

DICIEMBRE 2014

La situación en Ucrania y los Acuerdos de Minsk

Por Miguel Ángel Cúneo

Miembro del Grupo de Trabajo sobre Estudios Contemporáneos del Espacio Euroasiático

A. Introducción

El presente trabajo tiene por objeto efectuar una breve actualización de la situación en Ucrania en relación con el cumplimiento de los denominados acuerdos de Minsk. Con fecha 5 de septiembre de 2014, Ucrania, la Federación Rusa, la Organización de Seguridad y Cooperación Europea, así como también los líderes de las autodenominadas República Popular de Donetsk y República Popular de Luhansk, firmaron un protocolo que receptó las medidas acordadas entre los Presidentes de Ucrania y de la Federación Rusa (Petro Poroshenko y Vladimir Putin) el 26 de agosto de 2014, con el objeto de detener los enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas de Ucrania y las fuerzas rebeldes que ocupan buena parte de la región oriental del país,

El 19 del mismo mes las mismas partes firmaron un Memorándum que precisó muchos de los términos del Protocolo del 5 de septiembre.

Ambos textos, en su traducción no oficial al inglés por parte del semanario kievita Kiyv Post, se acompañan al presente trabajo.

Transcurridos dos meses de la entrada en vigor de los documentos citados, considero oportuno hacer un balance del cumplimiento de los mismos.

B. El cumplimiento de los Acuerdos de Minsk

1) Cese del fuego

Las hostilidades disminuyeron en la mayoría de las áreas, aunque una dura lucha

continúa alrededor del aeropuerto de Donetsk, en la ciudad de Luhansk y en otras áreas estratégicas, como en partes de la frontera oriental de Ucrania. Cada lado culpa al otro de la ruptura de la tregua.

Si bien algunos medios de la prensa internacional informaron sobre “la firma de un nuevo acuerdo de cese del fuego”, la información oficial de la Organización de Seguridad y Cooperación Europea solo ha confirmado una reunión entre el Jefe del sector ucraniano, Teniente General Askarov, el Jefe de la Representación Rusa para el sudeste de Ucrania, Teniente General Lentsov y miembros de la autodenominada República Popular de Donetsk en donde “analizaron alternativas para la implementación de un cese del fuego durable, en particular en el Aeropuerto de Donetsk, controlado por el gobierno de Ucrania”. Sin embargo, en el diario inglés Kiyv Post, se informa que hubo un acuerdo para establecer el cese del fuego entre las fuerzas ucranianas y los rebeldes en la República Popular de Luhansk que entrará en vigor el 5 de diciembre de 2014.

Prensa europea y norteamericana (El País, 6 de diciembre de 2014 y The Wall Street Journal, de la misma fecha) informan de una visita no programada del Presidente de la República Francesa, François Hollande, a Moscú el sábado

6 de diciembre en su viaje de retorno de una visita a Kazajstán. En una reunión mantenida con el Presidente de la Federación Rusa, Vladimir Putin, “habrían acordado la entrada inmediata en vigor y real del cese del fuego acordado, la que tendría lugar el domingo 7 o lunes 8 de diciembre”.

2) Control de la frontera

Ucrania y los países occidentales acusan a Rusia de alimentar la rebelión mediante un flujo constante de tropas y armamento, acusaciones denegadas por Moscú. Ucrania perdió el control completo de sus fronteras en agosto último. El Protocolo de Minsk prevé que Ucrania recupere el control completo de su frontera con Rusia, pero ello no ha tenido lugar aún. No obstante, se alcanzó un acuerdo para establecer el monitoreo conjunto (Ucrania-Rusia) de un puesto que no se ha concretado aún, y falta todavía llegar a acuerdos para los restantes puestos de control.

