



09 de noviembre de 2011

[Imprimir Página Web](#)

Ucrania ¿pivote geopolítico o futuro miembro de la OTAN?

Antonio Rafael Rubio Plo

ARI Nº 43-2002 - 4.9.2002

El pasado mes de mayo, Ucrania anunció su propósito de solicitar su ingreso en la Alianza Atlántica. La Cumbre de Praga del próximo mes de noviembre dará lugar a un nuevo modelo de relaciones entre Ucrania y la OTAN. ¿Está destinada Ucrania a seguir siendo la frontera oriental de la civilización occidental o puede aspirar a integrarse en la OTAN en los próximos años?

Determinismos geopolíticos y reticencias en la UE

Hace tan sólo algunos años, Samuel Huntington en *Choque de civilizaciones* imaginaba para Ucrania un futuro marcado por una visión rígida y determinista de la geopolítica. La frontera oriental de la civilización occidental en Europa tendría, precisamente, su línea de fractura en la zona oeste del país. Estos territorios, con una población predominante de católicos de rito oriental, fueron el vivero histórico del nacionalismo ucraniano. Según Huntington, esta Ucrania occidental podría mantener su independencia o incluso volver a ser polaca como en el período de entreguerras. Por el contrario, las áreas, central y oriental, pertenecientes a la "civilización ortodoxa", serían incorporadas tarde o temprano a la Federación de Rusia.

La tesis de Huntington se ajusta a los parámetros de los nacionalismos étnicos pero no tiene en cuenta que Ucrania, desde su independencia en agosto de 1991, está construyendo con cierto éxito un nacionalismo "cívico", es decir, con la participación de las minorías, y en particular, con el 21% de rusos que habitan su territorio. A esto habría que añadir un 30% de ucranianos rusófonos que son ucranianos en lo político pero rusos en lo cultural. Pero en ningún caso, Ucrania, tal y como ocurriera en Estonia, ha desarrollado leyes discriminatorias para sus ciudadanos de origen ruso y ha concedido autonomía a Crimea, integrada en Rusia en 1954 por decisión del ucraniano Nikita Jruschov.

Lo cierto es que las principales preocupaciones de los ucranianos, independientemente de la región en que vivan, no pasan tanto por el nacionalismo político como por las cuestiones económicas y sociales. Pero algunos analistas siguen viendo a Ucrania como un simple pivote geopolítico, una estructura territorial que no tiene importancia por sí misma y que no es una potencia real por su sensible situación geográfica y su potencial vulnerabilidad. Sería, en definitiva, el clásico "Estado tampón".

Ucrania vive una época de transición entre la construcción de un sistema político-económico occidental estable y el entierro definitivo de su pasado soviético. Hay, sobre todo, un problema de imagen exterior contra la que tienen que luchar con dificultad diplomáticos y funcionarios ucranianos. Para algunos círculos occidentales, y en particular comunitarios, Ucrania sigue siendo un inseguro y poco fiable país de la antigua URSS, azotado por una cierta inestabilidad política y la corrupción, y que no figura, por supuesto, entre los países candidatos a integrarse en la

UE.

Sin ir más lejos, el Consejo Europeo de Helsinki adoptó en 1999 una estrategia común sobre Ucrania pero lo hizo por mayoría cualificada, conforme al art. 13.2. del TUE. No todos los Estados de la UE comparten esa desconfianza, según demuestran los porcentajes de inversiones extranjeras en Ucrania en 2001: Países Bajos (9,1), Gran Bretaña (8), Alemania (6)... y eso sin incluir el no menos significativo 17% correspondiente a Estados Unidos o el llamativo 9,3 % de Chipre. La inversión rusa, en cambio, asciende a un 8%. En 2003 finalizará la estrategia común fijada por la UE para Ucrania, pero Kiev confía en contar con el apoyo de Grecia, que asumirá la presidencia en el primer semestre de ese año, tanto para la renovación de la estrategia como para negociar un nuevo acuerdo de asociación. En cualquier caso, la ampliación de la UE obligará a Bruselas a definir sus relaciones con tres nuevos vecinos: Bielorrusia, Moldavia y Ucrania. Si el objetivo a la larga es la integración de Rusia en la economía europea, no tiene sentido considerar a estos países como "zonas grises" o "tierra de nadie". La vieja doctrina geopolítica de la contención está desfasada en la época de la economía globalizada.

