

ARTÍCULO DE OPINIÓN

El futuro de Ucrania: entre el conflicto de Donbas, la pérdida de Crimea y los Acuerdos de Minsk (Parte II)

Miguel Ángel Cúneo*

En la primera parte de este trabajo sobre Ucrania como escenario de conflicto actual se presentó una aproximación general de la temática abarcada. Se hizo referencia a los orígenes del conflicto y al accionar de los principales actores estatales involucrados.

En esta segunda entrega se aborda el proceder del resto de los actores partes en el conflicto como la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa y la Organización de las Naciones Unidas, entre otros. Asimismo, se incluye un breve análisis de los Acuerdos de Minsk I y II como insumo de las consideraciones finales.

Otros actores

La Unión Europea

Desde el inicio de la denominada Revolución del Maidán, la Unión Europea volcó, también, un apoyo amplio a la misma y a su objetivo de transformar a Ucrania en una democracia liberal según el modelo occidental. Ello basado en dos instrumentos fundamentales: el Acuerdo de Asociación y Cooperación y el Acuerdo Profundo y General de Libre Comercio. Tales documentos fueron suscriptos por el Presidente ucraniano electo post revolución, Petro Porshenko, poniendo en marcha un proceso de vinculación más estrecho entre Ucrania y la Unión Europea. Todo ello con el objetivo final, aunque lejano, de que Ucrania deviniese en miembro pleno del proceso de integración europeo.

En cuanto a los conflictos que enfrenta Ucrania, la Unión Europea ha apoyado la integridad territorial de Ucrania, condenando las claras violaciones a su soberanía por los actos de agresión de que fuera objeto; ha apoyado plenamente todas las iniciativas tendientes a lograr una solución política al conflicto en Ucrania Oriental, utilizando distintos medios y combinando la presión a través de medidas restrictivas con esfuerzos diplomáticos y diálogo continuado. De este modo, por un lado, entró en vigor el Acuerdo sobre Libre Comercio en enero de 2016 y luego el Acuerdo de Asociación y Cooperación en 2017, a los cuales se sumó la decisión de suprimir el requerimiento de visados turísticos para los ciudadanos ucranianos. Por otro lado, desde el inicio del conflicto la Unión Europea impuso sanciones económicas a la Federación de Rusia que se han ido renovando semestralmente desde 2014, y están vinculadas a la completa implementación de los Acuerdos de Minsk. Finalmente, y como apoyo a las nuevas autoridades ucranianas que asumieron en 2014, la

* Funcionario retirado del Servicio Exterior de la Nación (Argentina). Ex Embajador argentino en Ucrania y en Armenia. Abogado, Universidad de Buenos Aires (UBA). Master in International Public Policy, School of Advanced International Studies, The Johns Hopkins University, Washington DC. Profesor Ayudante de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho, UBA y Profesor Titular de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Correo electrónico: cuneomiguel13@gmail.com

Unión Europea preparó un ambicioso proyecto de apoyo en los más diversos campos: social, económico, constitucional, judicial, entre otros. Se valora el proyecto total en la suma de, aproximadamente, 15.000 millones de euros¹.

Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa

Con base en Viena, fue, además de la Unión Europea, la segunda organización regional que se involucró en el conflicto de Ucrania. En efecto, el 21 de marzo de 2014 el Consejo Permanente de la OSCE decidió enviar la Misión Especial de Monitoreo de observadores civiles no armados a Ucrania. Originariamente esta Misión contó con 400 personas y en la actualidad totalizan 900, siendo enviada a solicitud del gobierno de Ucrania a la OSCE y acordada por los 57 miembros participantes.

