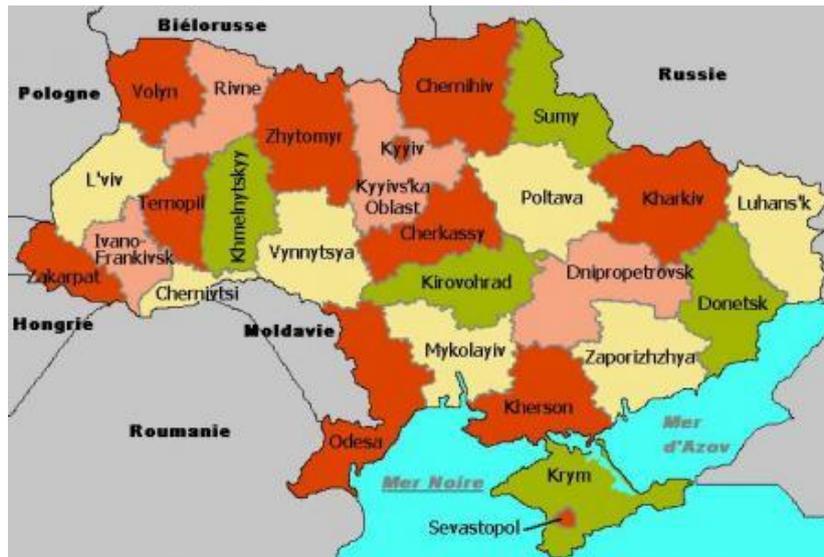
de unos 45 millones de habitantes, resultando en una densidad de 77 habitantes por Km<sup>2</sup>. En lo relativo a los principales datos macroeconómicos, Ucrania tiene un PIB de 165.000 millones de US\$, con una renta *per cápita* de 3.600 US\$. Si comparamos esos datos con los 17 millones de Km<sup>2</sup> de superficie, 143 millones de habitantes, 1,5 billones de PIB, y 10.500 US\$ de renta *per cápita* de Rusia, se comprueba que el desequilibrio es muy grande, lo que dificulta el establecer una relación entre iguales.

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 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%).



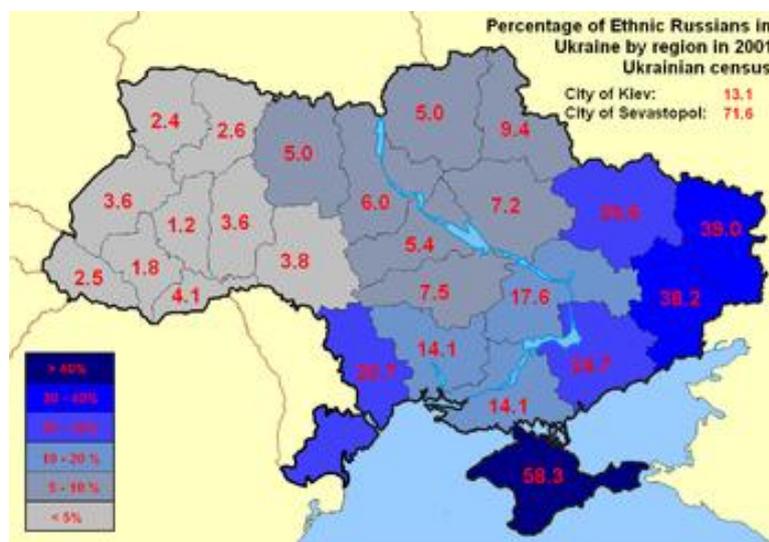
Diferencias en la *renta per cápita* por regiones

En términos geográfico-administrativos, las fronteras terrestres de Ucrania superan los 5.000 Km. con siete países limítrofes (Bielorrusia, Polonia, Eslovaquia, Hungría, Rumania, 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 conquistado por Rusia 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 Transcarpatia.



