

## ARTÍCULO DE OPINIÓN

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

Miguel Ángel Cúneo\*

En el mes de marzo del corriente año, se cumplieron cuatro años de la anexión de la entonces República Autónoma de Crimea y la Ciudad de Sebastopol por la Federación de Rusia. En primera instancia la anexión se apoyó en una operación militar promovida, según fuentes occidentales, por la Federación de Rusia, aunque los soldados que participaron no tenían identificación. Asimismo se cumple el cuarto aniversario de la ocupación parcial de las regiones de Donetsk y Lugansk ubicadas en Ucrania Oriental por separatistas que, también según fuentes occidentales, habrían sido apoyados por la Federación de Rusia.

En el contexto de este escenario conflictivo, la firma de los denominados Acuerdos de Minsk I y II tuvo su fundamento en sendas cuasi derrotas de las fuerzas gubernamentales ucranianas en los años 2014 y 2015, respectivamente. Si bien el Acuerdo de Minsk II ha sido recogido en una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y, el denominado “Paquete de Medidas para la Implementación de los Acuerdos de Minsk” detalla los pasos a cumplir con vistas a un eventual fin del conflicto<sup>1</sup>, la situación que se mantiene en un nivel de enfrentamiento latente y Ucrania continúa con su territorio cercenado.

Esta situación, además está decir, acontece pese a que en noviembre de 1990 Ucrania y la Federación de Rusia, aún siendo repúblicas integrantes de la ex Unión Soviética, firmaron un acuerdo de reconocimientos recíprocos de fronteras<sup>2</sup> y, en lo bilateral, esto fue confirmado en el Acuerdo de Cooperación y Asociación de 1997<sup>3</sup>. Asimismo, en el año 1994 se firmó el Memorándum de Budapest por el cual Estados Unidos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte garantizaban la inviolabilidad del territorio ucraniano en el marco de la entrega de su armamento nuclear heredado de la ex Unión Soviética<sup>4</sup>.

---

\* 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](mailto:cuneomiguel13@gmail.com)

<sup>1</sup> *Resolution 2202(2015) Adopted by the Security Council at its 7384th meeting*, on 17 February 2015, identificada como S/RES/2202 (2015).

<sup>2</sup> Tratado entre la República Soviética Socialista Federativa Rusa y la República Soviética Socialista de Ucrania del 19 de noviembre de 1990 sobre reconocimiento de fronteras, artículos 1 y 2. Disponible en <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2101641/c1641.pdf> (página 219). Consulta: 1º de abril de 2018.

<sup>3</sup> Tratado de Amistad, Cooperación y Asociación entre la Federación de Rusia y Ucrania firmado en Kiev el 31 de mayo de 1997, artículo 2. Disponible en: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/178648/A\\_52\\_174-ES.pdf?sequence=6&isAllowed=y](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/178648/A_52_174-ES.pdf?sequence=6&isAllowed=y). Consulta: 2 de abril de 2018.

<sup>4</sup> Memorándum de garantías de seguridad en relación con la adhesión de Ucrania al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de fecha 5 de diciembre de 1994 (Artículos 1,2 y 3 de la Parte Dispositiva). Disponible en:

Por consiguiente, la gravedad del escenario que se configura en torno a Ucrania radica no sólo en los aspectos cuasi bélicos que la afectan, sino en los instrumentos internacionales conculcados. De este modo, es necesario abordar sucintamente los aspectos principales del conflicto que se desarrolla en áreas de las regiones de Donetsk y Lugansk, la anexión de Crimea y los Acuerdos de Minsk, para reflexionar en torno al cuadro de situación generado.

Finalmente, cabe aclarar que dada la extensión del texto original de esta presentación, se ha decidido dividirla en dos partes a fin de permitir una lectura ágil de la misma. En esta primera entrega se hará referencia, en particular, a los orígenes del conflicto y a algunos de sus actores principales<sup>5</sup>.

