Ucrania, en la encrucijada entre Occidente y Rusia: *un acercamiento del* soft *al* smart power

CÉSAR VILLANUEVA R.*

1. INTRODUCCIÓN: UNA MIRADA RÁPIDA A UCRANIA

Ucrania se enfrenta a una encrucijada histórica de pronóstico reservado. No es posible saber a ciencia cierta qué ocurrirá en el futuro cercano, y resultaría sumamente irresponsable aseverar lo que ocurrirá en un futuro lejano. En lo personal, una cosa me parece clara ahora: lo que suceda entre Ucrania, Occidente, Rusia y Crimea no definirá estructuralmente el sistema global del siglo XXI; no habrá una posguerra fría, no tendremos una tercera guerra mundial y Ucrania no desaparecerá del planeta. De todo lo demás podemos darnos unas cuantas licencias para hablar con más tranquilidad y certeza. A eso precisamente me aboco en este trabajo.

Empiezo con algunos datos generales para ubicar el problema. Ucrania es una nación que ha tenido cambios considerables en los últimos 25 años. Su independencia de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) aconteció el 24 de agosto de 1991, en pleno golpe de estado a Mijail Gorbachev, y se ratificó el 1 de diciembre del mismo

Es profesor del Departamento de Relaciones Internacionales en la Universidad Iberoamericana. Tiene un doctorado en Ciencia Política por la Universidad de Växjö / Linnaeus, Suecia. Su línea de investigación se enfoca en el estudio de las diplomacias pública y cultural, así como en la imagennación de los estados en el exterior. Es autor de tres libros y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores de México.

año. Luego, prácticamente todos los gobiernos del mundo enviaron su reconocimiento pleno. Una precisión importante: antes de su independencia de la URSS el nombre oficial de Ucrania era el de República Socialista Soviética de Ucrania y su estatus frente a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) era, junto con Bielorrusia, el de un estado con una soberanía limitada, que podía incluso mantener relaciones directas con otros estados, firmar acuerdos, intercambiar diplomáticos y tener representantes consulares, así como mantener sus propias fuerzas armadas. Es decir, había ciertas licencias toleradas por el Partido Comunista que centralizaba el poder aunque, en términos prácticos, existía una simbiosis con el resto de la URSS y su subordinación económica y política era considerable.

Desde una perspectiva geopolítica estricta, hoy Ucrania forma parte de la zona de influencia de dos poderes antagónicos: Rusia y Occidente, entendido este último como los 28 estados miembros de la Unión Europea (UE) y Estados Unidos (EU). El territorio total de Ucrania es el segundo más amplio de Europa, después de Rusia. Su geografía obliga al país a unirse a alguna de estas potencias o bien desempeñar un papel neutral muy incómodo. A la par, Ucrania enfrenta una paradoja respecto de sus recursos naturales: es un territorio con ricos y vastos campos para desarrollar la agricultura y una riqueza potencial en su subsuelo de los recursos energéticos que requiere, pero tiene una dependencia enorme de Rusia, principalmente en lo referente al gas natural, sin el cual la economía ucraniana podría caer en una profunda crisis económica y social. Además, tiene una base industrial incipiente pero dinámica en muchos rubros, como el de la bioquímica, el acero y los metales, la construcción de buques y la producción de armas de asalto y convencionales que comercializa en todo el mundo. Ucrania se ubica cerca del lugar 50 entre las economías mundiales, con un producto interno bruto (PIB) cercano a los 200,000 millones de dólares y un PIB per cápita de unos 6,000 dólares al año. Su inflación y tasa de desempleo rondan 10%, lo cual se considera alto. Esta realidad ha

hecho que, desde 1993, aproximadamente 12% de la población haya emigrado hacia otros países, particularmente europeos. Dos terceras partes de sus pobladores son considerados ucranianos de origen y 20% de rusos-étnicos.1