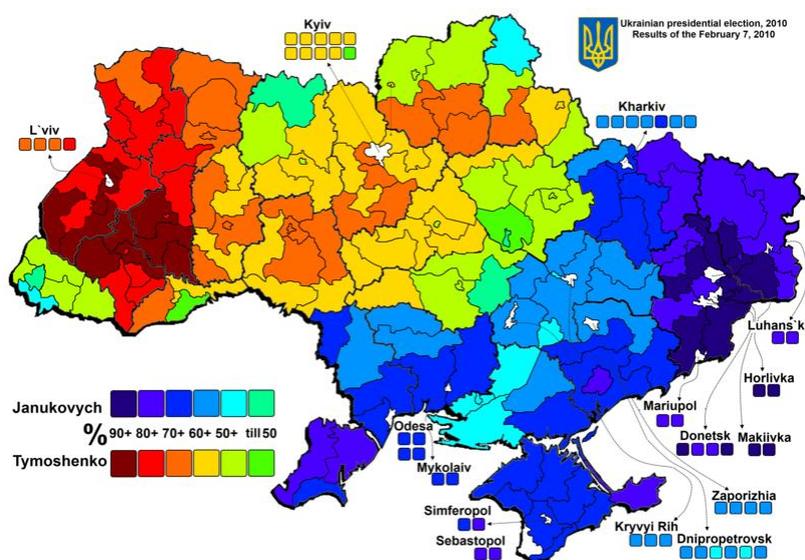
Porcentaje por regiones de la población étnicamente rusa

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 (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 enseñanza<sup>4</sup>, y la división religiosa, con un 50,4%

(<sup>4</sup>) 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

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.

En lo referente a la estructura de partidos políticos, el “Partido de las Regiones” del actual Presidente Yanukovich es la fuerza mayoritaria. El principal partido de la oposición es “Tierra Patria”, cuya líder Julia Timoshenko cumple una condena de siete años de cárcel. Ese partido unificó el “Bloque Julia Timoshenko” y el “Partido de Autodefensa del Pueblo” (heredero a su vez del partido “Nuestra Ucrania” del ex Presidente Yushenko). Otras formaciones son UDAR, liderada por el ex boxeador Vitali Klitschko, el Partido Comunista (que apoya a Yanukovich), y los ultranacionalistas de “Libertad”, que se han coaligado con “Tierra Patria” en las legislativas.



Distribución del voto por regiones en las presidenciales de 2010

El respaldo a cada fuerza política no es uniforme en el conjunto del país. *Grosso modo*, la mayor implantación del considerado rusófilo “Partido de las Regiones” es en el este y sur del país, mientras que el mayor apoyo a la oposición considerada prooccidental 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.

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

---

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.

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 de seguridad exterior que es en el que se centra nuestro análisis.

### **Los condicionantes históricos de la relación Rusia-Ucrania**

A las debilidades geopolíticas expuestas se suma la compleja herencia histórica, ya que Ucrania representa para Rusia algo diferente al resto de las repúblicas ex soviéticas: etnia eslava, idiomas de raíz común, misma religión mayoritaria, y una relación de más de mil años.

Por ejemplo, en la etapa zarista se solía decir que Petersburgo es la cabeza, Moscú el corazón, y Kiev el alma de Rusia, identificando así a la antigua capital del Rus 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*. De no haber sido conquistada y destruida por los mongoles en 1240, probablemente Kiev seguiría siendo hoy en día la capital en lugar de Moscú.

Por otra parte, en el siglo XVII los cosacos del Dniéper crearon el *Hetmanato*. En 1648 su líder, el héroe nacional ucraniano Bogdan Jmelnytsky, inició una revuelta contra el dominio polaco, 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 Rusia.

En 1767 la Zarina Catalina II arrebató el este y sur de la actual Ucrania al Imperio Otomano. 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 incorporaron 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.

En el ocaso de la URSS, el ruso Yeltsin y el ucraniano Kravchuk 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 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 acuerdo<sup>5</sup>. Sin embargo, no se reconoció explícitamente la transformación de las fronteras administrativas soviéticas 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, que en el caso de Ucrania afectaron especialmente a la península de Crimea.

---

(<sup>5</sup>) Conforme al principio jurídico de “*uti possidetis iure*”, en latín *como poseías, poseerás*, según el cuál los beligerantes conservan provisionalmente el territorio ocupado al final de un conflicto, interinamente, hasta que se disponga otra cosa por un tratado entre las partes (Shaw, 1997: 491-507).

## **La *Revolución Naranja*: polarización de la política de seguridad exterior y sus consecuencias**

Tras la independencia de Ucrania, se planteó la cuestión de qué hacer con las armas nucleares basadas en su territorio, ya que los sectores más nacionalistas abogaban por mantenerlas como una garantía de seguridad frente a Rusia. Finalmente Ucrania accedió como Estado no-nuclear al Tratado de No-Proliferación nuclear el 8 de diciembre de 1994, tras haber recibido en la Cumbre de Budapest de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) garantías estadounidenses y rusas sobre su integridad territorial (Garnett, 1995: 7-12).

