

El conflicto de Ucrania en el contexto de los acuerdos de Minsk

El presidente ruso Vladimir Putin ordenó este lunes al ejército ruso “mantener la paz” en los territorios separatistas prorrusos de Ucrania, luego de reconocer la independencia de las “repúblicas populares” de Donetsk y Lugansk. Mediante dos decretos, el presidente ruso pide al ministerio de Defensa que “las fuerzas armadas de Rusia ejecuten funciones de mantenimiento de la paz en el territorio”, generando de inmediato airadas reacciones de las autoridades de los Estados Unidos, Unión Europea y particularmente la OTAN, que reclaman el incumplimiento de los acuerdos de Minsk. Ante ello, resulta necesario recordar el contexto y los alcances de esos acuerdos.

La guerra del Donbás se originó en noviembre de 2013, cuando miles de manifestantes protestaron en Kiev contra la decisión del presidente ucraniano, Víktor Yanukóvich, de suspender la firma de los acuerdos de asociación y libre comercio con la Unión Europea. Las protestas nacionalistas y europeístas provocaron la destitución de Yanukóvich y, a su vez, el levantamiento de las comunidades rusas de la península de Crimea y del este de Ucrania. Rusia aprovechó la situación para anexionarse Crimea en marzo de 2014 y apoyar a las milicias separatistas de Donetsk y Lugansk.

El avance del conflicto precipitó las negociaciones diplomáticas. La primera iniciativa fue el Grupo de Contacto Trilateral sobre Ucrania. Este grupo se formó tras la elección de Petró Poroshenko como presidente ucraniano y aglutinó a delegados de Ucrania, Rusia y la OSCE. Poroshenko impulsó un plan de paz que promovía el fin de los combates, la liberación de los rehenes, la amnistía de los combatientes y una descentralización que asegurara el autogobierno y las elecciones en las provincias del Donbás. La propuesta contaba con el beneplácito de Moscú, aunque condicionaba su respaldo a la presencia de los rebeldes prorrusos en las conversaciones.

Pese a la oposición inicial de Kiev, el Grupo de Contacto Trilateral tuvo sus primeras reuniones con los separatistas a finales de julio en Minsk, capital de Bielorrusia, para cesar las hostilidades. Esto se consiguió en septiembre de 2014 con la firma del Protocolo de Minsk. El documento constaba de doce partes y se asemejaba al plan de Poroshenko. Sin embargo, ambas partes violaron el alto al fuego durante las semanas posteriores, lo que obligó a redactar un memorándum que aclarase la implementación del pacto. Este memorándum incluía la creación de una zona desmilitarizada en la frontera o la retirada del armamento pesado ruso. Posteriormente, el estallido de la segunda batalla del Aeropuerto Internacional de Donetsk, que fue un enfrentamiento entre militares proucranianos de las fuerzas gubernamentales (luego nombrados *cyborgs*) e insurgentes separatistas asociados con la República Popular de Donetsk en el Aeropuerto Internacional de Donetsk el 26 de mayo de 2014 y que se prolongó de forma intermitente hasta febrero de 2015, acabó con las esperanzas de detener los combates.

En busca de alternativas, la fórmula escogida para retomar las conversaciones fue el Cuarteto de Normandía. Este grupo, formado por Rusia, Ucrania, Francia y Alemania, guio las negociaciones que desembocaron en la firma del Minsk II en febrero de 2015. El nuevo pacto contaba con trece partes y profundizaba las disposiciones del anterior. La aprobación del Minsk II detuvo los combates más sangrientos en el frente, pero las interpretaciones contrapuestas de rusos y ucranianos han dificultado su aplicación.