Un dato relevante que debe considerarse en este análisis es que la mayoría de los países europeos colindantes con la actual Rusia, desde su independencia a principios de los años noventa del siglo XX, entraron en una dinámica dual para reinventar su "nacionalismo" y buscar un "acercamiento" más vigoroso a la UE. En ese tiempo (1991) Ucrania era considerada la más poderosa de estas naciones y el estado con mavor potencial de divergencia y conflicto con Rusia. En otras palabras, el poder suave de la UE, asociado con los valores occidentales, ha tenido un atractivo particular para el bloque exsocialista. En el caso de Ucrania, durante sus primeros 15 años como país independiente buscó acercarse tanto a la UE como a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En 1997 impulsó la creación de GUAM, una unión entre Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia, como una herramienta de integración europea y de contrapeso a Rusia. Sin embargo, la influencia europea en Ucrania siempre ha sido más un anhelo nacional que una política europea de seguridad regional.²

2. EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO: CRIMEA Y LA ANEXIÓN RUSA

Como conflicto en específico, el tema de la separación de Crimea de Ucrania comenzó con una demanda de carácter doméstico por parte de la población en relación con temas democráticos. La polarizada

^{1.} Cfr. Ivan Alekseyevich Yerofeyev. "Ukraine", en Enciclopedia Britannica, 2014 [DE disponible en http://global.britannica.com/EBchecked/topic/612921/Ukraine, consultada el 27 de mayo de 2014]. También véanse los capítulos IV y V de Paul Robert Magocsi, Ukraine: an illustrated history, University of Washington Press, Seattle, 2007.

^{2.} Cfr. Paul J. D'Anieri. Understanding Ukrainian politics: power, politics and institutional design, Armonk, ME Sharpe, 2007, y Verena Fritz. State-building: a comparative study of Ukraine, Lithuania, Belarus and Russia, Central European University Press, Budapest / Nueva York, 2007.

elección de 2010, que dio el triunfo al opositor Víktor Yanukóvich, cercano a Moscú, produjo una renovada relación entre Rusia y Ucrania y el retroceso de la incipiente democracia local. Uno de los puntos de inflexión se dio en noviembre de 2013, con Ucrania bajo una enorme presión económica interna y la decisión del nuevo presidente de suspender los preparativos para renovar el acuerdo de asociación y libre comercio con la UE (tras cinco años de negociaciones), con el argumento de que la UE no ofrecía los 20,000 millones de dólares en avuda que el país le había solicitado. En realidad, la firma del pacto comercial exigía reformas en el sistema político y legal de Ucrania para volverlo un estado más democrático, acorde con los valores occidentales liberales. En un giro sorpresivo, Yanukóvich anunció su deseo de integrar a su país a la Comunidad Económica Eurasiática (el equivalente de la UE, creado y liderado por Rusia) y renovar sus negociaciones económicas con Moscú, que además ofreció de inicio 15,000 millones de dólares de ayuda, sin ninguna demanda de cambio político.

El abandono de las pláticas con la UE y el acercamiento a Rusia condujo a nutridas protestas en la capital ucraniana, Kiev, particularmente de los jóvenes. El autoritarismo se hizo manifiesto: el gobierno suspendió los derechos de protesta y reunión, reprimió las manifestaciones con violencia y las fuerzas armadas, mal preparadas, ocasionaron varias muertes. Además, el 16 de enero de 2014 Yanukóvich aprobó leyes con carácter represivo que prohibían todo tipo de protestas, con la amenaza de que quienes las violaran serían sentenciados al menos a 15 años de prisión. Amnistía Internacional documentó e hizo público un conjunto de acciones represivas violatorias de los derechos humanos de los ucranianos que ocurrían sistemáticamente, como prohibiciones a la asociación pacífica, a la libertad de expresión, el uso excesivo de la fuerza, juicios injustos y la violencia asociada a quejas directas contra el gobierno.³ Todo ello resultó intolerable para las distintas fuerzas

^{3.} Amnistía Internacional. "Ukraine: 'Euromaydan': human rights violations during protests in Ukraine", Amnistía Internacional, Londres, 2013 [DE disponible en: http://www.amnesty.org/en/library/ info/EUR50/020/2013/en, consultada el 6 de Junio de 2014].

políticas y precipitó el derrocamiento de Yanukóvich, quien huyó y se refugió en Rusia.

