

Los primeros 100 días del presidente Yanukóvich: Ucrania a la espera de la democracia

Balázs Jarábik y Natalia Shapovalova

»» Los primeros días de Viktor Yanukóvich, el cuarto presidente de Ucrania, han sido ajetreados. Desde que asumió el poder el 25 de febrero de 2010, la política en Kiev se ha desarrollado rápida y dramáticamente. En muchos ámbitos, su actuación ha sido impresionante: Yanukóvich ha formado una nueva coalición en el Parlamento, llamada “Estabilidad y Reforma”, y ha asumido el control en la capital y en las regiones. Asimismo, ha conseguido complacer a todos los socios internacionales clave del país: ha realizado un simbólico viaje a Bruselas (su primera visita al exterior), donde ha declarado apoyar la reforma; en Washington, ha renunciado al uranio enriquecido; y ha permitido que la flota rusa del Mar Negro permanezca en Ucrania después de 2017. Mediante el acuerdo con Rusia, el presidente ha cumplido su promesa electoral de asegurar gas ruso a un precio más bajo. De igual modo, el “descuento” del 30 por ciento en el gas le ha permitido al nuevo Gobierno consolidar las finanzas públicas, según los requisitos impuestos por el Fondo Monetario Internacional para reanudar su cooperación con Ucrania.

No obstante, según la oposición y algunos sectores de la sociedad, el “intercambio de gas por flota” ha sido una traición a los intereses nacionales de Ucrania y va en contra de la Constitución y del Estado de derecho. A su vez, muchos en Occidente temen perder a Ucrania a favor de Rusia. ¿Qué está ocurriendo? ¿Una contrarrevolución de la vieja guardia de Kuchma o simplemente una evolución de la reforma ucraniana?

ESTABILIDAD ANTE TODO

Tras haber asumido de manera rápida y constitucionalmente dudosa el control del Parlamento, del ejecutivo y del poder judicial, el equipo de

CLAVES

- El nuevo presidente Viktor Yanukóvich ha establecido un Gobierno efectivo, a diferencia de las anteriores luchas internas “naranjas”.
- La competición política y algunas libertades han sido limitadas en nombre de la eficacia gubernamental.
- Se ha restablecido la multi-vectorialidad: Ucrania sigue con su retórica proeuropea pero, al mismo tiempo, refuerza los vínculos con Rusia.

2

»»»»» Yanukóvich está llevando el país como si fuera una empresa privada. La enorme actividad del Gobierno contrasta con el anterior estancamiento “naranja”. El dualismo ejecutivo ha desaparecido. El primer ministro, Mykola Azarov, simplemente ejecuta la voluntad del presidente. Tras sólo 100 días en el poder, Yanukóvich ya ha cumplido muchas de sus promesas electorales: ha mejorado las relaciones con Rusia y ha asegurado el gas ruso a un precio más bajo, además de una extensión de los derechos lingüísticos de la población de habla rusa y de planes de reforma.

Por primera vez desde 2006, se ve una responsabilidad política clara. El jefe de Estado se ha convertido en el verdadero jefe del ejecutivo.

No obstante, el Estado de derecho y la gobernanza democrática parecen ser el precio a pagar por la eficacia gubernamental y la estabilidad política. El establecimiento de la coalición parlamentaria ha quebrantado los procedimientos constitucionales. Parlamentarios independientes han sido incorporados en la coalición minoritaria del Partido de las Regiones (PdR) y de sus socios más junior, el Partido Comunista y el Bloque de Lytvyn. Con el fin de mantener la estabilidad, el Parlamento ha cancelado las elecciones locales previstas para mayo de 2010, que probablemente se celebren en otoño de este año solo cuando el PdR haya cambiado los equipos regionales y la legislación. Dentro del país se especula que el Gobierno desea cancelar las elecciones directas para la alcaldía de Kiev, dado que es poco probable que el PdR gane los comicios en la capital.