## Los orígenes de la actual situación en Ucrania

En el mes de noviembre de 2013 el entonces Presidente de Ucrania Viktor Yanukovich adoptó la decisión de no suscribir el Acuerdo de Asociación y Cooperación, entre Ucrania y la Unión Europea y estrechar las relaciones con Moscú. Esto marcó el inicio del movimiento popular conocido como la Revolución del Maidan dado que tuvo su epicentro en la Plaza de la Independencia de Kiev, en ucraniano *Maidan Nezalezhnosti*. Dicho movimiento continuó presente en la Plaza de la Independencia de Kiev hasta el mes de febrero de 2014.

Ante la fuga a Rusia del entonces Presidente ucraniano Viktor Yanukovich, la Federación de Rusia, invocando su “responsabilidad de proteger” a los habitantes rusos y rusoparlantes de Crimea, ocupó con fuerzas armadas la península de Crimea, incluida la ciudad de Sebastopol, sede de la Flota del Mar Negro de la Federación de Rusia, en virtud de acuerdos bilaterales<sup>6</sup>. Luego, un referéndum que se realizó el 16 de marzo de 2014, sin tener en cuenta los estándares de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea, le permitió a Moscú “legitimar, desde su perspectiva, su posición” en Crimea. Ésta fue luego formalizada en Moscú el 18 de marzo de 2014 y aprobada por la Asamblea Federal de la Federación de Rusia, el 21 de marzo del mismo año.

Por su parte, el gobierno ucraniano no ofreció resistencia de ningún tipo ante la pérdida de las naves que integraban su Flota del Mar Negro y el retiro de Crimea de aproximadamente 20.000 militares. Pero éste no sería el único frente de conflicto. En el mes de abril del mismo año y frente a los cambios políticos operados en Ucrania, un grupo de separatistas con apoyo de Moscú, según fuentes occidentales, ocupó los edificios administrativos en las ciudades de Donetsk y Lugansk, convocó a referendos en las zonas de ambas regiones y se auto-proclamaron la República Popular de Donetsk y la República Popular de Lugansk. Frente a esta situación el gobierno de Kiev inició la denominada “Operación Antiterrorista” que en los últimos meses ha sido reemplazada según la normativa establecida en la recientemente promulgada Ley de Recuperación de los “Territorios Temporarily Ocupados”.

## Los actores

### *Ucrania*

La disolución de la Unión Soviética en diciembre de 1991, y la posterior formación de sus repúblicas constitutivas en estados independientes y soberanos, fue calificada por Vladimir Putin en el año 2005 como “la más grande catástrofe geoestratégica”. A este calificativo le

---

[http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/44537/A\\_49\\_765%3BS\\_1994\\_1399-ES.pdf?sequence=24&isAllowed=y](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/44537/A_49_765%3BS_1994_1399-ES.pdf?sequence=24&isAllowed=y) . Consulta: 1º de abril de 2018

<sup>5</sup> La segunda parte y final de esta presentación será publicada en el próximo número.

<sup>6</sup> *Partition Treaty on the Status and Conditions of the Black Sea Fleet*. Disponible en: [http://www.self.gutenberg.org/articles/eng/partition\\_treaty\\_on\\_the\\_status\\_and\\_conditions\\_of\\_the\\_black\\_sea\\_fleet](http://www.self.gutenberg.org/articles/eng/partition_treaty_on_the_status_and_conditions_of_the_black_sea_fleet). Consulta: 23 de marzo de 2018

agregó recientemente (marzo de 2018) la expresión “que si pudiera reconstituir a la Unión Soviética, lo haría”.

Del complejo entramado de relaciones forjadas entre Rusia y Ucrania a lo largo de su historia común y como partes de la ex Unión Soviética, la cuestión de la pertenencia de Crimea tiene especial relevancia y fue uno de los primeros conflictos surgidos entre la Federación de Rusia y Ucrania. La firma de un Tratado de Amistad y Cooperación en 1997 parecía haber puesto punto final sobre el tema pero los acontecimientos de finales de 2013 demostraron lo contrario.