El caso se puede perfilar así: un conjunto importante de la población ucraniana disputa su idea política basada en la democracia, de cara a lo que podría llamarse un autoritarismo del régimen prorruso de Yanukóvich; conflicto que adquiere el cariz internacional, con la entrada de Rusia, la UE y EU, lo que para algunos aparece como una historia muy compleja, con traiciones, manipulaciones, intentos de asesinato, intervenciones militares, etc. todo con tintes de una gran tragedia en la mejor tradición de William Shakespeare.4

Tras hacerse imposible la continuidad del gobierno de Yanukóvich, el 23 de febrero de 2014 el parlamento asumió el poder y designó como presidente en funciones a Alexander Turchinov, quien llegó con una visión prooccidental. Con la salida de Yanukóvich se pensaba que era posible solucionar las protestas masivas, pero el ajedrez político cambió y Rusia entró en acción con una intervención militar en Crimea, con la justificación de que Ucrania tenía un gobierno ilegítimo. El 27 de febrero un grupo armado prorruso tomó las sedes del gobierno y del parlamento autónomo de Crimea y puso banderas rusas sobre los edificios oficiales. A pesar de las protestas por parte de Ucrania y del apoyo por parte de la ONU, de los estados miembros de la UE por separado y como unión, y de EU (que hicieron exhortos de todo tipo para respetar el derecho internacional), Rusia siguió adelante y una vez asentado el ejército ruso en Crimea, con el pretexto de defender a la población prorrusa de una "ucranización", se lanzó un referéndum para que la península se independizara de Ucrania. El referéndum fue favorable a los prorrusos y Rusia anexó a Crimea con 96% de los votos a favor.⁵ El 18 de marzo el presidente ruso, Vladimir Putin, proclamó

^{4.} Comisión Europea. "EU and Ukraine", en "Countries and regions: Ukraine", European Commission, 2013 [DE disponible en: http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/ukraine/, consultada el 3 de junio de 2014].

^{5.} Idem.

que "Crimea siempre ha sido parte de Rusia" y firmó el acuerdo de adhesión de esta región a Rusia.⁶ Fait accompli.

La propaganda es en este caso una secuencia de poder suave para la acción política. Si tenemos en cuenta la desarrollada por Putin en estos términos soviéticos, la invasión de Crimea no fue una reacción a una amenaza real sino más bien una pantalla para adelantar una posición estratégica. La propaganda es parte de la acción que se pretende justificar. Desde este punto de vista, una invasión de Rusia daría lugar a una reacción nacionalista ucraniana que haría que la historia de Rusia acerca de los fascistas fuera cierta, pero a la inversa. A esto volveré al final del trabajo.

Para entender este hecho no habría que olvidar que Crimea perteneció a Rusia desde el siglo XVIII y hasta 1954. En el imaginario colectivo de la zona la península simbolizó la materialización del sueño romántico de los primeros imperialistas rusos que anhelaban conquistar las tierras de los antiguos imperios clásicos. Crimea fue entonces el lugar de descanso del liderazgo soviético y el soñado destino veraniego de los rusos de varias generaciones. Pese a su población multiétnica, Crimea para los rusos siempre ha sido considerada territorio ruso. Esto sin descontar que, desde luego, la península y la base naval en su capital le han dado a Rusia una posición privilegiada en el aspecto geoestratégico, con miras al Mar Negro y al Mediterráneo.⁷

Se podría suponer que después de la tensión generada por la anexión de Crimea se generaría un conflicto de mayor escala, más allá de las sanciones diplomáticas y económicas, que han sido ignoradas —hasta hace poco— por Rusia, que ha amenazado con la movilización de tropas a la frontera con Ucrania, especialmente en el este, donde ha

^{6.} Timothy Snyder. "Ukraine: the new dictatorship", en *The New York Review of Books*, 20 de febrero de 2014 [DE disponible en: http://www.nybooks.com/blogs/nyrblog/2014/jan/18/ukraine-new-dictatorship/].