Una relación continuada con la OTAN

Las reticencias sobre Ucrania manifestadas en la UE contrastan, en cambio, con la actitud de la OTAN, pues ha sido una constante en la estrategia de la Alianza y, por supuesto, con la de Washington, el apoyo a la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Ucrania. Teniendo en cuenta que la existencia del Estado ucraniano reduce considerablemente el acceso de Rusia a las costas del Mar Negro y desplaza todavía más la frontera rusa hacia el Este, cabría pensar que se trata de una tradicional estrategia frente a Rusia, de una aplicación de la doctrina de la contención, a la que la misma Rusia ha estado habitualmente apegada. Pero hoy un "Estado tampón" ucraniano inestable carecería de interés y de viabilidad, sobre todo si tuviera que basarse en algo tan frágil como una continua oposición a Rusia, posibilidad negada por la historia, la cultura o las relaciones económicas, sobre todo por la dependencia energética. Además, aplicar mecánicamente a Ucrania la noción de "Estado tampón" respecto a Rusia supone pasar por alto su posición en el mar Negro (es uno de los fundadores y principales impulsores del Consejo de Cooperación Económico del Mar Negro) y el entramado de relaciones de cooperación y buena vecindad construido en los años recientes (Eslovaquia, Rumania, Grecia, Turquía, y sobre todo Polonia), aspecto este último fundamental para una futura integración en las estructuras atlánticas y europeas.

Hay que considerar estos factores para entender que el concepto de la seguridad de la OTAN no es sólo militar sino que también abarca paralelamente aspectos políticos (desarrollo democrático) y económicos (consolidación de una economía de mercado). La historia de las relaciones OTAN-Ucrania demuestra que la Alianza no considera a Ucrania como un simple "Estado tampón". Antes bien, considera que las reformas de todo tipo en Ucrania, y no sólo el proceso de reconversión de sus fuerzas armadas, son vitales para la seguridad interior y exterior. Por lo demás, unos efectivos sobredimensionados, propios de la guerra fría, son de por sí un lastre económico. Está prevista para antes del año 2015 una reducción a 250.000 militares, y recientemente Ucrania y la OTAN han constituido un Grupo de Trabajo para las Reformas de Defensa.

Pese a las proclamaciones iniciales de Ucrania como Estado neutral y no perteneciente a ningún bloque, la OTAN y Ucrania siempre han demostrado un interés recíproco, si bien las orientaciones sobre política exterior, aprobadas en 1993 por el parlamento ucraniano, consideraban que esto no era un obstáculo para la *participación* en las estructuras de seguridad europeas. Lo cierto es que el desaparecido secretario general de la OTAN, Manfred Wöerner, visitó Kiev en 1992, apenas estrenada la independencia, y que en 1994 Ucrania fue de los primeros países en adherirse a la Asociación para la Paz (APP). Desde entonces, el centro militar de Yavoriv ha sido el escenario de

actividades militares conjuntas y ha sido el primero en recibir el reconocimiento como centro de entrenamiento de la APP. Dentro de las actividades de entrenamiento de la APP en Ucrania cabe destacar todas las relacionadas con la seguridad medioambiental (escapes o vertidos químicos) u operaciones de salvamento (inundaciones), aspectos sobre los que versaron, por ejemplo, las operaciones *Transcarpathian 2000* (25-30 septiembre 2000).

Un paso más decisivo en las relaciones con la Alianza fue la firma de la Carta para una Asociación Distintiva entre la OTAN y Ucrania (Cumbre de Madrid, 9 de julio de 1997), hecho coincidente con la declaración de Ucrania como Estado desnuclearizado y su adhesión al Tratado de No Proliferación (TNP). Por lo demás, y al igual que otros socios de la APP, Ucrania ha participado en las misiones de mantenimiento de la paz en los Balcanes (IFOR, SFOR, KFOR). Además de no haberse opuesto a la ampliación de la OTAN (en la Carta de asociación es apoyada expresamente) hay que destacar que Ucrania soportó bien las presiones exteriores "paneslavistas" para no cooperar con la Alianza en el conflicto de Kosovo. A este respecto resulta significativa la posterior constitución de un batallón polaco-ucraniano en Kosovo, aspecto que no sólo acerca a Ucrania a un Estado vecino miembro de la OTAN sino que podría estar llamado a inscribirse en un contexto geopolítico más amplio: el triángulo de Weimar, un foro de cooperación creado en 1991 por Francia, Alemania y Polonia.

