

DICIEMBRE 2020

Las relaciones Ucrania - Estados Unidos

Sus principales aspectos

Por Miguel Ángel Cúneo

Índice

- 1- Introducción
- 2- Evolución histórica reciente
- 3- Estados Unidos y Ucrania independiente
- 4- El Memorándum de Budapest de 1994
- 5- Los Estados Unidos y su posición sobre la integridad territorial de Ucrania
- 6- Estados Unidos y Ucrania ante la futura presidencia de Joe Biden
- 7- El Congreso de los Estados Unidos y su posición frente a Ucrania
- 8- Las sanciones de los Estados Unidos a la Federación de Rusia
- 9- Comentarios finales
- 10- Anexos
 - *Anexo I: Memorándum de Budapest de 1994
 - *Anexo II: Declaraciones de los Estados Unidos sobre la situación de Crimea

1- Introducción

A lo largo de su historia, las relaciones de los Estados Unidos con Ucrania se desarrollaron bajo la sombra de Rusia, aún cuando el origen de ésta se remonta a la fundación de Moscú, en el año 1147, por el príncipe Vladimir, que partió desde Kiev. Esta sombra existió, ya sea que se tratara del Imperio ruso, de la Unión Soviética y de la Federación de Rusia actual. También tuvo un impacto principal en esa relación especial cómo se fue conformando históricamente lo que es la Ucrania actual.

En su largo historial, las relaciones de Estados Unidos con Ucrania han atravesado diversas etapas que podrían identificarse en sus comienzos a fines de la Primera Guerra Mundial con la fundación de la primera Ucrania independiente y el principio de autodeterminación incluido en los 14 puntos del presidente Woodrow Wilson.

Sin embargo, poco tiempo después se produjo la incorporación de Ucrania a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, mediante la parte que había pertenecido al Imperio ruso en la

zona oriental y la que había sido parte del Imperio austrohúngaro en la zona occidental. Su geografía previa a los acontecimientos de marzo de 2014 se había completado con la incorporación de la Península de Crimea en 1954 mediante un decreto del Soviet Supremo de la ex URSS, que la transfirió a la entonces República Socialista Soviética de Ucrania.

Si bien este hecho en sí, de carácter interno de la Unión Soviética, no tuvo en ese momento un impacto directo ni indirecto en las relaciones entre Washington y Kiev, sí lo tiene en nuestros días por su anexión y posterior incorporación al territorio de la Federación de Rusia en marzo de 2014.

Un hecho relevante en la entonces Unión Soviética que impactó en las relaciones de los Estados Unidos con Ucrania fue la designación, en 1985, de Mikhail Gorbachev al cargo de secretario general del Partido Comunista de la Unión Soviética.

En lo que se refiere al presente trabajo, se pueden citar las siguientes medidas impulsadas por el nuevo líder: la reconstrucción (perestroika), la transparencia (glasnost), y la democratización con la eliminación de la

Constitución de la Unión Soviética de su artículo 5, que atribuía el monopolio ideológico al Partido Comunista de la Unión Soviética.

La política exterior de la Unión Soviética durante el período de Gorbachev se caracterizó por promover las buenas relaciones con todos los Estados, sobre la base de su despolitización, su renuncia a la promoción del socialismo soviético “urbi et orbi”. También a través de acuerdos internacionales, no solo de desarme nuclear sino también de otros que abarcaban armas convencionales.

No obstante el apoyo prestado por los Estados Unidos a este proceso, concluyó con un hecho que no estaba previsto. Me refiero en primer lugar a la decisión de los Estados Bálticos de declarar su independencia de la Unión Soviética y luego a la decisión adoptada por los líderes de los tres estados eslavos –Rusia, Belarús y Ucrania– al acordar, en diciembre de 1991, la disolución de la Unión Soviética.

Se consideró oportuno este breve relato histórico, aparentemente no vinculado directamente con la relación bilateral entre los Estados Unidos y Ucrania, dado que a partir de la disolución de la Unión Soviética, Ucrania

entra en proceso de declarar su independencia, confirmada por un referéndum y finalmente concretada por su Parlamento.

Sin embargo, el involucramiento de los Estados Unidos con Ucrania comenzó unos meses antes con la visita que efectuó a Ucrania el presidente George H. W. Bush en agosto de 1991.

