



ENSAYOS DIVULGATIVOS DEL ICS

# PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN EUROATLÁNTICA DE UCRANIA

Anna Dulska

Creatividad y herencia cultural, ICS



ics  
Universidad  
de Navarra

## Desde su independencia en 1991, durante las últimas tres décadas Ucrania ha estado basculando entre un Occidente cada vez más amplio y un Este circunscrito a una Rusia que renacía de los escombros de la URSS: “Flirteaba con Occidente, al mismo tiempo que rendía homenaje a Moscú”<sup>\*</sup>.

Las recientes circunstancias, tanto en lo que afecta a la situación interna (emigración masiva de ucranianos al Oeste, los cambios políticos acaecidos en 2019, el duradero conflicto en el este del país y la creciente actividad desestabilizadora de Rusia, culminada por la invasión al territorio ucraniano en febrero de 2022) como a ciertos acontecimientos internacionales (sobre todo el ingreso de Macedonia del Norte a la OTAN en marzo de 2020 y las perspectivas de Georgia para ello), han hecho que, tras años de una postura poco nítida, haya llegado el

momento para Ucrania de decidir qué camino quiere y está determinada a seguir: el euroatlántico, liderado por la Alianza Atlántica y la Unión Europea, o el euroasiático bajo el mando de Rusia.

En el contexto internacional, el devenir de Ucrania es de importancia estratégica. Teniendo en cuenta su localización y tamaño, se ha convertido en un *pivot state* entre Occidente y Oriente, cuyos intereses siguen siendo opuestos. Desde la perspectiva occidental (aunque a menudo ésta se ve influenciada por la óptica rusa<sup>1</sup>), representada por la

---

<sup>\*</sup> T. Marshall, *Prisoners of Geography*. [no place]: Elliott and Thompson, 2016, p. 15.

<sup>1</sup> R. Fawn, *The East*, [w:] H. Mouritzen, A. Wivel (red.), *The Geopolitics of Euro-*

OTAN y asumida especialmente por Polonia incluso antes de que esta se convirtiera en un miembro de la Alianza, una Ucrania independiente es clave para la seguridad no solo en Europa Centro-Oriental, sino en toda la región euroatlántica<sup>2</sup>. Por su parte, y al margen de las reivindicaciones historicistas, para Rusia el estatus de Ucrania es vital para cumplir sus ambiciones imperiales: sin Ucrania, Rusia puede tener pretensiones solamente en Asia, mientras que controlándola se garantiza una posición dominante también en Europa<sup>3</sup>.

La creación de la Vicepresidencia del Gobierno para la Integración Europea y Euroatlántica de Ucrania en 2016 anunciaba la toma de un

rumbo prooccidental. En febrero de 2019 este derrotero fue reiterado mediante enmiendas a la Constitución: la introducción de referencias a “la identidad europea de la nación ucraniana y la irreversibilidad del rumbo europeo y euroatlántico de Ucrania”, así como la ampliación de las competencias constitucionales del Consejo Superior relativas al proceso de la integración de Ucrania en la OTAN y la UE como miembro de pleno derecho<sup>4</sup>. El presidente Petro Poroshenko propuso un plan de acción para que la membresía de Ucrania en ambas organizaciones fuese “cercana y realista”<sup>5</sup>. No obstante, las exigencias presentadas al bloque euroatlántico

---

Atlantic Integration. London: Routledge, 2005, p. 125.

<sup>2</sup> Joint statement of the NATO-Ukraine Commission marking the 20th anniversary of the Charter on a Distinctive Partnership between NATO and Ukraine (2017), [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_146087.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_146087.htm?selectedLocale=en)

<sup>3</sup> Z. Brzeziński, *Premature Partnership*, *Foreign Affairs*, 73, 2(1994), p. 80; R. Zięba, *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 2010, pp. 190-191; R.D. Kaplan, *The Revenge of Geography*. New York: Random House, 2013, pp. 180-181.

