

LA UNIÓN EUROPEA Y UCRANIA NO ALCANZAN UN ACUERDO EN EL MARCO DE LA ALIANZA ORIENTAL

**Por Germán Clulow*

El viernes 29 de noviembre, durante la Tercera Cumbre de la Alianza Oriental (AO) en Vilna, Lituania, se confirmó lo que ya se sabía desde hace una semana, que Ucrania no firmará un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, acuerdo sobre el que trabajaban Kiev y Bruselas desde hacía 5 años. Este acto representa una victoria clara para la política de Vladimir Putin y un traspíe, por no decir una derrota, para la política de acercamiento a Europa Oriental de la UE. De los seis países miembros originales de la AO, tan sólo dos, Moldavia y Georgia, siguen en carrera para un futuro acuerdo.

La Alianza Oriental (*Eastern Partnership*) fue lanzada en 2009 entre la Unión Europea y seis ex Repúblicas Soviéticas, tres en Europa Oriental - Ucrania, Bielorrusia y Moldavia- y tres en el Cáucaso – Armenia, Azerbaiyán y Georgia. El cometido principal de la Alianza, estipulado en la declaración de Praga de mayo de 2009, es el de crear las condiciones necesarias para acelerar el proceso de asociación política e integración económica entre la UE y los países miembro de la Alianza. Se delinearon tres pilares específicos de cooperación: 1) creación de nuevas y más profundas relaciones formales entre los participantes a través de la firma de Acuerdos de Asociación, incluyendo áreas de libre comercio que promuevan la convergencia hacia leyes y estándares de la UE (*acquis communautaire*); 2) apoyo a la movilidad de los ciudadanos y eliminación de requisitos de visado; y 3) profundización de la cooperación sectorial.

Si la posibilidad de firmar Acuerdos de Asociación (AA) y de libre comercio bilaterales entre la Unión y cualquiera de estos Estados fue ciertamente el mayor atractivo de este proceso, tanto por la flexibilidad que otorgaba en las negociaciones bilaterales como por sus beneficios y alcance posibles, no dejaba de presentar dificultades importantes. La primera es que un posible AA demanda la adopción por parte del estado interesado de casi el 80% del *acquis communautaire* a fin de eliminar la mayor parte de las barreras no arancelarias y armonizar la legislación entre los socios. Un segundo aspecto que terminó siendo un obstáculo en las negociaciones fue el relacionado con la liberalización

de las obligaciones de visado y la implementación de la cooperación económica, donde claramente los miembros de la Unión no han tenido una política consensuada. Se ha criticado igualmente la falta de financiación por parte de la UE para hacer progresar la AO. Otro freno importante a la negociación ha sido que la UE no les habría ofrecido la misma perspectiva de integración definitiva a los estados de la AO que si otorgó en el pasado a los antiguos satélites soviéticos (Hungria, Bulgaria, Rumania) y a los estados Bálticos.

El fracaso de la firma del Acuerdo de Asociación y de libre comercio con Ucrania amenaza seriamente el futuro de la Alianza Oriental. Efectivamente, de los seis países en cuestión Armenia y Ucrania ya le han dicho que no a la UE. Bielorrusia y Azerbaiyán se han inclinado del lado ruso si bien oficialmente no han rechazado aún un AA con la UE. Tan sólo Georgia y Moldavia han claramente anunciado su voluntad de continuar con vistas a alcanzar un AA con la UE. Asimismo, los países de la AO han tenido la impresión de ser los rehenes de un juego de poder entre Rusia y la UE. Resulta claro también que la UE ha tratado a los miembros de la Alianza de manera diferente y los pequeños estados han percibido claramente que el principal interés estratégico ha sido siempre Ucrania. No obstante, los propios estados de la Alianza tienen una gran parte de responsabilidad en el fracaso de las negociaciones. En efecto, poco deseosos de embarcarse en las reformas económicas y políticas demandadas como requisito por la UE, han utilizado esta iniciativa como un instrumento de negociación y de presión en el juego UE-Rusia.

