
UCRANIA. LA PATRIA DIVIDIDA

LOS HECHOS QUE DESENCADENAN LA CRISIS

A finales de 2013, la Unión Europea (UE) ultimaba la negociación de un acuerdo de *partenariado* y asociación con Ucrania, de contenido similar a los de este tipo concluidos desde Bruselas con otros países del antiguo bloque del Este. La idea era formalizar solemnemente la firma del mismo, igual que los preparados con Moldavia, Armenia... en la cumbre europea que la Unión celebraría con los países del vecindario Este en Vilnius, en noviembre de 2013. El cambio de actitud en la posición del gobierno ucraniano se debía en buena medida a la presión ejercida durante meses por la Federación Rusa sobre el gobierno prorruso de Yanukóvich en Kiev. La aspiración de Rusia, de su Presidente Vladimir Putin, era incorporar estos países a su iniciativa de unión aduanera euroasiática, y el dilema planteado a causa de aquellas presiones oscilaba entre intensificar la relación con Moscú o con Bruselas.

Lejos de verse como una derrota diplomática y aceptado el resultado de la voluntad del gobierno ucraniano (de súbito cambio, igual que Armenia, por idéntica presión) en algunas cancillerías europeas se respiró el alivio por la decisión, habida cuenta de las duras consecuencias económicas que la elección de la vía europea por Ucrania habría tenido para la UE; junto a ello, se percibía el desasosiego institucional por el rechazo político al proyecto europeo que tal negativa encerraba.

Los descontentos con la decisión del gobierno de Yanukovich comienzan las protestas en la plaza Maidán (Independencia) de Kiev. Al mismo tiempo, el gobierno ucraniano inicia negociaciones con Moscú para integrarse en la unión aduanera euroasiática.

Durante este período, miembros destacados de la academia rusa criticaban la actitud ambivalente de Yanukóvich que jugaba con Rusia y con la UE para obtener lo mejor de cada uno de ellos.

Las protestas en Maidán van *in crescendo* con la irrupción de elementos violentos que rompe a finales de enero. De acuerdo con el gobierno ruso, tales protestas venían impulsadas por Estados Unidos y una genérica "influencia europea" que se concretaba en la financiación de algunos Estados miembros de la UE a partidos políticos opositores (al líder opositor V. Klitschko por parte de Alemania, por ejemplo).

El gobierno de Kiev reprime de forma violenta las protestas, lo que provoca varias víctimas, y aparecen en esas protestas elementos nacionalistas de extrema derecha que dan lugar a una escalada en las revueltas.

En este punto, la UE mediará en la crisis a través de una delegación compuesta por los ministros de exteriores de Francia, Alemania y Polonia, quienes llegarán a un acuerdo entre gobierno y oposición ucranianos el 21 de febrero. Según el mismo, las partes se comprometían a volver a la Constitución de 2004, menos presidencialista que la vigente, y a convocar elecciones formando un gobierno inclusivo de las diferentes etnias y minorías presentes en Ucrania.

Apenas 24 horas después del acuerdo, elementos violentos derrocan a Yanukóvich, probablemente aprovechando la retirada de apoyo personal por parte de Moscú. Su propio partido, el Partido de las Regiones, le da la espalda aunque sin llegar a iniciar el preceptivo proceso de *impeachment* en la Rada ucraniana. La primera medida de este nuevo gobierno golpista será la supresión de la ley de protección de lenguas nacionales en Ucrania; ley que afecta al uso del ruso hablado en Crimea y partes del este del país. Este nuevo gobierno, sorpresivamente encuentra el reconocimiento por parte de la UE, pese a romper con el acuerdo durante negociado horas antes. También es paradójico que Rusia, cuyos representantes rechazaron suscribir el acuerdo de 21 de febrero, posteriormente lo invocaran y consideraran su respeto como requisito para cualquier



