

Ucrania en “modelo sándwich”: entre las instituciones internacionales y la sociedad civil

Mira Milosevich-Juaristi | Investigadora principal del Real Instituto Elcano, Real Instituto Elcano | @MiraMilosevich1 

Anastasia Austin | International Economics & Conflict Management MA 2020, Johns Hopkins SAIS. Ayudante de investigación en prácticas, Real Instituto Elcano (2019)

Tema

¿Cuáles son los principales retos para el nuevo presidente de Ucrania, Volodimir Zelensky y cuál debería ser el papel de la UE en la nueva legislatura ucraniana?

Resumen

El éxito o fracaso político de Volodimir Zelensky se verá determinado por su capacidad para cumplir sus promesas electorales, sobre todo dos de ellas: combatir la corrupción y la economía sumergida y encontrar una solución para el enquistado conflicto de Donbás.

El futuro político y democrático de Ucrania es ante todo una cuestión de guerra y paz. Mientras Crimea siga anexionada por Rusia y el Kremlin preste apoyo económico, militar y político a los rebeldes pro rusos en Donbás, Kiev no podrá controlar su territorio, que es la primera condición de existencia de un Estado-nación.

A pesar de que Zelensky cuenta con el apoyo de la mayoría absoluta de su partido, *Sluga Narodu*, en el Parlamento, su tarea no será fácil y no sólo por la falta de experiencia en gestión política (la suya, la de su equipo y los diputados de su partido). El éxito de su gobierno dependerá del apoyo del Parlamento, pero aún más del marco en el que se desarrolla su gobernanza. El gobierno de Zelensky estará fuertemente condicionado por el “modelo sándwich” de gobernanza, esto es, trabajará entre presiones de la sociedad civil para que siga adelante en la lucha contra la corrupción y las de las instituciones internacionales, que condicionarán, como siempre, su apoyo económico al cumplimiento de la agenda de reformas. Un cambio del marco legislativo y jurídico sería clave para la lucha contra la corrupción y la economía sumergida, pero no es la única condición ni la más difícil de cumplir. Lo más difícil será erradicar la cultura de corrupción, profundamente arraigada en Ucrania (y en todos Estados postcomunistas). La experiencia muestra que las sociedades pueden combatir con éxito la corrupción sólo si existe una amplia coalición de políticos, funcionarios, empresas y sociedad civil dispuestos a cambiar la forma en que se hacen las cosas. No está claro que Zelensky pueda construir una coalición de este tipo en Ucrania.

El éxito de Ucrania no dependerá sólo de la buena voluntad de Zelensky y de su equipo. Es imprescindible que la comunidad internacional, y sobre todo la UE, apoye y ayude a Ucrania. La UE se enfrenta a una cuestión difícil. Tiene interés geopolítico en contener a Rusia y para hacerlo debe apoyar incondicionalmente a Ucrania. Sin embargo, esta incondicionalidad se cuestionaría si Ucrania no cumpliera la agenda reformista. La UE debe encontrar un equilibrio: no debe permitir que Ucrania vuelva a la zona de influencia de Rusia, pero tampoco debe apoyar incondicionalmente una mala gobernanza o un gobierno tibio con la corrupción. A largo plazo, la única posibilidad factible de contención de Rusia estribará en una Ucrania democrática.

Análisis

El partido *Sluga Narodu* –“Siervo del Pueblo”–, apresuradamente creado por Volodimir Zelensky, un actor y empresario elegido presidente de Ucrania el pasado abril, obtuvo mayoría absoluta en el *Verkhovna Rada* (Parlamento) en las elecciones legislativas del pasado 21 de julio, con 254 escaños de 424.¹ Es el primer caso desde que Ucrania obtuvo su independencia en 1991 de un presidente sostenido en la Rada por un partido con mayoría absoluta. También es la primera vez en la historia de la Ucrania independiente en la que el mismo partido ha ganado –convincientemente– tanto en el oeste como en el este del país. La división de Ucrania en “pro rusa” y “pro europea” (patrón que se repetía desde 1991 en todas las elecciones legislativas y presidenciales) ha desaparecido debido a dos factores: (1) desde el ataque de Rusia a Ucrania en 2014, el bajo apoyo a los partidos alineados con Moscú ha disminuido significativamente en gran parte del este del país; y (2) la insatisfacción generalizada con las reformas y la tibia lucha contra la corrupción del gobierno de Petro Poroshenko. Aunque la llamada “Revolución de la Dignidad” en 2014 derrocó al cleptocrático Víctor Yanukóvich y sus compinches, Poroshenko hizo progresos muy limitados para erradicar la cultura en la que floreció la corrupción: entre 2013 y 2018, Ucrania sólo pasó del puesto 144 al 120 en el Índice de Transparencia de Percepción de la Corrupción Internacional.²