^{7.} Aleksei I. Miller. The Ukrainian question: the Russian empire and nationalism in the nineteenth century, Central European University Press, Budapest / Nueva York, 2003.

alentado indirectamente las sublevaciones rusas. La intervención de EU y de la UE en un conflicto armado con Rusia es más que dudosa, aunque eso no excluye la posibilidad geoestratégica de que, si se diera una "tormenta perfecta", podríamos ver un combate de baja intensidad entre este país y Ucrania. El nuevo presidente ucraniano, Petró Poroshenko, empresario millonario electo en mayo de 2014, ha dicho que su meta inicial es utilizar la vía diplomática y económica para acercarse a Putin. Pero sus comentarios sobre mantener un acuerdo comercial con la UE y aspirar a recuperar el gobierno en Crimea pueden ocasionarle dolores de cabeza, y algo más. No olvidemos que la mayoría del gas que Rusia exporta a Europa pasa a través de Ucrania y, de hecho, la escala de tensiones en la región creó un desenfreno en el mercado financiero mundial en meses recientes.⁸

Hay quienes, con ojos más periodísticos que académicos, han sugerido que el conflicto ruso-ucraniano se está trasformando en una rivalidad semejante a la de la guerra fría, donde eventualmente Ucrania quedaría divida, no políticamente pero sí en un sentido de identidad: el norte y el oeste del país prooccidentales; el sur y el este prorrusos. Esto es un escenario lejano y más bien improbable, por los costos que acarrearía para Rusia. El motivo por el cual las regiones del sur y del este son activamente prorrusas es por el poder suave ruso, pues durante varios años se ha dirigido propaganda televisiva a la población rusa de estas regiones, lo cual ha tenido un efecto ideológico de división étnico-política, entre cuyos objetivos podría estar el abonar a la división en Ucrania, presionando a la gente con la posibilidad de perder su soberanía, ofreciendo a la par regresar a la madre Rusia, que los esperaría con los brazos abiertos. Yo no creo en esta hipótesis. Reitero, el costo político y militar de una maniobra geopolítica de este nivel delataría más bien que Putin y Moscú están perdiendo el tacto y el pulso en la

^{8.} The Economist Editorial. "Russia and Ukraine: insatiable", The Economist, 19 de abril de 2014 [DE disponible en: http://www.economist.com/news/leaders/21600979-cost-stopping-russian-bear-now-highbut-it-will-only-get-higher-if-west-does].

región. Una visión posgeopolítica diría que el duelo está más bien en la forma de aplicar un poder inteligente, con capacidades de atraer y coercionar. Desde una óptica rusa esto llevaría al escenario de intentar que las mayorías rusas en Ucrania tomen el control del país, sigan los mandatos de Moscú y se alineen a sus políticas, con el premio de la asociación y alianza con Asia y Medio Oriente, más que con Europa y EU. Eso lo detallaré en la siguiente sección.

3. UCRANIA: ¿PODER SUAVE Y PODER INTELIGENTE?

Mucho se ha dicho del *poder suave* desde su primera aparición como categoría analítica en las relaciones internacionales, en 1990. Repetiré brevemente lo que la mayoría de las personas saben: es un término acuñado por el profesor Joseph S. Nye Jr. desde el área de la política internacional para referirse a la capacidad de atracción que tienen los países, específicamente en el campo ideológico, institucional y cultural, para alcanzar los objetivos esperados en su política exterior mediante la persuasión y el atractivo cultural, y no por medio de la fuerza. Como dice el propio Nye, es claro que el poder suave funciona principalmente por medio de habilidades persuasivas como el manejo de la información y la tecnología, el uso de imágenes atractivas de la cultura popular, símbolos universales de progreso y justicia, etc. La idea es convencer a las naciones y los ciudadanos externos de que determinados intereses de un país son, de hecho, los mismos que los del segundo, lo que hace de esta estrategia no solo una de gran eficacia sino también una muy rentable.9 Lo que no todo el mundo sabe es que el poder suave es una estrategia que fue pensada en relación con las características de EU como gran potencia, y puede decirse que "es

^{9.} Joseph Nye Jr. Soft Power: the means to success in world politics, Public Affairs, Nueva York, 2004.

un traje a la medida" de sus intereses en política exterior.10 Debido a los enormes costos de mantenimiento del ejército estadunidense, un argumento es que el poder suave es la estrategia "de bajo costo" para lograr sus objetivos, dado que permite proyectar eficientemente sus valores más preciados: la libertad, la democracia, la alta tecnología, el entretenimiento y la cultura popular, así como la legitimidad de acciones de gobierno o la educación internacional. Con el gobierno del presidente Barack Obama se actualizó la estrategia para llamarla "poder inteligente", que incluye la capacidad de mezclar aspectos del poder suave y del económico-militar, de forma selectiva. Pero pareciera que en estos años EU y la UE no están aplicando el credo "obamense" de poder inteligente.