**Natividad Fernández
Solo**

*Catedrática (acreditada)
Derecho Internacional
Público y Relaciones
Internacionales
Universidad de Zaragoza*



negociación posterior. El modo de acceder al poder y sus primeras medidas justificarán la toma de posición del presidente ruso, Vladimir Putin, quien declarará su voluntad de protección a la población rusoparlante de Crimea. Con esta finalidad declarada, la presencia creciente en las calles de las tropas rusas estacionadas en Sebastopol y en el resto de la península ucraniana, más otras llegadas de la Federación Rusa, enardecen a la población crimea prorrusa que elige nuevo gobierno, aprueba una declaración de independencia el 6 de marzo y eleva la petición de un referéndum de anexión a Rusia en fecha que se adelantará para, finalmente, celebrarse el día 16 de marzo de 2014. Los resultados, como cabía esperar, arrojan un 96,77% de votos favorables a la adhesión de Crimea a Rusia, pese al recelo de la población tártara de la península, de los que votó un 40%. Desde la lógica rusa, dudosa desde un punto de vista del Derecho internacional, la anexión es legalmente posible una vez proclamada la independencia de Crimea y concluido un tratado bilateral al respecto, tal y como contempla la Constitución de la Federación Rusa. De este modo, se pretendía frenar la inminente queja internacional que se habría producido en caso de introducir enmiendas legislativas que autorizasen a la Federación Rusa a anexionarse territorio de otros estados sin el consentimiento de estos.

Consumada la secesión y posterior anexión a Rusia, la reacción internacional ha sido de aceptación *de facto*, pues se han impuesto tibias sancio-



nes a la potencia anexionista pero se negocia, no para una vuelta al *statu quo ante*, sino para evitar extensión de esta corriente expansionista a otras zonas de Ucrania.

En concreto, el 6 de abril comienza un ataque coordinado a los locales de las sedes administrativas de las ciudades de Donetsk, Járkov y Lugansk, liderado por fuerzas prorrusas que buscan igual trato que el dispensado a Crimea, y piden al Presidente Putin "envío de fuerzas de paz rusas para detener los crímenes de los nuevos inquilinos neofascistas del gobierno de Kiev"¹, a quienes no

reconocen. Sin embargo, no cuentan con el mismo apoyo popular existente en Crimea. Una semana después y con los incidentes extendidos a otras ciudades del este del país, las fuerzas especiales ucranianas inician una operación especial para recuperar el control (en Slavyansk y Kramatorsk) duramente criticada por Moscú, quien pide la condena de las acciones a la ONU. Las acciones van escalando en nivel de violencia y de víctimas. En estas condiciones tendrán lugar sendos *referenda* secesionistas el 11 de mayo, no reconocidos como válidos por las condiciones de celebración, y que arrojan porcentajes en torno al 90% de apoyo a la autodeterminación. Tan solo el presidente ruso declara respetar la voluntad de la población de esas regiones, pero manifiesta que son ucranianas y que su estatus debe negociarse con el gobierno de Kiev.

El 24 de mayo, las dos regiones formaban un nuevo Estado, *Novorossiya*, al que se proponen incorporar otras seis regiones de Ucrania: Dnepropetrovsk, Zaporozhie, Odesa, Nikoláev, Jersón y Járkov.

Finalmente, el 25 de mayo se celebraron elecciones presidenciales en Ucrania que dieron como vencedor al multimillonario Piotr Poroshenko con casi el 60% de los votos. Este resultado manifiesta el claro desencanto de la población con el partido

de la ex primera ministra, Yulia Timoshenko, con apenas un 13% de los votos. Aunque las fuerzas separatistas en el este del país impidieron que la votación se desarrollara con normalidad en la zona, aceptan negociaciones con el nuevo Gobierno, con la condición de que se desarrollen en presencia de mediadores y, tan solo para discutir el intercambio de rehenes y la retirada de las tropas ucranianas de la región. El nuevo líder de Ucrania rechaza la anexión de Crimea por parte de Rusia.

El que las peticiones de anexión a Rusia por la región del *Donbass* hayan sido ignoradas por Moscú, y la retirada de fuerzas rusas de la frontera con Ucrania, son factores que abren la puerta a una solución negociada de la crisis.