La mayoría de los votantes a Zelensky en las elecciones presidenciales, y posteriormente de su partido en las legislativas, estaban motivados por las promesas de acabar con la corrupción. Para los ucranianos acabar con la corrupción significa salir del modelo postsoviético de sistema político híbrido, caracterizado por el limitado poder de la elite política y de las instituciones democráticas, a causa de la gran influencia de los oligarcas. Es dudoso que Zelensky vuelva al modelo de gobernanza del huido Víctor Yanukóvich. Lo más probable es que su primer gobierno, al igual que los de Poroshenko, esté marcado por el “modelo sándwich” de gobernanza.

¹ Aunque el Parlamento cuenta con 450 escaños, en la próxima legislatura, al igual que en la que acaba de concluir, sólo se cubrirán 424, ya que en 26 circunscripciones mayoritarias situadas en la zona del conflicto en el este del país no se celebraron elecciones.

² Ian Bond (2019), “Will the Servant of the People be the master of Ukraine?”, CER, 31/VII/2019, <https://www.cer.eu/insights/will-servant-people-be-master-ukraine>.

(cont.)

El “modelo sándwich” de gobernanza

El “modelo sándwich” es uno de los tres de cambio social definidos por Lester Brown en su ensayo “Can we mobilize fast enough?”.³ A diferencia del “modelo Pearl Harbor”, donde un acontecimiento catastrófico transforma radicalmente el comportamiento y la acción de la sociedad, o del “modelo Muro de Berlín”, donde, tras un período prolongado de cambio gradual, se llega a un punto de saturación que empuja a la sociedad hacia un cambio fundamental, en el marco del “modelo sándwich” el cambio social ocurre cuando hay un fuerte empuje para el cambio a cargo de movimientos populares bien organizados y con el apoyo total de una elite política fuerte. Alina Polyakova adapta el “modelo sándwich” para explicar cómo se lograron las reformas durante el gobierno de Petro Poroshenko: menos como resultado de la labor de una elite política y una administración y mucho más por la presión de organizaciones internacionales (como el FMI), por un lado, y de una muy activa sociedad civil, por el otro. Aun así, como subraya Polyakova, las reformas parecen ser en su mayoría simbólicas: leyes aparentemente históricas como la que exige que los bancos hagan pública la identidad de sus propietarios y la que obliga a los políticos a declarar electrónicamente sus activos, rara vez se hacen cumplir de manera eficaz.⁴

El “modelo sándwich” tendrá implicaciones interesantes para la capacidad de la administración entrante de Zelensky a la hora de traducir estas reformas nominales en cambios tangibles. La victoria con mayoría absoluta de “Siervo del Pueblo” facilita las necesarias reformas jurídicas, económicas, sociales y políticas, ya que Zelensky no necesita formar un gobierno de coalición. Pero un Parlamento cooperativo no será suficiente para conseguirlo. Zelensky precisa además de un apoyo de la sociedad y de sus elites empresariales.

La lucha contra la corrupción

Hay que destacar que Ucrania ha avanzado significativamente en los últimos cinco años. Reformó su sector energético, estableció una infraestructura anticorrupción y estabilizó su economía. La economía se contrajo un 17% entre 2014 y 2015, pero, según las previsiones del Fondo Monetario Internacional, crecerá un 2,7%⁵ para finales de 2019.