En el caso de Ucrania, desde una óptica posgeoestratégica, podríamos decir que Putin ha aprendido la lección del poder inteligente mejor que el propio Obama al entender que la coerción militar o "poder duro" a la antigua no funciona más por sí misma en esta nueva forma de poderes asimétricos en un mundo montado en redes de comunicación y contenidos.¹¹ El Occidente, EU y la UE, por el contrario, pareciera no entender la base de su poder en el siglo XXI y está aplicándolo demasiado tarde y con pocos recursos, intentando disuadir a los rusos de que cualquier desmembramiento de Ucrania tendría sanciones "suaves", lo que significa sanciones financieras y diplomáticas, además de 10,000 millones de euros en ayuda económica e institucional a Kiev durante los próximos tres años (para levantar a Ucrania de su crisis actual se requieren al menos 20,000 millones en 2014).

Hasta ahora Putin ha ganado su apuesta de poder inteligente. La anexión de Crimea aprovechó el viejo precepto soviético de madruguete

^{10.} En mi tesis doctoral planteo una discusión sobre este concepto desde esta perspectiva. Véase César Villanueva Rivas. Representing cultural diplomacy. Soft power, cosmopolitan constructivism and nation branding in Mexico and Sweden, Växjö University Press, Växjö, 2007, especialmente en los capítulos I y V.

II. Cfr. Tor Bukkvoll. Ukraine and European security. Continuum International Publishing Group. Londres, 1997.

o "sorpresa militar", por un lado, y, por el otro, Moscú ha mantenido un control estricto de la prensa rusa, asegurándose de que los rusos creyeran la propaganda que presentó de Ucrania, presentada como un semillero de nazis o judíos que perseguían a personas de habla rusa. No es de extrañar que la popularidad de Putin se disparara en su país por encima de 71%, incluida la diáspora rusa en Ucrania.¹²

El freno hacia el poder inteligente de Rusia es la estrategia que puede aplicar Occidente mediante visados selectivos y la amenaza de congelar cuentas bancarias de oligarcas rusos, lo que podría impulsar a los aliados de Putin a pedir la moderación de las acciones. Para los dos bloques, Occidente y Rusia, Ucrania no es propiamente un espacio muy atractivo: el rescate de la economía de este país y el fortalecimiento de sus instituciones frágiles puede requerir décadas para mostrar resultados tangibles. ¿Quién está dispuesto a mantener el apoyo durante una década? De momento, las consultas trasatlánticas entre EU y la UE abordan la seguridad nuclear, la cooperación económica con Ucrania y las negociaciones diplomáticas de alto nivel con Putin. La cautela occidental, más orientada al poder suave, pareciera inocua y se concentra en una postura racional de cálculos de conductas posibles de Putin y su élite, a través de medidas económicas y políticas que intentan calibrar el impacto de los eventos en el día a día. Falta una estrategia más audaz, basada en un poder inteligente de más alto nivel. Mientras tanto, Putin continúa con su propaganda y cooptación política de los rusos en Ucrania, propone defenderlos en territorio ucraniano si fuese necesario y amenaza con un despliegue de 20,000 soldados, de la noche a la mañana, en cualquier lugar de la frontera oriental de Ucrania, entre Donetsk o Kharkiv o incluso Transnistria.¹³ Como ha dicho Joseph

^{12.} Timothy Snyder. "Fascism, Russia, and Ukraine", en *The New York Review of Books*, 20 de marzo de 2014 [DE disponible en: http://www.nybooks.com/articles/archives/2014/mar/20/fascism-russia-and-ukraine/].

^{13.} Timothy Snyder. "Crimea: Putin vs. reality", en *The New York Review of Books*, 7 de marzo de 2014 [DE disponible en: http://www.nybooks.com/blogs/nyrblog/2014/mar/07/crimea-putin-vs-reality/].

Nye, "Maquiavelo decía que para el príncipe era mejor ser temido que amado. En el mundo contemporáneo es mejor ser los dos: temido y amado".¹⁴ Eso es un poder inteligente mucho más efectivo.