En su discurso ante el Parlamento pidió a Ucrania que evitara una declaración de independencia y firmara el nuevo Tratado de la Unión que se había aprobado en un referéndum por la mayoría de las repúblicas que la integraban.

Este discurso fue conocido por el nombre de “Chicken Kiev”, un plato en base a pollo conocido en los Estados Unidos. Este apodo fue dado por un periodista del diario The New York Times, William Safire, y se refirió al pedido de Bush de no acelerar los tiempos para la independencia y tratar de consolidar la autoridad de Gorbachev.

Estos antecedentes, aunque tienen vinculación directa entre los dos países objeto de este trabajo, se consideraron necesarios para dar

una perspectiva más completa de las relaciones bilaterales.

La historia más contemporánea de las relaciones entre los Estados Unidos y Ucrania sufrió los vaivenes típicos de sus respectivos liderazgos y de los movimientos internos que tuvieron lugar en Ucrania. Me refiero a la denominada “Revolución Naranja”, durante noviembre y diciembre de 2004, y la segunda denominada “Revolución de la Dignidad” o conocida también como Euromaidán, que tuvo lugar desde fines de noviembre de 2013 hasta marzo de 2014.

La destitución del presidente Viktor Yanukóvich, de orientación pro Moscú, la anexión de Crimea por la Federación de Rusia y el apoyo a movimientos separatistas que tuvieron lugar en las regiones de Ucrania oriental de Donetsk y Lugansk, incorporaron nuevos actores en las relaciones Estados Unidos - Ucrania. Me refiero a la Federación de Rusia por un lado y a la Unión Europea por el otro.

La política de los Estados Unidos hacia Ucrania a posteriori de la Revolución de la Dignidad varió radicalmente dependiendo del titular del Ejecutivo. Siendo el presidente Obama ese titular, el apoyo fundamental para Ucrania fue

político con una activa participación de la secretaria de Estado asistente del Departamento de Estado, Victoria Nuland, en relación directa con el entonces vicepresidente Joe Biden, a quien Obama había designado como “punto focal” para Ucrania.

Un enfoque totalmente distinto le dio el presidente Trump a su gestión. En este caso, el apoyo fue centrado en la continuidad de las sanciones aplicadas a la Federación de Rusia y a altos dirigentes y empresas de la misma. El hecho novedoso fue el envío o venta de armas defensivas letales, a lo que Obama se había resistido invocando la superioridad de Rusia en caso de una escalada militar.

Frente a lo expuesto, el presente trabajo tiene por objeto efectuar una presentación lo más ajustada posible a las distintas alternativas por las que atravesaron y atraviesan las relaciones de Estados Unidos con Ucrania en los más diversos campos de una relación bilateral.

Ello con mención de sus actores y teniendo presente las particularidades externas mencionadas en los párrafos anteriores.

Solo quedaría mencionar un actor importante, aunque no estatal ni subestatal: las organizaciones ucranianas en los Estados Unidos ubicadas en diversas zonas de su amplio territorio.

A modo de cierre de esta introducción y parafraseando la expresión atribuida a Porfirio Díaz sobre México, en el presente caso diría: “pobre Ucrania, tan cerca de la Federación de Rusia y tan lejos de Estados Unidos”.

2- Evolución histórica reciente

Bajo el título precedente se intenta, desde una perspectiva historicista, sentar las bases sobre las cuales se irán desarrollando los distintos capítulos que integran el presente trabajo.

Para ello se han tenido en cuenta obras de distintas fuentes, ya sean unipersonales o trabajos de carácter universal como la Enciclopedia Británica.

Se ha consultado también un interesante y profundo artículo del profesor Oleksiy Haran publicado en el portal de internet del Belfer Center de Harvard Kennedy School.

Se ha tomado como base el nacimiento de la primera Ucrania independiente como resultado de la disolución del Imperio Ruso al concluir la Primera Guerra Mundial, y que se conoció como República Popular de Ucrania Occidental.