La Misión tiene por objeto reunir datos e informar sobre la situación de seguridad, establecer e informar sobre hechos, específicamente sobre incidentes en el terreno. Asimismo, monitorea conversaciones de varios grupos comunitarios -autoridades a todos los niveles, sociedad civil, grupos religiosos y étnicos y comunidades locales. El mandato de la Misión cubre todo el territorio de Ucrania. La Oficina Central está en Kiev y los equipos de monitores trabajan en las 10 ciudades más grandes de Ucrania: Chernivtsi, Dnepropetrovsk, Donetsk, Ivano-Frankivsk, Kharkiv, Kherson, Kiev, Lugansk, Lviv, Odesa. Más de 400 monitores trabajan ahora en las regiones de Donetsk y Lugansk, siendo el objetivo último ayudar a Ucrania a que se reduzcan las tensiones y facilitar el diálogo entre todas las partes. Los informes se preparan en tres idiomas (inglés, ruso y ucranio) para el público y los medios de comunicación y se publican en el portal de la OSCE².

El 11 de enero de 2018 asumió como titular de la OSCE el Ministro de Relaciones exteriores de Italia, Angelino Alfano. Al presentar su agenda, Alfano urgió a ambas partes para que implementen en su totalidad los Acuerdos de Minsk, agregando que recientemente “las provocaciones mutuas habían creado un clima que puede comprometer la creación de medidas de confianza adoptadas hasta el momento por ambas partes”. El Ministro italiano agregó que un reciente intercambio de prisioneros entre Kiev y los separatistas fue uno de los “pocos signos positivos pero todavía es necesario hacer mucho, especialmente en aspectos humanitarios”³.

Organización de las Naciones Unidas

La acción de las Naciones Unidas en Ucrania cubre diversas áreas. En lo político, los miembros del Consejo de Seguridad expresaron su apoyo total a la soberanía e integridad territorial de Ucrania y subrayaron la necesidad de una estricta adhesión a la Resolución 2202 (2015), que endosa el “Paquete de Medidas para la implementación de los Acuerdos de Minsk”, con el objetivo de terminar con la violencia en las regiones orientales de Ucrania. Por su parte, el Secretario General expresó, en julio de 2017, que las Naciones Unidas siguen y están listas para apoyar todos los esfuerzos tanto del Grupo Normandía, del Grupo de Contacto Trilateral, de la OSCE, y a hacer todo lo posible para la solución de esta crisis que está durando un largo período y es un tema que se

¹ *EU-Ukraine relations, factsheet*, European External Action Service. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/4081/eu-ukraine-relations-factsheet_en.

Consulta: 2 de abril de 2018

² Información publicada en el portal de internet de la Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa. Disponible en: www.osce.org/ukraine-smm/daily-updates. Consulta: 12 de marzo de 2018

³ New OSCE Chairman Vows To 'Intensify' Efforts To End Ukraine Conflict, Despacho de la Agencia RFE/RL del 11 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.rferl.org/a/ukraine-russia-new-osce-chairman-vows-effort-end-conflict/28969358.html?lflags=mailer>. Consulta: 15 de enero de 2018

mantendría en la agenda⁴. Por último, EEUU y la Federación de Rusia, analizan un proyecto de resolución para ser presentado ante el Consejo de Seguridad para el despliegue de una misión de mantenimiento de la paz en Ucrania.

Por otra parte, el Coordinador Humanitario para Ucrania, Neal Walker expresó que las Naciones Unidas y sus asociados en el país manifestaron particular preocupación por el impacto en la población civil en ambos lados de la “línea de contacto”. Es necesario, con urgencia, un inmediato cese de las hostilidades para prevenir más pérdidas de vidas y permitir a los equipos de reparación restablecer urgentemente servicios básicos a cientos de miles de civiles afectados y viviendo en temperaturas bajo cero, afirmó⁵. Asimismo, un informe del Alto Comisionado de la Oficina de las Naciones Unidas para los Asuntos Humanitarios dado a conocer en septiembre de 2017 sostiene que “los agentes del Estado ruso han cometido serios abusos de derechos humanos, incluidas torturas, desde que Rusia ocupó y tomó el control de la Península ucraniana de Crimea”. El mismo informe señala que “la situación de los derechos en Crimea se ha deteriorado significativamente bajo la ocupación rusa”, citando también desapariciones, infracciones a las Convenciones de Ginebra, violaciones del derecho internacional y de los derechos humanos. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Zeid Ra’ad Al Hussein expresó que “hay una necesidad urgente para determinar la responsabilidad por la violaciones a los derechos humanos y abusos y para proveer una solución a las víctimas”⁶.