Otro de los mayores problemas a resolver fue el reparto de la Flota Soviética del Mar Negro<sup>6</sup> 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, aunque sin efectos prácticos. Las iniciales intenciones independentistas de Crimea<sup>7</sup> 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 Kravchuk.

Finalmente, el 31 de mayo de 1997 Rusia y Ucrania suscribieron el “Tratado de Paz y Amistad”, por el que Kiev conservaba su soberanía sobre la base naval de Sebastopol, pero con la obligación de alquilársela a Rusia por un período de 20 años (Sherr, 1999: 33-50). Sin embargo, ese acuerdo no limitó la capacidad de llegar a acuerdos con Occidente, ya que cuatro días antes se había firmado la “Carta OTAN-Ucrania”, en la que se afirmaba que la independencia, integridad territorial y soberanía de Ucrania son un factor clave para asegurar la estabilidad de Europa (Kuzio, 1998: 1-30).

El statu-quo alcanzado con el Tratado de 1997 se mantendría, a grandes rasgos, hasta 2004, a pesar de determinadas iniciativas de Kiev que Moscú podía percibir como contrarias a sus intereses, como la creación del mencionado GUAM también en 1997 (Neumman, 2001: 64-65) o la negativa de Ucrania a incorporarse a la “Unión Económica Euroasiática”, creada en octubre de 2000.

En las elecciones presidenciales de octubre de 2004 Rusia apoyó abiertamente al protegido político de Kuchma, Víctor Yanukovich<sup>8</sup>, que derrotó a Víctor Yushchenko en unos comicios marcados por múltiples irregularidades<sup>9</sup>. 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 supuestos reformistas (Lazarevic, 2009: 50).

Los líderes *naranjas* fueron lo suficientemente hábiles para aprovechar el entorno internacional, ya que Estados Unidos promovía en esa época el programa “Gran Oriente

---

(<sup>6</sup>) “La cuestión del reparto de la Flota del mar Negro ha condicionado durante largos años las relaciones ruso-ucranianas y ha provocado numerosas situaciones de alta tensión entre ambos países” (Blanc, 2004: 59-60).

(<sup>7</sup>) 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 (Bowring, 2005: 75-97).

(<sup>8</sup>) “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, 2008: 63).

(<sup>9</sup>) Yushchenko fue envenenado con dioxinas el 6 de septiembre de 2004, que desfiguraron su rostro y estuvieron a punto de costarle la vida (Abrams, 2007: 12-17)

Medio y Norte de África”, que aspiraba a transformar esa región para socavar las causas profundas del radicalismo y el terrorismo<sup>10</sup>. Aunque tuvo poca incidencia en la región en la que pretendía aplicarse, justificó el apoyo occidental a las *Revoluciones de Colores*<sup>11</sup>, y los nuevos líderes como Yuschenko 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. 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 Bucarest<sup>12</sup> en abril de 2008, intento abortado por la oposición de Alemania y Francia.

Con respecto a la capacidad de influencia de cada actor externo en Ucrania, no cabe duda de que Rusia se encuentra en la posición más favorable. A grandes rasgos, el comercio entre ambos países alcanzó en el año de la Revolución Naranja los 20.000 millones de dólares, equivalentes a la mitad del PIB ucraniano, mientras que con la UE fue de unos 8.000 millones, y prácticamente inexistente con EEUU.

Además, y como consecuencia de los siglos de historia en común y de la economía planificada de la etapa comunista, la mayor parte del potencial industrial ucraniano está vinculado con el mercado ruso, que igualmente absorbe su producción agrícola y ganadera y los excedentes de mano de obra. Por contraste, los intereses estadounidenses en Ucrania son meramente geopolíticos, en gran parte con el objetivo de limitar el resurgimiento de Rusia como gran potencia.

Mención aparte merece la UE, que a diferencia de EEUU comparte frontera con Ucrania desde la ampliación de 2004. La futura incorporación a la Unión fue una de las promesas clave de Yuschenko en 2004, pero el entonces Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, llegó a afirmar que “*es tan posible que Ucrania se convierta en miembro de la UE como que lo haga Nueva Zelanda*” (Karaganov, 2006). Esa posición ha limitado la capacidad de influencia de Bruselas sobre Kiev, a pesar de iniciativas como la Política Europea de Vecindad (2004), la Asociación Oriental (2009) o el Acuerdo de Asociación que previsiblemente se firme a finales de 2013.