Ucrania ya ha realizado reformas en los campos de la medicina, la energía y los recursos naturales, el sistema tributario, el sector bancario, la contratación pública y la aplicación de la ley. También se han logrado avances significativos en la desregulación, la desmonopolización, la reforma agraria, la descentralización política y la transparencia del presupuesto de defensa. Algunas reformas económicas o de funcionamiento del Ministerio de Salud han sido un verdadero éxito.

³ Lester Brown (2009), “Chapter 10: can we mobilize fast enough?”, en *Plan B 4.0: Mobilizing to Save Civilization*, W.W. Norton & Company, Nueva York.

⁴ Alina Polyakova (2019), “Want to know what’s next in Russian election interference? Pay attention to Ukraine’s elections”, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/03/28/want-to-know-whats-next-in-russian-election-interference-pay-attention-to-ukraines-elections/>.

⁵ <https://www.imf.org/en/Countries/UKR>.

(cont.)

Una de las más exitosas es la rápida transformación del sistema del Ministerio de Salud para la adquisición de medicamentos. Antes de la reforma de 2015, la contratación pública se realizaba a través de empresas privadas, que malversaban los fondos estatales. En la actualidad, el Ministerio sólo adquiere medicamentos a través de organizaciones internacionales aprobadas por la Ley de Contratación Pública de Ucrania, lo que impide cualquier tipo de desvío de fondos.⁶

Otras reformas logradas no son tan visibles y no tendrán implicaciones significativas en el nivel de vida a corto plazo, por ejemplo, el lanzamiento en 2017 de un registro electrónico que devuelve automáticamente el impuesto sobre el valor añadido (IVA) a los exportadores que antes “compartían” un 30% de sus beneficios con los funcionarios estatales intermediarios. Esta reforma del IVA respaldada por el FMI es el resultado, en gran parte, de la presión ejercida por una amplia coalición de empresas y de la sociedad civil, que se han beneficiado, gracias a esta disposición, de un sistema más transparente.⁷

En otros campos no ha habido tantos avances debido a la ausencia de una adecuada legislación o a la falta de implementación de las leyes existentes. Una de las principales razones es que, en la anterior legislatura, las nuevas instituciones ucranianas contra la corrupción estaban comprometidas o bajo ataque político constante.⁸ Un ejemplo de ello es el funcionamiento de la Oficina Nacional Anticorrupción de Ucrania (ONAU), que está encargada de investigar la corrupción de alto nivel y cuenta con el apoyo de los organismos de control de la sociedad civil de Ucrania. Desde 2015, ONAU ha enviado 189 casos a los tribunales, pero las condenas siguen siendo difíciles de conseguir porque Ucrania no ha reformado su sector judicial. En febrero de 2019 el Tribunal Constitucional de Ucrania eliminó el delito de enriquecimiento ilícito del código penal. Esta decisión significa que los funcionarios públicos ya no pueden ser procesados por recibir ingresos presumiblemente ilícitos. La decisión invalidó 65 casos que había denunciado la ONAU. Este caso demuestra la falta de aplicación real de una ley ya existente.⁹

De hecho, los Estados postcomunistas, incluido Ucrania, se caracterizan por una reglamentación excesiva y una legislación ordenancista, prolija y difícil de aplicar, lo que es un caldo de cultivo seguro para la corrupción. Cuando un sistema de gobierno de este tipo ha estado en funcionamiento durante décadas, hay graves implicaciones culturales: como en otras naciones postsoviéticas, los ciudadanos de Ucrania condenan la corrupción de alto nivel, pero consideran la corrupción menor como un mal justificable: “... tienden a considerar el nepotismo y otras prácticas corruptas como medios aceptables para proteger sus intereses. Muchos también prefieren mantener abierta la posibilidad de pagar un soborno para resolver un asunto de bajo nivel, para evitar una

⁶ Ministry of Healthcare of Ukraine (2018), “Cabinet of Ministers of Ukraine – the Ministry of Healthcare of Ukraine implements seven strategic programs to eliminate corruption in the health sector”, 1/X/2018, <https://www.kmu.gov.ua/en/news/7-napryamiv-roboti-moz-shcho-dolayut-korupciyu>.