ANÁLISIS GEOPOLÍTICO Y CONSECUENCIAS PARA LAS PARTES IMPLICADAS

El movimiento consumado hasta ahora coloca a Rusia en una posición de mayor dominio en el área del espacio postsoviético, con una vocación que se ha calificado de neoimperialista. La federalización de Ucrania consolidaría su control sobre una buena parte de territorio ucraniano; pero del resultado de las elecciones presidenciales no parece que vaya a seguirse esta vía. A largo plazo, una actitud agresiva por parte de Rusia puede acarrearle problemas de aislamiento internacional e incluso volverse contra ella, pues las revueltas territoriales separatistas pueden estallarle en el ámbito doméstico y su legitimidad para atajarlas ha quedado irremediabilmente lastrada.

Los instrumentos de presión por parte de Rusia se han cifrado en la autorización por el Consejo de la Federación, ilimitada en tiempo y espacio, para usar la fuerza militar, en el despliegue controvertido de fuerzas rusas a lo largo de la frontera con Ucrania, en la incitación al separatismo a través de la televisión pública rusa y en la explotación del descontento entre la población ucraniana por la situación económica y social.



Probablemente para evitar la condena de otros países de los que depende su modernización, Rusia mantiene su negativa a reconocer que los alzados en las ciudades del este de Ucrania sean fuerzas rusas. Destacados analistas han considerado que se trata más bien de fuerzas locales que de forma indirecta cuentan con el apoyo ruso a través de inteligencia o de algún tipo de financiación, con la finalidad de desestabilizar más al país y conseguir cesiones por parte de las autoridades ucranianas.

Para Ucrania, la crisis ha puesto de manifiesto la descomposición preexistente de un Estado que no

licada posición geográfica puede suponer un revertimiento de la situación en caso de mejorar la posición de las fuerzas ucranianas o de una poco probable integración con la UE. La independencia proclamada puede ser ilusoria estando en manos de un gobierno ruso que ha ido recortando todos los rescios de autonomía de sus demarcaciones administrativas. Por otro lado, una Rusia en recesión tampoco será el mejor compañero de viaje para su crecimiento económico y su estabilidad.

Como en toda situación de crisis o conflicto, de las revueltas en Ucrania y la anexión por Ru-