3) Monitoreo de la frontera

El Protocolo de Minsk establece el despliegue de monitores de la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) para la

verificación de la tregua. Francia y Alemania han prometido la provisión de drones para asistir a la Misión. La OSCE ya tiene un pequeño número de observadores en el lugar, pero necesita enviar centenares más para que el monitoreo sea eficiente. Rusia ha enviado señales poco claras acerca de la presencia de la OSCE. Recibió a observadores de la OSCE en dos puestos pero desalienta expandir la presencia del monitoreo de observadores en la frontera.

El jueves 6 de noviembre se reunieron en la ciudad de Novoasovsk (sur de Ucrania) las delegaciones de Kiev y las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Luhansk para iniciar, bajo los auspicios de la OSCE, una ronda de negociaciones sobre el control de la frontera entre Ucrania y Rusia y la línea de demarcación. A finales de octubre, las fuerzas rebeldes se negaron a ceder a Kiev el control sobre la frontera hasta que terminase el conflicto, insistiendo en que la zona fuera controlada por observadores extranjeros².

4) Combatientes extranjeros

El Protocolo de Minsk establece el retiro de todos los combatientes extranjeros del área en conflicto. Moscú insiste que los miles de rusos que se unieron a la rebelión lo han hecho como

ciudadanos privados en calidad de voluntarios y rechaza los reclamos de Occidente y de Ucrania sobre su condición de tropas regulares rusas.

5) Elecciones

El Protocolo de Minsk incluye la realización de elecciones en las zonas controladas por los rebeldes. El Presidente de Ucrania promulgó una ley que garantizaba a los rebeldes una amplia autonomía y la realización de elecciones en diciembre. Los rebeldes, sin embargo, rechazaron la legislación como vacía de contenido, agregando que no delimitaba claramente el área de aplicación ante la ausencia de una línea de control acordada. En las elecciones el 2 de noviembre fueron elegidos los presidentes de ambas repúblicas y los miembros de los respectivos poderes legislativos.

6) Otros temas

Se iniciaron las conversaciones que, de tener éxito, podrían dar lugar al segundo paso del Protocolo, que es el retiro de la artillería a 15 km de la línea de encuentro entre ambas fuerzas.

C. Comentarios

Ucrania no tuvo otra forma de evitar un colapso total de sus fuerzas desplegadas en el sector oriental ante los refuerzos recibidos por las fuerzas rebeldes hacia fines de agosto que no fuera la negociación y firma de los acuerdos de Minsk. Paradójicamente, el firmante en representación del gobierno ucraniano fue el último presidente “postsoviético” de Ucrania, Leonid Kuchma.

Sin embargo, de dichos documentos nunca se llegó a concretar fehacientemente ni el primer punto, vinculado con el cese de fuego, dado que los intercambios de artillería continúan hasta el presente.

De los documentos que se han incorporado como anexos, queda claro que los mismos involucran a todas las partes en el conflicto; no obstante, las reiteradas negativas del Presidente de la Federación Rusa y de su Ministro de Relaciones Exteriores, Vladimir Putin y Sergei Lavrov, respectivamente. Si no hubiera algún interés de la Federación Rusa, no se entiende por qué se comprometió con su firma aún cuando en su posición oficial le insiste a Ucrania que debe negociar directamente con las autoridades separatistas. A los representantes de Ucrania y

de la OSCE se suman también los autodenominados presidentes de las Repúblicas Populares de Donetsk y Luhansk. En el primer acuerdo, sin mención de sus títulos, y en el segundo identificado solo el de Donetsk.

En lo que se refiere al primer punto del Protocolo de Minsk del 5 de septiembre, el cese del fuego, nunca se concretó en su totalidad. Los intercambios de artillerías continúan por la falta de acuerdo en dos aspectos esenciales: la ocupación del Aeropuerto Internacional de Donetsk y la entrega de puestos fronterizos a Ucrania y a la misión de la OSCE.