Sin embargo, las herramientas de poder duro con las que Moscú puede *castigar* a Kiev son bien tangibles: mantenimiento de la presencia militar en Sebastopol; concesión del pasaporte ruso a más de medio millón de personas (Artman, 2011); bloqueos comerciales que afectaron a la carne y los vegetales ucranianos (Elvestad, 2010: 267-282); y amenazas de repatriación de los trabajadores foráneos (Popescu y Wilson, 2009: 45). El mayor grado de dependencia de Ucrania con respecto a Rusia se produce en el

---

<sup>(10)</sup> Iniciativa presentada en la Cumbre del G-8 de junio de 2004 (Ottaway y Carothers, 2005).

<sup>(11)</sup> “*El movimiento naranja fue organizado y financiado por Estados Unidos a través de entidades como el National Democratic Institute, el International Republican Institute, y el propio Departamento de Estado*” (Gutiérrez, 1997:132).

<sup>(12)</sup> 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 donde 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>.

ámbito de los suministros energéticos, en el que el empeoramiento de las relaciones tras la Revolución Naranja dio lugar a las *guerras del gas* de 2006 y 2009<sup>13</sup>.

### **Los vínculos de las redes neopatrimoniales internas con los cambios en la política de seguridad exterior**

Al producirse la Revolución Naranja<sup>14</sup>, 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 (Kuzio, 2005: 117-130).

Sin embargo, y si se examinan más en detalle los antecedentes de los líderes *naranjas*, se comprueba que Yushenko ya había sido Primer Ministro entre 1999 y 2001 (con Kuchma como Presidente), y Timoshenko era una oligarca del sector energético que había sido Viceprimer Ministra de Yushenko. 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.

En lo relativo a los orígenes de los *revolucionarios naranja*, Yushenko carece de vínculos con la oligarquía empresarial, ya que desarrolló su carrera como funcionario del Banco Nacional de Ucrania, del que fue Gobernador de 1993 a 1999<sup>15</sup>. Por el contrario, Timoshenko se enriqueció en el ocaso del régimen soviético al fundar una cadena de videos en 1989, tras lo que se introdujo en el sector de la energía hasta presidir la compañía “Sistemas Unidos de Energía” de 1995 a 1997. Mientras, su marido se convirtió en uno de los mayores oligarcas ucranianos con la exportación de minerales, aprovechando la privatización de los activos estatales de Ucrania<sup>16</sup>.

Por otra parte, la euforia reformista de 2004 de gran parte de la sociedad ucraniana tuvo un corto recorrido, ante el declive económico, la rampante corrupción, y las crisis políticas que presidieron el primer año de Yushenko en el poder, hasta el punto de romperse la alianza con la Primer Ministro Timoshenko en septiembre de 2005. En las elecciones legislativas de marzo de 2006 el partido de Yushenko, “Nuestra Ucrania”, se quedó en un 15% de los votos, mientras que la plataforma de Timoshenko le superó con un 22%, y el “Partido de las Regiones” resultó vencedor con el 30% de los sufragios.

En lo relativo a la base de poder de Yanukovich, como ya se mencionó su principal implantación es en las zonas este y sur de Ucrania. Su región de origen, Donetsk, es el centro de la minería de carbón y de la industria química y metalúrgica, cuya continuidad fue garantizada cuando ocupó el cargo de Gobernador en el periodo 1997-2002, empleando subsidios estatales. Lo mismo es aplicable a Kharkov y su región, sede de la

---

(<sup>13</sup>) La complejidad de esta cuestión excede los objetivos de esta ponencia. Ver al respecto ROBERTS John, “Russia and the CIS: Energy relations in the wake of the Russia-Ukraine gas crisis”, *ISS opinion*, Londres, febrero de 2009.

(<sup>14</sup>) Gleb Pavlovski, politólogo ruso y consejero de la administración presidencial, describió la Revolución Naranja como “*una catástrofe muy útil para Rusia, aprendimos mucho*” (Popescu y Wilson, 2009:29).

(<sup>15</sup>) Sobre la figura de Yushenko, ver [http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos/europa/ucrania/viktor\\_yushchenko](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/europa/ucrania/viktor_yushchenko).