Antecedentes históricos de la aproximación de los Estados Unidos

Durante la turbulencia de los años 1919-1920, los Aliados ignoraron la República Popular de Ucrania Occidental. Más de 70 años después, el líder de la mayoría de la Cámara de Representantes, Richard Gephardt, declaró en un discurso del 22 de abril de 1993 que Occidente no había dado apoyo a Ucrania cuando cayó bajo el dominio bolchevique. Parte de la explicación por ello puede encontrarse en la política ucraniana: una división entre el movimiento nacional ucraniano por diferentes orientaciones políticas; una lucha entre sus líderes; inestabilidad interna y cambios rápidos de diferentes regímenes; inocencia de los líderes socialistas en su creencia en una paz

duradera; demoras en la formación de un ejército ucraniano; la inexperiencia de los diplomáticos ucranianos; y el Tratado de Brest-Litovsk con Alemania de febrero de 1918 seguido por una ocupación alemana y el establecimiento de un régimen proalemán en Ucrania por seis meses.

No obstante el hecho de que el presidente Woodrow Wilson incluyera la idea de autodeterminación de las naciones en la política exterior americana, los Estados Unidos retuvieron el reconocimiento a los Estados Bálticos hasta 1922. El reconocimiento de los Estados Unidos a la Unión Soviética en 1933, en el año de la hambruna artificial impuesta por Stalin a Ucrania, fue dictado por factores geopolíticos. Sin embargo, los EE.UU. nunca aceptaron la incorporación de los Estados Bálticos en la Unión Soviética. Esto dio base legal y moral para el apoyo a la lucha de las Repúblicas Bálticas por su independencia durante la perestroika.

La situación gradual comenzó a cambiar al final de la Segunda Guerra Mundial y al comienzo de la Guerra Fría. Los servicios de inteligencia de los EE.UU. proveyeron alguna asistencia a los

movimientos guerrilleros en las repúblicas Bálticas y en Ucrania Occidental.

Como resultado, en 1959, al final de su segundo mandato, el presidente Dwight Eisenhower agregó la Resolución de las Naciones Cautivas a su política de “rollback” (retroceso). Siguiendo las demandas de los lobbies étnicos firmó la resolución tres semanas antes de su reunión con Nikita Krushchev. El Congreso aprobó la resolución por unanimidad. Declaró que la independencia de naciones sumergidas era en el interés vital de los Estados Unidos y propuso una semana anual de conmemoración de las “Naciones Cautivas”.

Sin embargo, un proyecto de resolución que apelaba por el establecimiento de relaciones diplomáticas con Ucrania soviética propuesto varias veces después de la Segunda Guerra Mundial nunca fue aprobado por miembros del Congreso: ampliando los contactos americanos con Ucrania podría haber complicado las negociaciones con Moscú sobre temas de seguridad.

La campaña americana en 1970 y 1980 por los derechos humanos en la Unión Soviética

también llamó la atención no solo sobre la situación de los judíos sino también de otras nacionalidades: muchos prisioneros políticos soviéticos era ucranianos y las iglesias nacionales ucranianas (griega y ortodoxa autocéfala) eran clandestinas.

La Resolución de las Naciones Cautivas y los temas de derechos humanos eran utilizados activamente por el presidente Ronald Reagan en su política hacia la Unión Soviética. Él fue el primer presidente que transformó la conmemoración anual de las Naciones Cautivas en un evento público. El lenguaje de Reagan acerca del “imperio del mal” jugó un importante papel en llamar la atención sobre los derechos de las naciones, aunque su enfoque “blanco-negro”, “bien o mal”, simplificó la foto y los problemas del mundo multipolar. En 1988 declinó una invitación de Gorbachev a visitar Moscú para la celebración del milenio de la introducción de la cristiandad en Kiev Rus. Una de las razones fue su decisión de no legitimar la política soviética de prohibir las iglesias nacionales ucranianas.

El surgimiento de los movimientos nacionales en la Unión Soviética. La reacción americana

Tal vez nadie en Occidente esperaba que el inicio de la perestroika fuera a llevar a la desintegración de la Unión Soviética. Aún entre los académicos que tenían conocimiento del problema de las nacionalidades soviéticas, incluso en académicos de la diáspora ucraniana, predominó un enfoque cauteloso.

Desde una perspectiva comparada, la Unión Soviética parece uno de los países multinacionales más estables. Las poblaciones no rusas están profundamente divididas entre ellas. Históricamente, los conflictos étnicos y religiosos, que son los más explosivos, involucran el bloqueo de la movilidad ascendente de miembros ambiciosos de la minoría. Los líderes soviéticos han sido siempre sensibles a la necesidad de esa movilidad.