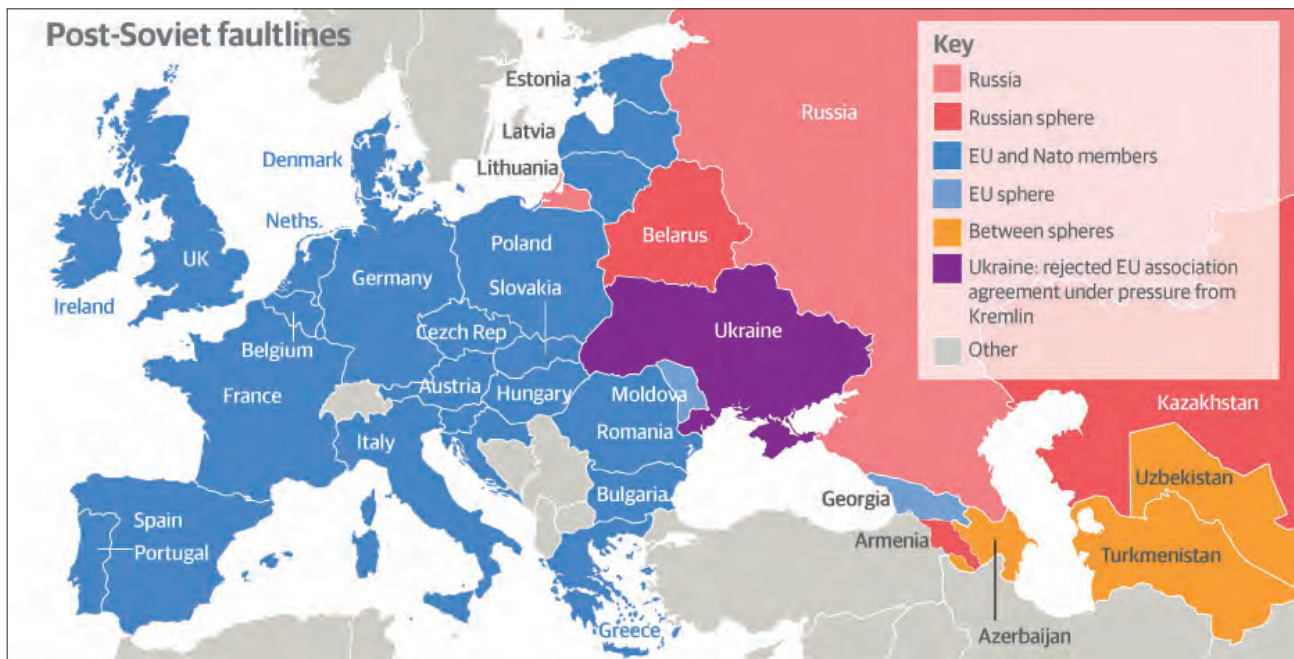


ha sabido consolidarse desde su independencia y del que se han beneficiado unos pocos oligarcas corruptos que, de acuerdo con los cargos políticos, han esquilado el país y lo han hecho dependiente, y por tanto vulnerable, respecto a la ayuda exterior, rusa o europea. Las perspectivas podrían apuntar a una guerra civil si consideramos que las fuerzas prorrusas son ucranianas, a una división del país o a realizar concesiones importantes en la futura Constitución a las pretensiones de las regiones separatistas en cuanto al modelo de Estado.

Para Crimea, el resultado sería ideal, pero su de-

sia de Crimea aparecen vencedores y perdedores pero no nítidos. Los beneficios y costes se reparten de forma desigual.

Ucrania aparece como la gran, pero no única, perdedora. Su acuerdo de 2010 con Rusia para el suministro de gas, con un descuento de \$100 por cada 1.000m³, a cambio del uso de la base naval de Sebastopol, sede de la flota rusa en el mar Negro, ha terminado con la anexión por Rusia también de esta localidad. Ahora la Federación Rusa amenaza con no suministrar más gas a Ucrania, lo que significa a Europa, si Kiev no comienza



a pagar la enorme deuda acumulada con Moscú (unos 3.000 millones de dólares). Con estilo más dialogante, Rusia se ofrece a mantener las reducciones de precios a cambio de concesiones a las regiones con población de origen ruso.

Además, Ucrania ha perdido las reservas críneas de gas y petróleo cuyo valor oscila entre los 800 y los 1.200 millones de dólares. Sin embargo, no se contabiliza en esta cifra las reservas de los yacimientos marinos sin explotar. El impacto de la pérdida se extiende a las aguas territoriales y la plataforma continental de Crimea.

Está por evaluar la posible pérdida de equipos militares ucranianos que se han quedado en Crimea y Sebastopol. El valor de la flota se estima en \$1.700 millones, pero Moscú asegura que devolverán los equipos militares de las unidades que se mantengan fieles a Kiev. Se trata de 70 buques de la flota ucraniana y de la flota de aviones². La devolución de equipo militar y armamento a Ucrania desde Crimea queda, no obstante, suspendida tras la ofensiva de mediados de abril contra las milicias prorrusas en el este del país. Por tanto, la cuantía definitiva está todavía por determinar y el asunto podría terminar con una demanda ante la Corte Marítima Internacional. Otros bienes en la región han sido nacionalizados por las nuevas autoridades críneas, como edificios y propiedades del gobierno de Kiev, empresas agrícolas e industriales, infraestructuras para el turismo y siete puertos. En casos de sucesión de Estados la valoración se realiza de mutuo acuerdo y se establecen compensaciones que, de momento, no han llegado para esta separación-anexión.

El coste para Rusia puede considerarse como una inversión en el territorio anexionado, pues ha

duplicado la pensión a los beneficiarios crimeos y ha igualado el salario a los trabajadores públicos (unos 140.000) con los rusos. También ha prometido la construcción de nuevas infraestructuras que han de beneficiar a la población de la península pero, sobre todo, a Moscú al favorecer la comunicación con Rusia, principalmente a través de un puente multimodal.