El papel del Parlamento ha disminuido. La coalición simplemente valida las medidas del presidente y las leyes propuestas por el ejecutivo son aprobadas sin problemas por el Parlamento. El presupuesto del Estado de 2010 ha sido aprobado sin los debates y las tres audiencias establecidos por la ley.

Asimismo, se ha privado a la oposición del mecanismo existente para influir en la elección del líder del Parlamento. El puesto reservado a la “oposición” de primer vice-portavoz del Parlamento ha sido otorgado al Partido Comunista, mientras que el liderazgo de los comités parlamentarios, tradi-

cionalmente en manos de la oposición, ha permanecido bajo control de la coalición. Además, el Gobierno usa a las agencias del orden público para reprimir a la oposición: incluso se llegó a abrir un caso penal en contra de la ex primera ministra Yulia Tymoshenko.

Por otro lado, ha aumentado la autocensura en las principales cadenas televisivas del país. El Gobierno no ha tenido un impacto directo sobre los medios de comunicación privados, pero fomenta este tipo de prácticas a través del uso de la cadena de televisión estatal para difundir su propaganda. Los defensores de los derechos humanos reportan nuevas limitaciones estatales al derecho de reunión. Los estudiantes que participan en protestas han sido amenazados con ser expulsados de sus cursos. Se prevé la prohibición de las manifestaciones en los centros urbanos. El Ministerio del Interior ha eliminado su propio monitoreo de las violaciones de los derechos humanos.

Desde la transición de 2004, la incipiente democracia ucraniana ha contado con un alto nivel de pluralismo político, pero ha carecido de instituciones democráticas eficaces. La concentración de poder en manos de una sola persona y el debilitamiento de la oposición ahora ponen en peligro la naturaleza pluralista del régimen político ucraniano.

Sin embargo, no deberían exagerarse las preocupaciones sobre la continuidad de la democratización en Ucrania. Al contrario de Rusia, la resistencia al autoritarismo está bien consolidada en el entorno político ucraniano. Éste es un fenómeno que viene “desde abajo”, estimulado por la vibrante sociedad civil ucraniana, la creciente influencia de periodistas independientes y los activistas locales, quienes han fortalecido su voz y su poder desde la revolución naranja.

¿REFORMA O RENTA?

Durante sus primeros 99 días en el Gobierno, Yanukóvich se ha centrado en consolidar la estabilidad, pero al día siguiente presentó su plan de reforma. El Comité del presidente para la Refor-

El Gobierno tiene un ambicioso plan de reformas, pero sus primeras medidas han reforzado las prácticas rentistas

ma Económica ha elaborado un ambicioso plan para el mandato presidencial de 2010–2014. Éste contempla una amplia reforma del Estado y de la economía, que incluye cambios en el sistema tributario, las finanzas públicas, el sector financiero, las relaciones presupuestarias, el sistema sanitario, las pensiones, el sistema de protección social y la educación. Asimismo, el plan promete mejorar el clima empresarial y atraer la inversión extranjera, además de reformas

en el sector energético, en el de transportes, en el agrícola y en las comunicaciones. A finales de 2010 se podrá llevar a cabo una primera evaluación de la puesta en marcha del plan.

En abril, Stefan Fule, comisario europeo de Ampliación y Política de Vecindad, presentó

en Kiev las 18 prioridades de la Unión Europea (UE) en materia de reforma económica y política en Ucrania. El Gobierno de Yanukóvich respondió positivamente ante las reformas económicas estipuladas, en particular las que permiten el acceso a la ayuda y al mercado europeos y las relativas al régimen libre de visados. El Parlamento ha aprobado una nueva ley de adquisiciones públicas, requerida para poder acceder al macro paquete de ayuda financiera de 600 millones de euros de la UE, y la ley de protección de datos personales, necesaria para la liberalización de los visados. El presidente Yanukóvich está cumpliendo su promesa de integración europea: menos declaraciones proeuropeas vacías y más acción.