Organización del Tratado del Atlántico Norte

La OTAN presenta una posición firme frente a las acciones de Rusia pero muy lejos todavía de dar alguna señal cierta a Ucrania respecto de sus futuros vínculos con la misma. En ese sentido no acepta la anexión de Crimea por parte de la Federación de Rusia como así tampoco el incumplimiento de las cláusulas de los Acuerdos de Minsk, insistiendo en la necesidad de un cese del fuego, el retiro de las armas pesadas y la salida de las tropas ilegales. Por otro lado si bien coopera con Ucrania y en la reunión de Bucarest de 2008 le dejó una puerta entreabierta para un eventual ingreso, su Tratado constitutivo no permite la admisión de miembros que tengan conflictos limítrofes pendientes. Dado este estado de cosas, por el momento, la Organización del Tratado del Atlántico Norte mantiene relaciones distantes con la Federación de Rusia⁷.

Aspectos jurídicos

Antecedentes

La Federación de Rusia al anexarse Crimea y apoyar (según fuentes occidentales) a los separatistas no tuvo en cuenta sus obligaciones contraídas frente a Ucrania ni en los documentos firmados cuando ambas eran aún parte de la Unión Soviética, así como tampoco en el Memorandum de Budapest de 1994 ni en el Tratado de Amistad, Asociación y Cooperación firmado con Ucrania

⁴ Secretary-General's press remarks with President Petro Poroshenko of Ukraine. Disponible en : <https://www.un.org/sg/en/content/sg/press-encounter/2017-07-09/secretary-generals-press-remarks-president-petro-poroshenko>. Consulta: 14 de agosto de 2017

⁵ News in Brief 31 January 2017 (PM). . Disponible en: <https://news.un.org/en/audio/2017/01/622592>. Consulta: 12 de marzo de 2017

⁶ UN Says Russia Committing 'Grave Human Rights Violations' In Occupied Crimea. Despacho de la Agencia RFE/RL del 25 de septiembre de 2017. Disponible online en www.rferl.org/a/crimea-un-human-rights-violations-ukraine/28755655.html?lflags=mailer. Consulta: 30 de septiembre de 2017

⁷ Joint Press Conference with NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the President of Ukraine, Petro Poroshenko, 10 jul 2017. Disponible online en: https://www.nato.int/cps/su/natohq/opinions_145865.htm. Consulta: 2 de agosto de 2018

en el año 1997. En esos instrumentos la Federación de Rusia se comprometía a respetar la independencia, soberanía e integridad territorial de Ucrania, así como sus fronteras internacionalmente reconocidas.

Otro tanto ocurrió con los Estados Unidos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en relación con el denominado Memorándum de Budapest de 1994, del que ambos fueron también signatarios. Ambos países optaron por un “cumplimiento a distancia” mediante el envío de instructores militares para entrenar al Ejército ucraniano.

Algunas notas sobre los Acuerdos de Minsk

Tanto el Acuerdo de Minsk de septiembre de 2014 (Minsk I) como el de febrero de 2015 (Minsk II) fueron consecuencia de fuertes derrotas sufridas por las fuerzas ucranianas en enfrentamiento con las fuerzas separatistas. Como se grafica más abajo, ninguno de los puntos acordados ha sido cumplido en su totalidad y ello ha dado como resultado 10.300 muertos y más de un millón de personas desplazadas internamente. Por su parte, el “Paquete de Medidas” incorporado al Acuerdo de Minsk II establece una serie de obligaciones para Ucrania de muy difícil cumplimiento, tanto las que dependen de su concreción sobre el terreno (cláusulas de seguridad) como aquellas en las que se requiere la participación del Parlamento ucraniano (cláusulas políticas). Esto no sólo por los compromisos adquiridos sino también porque el Presidente Petro Poroshenko no cuenta con mayoría propia para su aprobación.