Ucrania, Rusia y la OTAN

Ucrania ha pertenecido a la CEI y se ha adherido a alguna de sus instituciones comunes, teniendo en cuenta lazos históricos y la importancia de sus intercambios económicos con Moscú (24,3% en 2001 pero en regresión frente al comercio con la UE) y su dependencia energética de Rusia (aunque un acuerdo en 2001 con Turkmenistán pretende cubrir el 60% de las necesidades ucranianas). Pero Ucrania está construyendo relaciones específicas con otros Estados de la CEI como es el caso del GUUAM (Grupo Ucrania, Uzbekistán, Azerbaiyán y Moldavia) que contempla un acuerdo para una zona de libre comercio. Tampoco Ucrania se ha unido al tratado de Tashkent, un tratado de seguridad colectiva que apenas agrupa a la mitad de los Estados de la CEI. Lo recordaba Anatoliy Zlenko, ministro de Asuntos Exteriores, ante Lord Robertson, secretario general de la OTAN, el pasado 9 de julio: no es sorprendente que Ucrania quiera unirse a la OTAN. Lo sorprendente sería que quisiera unirse al tratado de Tashkent... Con todo, algunos analistas aseguran que Ucrania ha mantenido siempre una política de equilibrio hacia Occidente para no incomodar a Rusia y que han sido los efectos del 11-S los que han dado a Kiev un mayor margen de maniobra. Se dice que no habría querido verse descolgada tras la constitución del Consejo OTAN-Rusia y por eso plantearía ahora la búsqueda un nuevo modelo en sus relaciones con la Alianza que sea el punto de partida para una futura integración. Quienes piensan así, suelen considerar que Ucrania es un país que "flirtea" con Occidente, que está dominado por un socialismo "oligárquico" y que no tiene verdadera voluntad de acometer reformas. La figura del presidente Kuchma resulta de esta manera controvertida y ha sido frecuente la aparición de análisis en medios occidentales que denuncian desde la muerte no esclarecida del periodista Gongadze (con una secuela de protestas populares en febrero de 2001) al control del Parlamento por el partido presidencial "Por una Ucrania unida", pasando por las desavenencias entre el propio Kuchma y Viktor Yuschenko, un primer ministro considerado demasiado "prooccidental". Pero Kuchma finalizará su segundo y definitivo mandato en 2004. ¿Llegará entonces la oportunidad de Yuschenko? En cualquier caso, considerar la opción euroatlántica de Ucrania como una simple maniobra partidista sería una falta de visión estratégica.

¿Se opondrá Rusia a la entrada de Ucrania en la OTAN? Poco después del anuncio oficial en la Comisión OTAN-Ucrania (Reykjavik, 13 de mayo de 2002) de que Ucrania solicitaría la adhesión, Igor Ivanov, ministro ruso de Exteriores, manifestó su escepticismo sobre las posibilidades de un próximo ingreso de Ucrania en la OTAN y la UE.