Bielorrusia aún no ha expresado formalmente su rechazo a la Alianza pero claramente se ha volcado del lado ruso. Mas aún si sabemos que conforma, desde 2011, una unión aduanera con Rusia y Kazajistán, tornando incompatible un AA con la UE; unión de la cual Ucrania es miembro observador y posible socio futuro tras su negativa a la UE. En el caso de Bielorrusia, es posible que su negativa termine siendo beneficiosa para la UE, que se ahorraría sendos dolores de cabeza al intentar aplicar reformas políticas y económicas al estado menos democrático de Europa. El rechazo Armenio a la UE se fundamentó, según sus defensores, en un deseo de preservar la cooperación económica con Rusia (ha decidido unirse a la unión aduanera rusa), asegurar su principal fuente de aprovisionamiento energética y garantizar su seguridad frente a sus vecinos, Turquía y Azerbaiyán. En este sentido, para el gobierno de Ereván, la UE no es considerada como una garantía de seguridad, contrariamente a Rusia que no ha dudado en amenazar o utilizar la fuerza en el pasado.

El caso ucraniano es aún más complejo que el armenio. La firma de un acuerdo con Ucrania hubiese representado el triunfo de la *Ostpolitik* europea (deseosa de introducir reformas democráticas y económicas perenes en las ex Repúblicas Soviéticas) y una derrota de la influencia rusa a las puertas de Europa Occidental. Sin embargo, múltiples aspectos jugaron para inclinar la balanza del lado ruso. En primer lugar, las amenazas (y promesas) rusas, su *Hard Power*, dirán algunos analistas, pudieron más que las potenciales ganancias de un posible AA con la UE. Ucrania atraviesa una grave crisis económica, acentuada aún más por los elevados precios del gas ruso. Nadie duda que Putin ha sabido prometer ya sea el infierno o el paraíso al gobierno de Yanukovich, aunque es más que factible que inclusive con las buenas gracias rusas, éste no salga nunca del purgatorio. Un segundo punto que terminó inclinando la balanza a favor de Rusia es que las reformas exigidas por la UE eran consideradas por el gobierno Ucraniano con un importante grado de desconfianza, tanto por el costo social, económico y sobre todo político que tendrían. Ligado a esto, el tercer punto está relacionado con la liberación demandada, como corolario ineludible de la firma de un AA, de la ex primer ministro Yulia Timoshenko. Sobre este punto el gobierno de Yanukovich se ha negado a cualquier compromiso, considerando que no es a la UE de decidir e intervenir en tales cuestiones, sino que ese asunto es resorte de, eventualmente, la justicia europea. En días previos a la cumbre de Vilna, Timoshenko habría demandado a la UE no tomar a Ucrania como rehén y firmar el AA sin condiciones, inclusive la de su propia liberación. Si el gesto puede parecer loable, es impracticable e inviable para cualquier diplomacia, mas aún la europea. La firma de un acuerdo sin condiciones pondría a la UE en una situación de debilidad y descrédito absolutos, representaría ceder a las demandas de Yanukovich y retroceder frente a la política agresiva de Putin. Mas grave aún, ¿qué clase de mensaje enviaría a los futuros socios y sobre todo a los recientes miembros que han debido implementar costosas reformas para obtener el visto bueno europeo?

Si las amenazas rusas han sido mucho menos veladas que las europeas, la UE ha mantenido por momentos una posición bastante intransigente respecto a ciertos temas, dando a entender que el momento para un acuerdo no puede dilatarse y que de lo contrario los estados de la Alianza dejarán pasar una oportunidad única. En este sentido, tanto Washington como Bruselas advirtieron a Ucrania del riesgo de no ver prosperar las negociaciones con el FMI por una línea de crédito cercana a los 10-15 mil millones de dólares tras el anuncio Ucraniano de no seguir adelante con el AA (el FMI ya había suspendido en 2011 una línea de crédito de 15 mil millones en retaliación a los subsidios al consumo doméstico de gas en Ucrania). La vocera del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Jen Paski fue relativamente clara al respecto al referirse a un posible

acuerdo: *“An historic opportunity to...demonstrate to international financial institutions and investors its [Ukraine’s] unwavering commitment to democratic reform”*.

Estas advertencias no parecen haber tenido el efecto esperado, en particular frente a las amenazas/promesas rusas. Las presiones rusas han sido menos sutiles y si bien nadie tiene realmente claro en detalle cuáles han sido, la lógica de acción de Putin ha alternado entre el premio y el castigo a fin de convencer al presidente Yanukovich de la necesidad de rechazar la oferta europea. Rusia ha, según han expresado varios altos dirigentes europeos, amenazado con retaliaciones comerciales que van desde un bloqueo comercial al aumento de los precios del gas en caso de un acercamiento entre Ucrania y la UE. En el caso contrario, Rusia ha prometido su asistencia en materia energética.