El primer acuerdo, del 2014 y conocido como Protocolo de Minsk, pretendía detener la contienda de forma inmediata, mientras que el Minsk II surgió como respuesta ante el fracaso del primero en obtener la paz. El texto del protocolo consiste en doce puntos:

- Asegurar un alto al fuego bilateral inmediato.
- Garantizar la supervisión y verificación del alto al fuego por la OSCE.
- Una descentralización del poder, incluso a través de la aprobación de una ley ucraniana sobre «arreglos provisionales de gobernación local en algunas zonas de los Óblasts (regiones) de Donetsk y Lugansk».
- Asegurar la monitorización permanente de la frontera ruso-ucraniana y su verificación por la OSCE, a través de la creación de zonas de seguridad en las regiones fronterizas entre Ucrania y la Federación Rusa.
- Liberación inmediata de todos los secuestrados y de todas las personas detenidas ilegalmente.
- Una ley sobre la prevención de la persecución y el castigo de las personas relacionadas con los hechos que han tenido lugar en algunas áreas de los Óblasts de Donetsk y Lugansk, excepto en los casos de delitos que sean considerados graves.
- La continuación del diálogo nacional inclusivo.
- Toma de medidas para mejorar la situación humanitaria en la región de Donbass.
- Garantizar la realización anticipada de elecciones locales, en conformidad con la ley ucraniana (acordada en este protocolo) sobre «los arreglos provisionales de gobierno local en algunas áreas de los Óblasts de Donetsk y de Lugansk» («ley sobre el estatuto especial»).
- Retirada de los grupos armados ilegales, equipo militar, así como de los combatientes y de los mercenarios de Ucrania.
- Aprobación del programa de recuperación económica y reconstrucción de la región de Donbass.
- Garantizar la seguridad personal de los participantes en las negociaciones.

Luego, en un protocolo suplementario, se agregó lo que sigue:

- Remoción de todo el armamento pesado, 15 km detrás de la línea de contacto, por parte de cada lado del conflicto, para crear una zona desmilitarizada de 30 km.
- Prohibición de las operaciones ofensivas.
- Prohibición de los vuelos de aviones de combate sobre la zona de seguridad.
- Retirada de todos los mercenarios extranjeros de la zona de conflicto.
- Configuración de una misión de la OSCE para supervisar la aplicación del Protocolo de Minsk.

El segundo pacto contó con la mediación de Francia y Alemania y la ratificación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Además del alto al fuego, el acuerdo promulgaba la concesión de un estatus especial a las regiones de Donetsk y Lugansk y la retirada de las tropas y del armamento ruso. Sin embargo, las discrepancias en las interpretaciones del acuerdo fueron dificultando su cumplimiento desde el comienzo. Sus disposiciones fueron las siguientes:

- Alto el fuego inmediato y completo en determinados distritos de las provincias ucranianas de Donetsk y Lugansk.
- Retirada de todas las armas pesadas por ambos lados, a distancias iguales, con el objetivo de la creación de una zona de seguridad. Este proceso será asistido por la OSCE con el apoyo del Grupo de Contacto Trilateral.