No obstante, antes de tales acontecimientos, las relaciones bilaterales contenían temas que ya generaban tensión entre las partes. En este sentido, se puede mencionar las crisis del gas en función tanto de la dependencia de Ucrania del gas ruso para su consumo como de la red de gasoductos que se encuentran en territorio ucraniano, utilizados para el transporte de gas ruso a países de Europa Occidental, incluidos miembros de la Unión Europea. Asimismo, un punto de inflexión en el vínculo desde una perspectiva netamente política fue la Revolución Naranja, que no permitió el triunfo fraudulento de Viktor Yanukovich en las elecciones de noviembre de 2004. La misma, junto con las revoluciones en Georgia y Kirguistán, constituyó el primer llamado de atención para la Federación de Rusia.

Volviendo al contexto propiciado desde finales de 2013, se puede decir que la anexión de Crimea por Rusia y la ocupación de parte de Ucrania Oriental por fuerzas separatistas apoyadas también por Moscú fue el golpe definitivo a las relaciones de Ucrania con la Federación de Rusia. Superada esta primera etapa, en el mes de mayo de 2014 fue electo presidente de Ucrania el empresario Petro Poroshenko, quien ya había desempeñado cargos con los ex Presidentes Viktor Yushenko y Viktor Yanukovich y, actualmente, Ucrania tiene un funcionamiento formal democrático de sus instituciones fundamentales, aunque su Poder Judicial fue objeto de reformas recientes. Desde una perspectiva militar, las Fuerzas Armadas se han consolidado, evitando nuevas pérdidas territoriales. En lo externo se verifica una fuerte alianza con la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte y los países occidentales en general, principales valedores de su distanciamiento de la Federación de Rusia. Finalmente, en lo que hace a la política doméstica, se han iniciado una serie de reformas en el campo económico y en los mecanismos para la lucha contra la corrupción, aunque en este último aún queda pendiente la constitución de una Corte Anticorrupción independiente. Resta también concluir con las reformas económicas y en lo que se refiere a la descentralización del poder mediante modificaciones que impliquen una redistribución de competencias entre el gobierno central y los de las regiones.

#### *Los movimientos separatistas*

La agitación en la región del Donbas, luego de la anexión de Crimea, y la aparición de personas que se auto-eligieron líderes y declararon ambas provincias como Repúblicas Populares tiene su fundamento en las permanentes tensiones que la historia de Ucrania reconoce en las relaciones entre las regiones oriental y occidental. Ello ha sido causado por diferencias de todo tipo entre las regiones. El oportunismo de estos líderes autoproclamados, junto con el desarrollo de los hechos fue alentado y apoyado desde fuera de Ucrania<sup>7</sup>.

A fines de febrero de 2014, luego de meses de protestas masivas en la Plaza de la Independencia de Kiev, el Presidente Viktor Yanukovich abandonó el país con asistencia rusa. Rápidamente se desarrolló un vacío de poder en Ucrania Oriental, su base política. El Partido de las Regiones de Yanukovich se desintegró, seguido de las estructuras de seguridad, politizadas y altamente corruptas. El vacío fue llenado por manifestantes que reclamaban relaciones más estrechas con Moscú o también su absorción por el vecino del norte. La rápida declaración de independencia de Ucrania por parte de Crimea y su subsecuente reincorporación en la

---

<sup>7</sup> 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

Federación de Rusia llevó a los activistas en las regiones del sudeste de Donetsk y Lugansk y a quienes los apoyaban en Rusia a creer que ello podía repetir el escenario en Ucrania Oriental. En lugar de esto se desató una guerra que lleva ya cuatro años y ha provocado un total de aproximadamente 10.300 víctimas entre civiles y militares y 1.600.000 desplazados.