Una de las explicaciones del enfoque de Washington centrado en Moscú fue probablemente el hecho de que la plataforma inicial de los movimientos populares de la Unión Soviética incluía una demanda por un

nuevo Tratado de la Unión que hubiera previsto, de hecho, la creación de una confederación; en ese momento esto era resistido por Gorbachev. En Ucrania no solo el Rukh adhirió a esa posición, sino también los ucranianos más radicales y anticomunistas de la Unión de Helsinki. Había una fraseología socialista en los documentos de los movimientos populares, referencias a una “verdadera política de las nacionalidades leninista”. Esto es porque las expectativas de muchos especialistas sobre las nacionalidades soviéticas no estaban por la “disolución del Estado partido-soviético”. Según señaló Zbigniew Brzezinski:

La respuesta política actual de Occidente al secesionismo debe ser más moderada si la Unión Soviética deviene vinculada en un esfuerzo de buena fe para reparar fundamentalmente las inequidades nacionales existentes. (...) Occidente debe hacer más que solamente aplaudir. Debe entonces ayudar tangiblemente al experimento (...) una genuina confederación o comunidad sería la mejor opción para todos los involucrados: los rusos, la mayoría de no-rusos y ciertamente el mundo exterior.

Pero la razón más importante para una línea oficial cautelosa fue el hecho de que Estados Unidos estaba decidido a no socavar sus relaciones con Gorbachev en una amplia gama de temas de seguridad. Los políticos americanos habían hecho ya un enfoque nuevo y “revolucionario”: moverse más allá de la “contención”, como lo proclamado por George Bush el 12 de mayo de 1989, para desafiar “al nuevo pensamiento” y si el nuevo curso soviético debiera probar ser confiable, para asistir a su principal enemigo en su deseo de reformar y ser transformado.

Sin embargo, las dinámicas generales de los movimientos nacionales fueron subestimadas y la pintura de los eventos en la Unión Soviética fue distorsionada. Por más de cuarenta años, las relaciones con la Unión Soviética habían definido en gran medida la política exterior americana y el factor psicológico jugó un papel importante, también “en el más alto nivel”:

La simpatía de Bush sugirió una preferencia casi emocional por un proceso familiar y gradual, cambio ordenado, aún con el sacrificio de los ideales democráticos. Era

totalmente coherente con su creciente deseo de una alianza tácita con Mikhail Gorbachev contra Boris Yeltsin y otros que parecían ser extremistas en el contexto político soviético.

En comparación con otros estudios de las nacionalidades soviéticas, los vinculados con Ucrania estaban más desarrollados. Sin embargo, como señaló Alexander Motyl, ellos “eran frecuentemente considerados irrelevantes para las políticas “reales” en la URSS, políticamente motivadas por agendas emigradas y cargadas emocionalmente por las perspectivas nacionalistas. En una palabra, suponían ser “no académicos”. También llevó a subestimar el movimiento nacional ucraniano.

La desintegración de la Unión Soviética: un desafío para los Estados Unidos

La declaración de la independencia por los Países Bálticos fue el detonador principal del proceso que concluyó con la disolución de la Unión Soviética.

Las consecuencias prácticas de los problemas previamente mencionados comenzaron a surgir en 1990; luego de las elecciones republicanas en

marzo, los movimientos populares cambiaron hacia la idea de independencia. La independencia de Ucrania se proclamó de hecho como el objetivo del Rukh en junio y fue finalmente aprobada por el segundo congreso del Rukh en octubre de 1990. Pero los funcionarios de los EE.UU. y muchos soviólogos todavía consideraban a Ucrania y a Belarús como los principales apoyos de los intentos del Kremlin para preservar la Unión Soviética. Antes de 1990 no había contradicciones entre la retórica americana en apoyo de la autodeterminación nacional y los documentos programáticos de los movimientos populares; de ahí en adelante las divergencias devinieron claras.

El Congreso estaba probablemente mejor preparado que la administración para entender las aspiraciones de los movimientos populares en las repúblicas. Primero, el apoyo al lobby étnico era de gran importancia para muchos congresistas. Segundo, muchos miembros del Congreso trabajaron en las décadas de 1970 y 1980 en casos de derechos humanos en Ucrania.