No obstante, Vladimir Putin señalaría que Ucrania tiene su propia relación con la Alianza. No cabe esperar en estos momentos una postura drástica rusa de oposición a la candidatura de Ucrania. Recordemos que Ucrania pretende alcanzar en la Cumbre de Praga un nuevo modelo en su relación con la Alianza, y no cabe duda de que el modelo ruso (un Consejo a "20", y no una Comisión "19 + 1") es una opción aunque quizá no goce ahora de la necesaria unanimidad en el Consejo Atlántico. En cualquier caso, y aunque Rusia siga manteniendo su oficial postura discrepante sobre la ampliación de la Alianza, terminará por prevalecer un cierto pragmatismo. Una futura OTAN de entre 25 y 30 miembros tenderá a ser una Alianza más "política" que militar. Será la gran organización paneuropea de seguridad, y no la OSCE aunque tradicionalmente ésta se haya definido así. Si consideramos que Rusia siempre quiso potenciar el papel de la OSCE por encima de las demás organizaciones europeas, no cabe duda de que una OTAN "política" ampliada, en la que rige el principio de unanimidad en las decisiones y no se despliegan armas no convencionales en el territorio de los nuevos miembros, inquietará menos a Rusia. En consecuencia, la integración de Ucrania en la Alianza ya no despertará en Moscú las mismas preocupaciones que si ésta se hubiera producido en la década de los noventa. Con todo, una OTAN "política", orientada a misiones de mantenimiento de la paz o a tareas de seguridad medioambiental, podría paradójicamente alimentar el unilateralismo de Estados Unidos o de algunos de sus más estrechos aliados como el Reino Unido.

Conclusiones

- 1.- Ucrania no es hoy un simple pivote geopolítico, un Estado tampón que Occidente necesitaría para contener a Rusia. Antes bien, Ucrania está llamada a ser una potencia regional en el área del Mar Negro y tiene buenas relaciones con otros países de la CEI que también miran a Occidente. Pero las relaciones y los intereses mutuos con algunos futuros miembros de la UE -en especial, Polonia- son aun más significativos.
- 2.- Ucrania tiene tras de sí una década de relaciones y cooperación con la OTAN, y desde 1997 ha adoptado un modelo específico de relación con la Alianza. Este modelo será, sin duda, mejorado en la próxima Cumbre de Praga. Aunque en aspectos formales, el nuevo modelo guardara semejanza con el del Consejo OTAN-Rusia, no respondería a la misma finalidad. El modelo ruso es ahora mismo la mejor alternativa para un Estado que, por el momento, no desea integrarse en la Alianza y también satisface a aquellos aliados que consideran que la OTAN perdería su naturaleza específica con la integración de Rusia. En cambio, un modelo así es para Ucrania sólo un punto de partida. Unos mayores progresos en sus reformas internas, y no sólo en las militares, pueden abrir para Ucrania la posibilidad de ser invitada a adherirse a la Alianza.
- 3.- Tras la constitución del Consejo OTAN-Rusia, no cabe esperar una fuerte oposición de Rusia a la entrada de Ucrania en la OTAN. Quizá considere que a mayor número de miembros, la Alianza tendrá en la práctica un carácter más "político" aunque formalmente siga siendo una organización de defensa colectiva. En cualquier caso, Moscú parece contemplar la integración de Ucrania como algo a largo plazo. Se sorprendería si ésta tuviera lugar en tan sólo 4 ó 5 años. En general, Rusia debería valorar que la integración de Ucrania en las estructuras atlánticas y europeas favorecerá también sus intereses. Se puede afirmar con Zbigniew Brzezinski que Ucrania puede estar en Europa sin Rusia pero Rusia no puede estar en Europa sin Ucrania.
- 4.- Además de Estados Unidos, algunos de los "grandes" de la UE (Alemania, Reino Unido) valoran las potencialidades de Ucrania y lo demuestran en sus inversiones y aunque éstas sean limitadas, aumentarán en el futuro. En cambio, España parece tener en aquella área geográfica un mayor y comprensible interés por Rusia aunque mantenga una embajada en Kiev. ¿No afirmó José María Aznar en uno de sus discursos de la presidencia española de la UE que Europa no finaliza en la ciudad fronteriza polaca de Szczecin? ¿Cómo se entiende que los

Reyes hayan visitado, por ejemplo, Kazajstán y no Ucrania? España debería dar un mayor impulso a sus relaciones con Ucrania. La Cumbre de Praga de la OTAN o la presidencia griega de la UE (primer semestre 2003) pueden ser excelentes ocasiones.

Antonio Rafael Rubio Plo

Profesor del Centro Universitario Villanueva (Universidad Complutense, Madrid)

Palabras clave para un índice: OTAN y Ucrania, Ucrania y Rusia, Geopolítica de Europa Oriental, Ampliación de la OTAN

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© *Fundación Real Instituto Elcano 2011*

[Subir ▲](#)