Mientras que la mayoría de las regiones del sudeste de Ucrania resistieron y últimamente reprimieron manifestaciones pro-rusas, los manifestantes, raramente más de unos pocos miles, tomaron edificios del gobierno, cuarteles y arsenales de las fuerzas de seguridad en Donetsk y Lugansk. Hacia el mes de mayo de 2014 la mayor parte de las dos regiones estaban en manos de los separatistas. El día 11 de mayo los auto designados separatistas pro-rusos en Donetsk y Lugansk realizaron dos referendos, no reconocidos ni por Kiev ni por Occidente y declararon la independencia. Inmediatamente después de su elección en mayo, el Presidente ucraniano Petro Poroshenko lanzó, en la zona oriental, una importante operación militar - oficialmente conocida en ese entonces como Operación Antiterrorista<sup>8</sup>.

#### *Federación de Rusia*

Desde el inicio de su etapa como estado independiente luego de la disolución de la Unión Soviética, las relaciones de Rusia con Ucrania nunca fueron fáciles por razones históricas, sociales, económicas, estratégicas, etc. Entre los temas que más han tensionado el vínculo se encuentra la cuestión de Crimea y la primera gran crisis que tuvo lugar ya en el año 1993. En esa ocasión y con fecha 22 de julio el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas declaró que la resolución del Parlamento ruso sobre Sebastopol violaba la Carta de las Naciones Unidas y el Tratado ruso-ucraniano que establece las fronteras comunes<sup>9</sup>. Ante la decisión de Ucrania de devolver las armas nucleares estratégicas que habían quedado en su territorio de contar con suficientes garantías para su seguridad se firmó, en el año 1994, el ya mencionado Memorándum de Budapest por la Federación de Rusia, Estados Unidos, el Reino de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Ucrania. En ese mismo documento se garantizó la soberanía, independencia, integridad territorial y sus fronteras existentes a la disolución de la Unión Soviética.

A nivel bilateral en el año 1997 se firmó un Tratado de Amistad, Cooperación y Asociación en el cual la Federación de Rusia reconoció la independencia, soberanía e integridad territorial de Ucrania y sus fronteras existentes al momento de la disolución de la ex Unión Soviética. También se acordó el reconocimiento a Rusia de la ciudad de Sebastopol como sede de la Flota rusa del Mar Negro, recogido en diversos documentos<sup>10</sup>. No obstante, como se dijo en el sub-apartado anterior, tales acuerdos fueron irrespetados.

Por otra parte, y como también se referenció con anterioridad, permanecen vigentes como problemáticas la dependencia energética de Ucrania con respecto al gas ruso así como el envío del mismo a los países de la Unión Europea a través de los gasoductos ucranianos. Ambas cuestiones han sido causales de tensión en el vínculo bilateral durante el siglo XXI.

---

<sup>8</sup> Cúneo, M. A. (2015), *Las revoluciones en Ucrania: 2004-2013/2014*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Disponible en: [http://www.cari.org.ar/pdf/revoluciones\\_ukrania.pdf](http://www.cari.org.ar/pdf/revoluciones_ukrania.pdf) . Consulta: 20 de abril de 2018

<sup>9</sup> Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas del 20 de julio de 1993. Disponible en: [http://www.un.org/en/sc/repertoire/93-95/Chapter%208/EUROPE/93-95\\_8-22-UKRAINE.pdf](http://www.un.org/en/sc/repertoire/93-95/Chapter%208/EUROPE/93-95_8-22-UKRAINE.pdf). Consulta: 13 de enero de 2018

<sup>10</sup> Los documentos son: *Agreement between the Russian Federation and Ukraine on the Parameters of the Division of the Black Sea Fleet*, *Agreement between the Russian Federation and Ukraine on the status and Conditions of the Presence of the Russian Federation Black Sea Fleet on the territory of Ukraine* and *Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Ukraine on Payments associated with the Division of the Black Sea Fleet and Its Presence on the Territory of Ukraine*.