Como aspecto negativo, Rusia habrá de asumir una menor inversión internacional en su territorio y un menor crecimiento económico que no será de un 2,5% sino menor a un 1% en 2014. De momento, y una vez iniciados los enfrentamientos entre el ejército ucraniano y las milicias populares en el este de Ucrania, el mercado bursátil ruso sufrió una caída de casi el 3% que vino a sumarse a la caída del rublo desde el inicio de las revueltas en Crimea. El agravamiento paulatino de los enfrentamientos con la utilización de armas y material pesado solo puede empeorar la situación, si el Presidente electo no consigue negociar el final de los mismos.

las primeras reacciones procedió de Polonia y Lituania solicitando la convocatoria, en virtud del artículo 4 del Tratado de Washington, de los aliados; lo que puede sorprender, pues dichos países no han sido objeto de agresión. Básicamente si-



IMPLICACIONES PARA ESPAÑA, PARA LA UNIÓN EUROPEA, LA OTAN, LAS RELACIONES CON RUSIA Y CON ESTADOS UNIDOS

La crisis, sea cual sea su desenlace final, ha tenido ya su impacto sobre las relaciones entre los actores internacionales involucrados de una u otra forma.

La crisis de Ucrania ha conseguido volver a colocar a la OTAN nuevamente en escena. Una de

guiendo las pautas de estos países y apoyados por Estados Unidos, la Alianza ha previsto la realización de ejercicios en territorio fronterizo con la Federación Rusa, en Polonia, Rumanía y países bálticos. También se comprometió el envío de dieciocho F-16 a Polonia en junio de 2014. Se han desplegado aviones de alerta temprana AWACS que realizan patrullas en el espacio aéreo de Polonia y Rumanía y se prevé su incremento a lo lar-

go de las fronteras orientales de la Alianza. En concreto, dentro de la misión de policía aérea de la OTAN de protección de los países bálticos, como reacción a la situación en Ucrania, la Alianza decidió reforzar la misión triplicando el número de aviones aliados participantes³.

Dada cierta división de criterios en su seno, la OTAN no ha podido coordinar una clara respuesta ante la Federación Rusa. Algunos aliados son más proclives a la línea dura, como Polonia, los países bálticos, Noruega, Reino Unido y Estados Unidos; a ellos se han sumado Luxemburgo y Suecia. Otros por el contrario mantienen posiciones más dialogantes, como Francia, España, Alemania, Turquía o Italia. Presionados por los países del Este y para darles confianza, la OTAN propone la adopción de medidas "para disuadir y aportar una defensa colectiva ante una eventual agresión contra un aliado"⁴. En las zonas Este de la Alianza se prevé un incremento de inteligencia, observación y reconocimiento. Igualmente, se decide, entre otras medidas, desplegar activos y equipos para fines de entrenamiento y ejercicios, realizar vuelos de patrulla marítima en los extremos orientales de la Alianza, desplegar agrupaciones navales permanentes de la OTAN, y medios terrestres de defensa aérea en territorios orientales, actualizar el plan de contingencia para la defensa de Polonia y países bálticos y desarrollar nuevos planes para Bulgaria y Rumanía. Los aliados, sin embargo, discrepan en el enfoque a dar a tales medidas: de confrontación o de reducción de la escalada. La división se hace extensiva a las posiciones acerca de la cooperación militar con Rusia.

A su vez, este ambiente se proyecta también en la Unión Europea, cuyos Estados miembros tienen diferentes intereses y, por tanto, diferentes políticas hacia Rusia. El recordatorio del presidente Putin acerca de los posibles problemas de suministro de energía si Ucrania cierra el paso o se queda con

el gas destinado a países de la UE era innecesario, por el peso del elemento energético en las relaciones UE-Rusia. Esto ha determinado que en Bruselas se hayan decidido sanciones contra Rusia, pero estas han sido benevolentes y de escaso impacto económico y político. Igualmente se han adoptado medidas de apoyo a Ucrania, a Moldavia y Georgia, y de no reconocimiento de la anexión de Crimea. Asimismo, se valora el lanzamien-



to de una misión PCSD en Ucrania, probablemente de la modalidad reforma del sector de seguridad en los ámbitos policial y de justicia.