A fines de julio de 1991, Bush y Gorbachev firmaron el tratado START-1, que era de gran importancia porque fue el primer documento para reducir, no solo limitar, armas nucleares. Durante la reunión con Bush, Gorbachev introdujo algunas observaciones acerca de Yugoslavia: él quería persuadir a Bush, antes de su visita a Kiev, de que la secesión de Ucrania podría llevar a una guerra del tipo de la de Yugoslavia. Bush estaba preocupado por que “los logros de Gorbachev pudieran perderse en toda esta conversación acerca de la independencia”. Por ello, él mismo introdujo en el proyecto de su discurso en Kiev pasajes destinados, como dijo, a hacer un discurso “más sensible con los problemas de Gorbachev”.

Michael Beschloss y Strobe Talbott describen: “la bienvenida del presidente americano en Kiev fue en agudo contraste a la recepción en Moscú. En Kiev, Bush se refirió a su auditorio como ‘ciudadanos soviéticos’ y comparó el federalismo en los Estados Unidos y en la Unión Soviética: ‘Como federación nosotros mismos, queremos buenas relaciones, relaciones mejoradas, con las repúblicas’. El enfoque de Bush no fue el único para occidente. Destacó que los Estados Unidos

‘no iban a ayudar a aquellos que promuevan un nacionalismo suicida basado en el odio étnico’. Obviamente fue destinado al presidente de Georgia, Zviad Gamsakhurdia, pero Bush también sabía que había pasiones étnicas similares en Ucrania y su advertencia se dirigía a su auditorio en Kiev también”. Si Bush estaba tratando realmente de enviar un mensaje del Cáucaso también a Ucrania, fue, como señalaré más abajo, un malentendido de la política del movimiento nacional ucraniano hacia las minorías étnicas.

Gorbachev no solo dio la bienvenida a la oferta de Bush “como un paso importante” pero contestó con una nueva propuesta “que él esperaba iba a devolverlo al centro del escenario mundial”.

Hacia fines de noviembre, sin embargo, parecía que Cheney se dio cuenta de la necesidad de cambiar de una política de “solo Moscú” a la consideración también de las repúblicas, superando el dominio del enfoque de Baker. El desacuerdo era acerca de cómo obtener mayor influencia en los nuevos estados: por un rápido reconocimiento (Cheney) o porque el reconocimiento sea un

premio por el cumplimiento de ciertas condiciones (Baker). Hubo también presión del Congreso por un rápido reconocimiento.

En una reunión con ucranianos-americanos en la Casa Blanca el 28 de noviembre, Bush indicó que los Estados Unidos iban a reconocer la independencia de Ucrania luego del referéndum del 1 de diciembre. El reconocimiento de la independencia de Ucrania por Gorbachev no estaba mencionada como precondition de este paso. Este fue un cambio importante en la política americana. Sin embargo cuando Gorbachev llamó a Bush y le dijo que estaba “desilusionado” por que los Estados Unidos actuasen prematuramente, Baker concedió a sus ayudantes que la queja de Gorbachev acerca de la posición de los Estados Unidos por la independencia de Ucrania tenía algún mérito; fue un mal precedente para los Estados Unidos, tan malo como “sacar el revolver”, acordó Scowcroft, admitiendo, “creo que hemos indicado una política más inclinada hacia adelante que lo que teníamos pensado”. Advirtió al presidente que, cambiando de lado tan abiertamente, “nosotros podemos perjudicar las relaciones entre Kiev y Moscú”.

Pero este cambio fue equilibrado al tener en cuenta el nuevo papel de Yeltsin: los Estados Unidos prometieron esperar al reconocimiento oficial de la independencia de Ucrania y Rusia hizo eso.

El 12 de diciembre Baker subrayó que las prioridades de Estados Unidos, que eran esenciales para el reconocimiento americano de los nuevos estados, eran en el siguiente orden: primero, seguridad militar y especialmente nuclear; segundo, democracia; tercero, economías orientadas al mercado. Habiendo recibido una respuesta positiva del gobierno ucraniano en relación con estos principios y las obligaciones internacionales de Ucrania como uno de los estados sucesores de la Unión Soviética bajo el Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa y el Tratado de No Proliferación Nuclear, los Estados Unidos reconocieron a Ucrania así como también a Rusia, Armenia, Belarús, Kazakstán y Kirguistán luego de la renuncia de Gorbachev el 25 de diciembre, asegurando estabilidad y una transición hacia la democracia que no debe ser ignorada en la región.¹

El discurso del presidente Bush en el Parlamento de Ucrania

La presencia de Estados Unidos en Ucrania tuvo lugar antes de la declaración de independencia y del referéndum popular que la aprobara, proceso que concluyó con su declaración formal por el Parlamento.