(<sup>16</sup>) Sobre Timoshenko y el *clan de Dnipopetrovks*, ver [http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos/europa/ucrania/yuliya\\_tymoshenko](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/europa/ucrania/yuliya_tymoshenko).

poderosa industria de armamento cuya viabilidad depende de los vínculos con Moscú, y a la península de Crimea por su mayoría de población étnicamente rusa<sup>17</sup>.

Como otra prueba de los vínculos entre las decisiones políticas y las redes neopatrimoniales en Ucrania, en junio de 2004 el entonces Primer Ministro Yanukovich autorizó la venta del consorcio estatal del acero Krivorihtal al yerno del Presidente Kuchma por 800 millones de dólares, aunque *US Steel* había ofrecido 1.500 millones. En octubre de 2005, ya con los *naranjas* en el poder, Krivorihtal fue nacionalizada de nuevo y controlada por Timoshenko a través del *Privat Bank*, que finalmente vendió la compañía al gigante anglo-hindú *Mittal-Steel* por 4.800 millones de dólares.

En resumen, en las elecciones presidenciales de 2004 se comprobó que la concurrencia o divergencia de los intereses de grupos específicos de la élite política ucraniana con los intereses de actores foráneos precisa de la formación de ciertos segmentos de cooperación mutua entre fuerzas internas y externas. Específicamente, existía la tendencia occidental (euro-atlántica) representada por las fuerzas de oposición de centro-derecha, con la que se alinearon EEUU y la UE, y la tendencia oriental (euroasiática) de las fuerzas políticas leales al gobierno y la oposición de centro-izquierda, con la que simpatizaba Rusia (Razumkov Centre, 2004: 16).

### **Una nueva etapa política en Ucrania: la Presidencia de Víctor Yanukovich**

Al convocarse las elecciones presidenciales de 2010 los líderes de la Revolución Naranja habían *dilapidado* gran parte de su capital político por culpa de sus disputas internas, 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.

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 Timoshenko. 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.

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 mencionada Cumbre de la OSCE en Budapest en 1994, y ratificado por Rusia en el Tratado de Amistad de 1997.

---

<sup>(17)</sup> Sobre Yanukovich y el *clan de Donetsk*, ver [http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos/europa/ucrania/yuliya\\_tymoshenko](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/europa/ucrania/yuliya_tymoshenko).

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 opinión<sup>18</sup>:

- 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 perjuicios), 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 Yushenko), mientras que un 30,8% se posicionaba en contra (por un 44,4% en la etapa anterior). Por supuesto, se reproducían las 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

---

<sup>(18)</sup> Ver al respecto la excepcional colección histórica de encuestas de opinión de Razumkov Centre de Kiev, <http://www.razumkov.org.ua/eng/socpolls.php>.

expuesta de intentar colaborar en asuntos de interés común<sup>19</sup>. 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.

Es en las relaciones con la Federación de Rusia en las que se ha producido un mayor cambio con la nueva Presidencia. 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 Yushenko 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 bilateral<sup>20</sup>. 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 sigue oponiéndose a los planes de Rusia, 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 depósitos de gas en Ucrania que garantizan el servicio a la UE durante los picos de consumo en invierno.

Esa posición de Kiev está tensando la relación con Moscú, 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 Kazajistán, 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

---

(<sup>19</sup>) 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](http://www.razumkov.org.ua/eng/files/category_journal/NSD121_eng_3.pdf).

(<sup>20</sup>) 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](http://www.razumkov.org.ua/eng/files/category_journal/NSD117_eng_1.pdf).

(revirtiendo el flujo en los gaseoductos), y pretende llegar a reducir las importaciones de gas a tan sólo 5 bcm en el año 2030.

## 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 19 de septiembre de 2012 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 que<sup>21</sup>:

*“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 esta ponencia. 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 Yushenko 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 180° con respecto a las políticas *naranjas*. Si el nuevo Presidente hubiese adoptado una 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.

---

<sup>(21)</sup> 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>.

En todo caso, lo más relevante es la constatación del nivel de influencia que los actores externos pueden llegar a ejercer sobre un Estado de la importancia de Ucrania. Del análisis realizado en la presente ponencia, se considera probada la hipótesis de que esa influencia se ve posibilitada por dos motivos principales:

- Las notables debilidades internas como Estado de Ucrania, que se plasman en la evidente división en dos zonas con intereses aparentemente irreconciliables.
- La existencia de grupos de interés neopatrimoniales, que manejan los resortes de poder en base a intereses económicos privados.