⁷ John Lough y Vladimir Dubrovskiy (2018), “Are Ukraine’s anti-corruption reforms working?”, <https://www.chathamhouse.org/publication/are-ukraines-anti-corruption-reforms-working>.

⁸ Polyakova (2019), *op. cit.*

⁹ *Ibid.*

(cont.)

multa, por ejemplo, o para obtener un permiso”.¹⁰ Esta cultura está arraigada en los ciudadanos y, comprensiblemente, no es fácil cambiarla de forma rápida y satisfactoria. La “cultura de corrupción” se interpone en el camino de una reforma significativa porque “la tolerancia de una forma de corrupción tiende a legitimar otras y difumina la línea que separa el comportamiento aceptable y el inaceptable”.¹¹

La economía sumergida y la corrupción

Algunos de los beneficios de reducir la corrupción son bastante obvios y están bien documentados. Constituye una condición del Acuerdo de Asociación UE-Ucrania. El vínculo de la corrupción con la economía sumergida ha sido menos debatido, pero la economía sumergida interfiere en la capacidad de Ucrania para gobernarse y contribuye a la cultura de la corrupción.

La economía sumergida, según las estimaciones del FMI, incluye todas las actividades económicas que se ocultan a las autoridades oficiales por razones monetarias, reglamentarias e institucionales. Las razones monetarias incluyen evadir el pago de impuestos y todas las contribuciones a la seguridad social; las regulatorias, esquivar la burocracia gubernamental o la carga del marco regulador; mientras que las institucionales se refieren a la corrupción, la calidad de las instituciones políticas y la debilidad del Estado de Derecho.¹²

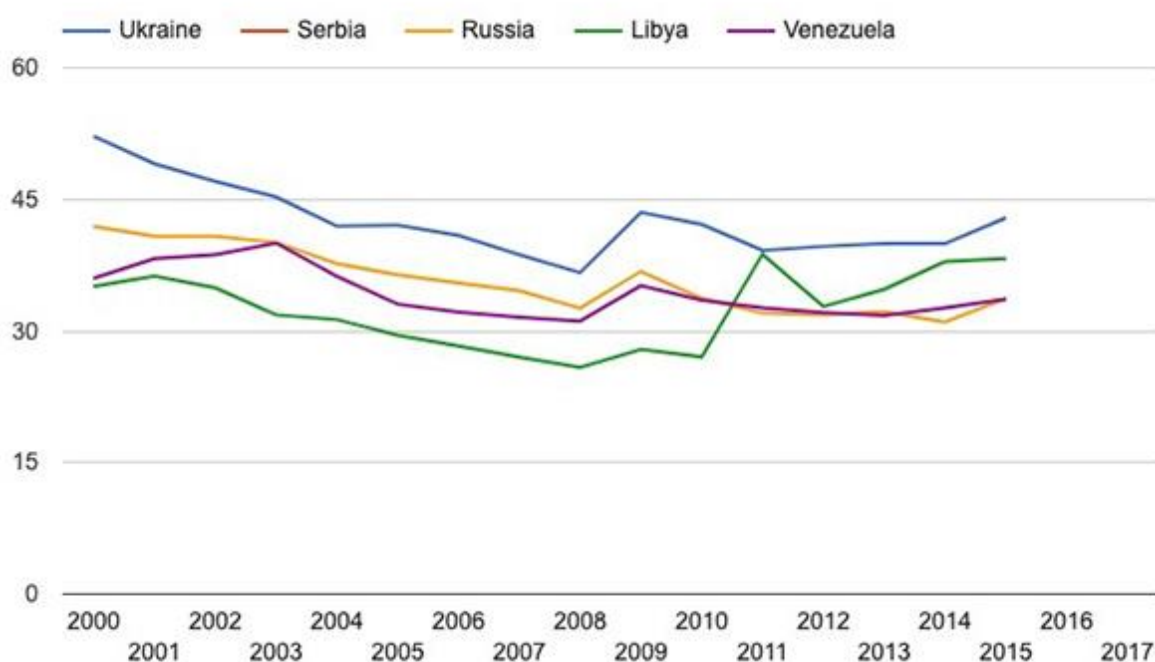
La Figura 1 muestra la magnitud de la economía sumergida de Ucrania, Rusia, Serbia, Libia y Venezuela entre los años 2000 a 2017 como porcentaje del PIB, según los indicadores del Banco Mundial. La economía sumergida de Ucrania sigue siendo una de las más grandes del mundo, mayor que la de Rusia, Serbia, Libia y Venezuela, representando alrededor del 43% de su PIB. La economía sumergida “afecta negativamente a la eficiencia de la gestión económica nacional, deforma el sistema monetario, distorsiona la estructura de la rotación de pagos, contribuye a aumentar los riesgos de inversión, estimula la inflación, altera las relaciones monetarias y puede afectar negativamente el tipo de cambio de la divisa nacional”.¹³ En otras palabras, la economía sumergida interfiere en la capacidad del país para gobernarse con eficacia, tanto directamente (porque vacía las arcas del gobierno) como indirectamente (porque, sin una imagen precisa de cómo funciona su economía, es imposible aplicar una política fiscal y monetaria eficaz). Los resultados son unos niveles de vida bajos y de crecimiento lento.