<sup>4</sup> *Ukraine incorporates Euroatlantic Integration in the Constitution as a Vision of*

*its Development* (Ukrainian Think Tanks Liaison Office in Brussels, 2019), <https://ukraineoffice.blogactiv.eu/2019/02/28/ukraine-incorporates-euro-atlantic-integration-in-the-constitution-as-a-vision-of-its-development/>

<sup>5</sup> Ivanna Klympush-Tsintsadze: The Decree signed by the President "Issues of European and Euro-Atlantic Integration" shuts the door on abandoning the strategic course (Service of the Deputy Prime Minister of Ukraine, 2019), <https://www.kmu.gov.ua/en/news/pidpisanij-prezidentom-ukaz-pitannya-yevropejskoyi-ta-yevroatlantichnoyi-integraciyi-ne-lishaye-mozhливosti-zvernuti-zi-strategichnogo-kursu-ivanna-klimpush-cincadze>

por la diplomacia ucraniana, por un lado, y el constante incumplimiento de las promesas que aquel recibía, por el otro, causaban disgusto en los líderes de la OTAN y de la UE<sup>6</sup>. Cuando llegaron las elecciones de 2019 no quedaba claro si la intensificación de acciones para la integración era señal de una transformación de fondo, inspirada en parte por avances de Macedonia y Georgia, o si, en cambio, se trataba de un mero elemento de la –perdida– campaña electoral. En los comienzos de su presidencia, Volodymyr Zelensky también mostró una actitud un tanto ambigua: si bien en su primera visita al extranjero viajó a Bruselas, donde se reunió con los líderes de la UE y de la OTAN, al mismo tiempo decía que “a Ucrania nadie le espera en la UE” y que “no entiende qué es la OTAN”<sup>7</sup>.

## La OTAN

La Alianza Atlántica inició el diálogo con Ucrania en 1992, poco después de que esta declarase su independencia. En 1994 Ucrania entró en el programa de la “Asociación para la Paz”; en la cumbre de Madrid de 1997 se firmó la Carta de Relación Especial (*Charter on a Distinctive Partnership*) mediante la cual se creaba la Comisión OTAN-Ucrania (NATO-Ukraine Commission, NUC); en 2002 Ucrania declaró su voluntad de entrar en la Alianza, y en la cumbre de Bucarest de 2008 la OTAN respondió que en un futuro eso sería posible. A pesar de muchas declaraciones de fachada<sup>8</sup>, la colaboración entre Kiev y la OTAN se reducía a la creación de fondos fiduciarios para fines relacionados con formación y asesoría, tratamiento de residuos tóxicos, ayudas de los oficiales eméritos, y la participación de Ucrania en ejercicios militares y en las misiones

<sup>6</sup> D. Szeligowski, *Przyczynek do dyskusji o rządach Petro Poroszenki*, *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, 2, 77(2019), p. 123.

<sup>7</sup> T. Iwański, *Zelenski – anatomia sukcesu*, (2019), [https://www.osw.waw.pl/pl/publik](https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2019-04-03/zelenski-anatomia-sukcesu)

[acje/komentarze-osw/2019-04-03/zelenski-anatomia-sukcesu](https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2019-04-03/zelenski-anatomia-sukcesu)

<sup>8</sup> R. Zięba, *op. cit.*, p. 205.

desplegadas en Bosnia, Kósovo y Afganistán.

El acercamiento a la Alianza, ya de por sí lento, fue frenado en 2010 cuando el presidente Víktor Yanukovich adoptó la doctrina *non-block*, cuyo objetivo consistía en mejorar las relaciones con Rusia. Dicha doctrina fue rechazada por el Consejo Superior de Ucrania en 2014 a causa de la agresión rusa que, además, hizo que Ucrania volviera a buscar apoyo de la OTAN<sup>9</sup>. La Alianza condenó la anexión de Crimea y la desestabilización en el este de Ucrania, abogó por la soberanía y la integridad territorial del país<sup>10</sup>, mientras que en la cumbre de Gales del mismo año aprobó una serie de acciones con el fin de mejorar el potencial defensivo de Ucrania<sup>11</sup>. En la cumbre de la OTAN

en Varsovia de 2016 fue aprobado un paquete de medidas destinado a que hasta 2020 Ucrania adoptara los estándares de la OTAN y alcanzara la interoperabilidad entre las fuerzas ucranianas y las de la Alianza<sup>12</sup>. Ese mismo año fue creada la representación de la OTAN en Kiev. La cumbre de Bruselas de 2018 condenó las violaciones de derechos humanos de los habitantes no-rusos de Crimea, las condiciones de detención de los presos y rehenes, el uso de torturas y la progresiva militarización de Crimea, del Mar Negro y el de Azov, así como también la construcción del puente a través del estrecho de Kerch, e hizo un llamamiento al cumplimiento de los acuerdos de Minsk<sup>13</sup>. Además, la OTAN mantuvo la dinámica de relaciones bilaterales y su