En esa ocasión, el presidente George H. W. Bush pronunció un discurso en el Parlamento que a la postre fue calificado como el “Chicken Kiev Speech”.

Este discurso tuvo lugar el 1 de agosto de 1991, tres semanas antes de la Declaración de la Independencia de Ucrania y cuatro meses antes del referéndum para la independencia de diciembre de ese año, en el cual participaron el 92,26 % de los ucranianos y votaron por retirarse de la Unión Soviética, y en el cual Bush precavó contra “el nacionalismo suicida”. Ciento cuarenta y cinco días después del discurso la Unión Soviética colapsó, empujada parcialmente por Ucrania.

El discurso disgustó a nacionalistas ucranianos y conservadores americanos. El columnista del

diario The New York Times, William Safire, lo calificó como “Chicken Kiev Speech”, “en protesta por lo que consideró un ‘error de juicio colosal’ por el tono muy débil”.

“Vamos a apoyar a aquellos en el centro y las repúblicas que persiguen la libertad, democracia y libertad económica”. Advirtió contra la independencia si solo cambiaba un tirano distante por uno local: “América no va a apoyar a aquellos que buscan la independencia a fin de reemplazar a un tirano lejano con un despotismo local. Ellos no va a ayudar a aquellos que promueven un nacionalismo suicida basado en el odio étnico”.

Luego se tuvo conocimiento de que Bush mismo había agregado la frase “nacionalismo suicida al discurso que había preparado su equipo, buscando advertir a los ucranianos acerca de la necesidad de evitar lo que había pasado en Yugoslavia”.

Sin embargo, la posición de Bush fue criticada por los nacionalistas ucranianos. Ivan Drach, presidente del movimiento independentista Rukh, le dijo a los periodistas que “el

presidente Bush parece haber sido hipnotizado por Gorbachev”.²

El 8 de febrero de 1992, la publicación *The Economist* dijo que el discurso “era el ejemplo más flagrante” de otras naciones fracasando en reconocer la inevitabilidad de Ucrania deviniendo estado independiente. En 2004, Bush explicó que en ese discurso quiso decir a los ucranianos que no hicieran “nada estúpido” y que sus líderes “no habían actuado inteligentemente, y que podía haber una reacción desde Moscú”.³

3- Estados Unidos y Ucrania independiente

Antecedentes

En cuanto testigo del inicio de esta etapa como funcionario de la Embajada Argentina, primero en la Unión Soviética y luego de su disolución en la Federación de Rusia, el presente capítulo es, en opinión de su autor, el que marca un cambio definitivo en el enfoque de los Estados Unidos en sus relaciones con Ucrania dada la declaración de su independencia y el comienzo a

partir de ello de una nueva etapa en sus relaciones internacionales.

Tal como se presenta en el párrafo anterior, al producirse la disolución de la Unión Soviética y no obstante los esfuerzos del presidente de los Estados Unidos George H. W. Bush, la decisión, en primer lugar, de los Países Bálticos y luego de los tres estados eslavos (Belarús, Ucrania y Rusia), motivó a los países del Cáucaso y de Asia Central a seguir el mismo camino.

La disolución de la Unión Soviética y la emergencia de nuevos estados crearon una situación geopolítica nueva, no solo en Europa Oriental, sino también a nivel global. Los Estados Unidos perdieron a su principal enemigo, la Guerra Fría terminó y muchos americanos creyeron que no había sustento para el involucramiento de los Estados Unidos en los asuntos de la ex Unión Soviética.

Sin embargo, Rusia siguió siendo una gran potencia con un gran arsenal nuclear y el futuro de las reformas políticas y económicas no estaba claro, así como tampoco su política exterior, especialmente en el denominado “exterior cercano”. Los conflictos en esta

región influyeron en las políticas interna y externa de Rusia y desestabilizaron la situación en Europa Oriental, proveyendo nuevos desafíos para la política occidental en esta región.