¹⁰ Leandro Medina y Friedrich Schneider (2018), “Shadow economies around the world: what did we learn over the last 20 years?”, Working Paper, 24/1/2018, IMF, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/25/Shadow-Economies-Around-the-World-What-Did-We-Learn-Over-the-Last-20-Years-45583>.

¹¹ *Ibid.*

¹² Medina y Schneider (2018), *op. cit.*

¹³ *Ibid.*

Figura 1. La economía sumergida de Ucrania, Rusia, Serbia, Libia y Venezuela, 2000-2017 (% del PIB)

Fuente: elaboración propia basada en datos de Medina y Schneider (2018).

La guerra de Donbás

Las operaciones militares rusas en Donbás han costado la vida a más de 13.000 personas y han desplazado más de 1,5 millones de ucranianos desde 2014.¹⁴ Zelensky todavía no ha expuesto ninguna estrategia que explique cómo va a cumplir su promesa de solucionar el conflicto con Rusia. En las conversaciones con los mandatarios europeos ha seguido la política exterior del gobierno anterior, exigiendo el mantenimiento de las sanciones a Rusia y el acercamiento de Ucrania a la UE y la OTAN. Sin embargo, sin ocultar que sus prioridades son la política interior y las reformas económicas, las últimas decisiones de Zelensky reflejan un tímido atisbo de lo que se puede convertir en la estrategia para Donbás. Esta vez también tendrá una parte considerable de la opinión pública a su favor. Según una encuesta de junio realizada conjuntamente por el Instituto Yaremenko para la Investigación Social y el Centro de Monitoreo Social, casi la mitad de los ucranianos (el 49,5%) están dispuestos a apoyar la autonomía de Donbás si eso significa la paz.¹⁵ Ese apoyo es importante dado que una de las cláusulas del Acuerdo de Minsk es la descentralización de la organización territorial de Ucrania. Andriy Bohdan, jefe del gabinete de Zelensky, en una entrevista con RBC Ucrania, propuso dar a la lengua rusa el estatus de segunda lengua oficial en la región de Donbás, lo que contradice la ley firmada por Poroshenko que convertía el

¹⁴ Bond (2019), *op. cit.*

¹⁵ Konstantin Skorkin (sd), “Ukraine’s new President needs a strategy on Donbas – and fast,” <https://carnegie.ru/commentary/79435>.

(cont.)

ucraniano en la única lengua oficial del país. Otro gesto definido como “giro clave” en las relaciones entre Rusia y Ucrania es el intercambio de prisioneros (70 en total) del pasado 7 de septiembre.¹⁶ Más que giro clave, es un gesto, dado que el Kremlin no va a cambiar sus objetivos geopolíticos en Ucrania.