La Federación Rusa tuvo en estos últimos tiempos dos momentos claves de apoyo a las fuerzas separatistas:

- primero, previo a la firma de los acuerdos, en agosto, cuando fuerzas de Ucrania estaban próximas a continuar su avance para la recuperación de los territorios en manos de los separatistas;
- y recientemente, cuando a través de alertas de la OSCE y posteriormente de la OTAN se volvió a verificar el ingreso de tanques, piezas de artillerías, transportes y efectivos militares sin insignias que permitieran su

reconocimiento.

El estado actual de las ciudades de Donetsk y Luhansk muestra que la primera ha sido seriamente dañada por las salvas de artillería, en especial su aeropuerto internacional, a través del cual las Fuerzas Armadas de Ucrania recibían su apoyo logístico. La región de Donbas (como se conoce en general a esta área) también sufre el problema de disminución demográfica ya que su población ha disminuido en 1.500.000 personas sobre un total de más de tres millones de habitantes. Gran parte de ésta se ha refugiado en Rusia y el resto se encuentra en otras regiones de Ucrania.

Al cierre de los presentes comentarios (primeros días de diciembre de 2014), la situación en las dos autoproclamadas repúblicas populares – Donetsk y Luhansk– era, en cuanto a la primera y como se indica en el párrafo A) la vigencia de un cese de fuego. En relación con Donetsk, el cese de fuego acordado oportunamente está a punto de perder toda vigencia ante los permanentes intercambios de disparos de artillería que amenaza con destruir su aeropuerto a solo dos años de su inauguración.

Por otra parte, en estos días se ha iniciado la conmemoración del primer aniversario del movimiento denominado “Euro Maidán”, que

obligó al expresidente Viktor Yanukovich a renunciar y abandonar el país, que dio como resultado la intervención de Rusia en Crimea y –aparentemente, mediante su apoyo– la secesión de parte de la región oriental de Ucrania, con la pérdida de un quinto de su territorio.

Referencias:

- (1) Fuente: Associated Press, noviembre 6 de 2014 y The New York Times, noviembre 6 de 2014.
- (2) Fuente: Diario “El País”, noviembre 8 de 2014.

Anexos:

I. Protocolo de Minsk del 5 de septiembre de 2014 (English version)

Based on the results of consultations of the Trilateral contact group regarding joint steps towards implementation of the Peace Plan of President of Ukraine Petro Poroshenko and initiatives of President of Russia Vladimir Putin.

As a result of consideration and discussion of the proposals from members of consultations in Minsk on Sept. 1st 2014, the Trilateral contact group composed of representatives from Ukraine, Russian Federation and Organization for Security and Cooperation in Europe, an understanding was reached regarding the need to take the following steps:

1. Provide for immediate and two-sided ceasefire.
2. Provide monitoring and verification from the side of OSCE of the ceasefire.
3. Conduct decentralization of power, including through approval of the Law of Ukraine “On temporary order of local self-government in certain districts of Donetsk and Luhansk regions” (Law on special status)
4. Provide permanent monitoring at the Ukrainian-Russian state border, and verification by OSCE, with creation of a safety zone in the areas adjacent to the border in Ukraine and Russian Federation.
5. Immediately free all hostages and illegally held persons.
6. Approve a law to prevent persecution and punishment of persons in relation to events that took place in certain districts of Donetsk and Luhansk regions of Ukraine.
7. Continue an inclusive national dialogue.
8. Take measures to improve the humanitarian situation in Donbas.
9. Conduct early local elections in accordance with the Law of Ukraine “On temporary order of local self-government in certain districts of Donetsk and Luhansk regions” (Law on special status).
10. Remove illegal military formations, military equipment and militants and mercenaries from the territory of Ukraine.
11. Approve a program for economic development of Donbas and renew the

vital functions of the region.