<sup>9</sup> *Distinctive partnership between Ukraine and NATO* (Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, no date), <https://mfa.gov.ua/en/about-ukraine/euroatlantic-cooperation/ukraine-nato> z dn. 25.04.2019; S. Pifer, *Ukraine Overturns Its Non-Bloc Status. What Next With NATO?*, <https://www.brookings.edu/opinions/ukraine-overturns-its-non-bloc-status-what-next-with-nato/>

<sup>10</sup> *Statement by NATO Foreign Ministers* (2014), [https://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_108501.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/news_108501.htm)

<sup>11</sup> *NATO-Ukraine relations: The background* (2015), [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2015\\_06/20150624\\_1506-nato-ukraine-bg.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_06/20150624_1506-nato-ukraine-bg.pdf)

<sup>12</sup> *NATO's Support to Ukraine* (2018), [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2018\\_11/20181106\\_1811-factsheet-nato-ukraine-support-eng.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_11/20181106_1811-factsheet-nato-ukraine-support-eng.pdf)

<sup>13</sup> *Chairman's statement on NATO-Ukraine following the meeting of the North Atlantic Council with Georgia and Ukraine at the Brussels Summit* (2018), [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_156623.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156623.htm?selectedLocale=en)

compromiso para la mejora de las capacidades defensivas tácticas y estratégicas de Ucrania.

No obstante, la lentitud con la que Ucrania realizaba las reformas y los ajustes necesarios para cumplir con los requisitos de la OTAN hizo que hasta junio de 2020 las puertas al programa de oportunidades ampliadas (*Enhanced Opportunities Partner*, EOP) permanecieran cerradas<sup>14</sup>. Una vez dentro del EOP, Ucrania se ha sumado a Georgia, Suecia y Finlandia para poner sus ejércitos a disposición de la OTAN, en el marco de las fuerzas de respuesta rápida, con el objetivo de reforzar la capacidad de defensa colectiva de la Alianza en la región del Báltico (Suecia y Finlandia) y del Mar Negro (Ucrania y Georgia). Para tal fin en noviembre de 2021 Ucrania anunció que iba a acelerar la construcción de una nueva base naval en Berdyansk en la costa del Mar de Azov, iniciada tras el

incidente en el estrecho de Kerch en 2018<sup>15</sup>.

## La Unión Europea

Las relaciones entre la Unión Europea y Ucrania se remontan a los comienzos de los años 90 y fueron reguladas mediante el Acuerdo sobre Alianza y Cooperación que fue firmado en 1994 y que entró en vigor en 1998. Ucrania declaró entonces su deseo de obtener el estatus de país asociado. En aquella época, bajo la presidencia de Leonid Kuchma, Ucrania llevaba a cabo una política de equidistancia entre Moscú y Bruselas y veía con buenos ojos que la UE limitara su interés por Ucrania a cuestiones que también le podían beneficiar a ella, tales como la planificación de los suministros de los recursos energéticos transferidos a través del territorio de Ucrania, o los cambios en el sector financiero y en la industria pesada, y

<sup>14</sup> D. Szeligowski, „Perspektywy współpracy NATO–Ukraina”, *PISM Bulletin*, 99, 1672(2018), <http://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-99-1672-z-dn-25.04.2019>, W. Lorenz, „Evolution of NATO Cooperation with Its Partners: Opportunities and Challenges”, *PISM Bulletin*, 175, 2107(2020), [https://pism.pl/publications/Evolution\\_of\\_NATO\\_Cooperation\\_with\\_Its\\_Partners\\_Opportunities\\_and\\_Challenges](https://pism.pl/publications/Evolution_of_NATO_Cooperation_with_Its_Partners_Opportunities_and_Challenges)

[volution\\_of\\_NATO\\_Cooperation\\_with\\_Its\\_Partners\\_Opportunities\\_and\\_Challenges](https://pism.pl/publications/Evolution_of_NATO_Cooperation_with_Its_Partners_Opportunities_and_Challenges)

<sup>15</sup> Reuters, “Ukraine to speed up construction of naval base in Sea of Azov - defense minister” (13.11.2021), <https://www.reuters.com/world/europe/ukraine-speed-up-construction-naval-base-sea-azov-defence-minister-2021-11-13/>

que en paralelo la UE proveyera fondos a los países de la antigua URSS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*, TACIS). Aunque la UE reconoció las aspiraciones europeas de Ucrania y en la cumbre de Niza de 2000 consideró su membresía como deseada, Francia y Alemania se opusieron porque eso podía suponer un aislamiento de Rusia.