Como ocurrió con ocasión de la guerra de Irak en 2003, la división interna europea ha de tener un reflejo sobre las relaciones con los Estados Unidos y con la Federación Rusa. Los primeros muestran todo el apoyo posible a los países OTAN más furibundamente anti rusos (se habla de la implicación de mercenarios de la empresa *Greystone*, y los medios rusos sorprendieron el viaje de incógnito del jefe de la CIA estadounidense, John Brennan, a Kiev para entrevistarse con responsables de la seguridad); desde Moscú se cultivan las relaciones, principalmente con Berlín. El resultado en ambos casos es el debilitamiento de Europa como sujeto internacional con capacidad de influencia.

Aunque la crisis podría parecer prácticamente irrelevante para España, la pertenencia a la OTAN y a la UE obliga a determinadas medidas y también a manifestar una posición en dichos foros.

Desde las primeras reuniones de coordinación, España ha manifestado una posición prudente hacia Rusia, como se puso de relieve en la visita a España del ministro ruso de Asuntos Exteriores en su entrevista con el ministro García Margallo, el 5 de marzo. Los intereses económicos y turísticos de España con Rusia y la falta de contenciosos históricos explican esta posición.





CONCLUSIONES

La incertidumbre de la situación hace difícil pronosticar su evolución. La vía de negociación diplomática se abrió con la convocatoria de una reunión monográfica el 17 de abril entre Rusia, Ucrania, Estados Unidos y la Unión Europea. Las negociaciones continúan también a nivel bilateral entre Rusia y la UE particularmente para desbloquear el problema de la deuda energética ucraniana.

El lanzamiento de un misil intercontinental RS-24 Yars desde el noroeste de la Federación rusa hasta Kamchatka y el sobrevuelo de aviones sobre buques USA por parte rusa y la visita del director de la CIA a Kiev, o el despliegue de otro destructor norteamericano y tres buques de la Armada francesa en maniobras conjuntas con la Armada de Rumanía, no añaden mucho a un diálogo constructivo por todas las partes que lleve a un entendimiento rápido y fácil.

En un diálogo de sordos, ambas partes invocan argumentos contrapuestos. Rusia considera que está subsidiando a Ucrania, pese a no reconocer a

las nuevas autoridades ucranianas, mientras que los socios occidentales que legitiman a tales autoridades no han dado ni un dólar. La propaganda por ambas partes impide conocer la realidad de la información recibida.

Un factor positivo que descartaría la posibilidad de guerra civil es el interés de Rusia por la estabilidad de Ucrania. Interés que permitiría entender la no participación directa de unidades regulares de las fuerzas armadas rusas, aunque haya actividad de los servicios secretos rusos, o la retirada de tropas de las fronteras con Ucrania. El objetivo evidente sería forzar internamente una situación favorable al interés ruso, que no es otro que el control sobre un territorio que resulta estratégico para la Federación Rusa por motivos de seguridad, económicos y energéticos.

La voluntad conciliadora del Presidente electo de Ucrania es también un factor esperanzador que puede quedar desactivado por su declaración expresa de aproximación a la Unión Europea, entendida por el Kremlin como una amenaza al equilibrio de poder en sus fronteras ■

¹Carta dirigida por el gobierno de la autoproclamada República Popular de Donetsk, http://www.mk.ru/politics/article/2014/04/07/1010161-russkaya-vesna-v-dokumentah_kakie-aktyi-prinyala-donetskaya-narodnaya-respublika.htm

²A 9 de abril de 2014, más de 350 vehículos militares de distinto tipo habí-

an abandonado la península Crimea.

³El componente aéreo norteamericano empezó su turno de liderazgo en esta misión en enero de 2014 con una dotación de cinco aviones F-15 C Eagle fighter que se vio aumentada con seis más. Otros cuatro aviones F-16 fighter de la Fuerza Aérea danesa refuerzan la seguridad en el Báltico desde

el 1 de mayo, al tomar el relevo Polonia, país que aportará cuatro aviones MiG-29, apoyados por cuatro aviones Typhoon del Reino Unido. Desde esta fecha aviones canadienses se despliegan en Rumanía.

⁴Medidas adoptadas en reunión de 16 de abril de 2014 ante las acciones de Rusia en Ucrania.