Ucrania independiente, con una población de más de 50 millones, emergió como uno de los principales en Europa Oriental y las relaciones ruso-ucranianas son cruciales para el futuro de la Comunidad de Estados Independientes. El interés en Ucrania está aumentando en las capitales occidentales.

Desarrollo

Antes de analizar la política de la administración Bush, es importante considerar brevemente dos temas: 1) el insuficiente conocimiento sobre la historia de Ucrania en tiempos preperestroika; 2) los antecedentes históricos de la política americana hacia Ucrania.

Al final de la década de 1980 y al comienzo de 1990, creció en Ucrania y en otras repúblicas de la Unión Soviética el sentimiento proindependencia. Los Estados Unidos siguieron una política de no interferencia. Bush vio al presidente soviético Mikhail Gorbachev manejar

el proceso de reformas y evitó darle apoyo a los nacionalistas en las repúblicas.

Bush le dijo a Gorbachev que no sería del interés de América el colapso de la Unión Soviética, aunque miembros de la línea dura del Partido Republicano de Bush, más notablemente el secretario de Defensa Dick Cheney, apoyaron esta línea. Él aseguró a Gorbachev que aconsejaría contra la independencia cuando viajara a Ucrania el 1 de agosto, en la próxima parte de su visita.

El sentimiento en Ucrania estaba dividido en diferentes puntos de vista, desde el viejo estilo comunista a los nacionalistas proindependentistas. El presidente ucraniano Leonid Kravchuk era un comunista reformista que apoyaba la soberanía de Ucrania en una Unión Soviética organizada más suelta - posición similar a la del presidente de Rusia, Boris Yeltsin-.⁴

Descendiendo de la diplomacia de las cumbres de Moscú al fervor de las bases en Ucrania, el presidente dijo que rechazaría una “elección falsa” siéndole presentada por algunos separatistas -ya sea apoyando al Sr. Gorbachev o a los líderes independentistas de

las repúblicas soviéticas.

El presidente dijo, en una visita de seis horas, luego de terminar su reunión en Moscú de dos días con el Sr. Gorbachev que “no vamos a tratar de elegir ganadores y perdedores en competencias políticas o entre repúblicas y el centro”.

Lo que Bush buscó evitar como una “alternativa falsa” fue el tema con que lo presionaban los manifestantes por la independencia que, a veces correctamente, otras de forma estridente, se alinearon a lo largo de la ruta del presidente. Ellos blandían banderas amarillo y azul y protestaban que no había sido otorgada una audiencia con los líderes del movimiento independentista de Ucrania, llamado Rukh.⁵

El período luego del referéndum por la independencia de Ucrania fue el mejor para empezar las reformas económicas. La abrumadora mayoría no solo de ucranianos, sino también rusos, judíos y de otras nacionalidades, apoyaron la independencia. Aún en Crimea durante el referéndum de diciembre de 1991, una mayoría votó por la independencia de Ucrania. En general esto puede ser explicado por

las expectativas de una situación económica mejor en Ucrania independiente.

Los líderes ucranianos estaban perturbados por el deterioro de las relaciones con Rusia y la desatención de los Estados Unidos. Ellos interpretaron estas aproximaciones como signos de la necesidad de confiar en sus propias fuerzas y el cambio de una interpretación idealista a una realista de la política mundial.

Sin embargo, varios días después del golpe, cuando fue proclamada la independencia ucraniana, los miembros del equipo cercano del presidente ruso declararon que las fronteras entre Rusia y Ucrania podrían ser revisadas si Ucrania decidía dejar la Unión.

Luego llegó el problema de cómo dividir los activos extranjeros, así como la propiedad de la ex Unión Soviética, tales como la Flota del Mar Negro.

Muy pronto esos puntos de vista se vieron reflejados en acciones del parlamento ruso. En enero de 1992 un comité parlamentario ruso propuso analizar la legalidad de la transferencia de Kruschev de Crimea a Ucrania en 1954.

Posición de los Estados Unidos

Resumiendo la posición de la Administración Bush sobre Ucrania, el Negociador Jefe encargado del desmantelamiento seguro y protegido de las armas nucleares, James Goodby, destacó que era debatible si los Estados Unidos sobreenfatizaban el papel de Rusia. Más aún, no había reformadores de importancia en Ucrania comparada con Rusia. En general, Bush percibió correctamente las nuevas amenazas y su diplomacia fue preventiva. Él logró la remoción de los misiles tácticos de las repúblicas no rusas y convertir el START-1 en un acuerdo multilateral con el Protocolo de Lisboa. Tenía también el apoyo del Partido Democrático en el Congreso, pero su enfoque era línea dura y en las nuevas circunstancias, luego de las elecciones presidenciales americanas de 1992 y los cambios en Rusia y en Ucrania, tenía que hacer modificaciones.