La Revolución Naranja de 2004/2005 sirvió hasta cierto punto como impulso para intensificar las relaciones bilaterales; esa movilización coincidió con la ampliación de la UE en Europa Central y con el consiguiente lanzamiento de la Política Europea de Vecindad (*Eastern Partnership*). Sin embargo, la falta de unas señales claras por parte de Bruselas acerca de la viabilidad del ingreso templó las posturas proeuropeas de los ucranianos. Al mismo tiempo, el fracaso de importantes reformas económicas, políticas y sociales y de una transformación cualitativa de las élites del país, tan esperadas de ambas revoluciones (la Naranja y

Euromajdan de 2013), reafirmaron a la UE en su reticencia a profundizar en la integración, al menos por el momento.

La cooperación entre Bruselas y Kiev fue canalizada en tres programas regionales: de la Sinergia del Mar Negro (desde 2007), de la Alianza Oriental (desde 2009) y de la Comunidad Energética (desde 2011). Kiev temía que estas iniciativas se convirtieran en substitutos de una verdadera integración<sup>16</sup>. No obstante, en 2007 fueron iniciadas negociaciones sobre un acuerdo de asociación, que duraron hasta 2014; el acuerdo entró en vigor el 1 de septiembre de 2017. Tomando como base la asociación política y la integración económica, el acuerdo le marcó a Ucrania una ruta estratégica hacia reformas socioeconómicas sistémicas. La cooperación se centró en tres áreas: liberalización del comercio, sector energético y liberalización de los visados. Al igual que en el caso de la OTAN, la ilegal anexión de Crimea y la desestabilización de Ucrania por Rusia fue rechazada frontalmente

<sup>16</sup> P. Bajda, „Stosunki UE-Ukraina – stan obecny i perspektywy na przyszłość”, 2011, <https://www.omp.org.pl/artukul.php>

[?artykul=254](#); W. Stankiewicz, „Proces integracji Ukrainy z Unią Europejską”, *Nowa Polityka Wschodnia*, 2,5(2013), pp. 27-53.

**Ucrania propuso un plan que comprendía la integración con el mercado de la energía y la economía digital de la UE, así como la cooperación en materia de justicia, libertad y seguridad** ”

por la UE. Bruselas procedió a implementar una serie de sanciones a Rusia, pero estas pronto se demostraron ineficaces<sup>17</sup>. En la cumbre anual de 2018 se trató sobre

la posibilidad de reforzar la alianza bilateral, y la UE (al igual que la OTAN) le aseguró a Ucrania el apoyo y respaldo a su independencia, soberanía e integridad territorial<sup>18</sup>; sin embargo, a pesar de las expectativas de la parte ucraniana, no se produjo ninguna decisión vinculante respecto al avance hacia la integración. Desmotivada por un insuficiente progreso de las reformas, la UE reiteró su reticencia a aceptar a Ucrania en su seno<sup>19</sup>.

En febrero de 2019 la ministra para la Integración estimó que el acuerdo de asociación se había alcanzado en un 42%<sup>20</sup>. En respuesta a los requerimientos de la UE, Ucrania propuso un plan bianual que comprendía la integración con el mercado de la energía y la economía digital de la UE, así como la cooperación en materia de justicia, libertad y seguridad. En cuanto a este último aspecto, se incidía sobre todo en cuestiones informáticas y

<sup>17</sup> *Relations EU-Ukraine* (2019), <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eastern-partnership/ukraine/>

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> D. Szeligowski, „Jubileuszowy 20. szczyt Unia Europejska – Ukraina”, *PISM Spotlight*, 52(2018), <http://www.pism.pl/publikacje/komentarz/nr-52-2018>

<sup>20</sup> *Ivanna Klympush-Tsintsadze and Deputy Ministers for European Integration analyze progress of EU-Ukraine Association Agreement implementation* (Service of the Deputy Prime Minister of Ukraine, 2019), <https://www.kmu.gov.ua/en/news/ivanna-klympush-cincadze-ta-zastupniki-ministriv-iz-yevrointegraciyi-proanalizovali-progres-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu>

cibernéticas, el desarrollo sostenible de las infraestructuras críticas, la lucha contra el crimen organizado internacional, el sellado de fronteras y el control migratorio, la participación de Ucrania en programas para mejorar su capacidad defensiva. También se preveía el desarrollo de actividades conjuntas en la investigación y el intercambio académico, incluyendo la posibilidad de adherirse al programa “Horizonte Europa”, y la formación de los funcionarios públicos civiles y militares de acuerdo con los estándares europeos.