12. Give guarantees of personal security for participants of consultations.

Members of the Trilateral contact group:

Ambassador Heidi Tagliavini (Signed)

Second President of Ukraine L. D. Kuchma (Signed)

Ambassador of Russian Federation to Ukraine

M.Yu.Zurabov (Signed)

I.V. Zakharchenko (Signed)

I.V. Plotnitskiy (Signed)

II. Memorandum de Minsk del 19 de septiembre de 2014 (English version)

To fulfill point 1 of the protocol based on consultations of the trilateral contact group on joint steps towards implementation of the peace plan of Ukrainian President Petro Poroshenko and initiatives of Russian President Vladimir Putin (in Minsk, Belarus, on Sept. 5), participants of the trilateral contact group made up of representatives of Ukraine, Russian Federation and Organization for Security and Cooperation in Europe, as well as representatives of certain districts of the Donetsk and Luhansk oblasts

reached an understanding regarding the following measures called to seal the bilateral cease-fire agreement.

1. The cease-fire is to be considered mutual.
2. Subdivisions and military formations of the sides along are to stop in their juxtaposition as of Sept. 19.
3. There is a ban on the use of all types of weapons and any form of offensive action.
4. Within 24 hours after the approval of this memorandum, all lethal weapons more than 100 millimeter caliber are to be moved back from juxtaposition by at least 15 kilometers (with the exception of those indicated below), including from residential areas, which will allow to create a zone free from use of weapons of no less than 30 kilometers in width (the safety zone).

At the same time, artillery systems of more than 100 millimeter caliber are to be moved back from their juxtaposition by the length of their maximum range, in particular:

100 mm canons MT12, by 9 kilometers; 120 mm mortars, by 8 kilometers; 122 mm howitzers D30, by 16 kilometers; 152 mm 2C5 Giatsint-C (2C3 Acacia, 2C19 Mcta-C, 2A65 Mcta-B), by 33 kilometers; Multiple Rocket Launch System (MRLS) 9K51 Grad, by 21 kilometers; 9K57 Uragan, by 36 kilometers;

9K58 Smerch, by 70 kilometers; MRLS Tornado-G, by 40 kilometers; MRLS Tornado U, by 70 kilometers; MRLS Tornado-C, by 120 kilometers; tactical rocket systems, by 120 kilometers.

5. A ban is to be introduced on deployment of heavy weapons and military equipment in the district limited by the towns of Komsomolske, Kumacheve, Novoazovsk, Sakhanka, with OSCE monitoring.

6. A ban is to be introduced on installment of new mines and explosive barriers within the limits of the safety zone.

There is an obligation to dismantle previously installed mines and explosive barriers in the safety zone.

7. A ban from the moment of approval of this memorandum is to be introduced on flights of military aviation and foreign drones, with the exception of drones used by the monitoring mission of OSCE, along the line of juxtaposition in the weapons-free zone of 30 kilometer width.

8. The OSCE monitoring mission made up of observers of the organization is to be deployed to the cease-fire zone within 24 hours from the moment of approval of this memorandum. The above-mentioned zone should be divided into sectors, the number and limits of which should be agreed in the course of preparation of the OSCE monitoring mission for work.

9. All foreign militarized formations, military equipment and militants and mercenaries are to exit the territory of Ukraine under OSCE monitoring.

Participants of the trilateral contact group:
OSCE Ambassador Heidi Tagliavini (signed)

Second President of Ukraine Leonid D. Kuchma (signed)

Ambassador of Russian Federation to Ukraine Mikhail Y. Zurabov (signed)

Aleksander V. Zakharchenko, chairman of the Donetsk People's Republic (signed)

Igor.V. Plotnitskiy (signed)

Miguel Ángel Cúneo / Funcionario del Servicio Exterior de la Nación Argentina desde 1973, se desempeñó como Embajador argentino ante las repúblicas de Armenia y Ucrania. Abogado y Magister en International Public Policy (John Hopkins University, Washington DC).

Para citar este artículo:

Cúneo, Miguel Ángel (2014), "La situación en Ucrania y los Acuerdos de Minsk" [disponible en línea desde diciembre 2014], Serie de Artículos y Testimonios, N° 100. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Dirección URL: <http://www.cari.org.ar/pdf/at100.pdf>