El cumplimiento de muchas de las reformas anunciadas sería perjudicial para los planes rentistas de la élite política. ¿Será capaz y estará dispuesto el presidente Yanukóvich a socavar los intereses rentistas de su propio partido? Quizás. Pero las primeras medidas de su Gobierno demuestran que las prácticas rentistas prevalecen.

En cuanto a las políticas en materia de educación, el Gobierno ha intentado eliminar el sistema de exámenes independientes para los graduados de la escuela secundaria. Los exámenes independientes habían sido una de las pocas reformas muy exitosas llevadas a cabo en los últimos cinco años, que tenía el objetivo de reducir la corrupción en los centros de educación secundaria y superior. El nuevo presidente ha pospuesto la implementación del paquete legislativo para combatir la corrupción. Asimismo, se ha retrasado una vez más el reajuste del coste de la energía doméstica según el precio del mercado, supuestamente hasta las próximas elecciones.

La voluntad del Gobierno de llevar a cabo las reformas necesarias, suscitada por los problemas económicos del país, parece genuina. No obstante, el alcance de dichas reformas podría ser limitado. Para implementarlas, el Gobierno necesita encontrar recursos tanto internos como externos. Por lo menos durante 2010, las medidas de reforma serán moderadas, dada la escasez de fondos públicos.

LOS INTERESES NACIONALES

El restablecimiento de la asociación estratégica con Rusia ha sido la medida de política exterior más importante de Yanukóvich. Según el equipo del presidente, durante los últimos cinco años Ucrania se había inclinado demasiado hacia Occidente, sin obtener muchos beneficios tangibles.

Según la nueva doctrina de política exterior, la diplomacia servirá, ante todo, a los intereses de la economía ucraniana. En la práctica, eso se ha interpretado como los intereses de las grandes empresas partidarias del Partido de las Regiones. El presidente ha adoptado una postura pro-Rusia en las cuestiones donde cree que los intereses empresariales no se verán perjudicados (como, por ejemplo, el acuerdo sobre la flota del Mar Negro y la resolución del conflicto transnistrio). La interpretación de Yanukóvich de la seguridad nacional difiere de la de su predecesor,

»»»»» Viktor Yushchenko, quien sólo veía las amenazas planteadas por la vecina Rusia.

Para Rusia, es importante el hecho de que Yanukóvich haya descartado formalmente la entrada de Ucrania en la OTAN, mediante una nueva ley sobre los principios de política exterior. Ucrania, como Estado europeo no alineado, continuará su “cooperación constructiva” con la OTAN, pero sin pretender entrar en la Organización.

El planteamiento ucraniano de corto plazo de ganar la batalla del gas contrasta con los cálculos de largo plazo de Rusia de ganar la “guerra” ucraniana. El Kremlin es consciente del impacto de largo plazo de las nuevas tecnologías occidentales para hacer más asequible el gas de pizarra, lo que ha suscitado un cambio en la política rusa. Con el fin de asegurar el mercado de gas convencional, Rusia debe mantener buenas relaciones con Ucrania, uno de los mayores consumidores de gas del mundo. Ucrania es estratégicamente importante para Rusia, tanto por su consumo como por ser un país de tránsito a Europa. La actual dependencia ucraniana del gas aumentará aún más si Rusia se hace con la industria del acero del país.

Del lado positivo, el acuerdo sobre la demarcación de la frontera entre ambos países se firmó tras años de negociación. Además, la cuestión de la frontera terrestre se llevó aparte de la disputa entre Rusia y Ucrania sobre la frontera marítima en el Mar Negro.

Pese a las concesiones del nuevo Gobierno, la naturaleza de las relaciones ruso-ucranianas apenas ha cambiado. Lo que sí ha cambiado son las condiciones contextuales. Ucrania ha salido debilitada de la crisis económica mundial y, por consiguiente, su posición frente a una Rusia más frágil pero todavía poderosa también se ha visto afectada. El Gobierno ucraniano incrementará su cooperación con Rusia en una serie de sectores donde su industria está orientada hacia el mercado ruso o las tecnologías, como la aviación o la industria nuclear. No obstante, las respuestas negativas de Yanukóvich a la fusión de los gigantes energéticos y a la invitación a unirse a la Unión Aduanera liderada por Rusia y al bloque

de seguridad colectiva demuestran los límites de la “unión con Rusia”.