En octubre de ese año, el gobierno ucraniano estimó que cumpliría con los requisitos para entrar en la UE para el año 2024. Ucrania se propuso avanzar además en la certificación de los productos industriales para que puedan ser comercializados en la UE y ha solicitado incrementar las cuotas de importación y rebajar las imposiciones arancelarias para sus productos.

## En busca del tiempo perdido

Los *partners* han reconocido los esfuerzos y logros parciales conseguidos por Ucrania en el campo de la digitalización, la justicia, la descentralización, la sanidad, el sistema de pensiones y la educación, pero el listado de las reformas urgentes sigue siendo larga.

Desde que emprendió la integración euroatlántica, Ucrania ha tenido en su camino tres grandes obstáculos: dos de ellos los debe eliminar; con el tercero se ha tropezado o, más bien, ha sido atropellada por él. El primer obstáculo es la omnipresente corrupción a la que las autoridades no han podido encontrar remedio; se trata de la cuestión que encabeza los informes y las declaraciones sobre las perspectivas de la colaboración bilateral de Ucrania con la OTAN y con la UE <sup>21</sup>. Ha sido también la principal preocupación de los ucranianos, expresada

<sup>21</sup> *Ukraine-NATO Interparliamentary Council (UNIC) Sub-Committee on Transition and Development (ESCTD) Sub-Committee on NATO Partnerships (PCNP), Seminar Report (NATO Parliamentary Assembly, 2018), <https://www.nato-pa.int/download->*

*file?filename=sites/default/files/2018-05/088%20JOINT%2018%20E%20-%20UNIC%20ESCTD%20PCNP%20SEMINAR%20ODESA%20UKRAINE.pdf* z dn. 25.04.2019; *NATO PA reaffirms solidarity with Ukraine, takes stock of Kyiv's reforms*

constantemente: en mayo de 2020 el 58% de los ucranianos evaluó de forma negativa los logros del presidente Zelensky en este campo<sup>22</sup>; en noviembre de 2021 fue el asunto más importante para el 45% de la población, por delante de la inflación (34%), los costes de energía (31%) y el paro (30%)<sup>23</sup>. En esta última encuesta, el conflicto militar de Donbás fue la principal inquietud para un 20%, mientras que las relaciones con Rusia lo fueron para tan solo un 8%. Se trata de un problema estructural y una lucha eficaz para superarlo es condición *sine qua non* para la integración.

El segundo obstáculo es la actitud de la sociedad ucraniana ante el bloque euroatlántico, sobre todo la OTAN,

pues los prejuicios heredados de los tiempos de la Guerra Fría no han sido del todo erradicados<sup>24</sup>. En 2018 el apoyo a la membresía en la OTAN oscilaba entre un 43 y un 60% de la población; más o menos la mitad de la sociedad estaba a favor de entrar en la UE<sup>25</sup>, y un 44% apoyaba en general la integración euroatlántica, frente a un 36% que estaba en contra<sup>26</sup>. A finales de 2021 el 58% de los encuestados manifestaban que optarían por la UE si Ucrania pudiera entrar solo en una unión económica (frente a un 21% que preferirían que entrase en la Unión Económica Euroasiática). En un referéndum de ingreso en la OTAN, el 54% votaría que sí, frente a un 28% que votaría que no<sup>27</sup>. En comparación con el año

*and priorities* (NATO Parliamentary Assembly, 2019), <https://www.nato-pa.int/news/nato-pa-reaffirms-solidarity-ukraine-takes-stock-kyivs-reforms-and-priorities> z dn. 25.04.2019; *Report on the implementation of the EU Association Agreement with Ukraine* (European Parliament, 2018), [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0369\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0369_EN.html)

<sup>22</sup> M. Zaniewicz, "A Never-Ending Story: The Fight Against Corruption in Ukraine", *PISM Bulletin*, 226, 2158(2020), [https://pism.pl/publications/A\\_NeverEnding\\_Story\\_The\\_Fight\\_Against\\_Corruption\\_in\\_Ukraine](https://pism.pl/publications/A_NeverEnding_Story_The_Fight_Against_Corruption_in_Ukraine)

<sup>23</sup> International Republican Institute, *Ukraine Public Opinion Survey*

(2021), p. 13-14, <https://www.iri.org/resources/iri-ukraine-poll-shows-support-for-eu-nato-membership-concerns-over-economy-and-vaccines-for-covid-19/>

<sup>24</sup> *Ukraine-NATO Interparliamentary Council (UNIC)*...