Del análisis comparado de los textos denominados “Acuerdos de Minsk” de distintas fechas, se puede destacar lo siguiente:

En cuanto a su forma

Las partes en conflicto utilizan denominaciones no reconocidas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados. Sin embargo esos instrumentos tienen carácter ejecutivo y abarcan aspectos que podrían resultar en importantes cambios respecto de la integridad territorial o la independencia política de Ucrania. El vocabulario utilizado en esos documentos, en especial en el último de ellos, está cargado de eufemismos (“ciertos distritos”, “tropas ilegales”, entre otros) que intentan receptar la situación en el terreno. Dado que se trata de eufemismos se podrán convertir en aspectos de muy difícil instrumentación. Por último, se detecta una importante distancia -en lo militar, político, económica y social- entre el Acuerdo de Minsk I y lo acordado en el Acuerdo de Minsk II.

En cuanto a su fondo

Es difícil prever cómo quedará la integridad territorial de Ucrania y su independencia política frente a las numerosas cláusulas limitativas incorporadas en el “Paquete de medidas para la implementación de los Acuerdos de Minsk”. Este conjunto de medidas es una ampliación sustancial del Protocolo de Minsk de 2014 por la cual se adquiere el compromiso de otorgar amnistía “a personas en conexión con los eventos”. Asimismo, se afecta profundamente la integridad territorial de Ucrania, teniendo en cuenta las competencias que debe transferir Kiev a esos “ciertos distritos de las regiones de Donetsk y Lugansk”, mediante la concesión de un “estatus especial”, mayores de las que disponen otras regiones ucranianas. Por último, se destaca el compromiso de Ucrania de reformar su Constitución mediante la incorporación de las medidas citadas⁸.

⁸ Cúneo, M. A. (2015), Perspectiva de Ucrania conforme con los Acuerdos de Minsk, *Serie Artículos y Testimonios*, N° 104, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/at104.pdf>. Consulta: el 20 de abril de 2018

En cuanto a su cumplimiento

A la fecha de elaboración de esta colaboración la situación del cumplimiento de los Acuerdos de Minsk nos muestra lo siguiente:

Pasos	Hoja de ruta de Rusia	Hoja de ruta de Ucrania
1	Aprobar por ley una amnistía general en las República Popular de Donetsk y en la República Popular de Lugansk	Cese del fuego general y completo y monitoreo total por parte de Misión Especial de Monitoreo de la OSCE
2	Negociar y acordar con las Repúblicas Populares de Donetsk y de Lugansk una ley especial para la celebración de elecciones locales	Retiro de las Repúblicas Populares de Donetsk y de Lugansk de todas las fuerzas irregulares bajo supervisión de la OSCE
3	Validación por Kiev del resultado de las elecciones locales	Intercambio de prisioneros
4	Aprobar una ley sobre el “Estatus Especial” e incorporarla a la Constitución de Ucrania	Recuperación del control fronterizo por parte de las Fuerzas Armadas de Ucrania
5	Sólo entonces se tratarían los aspectos militares	Sólo entonces se tratarían los aspectos políticos
Requerimiento	Representaciones de las Repúblicas Populares de Donetsk y de Lugansk en el Grupo de Contacto de la OSCE	Incrementar el número de partes en Minsk 2, incluyendo a Estados Unidos, Turquía y Polonia

Fuente: The political and military implications of the Minsk 2 agreements⁹

De las mismas y en un cuadro elaborado por el Centro Europeo de Estudios Políticos se muestra el estado de cumplimiento de los Acuerdos de Minsk al mes de junio de 2016:

Puntos	Estado de implementación
1. Cese del fuego	No implementado
2. Retiro de todo el armamento pesado y establecimiento de una zona de seguridad	Parcialmente implementado
3. Monitoreo y verificación del cese de fuego y retiro de armas pesadas por la OSCE	Parcialmente implementado
4. Modalidades para las elecciones locales de acuerdo con la legislación ucraniano y la Ley de Ucrania sobre “el auto-gobierno local interino	Parcialmente implementado
5. Amnistía	No implementada
6. Intercambio de prisioneros	Parcialmente implementado
7. Asistencia humanitaria	No implementada
8. Determinación del procedimiento para el restablecimiento pleno de las relaciones socio-económicas	Parcialmente implementado
9. Entrega del control de la frontera ruso-ucraniana desde el lado ucraniano	No implementado
10. Retiro de todas las fuerzas armadas extranjeras, equipamiento militar y mercenarios y desarme de los grupos ilegales	No implementado
11. Reforma constitucional incluyendo descentralización y estatus especial para las regiones en poder de los separatistas	Parcialmente implementado
12. Realización de elecciones de acuerdo con la OSCE y monitoreados por la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos.	No implementadas
13. Grupos trilaterales de contacto	Implementados, pero con resultados limitados

Fuente: Kostanyan, H.; Meister, S. (2016)¹⁰

⁹ The political and military implications of the Minsk 2 agreements, *Note N° 11/2016*, Fondation pour la Recherche Stratégique. Disponible en: <https://www.frstrategie.org/publications/notes/the-political-and-military-implications-of-the-minsk-2-agreements-11-2016>. Consulta: 15 de junio de 2016

De los cuadros precedentes surge que el principal desafío que enfrenta Ucrania para arribar a un eventual acuerdo es la compatibilización de las acciones para el cumplimiento de los Acuerdos de Minsk. Si bien la fecha de elaboración de dichos cuadros podría sugerir su falta de actualidad, los temas tratados en el presente trabajo avalan su vigencia.

Comentarios finales

No obstante la suscripción de los Acuerdos de Minsk I y II, el enfrentamiento bélico aún no ha concluido, nunca llegó a concretarse un cese del fuego duradero y sostenible, ni tampoco en su totalidad el resto de los puntos referidos al enfrentamiento en sí. Como consecuencia, el total de muertes es de 10.300 personas, de las cuales, 2.500 civiles, heridos y alrededor de un millón y medio de desplazados internos.

El posicionamiento de Ucrania y sus aliados occidentales sustenta la idea de que esa situación no ha permitido el cumplimiento de las denominadas medidas políticas previstas en el Acuerdo de Minsk II (llamado a elecciones, amnistía, concesión de estatus especial a nivel constitucional, entre otras). Como se ha dicho, en el corriente año se cumplen cuatro y tres años respectivamente desde la suscripción de los Acuerdos de Minsk I y II pero, como se muestra en los cuadros, poco se ha logrado hasta el momento en cuanto al cumplimiento de sus cláusulas.

Al presente sólo se registra un moderado avance en lo que hace a cuestiones humanitarias, en especial en lo referente al intercambio de prisioneros teniendo en cuenta el que tuvo lugar a fines año 2017, aunque lejos del objetivo de los Acuerdos de Minsk de “todos por todos”. En lo demás nada ha cambiado, sino que la situación ha empeorado dado que los acuerdos de cese del fuego y el retiro de las armas pesadas no se han cumplido nunca de forma sostenible.