Hoy en día tan sólo Georgia y Moldavia siguen adelante con el proyecto de asociación a la UE. En 1999 Georgia y la UE firmaron un acuerdo de cooperación y asociación y durante los años 2000 el país llevó adelante importantes reformas estructurales requeridas por los socios europeos. En 2012, sin embargo, la victoria en las elecciones legislativas del millonario Bidzina Ivanichvili ha provocado un cambio en las relaciones con Rusia, con la implementación de una política de “buena vecindad”, catalogada por la oposición como de servilismo hacia Putin. Este cambio, ligado a la represión de la oposición, preocupa actualmente a la UE. El único buen alumno parece ser Moldavia, uno de los países más pobres de Europa. En 2009 los Moldavos eligieron a una coalición de partidos pro europeos para conducir al país hacia un posible proceso de adhesión. El país ha saneado su déficit como requerido por la UE, pero la situación económica dista de ser la mejor, agravada por el bloqueo comercial Ruso al vino moldavo por “cuestiones sanitarias”. Frente a la “humillación” que representó la negativa ucraniana y tratando de salvaguardar lo que queda de la Alianza, la UE se ha comprometido a que los ciudadanos moldavos que posean un pasaporte biométrico puedan circular sin visado en el territorio europeo.

Tras el fracaso de la Cumbre, el mensaje oficial de la UE sigue siendo políticamente correcto, como expresó la vice –Presidenta y Alta Representante de Relaciones Exteriores de la UE, Catherine Ashton: *“Las puertas de Europa permanecen abiertas para los miembros de la AO. Permanecen abiertas porque es importante tanto para ellos como para nosotros”*. Tras bastidores,

sin embargo, el ánimo no es el mejor, luego de lo que muchos consideran como una traición ucraniana y un acto más de “abuso de poder” por parte del Presidente Putin.

Esta apreciación europea no habrá de quitarle el sueño a Vladimir Putin. Luego de 15 años de letargo post comunista, o de hibernación forzada del oso ruso (si se me permite una burda metáfora), Rusia se encuentra hoy en día lanzada a la reconquista de su influencia perdida. La Unión Aduanera iniciada en 2011 junto a Bielorrusia y Kazajistán, conjuntamente con su gran proyecto de Unión Euroasiática (con un intento de atraer a Turquía, Siria e India) prevista para 2015 son sólo mojones en el camino en el gran proyecto de resurgimiento ruso. Sus tácticas son ciertamente poco cristalinas y reminiscentes de un pasado totalitario aún bien presente en el recuerdo. Sin embargo, las tácticas rusas no son en nada diferentes de las del resto de los estados poderosos y autoritarios (y no tanto) a lo largo de la historia, avanzar por la fuerza (y no me refiero forzosamente al poderío militar) hasta encontrar una fuerza similar en su camino. Solo ahí la negociación y el compromiso serán una opción razonable para el coloso ruso.

Asimilar sin embargo a la UE a un pobre cordero en la boca del lobo ruso, como parecen avanzar algunos, resulta un tanto ridículo. La UE cuenta con un vasto arsenal de recursos para cortejar o presionar a sus posibles socios. Si el FMI y la UE pueden decidir sancionar a Yanukovich negándole el maná financiero, castigando en última instancia a la población que dicen querer ayudar, ¿por qué Putin no habría de hacer lo mismo con sus reservas de gas?

Se ha hablado mucho en estos días del triunfo del *Hard Power* ruso sobre el *Soft Power* europeo. De hecho se ha exagerado el *Hard Power* ruso (o su capacidad de usarlo) y presentado a la UE como desprovista de un real poder. Considero esta lectura inocente, equívoca y hasta burdamente partidaria. Aquellos que diferencian entre *Soft* y *Hard Power* confunden crudamente procesos y resultados. En el ámbito de las RRII: “*It´s not about Soft or Hard Power, It´s JUST about power and the will to use it*”.

*Licenciado en Estudios Internacionales,
Universidad ORT –Uruguay;
Master en Ciencia Política,
Université de Genève – Suiza;
Master en Estudios de Desarrollo,

**Instituto de Altos Estudios Internacionales y de Desarrollo
(IHEID- The Graduate Institute) Ginebra, Suiza.**