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Ukrainians show stable support of European integration-poll* (2018), <https://www.unian.info/society/10167065-ukrainians-show-stable-support-of-european-integration-poll.html>

<sup>27</sup> International Republican Institute, *Ukraine Public Opinion Survey* (2021), pp. 53-54, <https://www.iri.org/resources/iri-ukraine-poll-shows-support-for-eu-nato->

2010, cuando el apoyo fue mostrado por un 40% en la parte occidental del país, un 15% en la parte central y tan solo un 4% en la oriental<sup>28</sup>, el avance, especialmente en los últimos meses, ha sido muy considerable. Se debe a una campaña informativa emprendida por el gobierno en 2019<sup>29</sup> y la creciente amenaza por parte de Rusia. Eso sí, el balance del acuerdo de asociación fue evaluado positivamente por un 35% de la población, frente a un 41% que lo ve de forma negativa y un 25% que no tiene opinión clara al respecto<sup>30</sup>. Sea como fuere, es de esperar que a causa de la invasión los números a favor de Occidente se disparen.

El tercer obstáculo es Rusia, para la cual las aspiraciones euroatlánticas de Ucrania, junto con una paulatina pérdida de control sobre el Cáucaso

y la política china de Cinturón y Ruta, equivalen a un juego de suma cero por los intereses esenciales en una región que hasta hace poco fue su esfera de influencia exclusiva<sup>31</sup>. La retirada de Ucrania de Acuerdo sobre la Amistad, Cooperación y Alianza con Rusia declarada en septiembre de 2018 fue una señal elocuente de ello. No obstante, en los últimos años creció la influencia rusa en Ucrania oriental, donde la población era contraria a romper los lazos con Rusia a favor de las alianzas euroatlánticas. Se podía percibir una polarización de las actitudes hacia ambos bloques y no se podía descartar que, en consecuencia, las autoproclamadas repúblicas populares de Luhansk y Donetsk se separasen o quedasen separadas de

[membership-concerns-over-economy-and-vaccines-for-covid-19/](#)

<sup>28</sup> I. Lyubashenko, „Postrzeganie integracji europejskiej na Ukrainie”, *PISM Bulletin*, 41,906

(2012), [http://pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-41-906?wersja\\_pelna=1](http://pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-41-906?wersja_pelna=1)

<sup>29</sup> *Information campaigns on European and Euro-Atlantic Integration get underway* (Service of the Deputy Prime Minister of Ukraine, 2018), <https://www.kmu.gov.ua/en/news/v-ukrayini-startovali-informacijni-kampaniyi-na-temu-yevropejskoyi-ta-yevroatlantichnoyi-integraciyi>

<sup>30</sup> International Republican Institute, *Ukraine Public Opinion Survey* (2021), p. 21, <https://www.iri.org/resources/iri-ukraine-poll-shows-support-for-eu-nato-membership-concerns-over-economy-and-vaccines-for-covid-19/>

<sup>31</sup> *Ukraine-NATO Interparliamentary Council (UNIC)*...; F. Pascual de la Parte, *El imperio que regresa. La Guerra de Ucrania 2014-2017: origen, desarrollo, entorno internacional y consecuencias*. Oviedo: Universidad de Oviedo, 2017, pp. 347-384.

Ucrania <sup>32</sup>. Como es sabido, el reconocimiento de esta separación por parte de Rusia fue el preludio directo de la agresión.

Últimamente, Ucrania se ha visto obligada a recuperar el tiempo perdido. En octubre de 2020 fue aprobada una nueva Estrategia de Seguridad Nacional <sup>33</sup> que define como sus pilares el desarrollo del potencial defensivo del país, enfatizando la colaboración entre las fuerzas armadas y la sociedad; la adaptación a sus particularidades de la concepción euroatlántica de la resiliencia, y la cooperación con los socios internacionales, reafirmando que el ingreso en la UE y en la OTAN es un objetivo estratégico.