Como también surge de los cuadros precedentes, existen divergencias profundas en cuanto a la interpretación de los Acuerdos de Minsk. En efecto, Ucrania, con algún apoyo de los Estados Unidos y de la Unión Europea sostiene que en primer lugar deben cumplirse las cláusulas sobre los aspectos de seguridad (entre ellos un cese del fuego sostenible y duradero, retiro de todo el armamento pesado, salida de las “tropas ilegales”) para poder encarar luego el cumplimiento de las denominadas cláusulas políticas (entre otras, la ley de estatus especial para los “ciertos distritos” de las regiones de Donetsk y Lugansk ocupados por los separatistas, el dictado de una ley de amnistía, la convocatoria de elecciones, la reforma de la Constitución de Ucrania).

Aun cuando no se han cumplido los aspectos vinculados con la seguridad, Ucrania inició el proceso de reformas de la Constitución. Del mismo sólo se ha aprobado el capítulo vinculado con la reforma del Poder Judicial. Está pendiente la cuestión del estatus especial y descentralización de la estructura interna del país y la Ley de Amnistía.

Las reformas a que se refiere el párrafo anterior sólo han sido aprobadas en primera lectura. Para completar el trámite deben ser aprobadas en segunda lectura por una mayoría de dos tercios de los miembros (es decir 300 sobre 450). El Presidente Petro Poroshenko no parece apurado en concluir este proceso ni tampoco, por el momento, cuenta con los votos necesarios para ello.

Sin embargo y no obstante el más que lento proceso en el cumplimiento de los Acuerdos de Minsk, para Ucrania estos documentos son de máxima importancia para su futuro porque la legitiman frente a sus aliados occidentales, la Unión Europea y los Estados Unidos, que han

¹⁰ Kostanyan, H.; Meister, S., Ukraine, Russia and the EU: Breaking the deadlock in the Minsk process, *CEPS Working Document* N° 423/june 2016. Disponible en: <https://www.ceps.eu/publications/ukraine-russia-and-eu-breaking-deadlock-minsk-process>. Consulta: 12 de febrero de 2017

sustentado sus políticas de sanciones en dichos documentos. En una posición frontal contra la Federación de Rusia se unen la Organización del Tratado del Atlántico Norte y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa en su defensa de la integridad territorial y soberanía de Ucrania.

En los apoyos externos se han podido verificar en los últimos años algunas voces disidentes dentro de países de la Unión Europea en lo que se refiere al mantenimiento de las sanciones a la Federación de Rusia. La voz cantante la ha llevado el Presidente de la República Checa Milos Zeman quien sostiene el reconocimiento de la anexión de Crimea y solicita el levantamiento de las sanciones a la Federación de Rusia. También sectores de la economía y política de Italia, Grecia y Hungría ya no comparten este sistema de sanciones al 100% aunque por el momento se mantiene la unanimidad en los distintos procesos de renovación.

La Administración Trump por otro lado ha encarado el conflicto en Ucrania con renovados bríos, aunque tal vez no tanto por parte del Jefe del Estado sino más bien por parte de sus Departamento de Estado y de Defensa. Asimismo el Presidente norteamericano ha nombrado al ex Embajador de los Estados Unidos en la OTAN, Kurt Volker, Representante Especial de su país para las negociaciones sobre Ucrania. El objeto central es el proyecto de resolución para el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre el despliegue de una misión de mantenimiento de la paz en Ucrania. Por otra parte, el cambio más relevante en el marco de las modificaciones acaecidas en el apoyo de Estados Unidos a Ucrania ha sido la reciente autorización otorgada para abastecer a Ucrania de armas letales defensivas, incluido el sistema de misiles anti-tanques “Javelín”. El ex Presidente Obama invocaba las “ventajas militares” de la Federación de Rusia para no otorgar precisamente ese permiso que, en su visión, podría dar lugar a otra escalada.

Finalmente, a los separatistas no parece afectarles mayormente el paso del tiempo porque ello les permite consolidar sus posiciones militares y el dominio político y económico sobre los territorios bajo su control. Esta consolidación también podría afectar en algún futuro cualquier acuerdo a que se pudiera llegar para la reintegración de estos territorios a Ucrania.