4. CONCLUSIÓN

Ya hemos dicho que la UE y EU estudian medidas para evitar que la situación de Ucrania se agrave por la intervención de la Rusia de Putin. El camino parece apuntar hacia una solución negociada, con enormes pérdidas tácticas para Occidente. Sin embargo, Ucrania va es de facto un tema de la agenda global. Lo que todo esto revela es algo que debió saltar a la vista desde que el país se independizó en 1991 y que está profundamente arraigado en su historia: Ucrania contiene diferentes identidades y no puede excluirse unilateralmente por una sola de ellas sin correr el riesgo de la ruptura del propio país. Fuera de Ucrania, entre Occidente y Rusia hay una guerra de intereses, pero adentro se trata de una batalla de ideologías. La anexión de Crimea a Rusia desató un sentimiento nacionalista en Ucrania en la defensa de la nación completa. Ya sabemos que Ucrania ha empezado a bloquear la propaganda y la televisión rusas hasta donde le es posible para evitar que se creen las condiciones de una "intervención justificada". 15 Con todo, una cosa es clara: las enormes manifestaciones en Kiev y el invierno de 2013-2014 mostraron que sería muy difícil llevar a Ucrania a la unión euroasiática de Moscú. La Unión Europea tiene esto muy claro y su estrategia de poder suave apunta en esa dirección. El objetivo de Occidente debe ser conseguir que todas las fuerzas de oposición en Ucrania que han salido a las calles se encaucen de nuevo dentro de un proceso democrático legítimo, que sea reconocido por la mayoría de los ucranianos y que permita la posibilidad de reformas económicas y políticas por la

^{14.} Joseph Nye Jr. Op. cit, p.1.

^{15.} Peter Leonard. "Ukraine authorities block Russian TV", en 3News, 16 de marzo de 2014 [DE disponible en: http://www.3news.co.nz/Ukraine-authorities-block-Russian-TV/tabid/417/articleID/336107/ Default.aspx, consultada el 3 de junio de 2014].

vía democrática. El tiempo es corto. El proceder de Petró Poroshenko como presidente es todavía una incógnita. A su llegada al poder declaró que "Los ciudadanos de Ucrania nunca disfrutarán de la belleza de la paz si no solucionamos nuestras relaciones con Rusia. Rusia ocupó Crimea, que fue, es, y será suelo ucraniano". 16

Al mismo tiempo, la estrategia de poder inteligente de Putin debe ser mensurada con cautela: si permite que sus miedos viscerales dominen sus acciones políticas en Ucrania se arriesga a provocar justamente lo que espera evitar: perder al país como un aliado y un socio potencial en la unión de Eurasia. Esto sería una perdida notable después de haber luchado por preservar su influencia económica y predominancia en la región, en relación con Europa y Occidente. Al mismo tiempo, desde una óptica de poder duro, la OTAN está reafirmando su postura militar y reforzando sus defensas. Ha habido señales de que prepara un aumento de sus fuerzas en las fronteras de Polonia con Rusia y en los estados bálticos, lo que podría justificarse debido a una radicalización de las acciones de Putin en Ucrania.

Como he dicho, todo parece indicar que las posturas más finas de poder inteligente dominarán el espectro político de la situación en Ucrania. La conclusión es que Rusia ha aplicado de manera más firme el planteamiento de poder inteligente al hacer un uso estratégico de sus intereses en Ucrania, especialmente en el caso de Crimea, utilizando sus bastiones de poder suave (identidad, historia, liderazgo) con una mezcla de poder duro (ejército, amenazas, invasión) para lograr la anexión de la península *de jure y de facto*, favorable a sus intereses en la región. En tanto, Occidente ha intentado utilizar un poder suave medroso, carente de los efectos más tangibles del poder coercitivo, sea militar o económico, y de esa manera ha hecho imposible atraer a su zona de influencia a una Ucrania endeble, que se debate entre el retorno a un cacicazgo ruso o a una atomización parcial de su territorio.

Reuters. "Nuevo presidente de Ucrania toma posesión; desafía a Rusia", en Excélsior, México, 8 de junio de 2014 [DE disponible en: http://www.excelsior.com.mx/global/2014/06/08/963814, consultada el 8 de junio 2014].