Finalmente, la Revolución Naranja (noviembre-diciembre 2004) y la presunción rusa de una importante participación occidental en la idea y desarrollo de la misma, junto con movimientos en otros países ex integrantes de la Unión Soviética despertaron sospechas en Moscú sobre los cambios que podrían sobrevenir en su entorno inmediato. Ello tanto en lo político (establecimiento de gobiernos democráticos) como con sus nuevas alianzas estratégicas (futuras memberships en la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte). Asimismo, tiempo después, la Revolución del Maidán fue la gota que colmó el vaso. Los cambios políticos introducidos por ese movimiento dieron como resultado, en primer lugar, la anexión por parte de la Federación de Rusia de Crimea y *a posteriori* su amplio apoyo a los movimientos separatistas en las regiones de Donetsk y Lugansk.

En las gestiones para la solución del conflicto en Ucrania Oriental, y no obstante haber suscripto los Acuerdos de Minsk, Rusia se considera garante de los mismos y no parte de ellos. Considera que la cuestión de Ucrania Oriental es un tema que debe ser negociado entre el Gobierno de Ucrania y los separatistas, dado que se trata de un conflicto “civil interno” de Ucrania. Incluso, como aporte ruso en búsqueda de una solución pacífica se puede señalar la propuesta efectuada por el Presidente Vladimir Putin en una conferencia de prensa en la República Popular de China en septiembre de 2017, de desplegar una misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas exclusivamente para vigilar la línea de contacto entre las fuerzas ucranianas y los separatistas. Actualmente esta iniciativa se encuentra en negociación con Ucrania y sus aliados occidentales que intentan darle a dicha misión un mandato mucho más amplio.

#### *Estados Unidos*

A diferencia de lo ocurrido durante la Revolución Naranja, los Estados Unidos brindaron desde un principio un apoyo pleno y abierto a la Revolución del Maidán. Concluida ésta y conjuntamente con la Unión Europea se volcaron en un apoyo múltiple a los distintos procesos de reformas iniciados por Ucrania en los campos militar, económico, social y en la lucha contra la corrupción. De esa forma inició su intento de disputarle a Rusia su influencia en uno de los países que Moscú considera parte inalienable de su propia esfera de seguridad.

En cuanto al proceso de paz, Estados Unidos no es suscriptor de los Acuerdos de Minsk ni es miembro del denominado Grupo de Normandía<sup>11</sup>, pero prestó todo su apoyo a Ucrania desde el inicio de la Revolución. Al mismo tiempo sigue manteniendo un canal de negociación directo y abierto con Rusia. En este sentido, durante la presidencia de Barack Obama, el Vicepresidente Joe Biden era el punto focal de la Casa Blanca y la Sra. Victoria Nuland Secretaria de Estado Asistente para Europa y Eurasia lo era en representación del Departamento de Estado. Actualmente, el negociador de Estados Unidos con la Federación de Rusia es el ex Embajador de ese país ante la Organización del Tratado del Atlántico Norte, Kurt Volker y dos temas dominan la agenda. En primer lugar la decisión de Estados Unidos de proveer “armas letales defensivas” a las fuerzas del gobierno ucraniano que se enfrentan con los separatistas en Ucrania Oriental. En segundo lugar, las negociaciones sobre un proyecto de resolución para presentar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre el despliegue de una misión de mantenimiento de la paz en Ucrania Oriental. La cuestión principal en negociación es su mandato en cuanto a su amplitud y alcance. Finalmente, Estados Unidos, en consonancia con las medidas adoptadas por la Unión Europea, ha impuesto sanciones económicas y financieras no sólo a empresas rusas sino también a altos dirigentes políticos vinculados al Presidente Vladimir Putin, tanto por apoyar a los rebeldes en Ucrania Oriental como por la anexión de Crimea.

---

<sup>11</sup> También conocido como *Format Normandie* o *Normandy Four*, es Grupo formado por Alemania, Francia, la Federación de Rusia y Ucrania. Es resultado de una invitación del ex Presidente François Hollande, quien formuló la invitación en la región de Normandía en el año 2014.