Al mismo tiempo, la estrategia insiste en la cooperación bilateral con EEUU, Gran Bretaña, Canadá, Alemania y Francia, países de los cuales se esperan garantías para la seguridad y la soberanía de Ucrania. En un segundo nivel fueron colocados socios regionales:

Azerbaiyán, Georgia, Lituania, Polonia y Turquía. La estrategia no menciona a China, el principal socio comercial de Ucrania, ni tampoco hace referencia a los instrumentos creados para gestionar la situación en Donbás: los acuerdos de Minsk o el formato de Normandía. En cambio, el documento sí precisa que Ucrania está preparada para negociar con Rusia de forma bilateral, a través de la UE, la OTAN y la OSCE y con el apoyo de EEUU y Gran Bretaña.

Para complementar y ampliar la Estrategia de Seguridad Nacional, en 2021 fue adoptada la Estrategia de Política Exterior, que se fijó como objetivo principal la soberanía y la integridad territorial de Ucrania mediante la actividad diplomática, la construcción de la arquitectura de seguridad y la diplomacia económica <sup>34</sup>. En cuanto a las relaciones con la UE, ante la evidente deceleración de la integración se decidió sacar el máximo provecho del acuerdo de asociación. En lo que respecta las relaciones con la OTAN,

<sup>32</sup> K. Nieczypor, J. Strzelecki, „Pseudowybory w Donbasie”, (2018), <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-11-13/pseudowybory-w-donbasie>

<sup>33</sup> D. Szeligowski, „Ukraine’s New National Security Strategy”, *PISM Bulletin*, 219,

2151(2020), <https://pism.pl/publications/Ukraines-New-National-Security-Strategy>

<sup>34</sup> M. Piechowska, „Ukraine’s Foreign Policy Strategy”, *PISM Bulletin*, 203, 2401(2021), <https://pism.pl/publications/ukraines-foreign-policy-strategy>

en cambio, se decidió cumplir con todos los requisitos de ingreso en el menor tiempo posible y, además, abogar por incrementar la presencia de la Alianza en el Mar Negro e intensificar la cooperación en la lucha contra las amenazas híbridas. Además del contexto multilateral, Ucrania se ha centrado en relaciones bilaterales, reconociendo como socios estratégicos a EE.UU., Gran Bretaña, Canadá, Alemania, Francia, Polonia, Turquía, Georgia, Lituania, Azerbaiyán, China y Brasil. El contenido de este listado apunta a una clara diversificación de las direcciones de la acción exterior ucraniana, algo extraña porque incluye también países que más o menos abiertamente muestran apoyo a Rusia.

En este contexto, la creación en agosto de 2021 de la Plataforma de Crimea puede considerarse como una prueba del respaldo con el que Ucrania podría contar en caso de deterioro de las relaciones ucraniano-rusas. La declaración final de la primera cumbre fue firmada por 46 países y organizaciones internacionales. Rusia, inicialmente invitada a formar parte de la iniciativa, la interpretó como una demostración por parte de Ucrania

de su deseo de tensar las relaciones en torno a la península.

## Retos y perspectivas tras la invasión rusa

La procrastinación de Ucrania en implementar las reformas claves sin las cuales la integración euroatlántica no puede convertirse en realidad ha dejado el país en una situación de gran vulnerabilidad. No obstante, las últimas estrategias en materia de seguridad y política exterior, al igual que la actividad diplomática desplegada en los últimos meses, demuestran que el país ha sido consciente de su situación y de la amenaza que se le avecinaba, y ha intentado prepararse para ello. Conforme van pasando los días, se están perfilando las posiciones de diferentes actores internacionales. Destaca la contundencia de Gran Bretaña, Polonia y Turquía; preocupa la ambigüedad de la OTAN, la UE, Francia y Alemania. Como era de esperar, el Cáucaso y los Balcanes Occidentales están divididos.

En función del desenlace del conflicto, pueden barajarse diferentes escenarios. En el caso de que sea a favor de Rusia, ésta ha sido muy clara en que lo que quiere es “un relevo en el poder” en Ucrania. Con un régimen (pro)ruso en Kiev, Ucrania estaría entonces perdida para Europa para las próximas décadas. Si, por el contrario, Ucrania consigue defenderse, estará en su interés acelerar su ingreso en la OTAN y hacer lo posible para entrar en la UE. La corrupción, esa pesada tarea pendiente, ayudaría a asentarse a un nuevo régimen en el primer caso, y seguiría siendo un gran obstáculo en el segundo.