BOLETÍN INFORMATIVO Y DE ANÁLISIS N° 06-2022 Hoja N° 2

- El efectivo seguimiento y verificación del alto el fuego y de la retirada de las armas pesadas por la OSCE.
- En el primer día después de la retirada, el diálogo se iniciará sobre las modalidades de realización de elecciones locales, en conformidad con la legislación de Ucrania y la Ley de Ucrania «sobre la orden temporaria de autonomía local en determinados distritos de las provincias de Donetsk y Lugansk», y también sobre el futuro de estos distritos, sobre la base de la ley antes mencionada.
- Sin demoras, pero no más tarde de 30 días a partir de la fecha de firma del documento, la resolución tiene que ser aprobada por el Parlamento de Ucrania, indicando el territorio que se encuentra bajo el régimen especial en conformidad con la ley «sobre la orden temporaria de autonomía local en determinados distritos de las provincias de Donetsk y Lugansk», basada en la línea establecida por el Memorando de Minsk del 19 de septiembre de 2014.
- Proporcionar indulto y amnistía a través de la promulgación de una ley
- Proporcionar la liberación y el intercambio de todos los rehenes y las personas retenidas ilegalmente, con base en el principio de «todo para todos».
- Proporcionar, con seguridad, el acceso, la entrega, el almacenamiento y la distribución de la ayuda humanitaria a los necesitados, sobre la base de un mecanismo internacional.
- Definir las modalidades de un pleno restablecimiento de las relaciones sociales y económicas, incluidas las transferencias sociales, como los pagos de pensiones y otros pagos. Con este objetivo, Ucrania restaurará la gestión sobre el segmento de su sistema bancario en los distritos afectados por el conflicto, y, posiblemente, se establecerá un mecanismo internacional para aliviar este tipo de transacciones.
- Restaurar al gobierno de Ucrania el control de la frontera del estado en toda la zona de conflicto.
- Retirada de todas las formaciones armadas extranjeras, equipo militar, y también mercenarios desde el territorio de Ucrania bajo la supervisión de la OSCE. Desarme de todos los grupos ilegales.
- La reforma constitucional en Ucrania, con una nueva Constitución que entre en vigor a finales de 2015. El elemento clave de la cual es la descentralización (teniendo en cuenta las peculiaridades de determinados distritos de las provincias de Donetsk y Lugansk, de acuerdo con los representantes de estos distritos), y también la aprobación de legislación permanente sobre la situación especial de determinados distritos de las provincias de Donetsk y Lugansk.
- Con base en la Ley de Ucrania «sobre la orden temporaria de autonomía local en determinados distritos de las provincias de Donetsk y Lugansk», las cuestiones relacionadas con las elecciones locales serán discutidas y acordadas con los representantes de los distritos particulares de las provincias de Donetsk y Luhansk en el marco del Grupo de Contacto Trilateral. Las elecciones se celebrarán de conformidad con las normas pertinentes de la OSCE y serán supervisadas por la OSCE/OIDDH (Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos).
- Intensificar el trabajo del Grupo de Contacto Trilateral incluso mediante el establecimiento de grupos de trabajo sobre la aplicación de los aspectos pertinentes de los acuerdos de Minsk.

Los Acuerdos de Minsk no son populares en Ucrania: apenas un 12% de la población apoya su implementación. El estatus especial de Donetsk y Lugansk resulta sensible para el Gobierno ucraniano, que quiere restablecer su control sobre estos territorios antes de otorgarles un mayor autogobierno. Rusia, por el contrario, considera que no es parte directa del conflicto y que, por tanto, no está obligada



a cumplir con los pactos.

Moscú, además, sostiene que los acuerdos comprometen a Kiev a proporcionar una amplia autonomía a las regiones del Donbás. También pretende que los separatistas cuenten con representación en el Parlamento ucraniano, pudiendo vetar las decisiones de Kiev en política exterior. A pesar de estas desavenencias, los líderes occidentales ven estos acuerdos como el punto de partida para encontrar una solución al conflicto entre Rusia y Ucrania. Nadie conoce los planes de Putin para Ucrania, pero si se decide a invadir tiene tres grandes opciones: limitarse a conquistar determinados territorios, lanzar una guerra total que asedie Kiev y desintegre al Ejército ucraniano, u ocupar el país imponiendo un Gobierno leal al Kremlin.

Si Rusia se decide a invadir masivamente Ucrania, el Ejército ucraniano apenas tendría posibilidades de detener la ofensiva. Moscú ya ha movilizado más de 130.000 soldados en la frontera y continúa enviando refuerzos. Además, la OTAN ha confirmado que no intervendría para ayudar a Kiev frente a un ataque y la respuesta de la Unión Europea se limitaría a las sanciones. Sin embargo, para Putin resultaría difícil iniciar una ofensiva masiva y justificarla ante el mundo. Asimismo, la ocupación del país para reinstalar un gobierno leal al Kremlin (debe recordarse que el actual presidente llegó al cargo mediante la destitución forzada de su antecesor, que era pro ruso), resulta igualmente compleja de implementar salvo que luego de una deterioro progresivo y extendido de la situación posibilitar aquello en un plazo algo más extenso. Es por ello, que la estrategia del uso limitado de las fuerzas disimulada como una acción en búsqueda de la paz y estabilidad del Donbas luego de reconocer la independencia de las autodenominadas Repúblicas Populares de Donetsk y Lugansk, aparece como la mejor alternativa para la consecución de los objetivos rusos.