No sólo eso, sino que las redes neopatrimoniales no han dudado en instrumentalizar el apoyo de actores externos en la consecución de sus objetivos, combinando ambas tendencias. El hecho es que el legado de la Revolución Naranja es mucho más valorado en Occidente que en la propia Ucrania, ya que el modelo de política de seguridad exterior impuesto por Yushenko y Timoshenko no sólo era contrario a la opinión pública, sino que también demostró ser dañino para los intereses nacionales.

## Referencias

- ABRAMS, Dennis. 2007. *Viktor Yushenko*, Nueva York: Chelsea House.
- ARTMAN, Vincent M. 2011. “*Passport Politics*”: *Passportization and Territoriality in the de facto States of Georgia*, University of Oregon, [https://scholarsbank.uoregon.edu/xmlui/bitstream/handle/1794/11506/Artman\\_Vincent\\_M\\_ma2011sp.pdf?sequence=1](https://scholarsbank.uoregon.edu/xmlui/bitstream/handle/1794/11506/Artman_Vincent_M_ma2011sp.pdf?sequence=1).
- BLANC ARTEMIR, Antonio. 2004. *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los estados surgidos de la antigua Unión Soviética*, Valencia: Tirant lo Blanc.
- BOWRING, Bill. 2005. “The Crimean autonomy. Innovation or anomaly?” en WELLER, Mark y WOLFF, Stefan (ed.), *Autonomy, self-governance and conflict resolution*, Nueva York: Routledge.
- ELVESTAD, Christel y NILSSEN, Frode. 2010. “Restricting imports to the Russian food market: simply an act of protectionism?”, *Post-Communist Economies*, Vol. 22, Issue 3.
- GARNETT, S.W. 1995. “Ukraine’s decision to join the NPT”, *Arms Control Today*, Vol. 25, num. 1.
- GUTIÉRREZ DEL CID, Ana Teresa. 2007. “La Revolución Naranja en Ucrania y la estrategia de Rusia”, *Relaciones Internacionales*, num. 97, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/18430>.
- KARAGANOV, Sergei. 2006. “Dangerous relapses”, *Russia in Global Affairs*, num. 2.
- KUZIO, Taras. 1998. “Ukraine and NATO: The evolving strategic partnership”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 21, Issue 2.
- KUZIO, Taras. 2005. “The opposition road to success”, *Journal of Democracy*, Vol. 16, num. 2.
- LAZAREVIC, Dusica. 2009. “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.
- PRIEGO MORENO, Alberto. 2003. “El GUAAM: iniciativa regional norteamericana en Asia Central”, *UNISCI Discussion Papers*, <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/UNIS0303330011A>.
- NEUMMAN, Iver B. 2001. “Regionalization and democratic consolidation”, en ZIELONKA Jan y PRAVDA Alex (ed.), *Democratic consolidation in Central Europe Vol. II*, Oxford: Oxford University Press.
- NYGREN, Bertil. 2008. *The rebuilding of Greater Russia: Putin’s foreign policy towards the CIS countries*, Milton Park: Routledge.
- OTTAWAY, Marina y CAROTHERS, Thomas. 2005. “The Greater Middle East initiative: Off to a false start”, *Carnegie Policy Brief*, No. 29, <http://www.carnegieendowment.org/files/Policybrief29.pdf>.
- POPESCU, Nicu y WILSON, Andrew. 2009. *The limits of enlargement-lite: European and Russian power in the troubled neighbourhood*, European Council on Foreign Relations, [http://ecfr.eu/page/-/documents/ECFR\\_eastern\\_neighbourhood\\_report.pdf](http://ecfr.eu/page/-/documents/ECFR_eastern_neighbourhood_report.pdf).
- RAZUMKOV CENTRE. 2004. “Actors, goals, and mechanisms of external influence”, *National Security and Defence*, num. 5 (53).

SHAW, Malcolm M. 1997. "Peoples, Territorialism and Boundaries", *European Journal on International Law*, 491-507, <http://ejil.oxfordjournals.org/content/8/3/478.full.pdf>.

SHERR, James. 1999. "Russia-Ukraine Rapprochement? The Black Sea Accords", *Survival*, Vol. 39.