El hecho de que el presidente Zelensky haya declarado su disposición de negociar con Rusia el estatus de Crimea y Donbás con la condición de obtener garantías internacionales de todos sus vecinos y de las potencias mundiales, incluyendo a Rusia<sup>35</sup>, apunta a que Ucrania no ve a la OTAN ni a la UE como las únicas fuerzas capaces de asegurar su seguridad. La reputación y la credibilidad de

ambas están todavía por demostrar, si bien esta constatación se hace eco tanto de la Estrategia de Seguridad Nacional, como de la opinión pública ucraniana, convencida de que Ucrania tiene que poder valerse por sí misma.

Esto no fue óbice para que apenas cuatro días después de la invasión Zelensky firmara la solicitud oficial de ingreso en la UE. Parece muy improbable el escenario de un *fast-track*, pues al día de la invasión Ucrania no cumplía con la mayoría de los criterios de Copenhague. Además, su ingreso requiere el consenso de los 27, que será muy difícil de conseguir, bien porque su membresía supondría un reto para el ya difícil debate sobre la identidad y el futuro de la UE, bien porque algunos de los países miembros la considerarían un riesgo para sí mismos.

Buena prueba de ello fue la reluctancia de Estonia hacia la liberalización de visados para los viajeros ucranianos al espacio Schengen. El país báltico expresó

---

<sup>35</sup> “Ukraine must have a collective security agreement with all its neighbors with the participation of the world's leading powers – President”

(8.03.2021), <https://www.president.gov.ua/en/news/ukrayina-povinna-mati-kolektivnij-dogovir-bezpeki-zi-vsima-s-73433>

entonces su preocupación de que muchos de los portadores de los pasaportes ucranianos podrían ser en realidad rusos o ucranianos rusificados<sup>36</sup>. Son voces a tener en cuenta. Una opción a evaluar por la UE sería la de otorgarle a Ucrania un estatus de miembro con un periodo de prueba o con derechos limitados. La entrada en la OTAN supone dilemas parecidos, con la diferencia de que los avances por parte ucraniana habían sido mayores. En cualquier caso, está en el interés vital

del bloque euroatlántico no perder a Ucrania.

En definitiva, la integración euroatlántica de Ucrania ha sido y será un gran reto para Ucrania, pero también para la OTAN y la UE, pero también, no hay que olvidarlo, para Rusia y, en general, para la arquitectura de seguridad mundial. Una vez más Europa del Este se convierte en el pivote de la Historia o, más bien, una vez más demuestra que nunca ha dejado de serlo.

---

<sup>36</sup> Euractiv.pl (17.09.219), <https://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna->

[ue/news/estonski-minister-ukraina-konciem-trojanskim-europy/](https://www.euractiv.pl/news/estonski-minister-ukraina-konciem-trojanskim-europy/)

**Este artículo se publicó originalmente en la web de Global Affairs de la Universidad de Navarra:** [https://www.unav.edu/web/global-affairs/perspectivas-de-la-integracion-euroatlantica-de-ucrania#\\_edn32](https://www.unav.edu/web/global-affairs/perspectivas-de-la-integracion-euroatlantica-de-ucrania#_edn32)

Copyright © Universidad de Navarra, 2021. Todos los derechos reservados. Esta publicación es para uso exclusivamente particular. Cualquier reproducción, explotación, transformación, cesión o comunicación pública de este ensayo tanto por medios electrónicos como físicos (incluyendo fotocopias, escaneados, y/o archivo) requiere permiso por parte de la autora, Anna Dulski. Se permite colgar el texto parcialmente en webs de acceso público con enlace a la fuente original.

Para cualquier consulta puede contactar con [ics@unav.es](mailto:ics@unav.es). Instituto Cultura y Sociedad /Universidad de Navarra / [www.unav.edu/ics](http://www.unav.edu/ics)

### **Sigue al Instituto Cultura y Sociedad en:**

<https://www.facebook.com/ICSunav/>

[https://twitter.com/ics\\_unav](https://twitter.com/ics_unav)

<https://www.unav.edu/web/instituto-cultura-y-sociedad>