La posición de Moscú no ha cambiado: Ucrania debe cumplir con sus obligaciones según los acuerdos de Minsk. De acuerdo con la interpretación rusa, eso significa abrir conversaciones con representantes de las repúblicas no reconocidas y reducir el conflicto a una guerra civil entre ucranianos en la que el único papel de Rusia sería el de pacificador externo. El mayor problema para Zelensky es que se enfrenta al hecho de que negarse a participar en las conversaciones con los representantes de Donbás en los términos impuestos por Rusia sólo llevaría a una integración más estrecha de la región con Rusia. Aceptar las condiciones de los rebeldes pro rusos significa renunciar a la soberanía ucraniana.

Otra baza del Kremlin es el oligarca ucraniano Víctor Medvedchuk, cuyo partido Oposición Plataforma Por la Vida ha obtenido el 13% de los votos en las elecciones legislativas. Junto con otros partidos pro rusos, suman alrededor de un 20%. Lo más probable es que Medvedchuk se convierta en el portavoz de la oposición y de esta manera sea más visible y participe activamente en la nueva configuración del poder político en Ucrania.¹⁷

Conclusiones

¿Cuál debería ser la posición de la UE ante la nueva legislatura ucraniana?

La cumbre UE-Ucrania, celebrada en Kiev el pasado 8 de julio, produjo una declaración conjunta que hablaba de “una estrecha cooperación para cumplir con las expectativas que el pueblo ucraniano ha expresado para fortalecer el Estado de Derecho, avanzar en las reformas y fomentar el crecimiento económico”.¹⁸ Al margen de la cumbre, la UE acordó subvencionar a Ucrania con 109 millones de euros, para cuatro prioridades:

- Descentralización, diseñada para fortalecer la democracia y la rendición de cuentas a nivel local, y la inversión en infraestructuras locales.
- Lucha contra la corrupción, para garantizar que se mantengan las reformas anteriores como la introducción de transacciones electrónicas transparentes para contratos gubernamentales.
- Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.
- Apoyar las reformas necesarias para que Ucrania pueda implementar plenamente el acuerdo de asociación UE-Ucrania.

¹⁶ “Un canje de presos entre Kiev y Moscú marca un giro clave en el conflicto ucraniano”, *El País*, 7/IX/2019, https://elpais.com/internacional/2019/09/07/actualidad/1567848984_692668.html.

¹⁷ O. Lutsevych y A. Getmanchuk (2019), “What to know about Ukraine’s parliamentary elections”, Chatham House, 2/VIII/2019, <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/what-know-about-ukraine-s-parliamentary-elections>.

¹⁸ Consejo Europeo (2019), “Advancing mutual commitment: joint statement following the 21st EU-Ukraine Summit”, <https://www.consilium.europa.eu/media/40278/eu-ua-joint-statement-final.pdf>.

Sin embargo, la declaración conjunta deja claro que la asistencia está vinculada a reformas continuas. La UE se enfrenta a una cuestión difícil. Tiene interés geopolítico en contener a Rusia y para hacerlo debe apoyar incondicionalmente a Ucrania. Pero esta incondicionalidad se pondría en peligro si Ucrania no cumpliera con la agenda de las reformas exigidas.

La UE debe encontrar un equilibrio, guiada por sus propios intereses. El principal es el de una Ucrania fuera de la zona de influencia de Rusia, con un gobierno que respete, cumpla y haga cumplir las leyes y luche contra la cultura de corrupción. No es en interés de la UE apoyar incondicionalmente una mala gobernanza o un gobierno tibio con la corrupción. Para conseguir este equilibrio, en primer lugar, Ucrania debe permanecer en la agenda de la nueva Comisión Europea y de Josep Borrell, nuevo alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. La máxima prioridad para la UE debería ser mantener las sanciones económicas a Rusia, apoyar la reforma judicial y fortalecer el Estado de Derecho en Ucrania (económicamente, con el asesoramiento de expertos), así como respaldar todas las iniciativas que puedan influir en la erradicación de la cultura cleptocrática y en la “desoligarquización” (o sea, en el debilitamiento del papel de los oligarcas en la política y de la impunidad de su enriquecimiento ilícito). La UE ha creado un marco institucional y legislativo para su estrecha cooperación con Ucrania.

A largo plazo, la única contención posible de Rusia sería una Ucrania democrática, y este deberá ser el principal interés de la UE.