LA UE: MEDIDAS PRÁCTICAS

La integración a la UE sigue siendo una prioridad clave de las políticas exterior y doméstica de Ucrania. Asimismo, el Gobierno está yendo más allá del discurso y está demostrando su voluntad y capacidad para caminar, aunque poco a poco, en esta dirección. Yanukóvich busca “logros” rápidos y fáciles con la UE, al igual que con Rusia. El régimen libre de visados y la firma del Acuerdo de Asociación antes del final de 2010 son sus prioridades inmediatas. El nuevo pragmatismo del país ya le ha permitido ganar algunos puntos entre la burocracia, especialmente en la Comisión Europea.

Sin embargo, las relaciones entre la UE y Ucrania todavía carecen de una visión integral. Las herramientas de adhesión de la UE a disposición de Ucrania parecen redundantes, dado que el país ni entiende ni está realmente interesado en los tecnicismos de los mecanismos europeos de integración. La condicionalidad de la UE parece casi cómica ante la última inversión de capital ruso. La Asociación Oriental no ha supuesto nada nuevo para Ucrania y la UE sigue reticente a ofrecer un calendario razonable para la eliminación del régimen de visados con el país, tal y como lo hizo con los Balcanes. Incluso el muy esperado Acuerdo de Asociación supondrá una decepción para los ucranianos si retrasa las perspectivas de adhesión.

La UE sigue dividida sobre las implicaciones geopolíticas de la apertura de Ucrania a Rusia. Algunos Estados miembros consideran positiva la garantía del suministro de gas a Europa y opinan que el acuerdo sobre la flota del Mar Negro “asegurará la estabilidad en la región”. Pero algunos países de Europa Central y del norte del continente mantienen una postura más crítica y temen una mayor aproximación de Ucrania a Rusia. Estos países continúan considerando incompatibles una Rusia autoritaria y el deseo de una consolidación democrática en Ucrania.

CONCLUSIONES

El presidente Yanukóvich ha prometido reformar Ucrania económicamente y posicionar el país entre “las 20 primeras naciones del mundo”. Para ello, ha conseguido establecer un Gobierno efectivo, pero concentrando los poderes legislativo y ejecutivo en sus propias manos. Ucrania ha declarado que la consolidación de la democracia es la prioridad del Estado, pero este objetivo ha sido, cuando menos, aplazado en nombre de la eficacia gubernamental.

La cuestión pendiente es si esta vez Ucrania llevará a cabo la reforma. Las intenciones del Gobierno parecen genuinas, inspiradas por la grave situación económica y financiera del país. El actual proceso de planificación en materia de reforma es algo sin precedentes para los estándares ucranianos. No obstante, es probable que la élite del país, con su mentalidad cortoplacista, intente preservar, aunque de manera algo más mesurada, los mecanismos rentistas. Además, si se limita la competición política es probable que el Gobierno intente esquivar una reforma más amplia.

Asimismo, cabe la posibilidad de que el nuevo Gobierno se enfrente a problemas de apoyo interno. Hasta ahora, parece haber subestimado la necesidad del diálogo público y de un proceso de toma de decisiones legítimo e inclusivo. El controvertido acuerdo sobre la flota del Mar Negro ha alienado a una gran parte de la sociedad ucraniana, no solo por el arreglo en sí mismo sino también por la mano dura con la que se ha llevado a cabo. Si llegara a ocurrir otro incidente alrededor de la “flota”, la oposición podría convertirse en un problema para el Gobierno. El camino hacia la democracia debería preservarse para garantizar la integridad nacional y la supervivencia del Estado ucraniano.

Balázs Jarábik, investigador asociado de FRIDE
Natalia Shapovalova, investigadora de FRIDE

e-mail: fride@fride.org
www.fride.org