En noviembre de 1992, cuando el primer ministro ucraniano Leonid Kuchma anunció que Ucrania estaba dispuesta a dar sus armas estratégicas nucleares a Rusia, los EE.UU.

ofrecieron 175 millones de dólares por el desmantelamiento si Ucrania ratificaba el START-1 y accedía al Tratado de No Proliferación.

¿Cómo fue vista esta política en Ucrania? En un artículo periodístico publicado con la participación del ministerio de Relaciones Exteriores, Eduard Lysytzyn, se señala que la política de Estados Unidos “apresurada” era en los intereses de los Estados Unidos. ¿Pero fue positiva para Ucrania? Él dice que los Estados Unidos enseguida se olvidaron de Belarús después de su desarme nuclear. Es también necesario mencionar que aunque Ucrania acordó un futuro no nuclear, Kiev y otras capitales no tenía comprensión de las dificultades técnicas para cumplir su objetivo. Este campo incluía un largo espectro de fuerzas políticas, desde nacionalistas –UNA (Ukrainian National Assembly), ONSU (Ukrainian People’s Self Defense Organization) y Stepan Khamara (líder del Partido Ukrainian Conservative Republican Party, de orientación derechista)– a través de los demócratas nacionales (Ihor Yukhnovskyi) y firmes

centristas (Leonid Kuchma) hasta socialistas (Oleksander Moroz).

Hacia fines de 1992, emergió una situación de parate en el tema nuclear. Para romperla, hubiera sido necesaria ampliar la agenda de las relaciones Estados Unidos-Ucrania.

Al final de 1993, la Administración Clinton siguió esencialmente la política de Bush hacia Ucrania, es decir un enfoque de línea dura de Baker.

Para Ucrania el problema de las armas nucleares está subordinado a un problema más profundo de seguridad –estabilidad interna y externa conectada en gran medida con las relaciones con Rusia–. Por ello, desde el punto de vista de Ucrania era necesario ampliar la agenda de diálogo con los Estados Unidos. Por un lado, la inconsistencia ucraniana para manejar el problema nuclear afectó la reputación de Kiev y llevo a su aislamiento, pero por el otro, ayudó a dirigir la atención de occidente sobre la necesidad de una mayor comprensión por temas de seguridad en la región.

La nueva fase de relaciones de Estados Unidos con Ucrania fue señalada con la visita del embajador itinerante de los Estados Unidos,

Strobe Talbott, a Kiev en mayo de 1993. Talbott amplió la agenda más allá de los temas nucleares, enfatizó la “asociación” entre dos países y propuso la mediación de los Estados Unidos entre Ucrania y Rusia sobre el tema nuclear y otros asuntos.

Luego de la crisis por Crimea en mayo de 1994, Anders Åslund, director de Instituto de Estocolmo para las Economías de Europa Oriental, escribió: “Inducir a Ucrania a que se centralice en su economía y deje su nerviosismo sobre las ambiciones rusas, el Occidente podría ayudar ofreciendo alguna clase de garantías”.

El presidente Kuchma, electo en julio de 1994, destacó la necesidad de una reforma radical y al mismo tiempo la necesidad de vínculos más estrechos con Rusia. Había persuadido al Parlamento ucraniano para acceder al TNP. A su turno, Ucrania ha recibido garantías de seguridad (aunque no garantizar) por parte de los Estados Unidos, Rusia, Gran Bretaña y Francia. Sin embargo, estas seguridades no excluían la posibilidad de que Rusia fuera a ejercer presión sobre Ucrania, que una vez más iban a obstruir las reformas ucranianas.

Tomando en cuenta su propio interés en una solución final al problema nuclear y una Ucrania estable, los EE.UU. pudieron continuar alentando el liderazgo ucraniano a implementar las reformas que habían sido anunciadas. Estas reformas iban a llevar, por un cierto período, a un mayor decrecimiento de los estándares de vida. En ese caso, el apoyo de los Estados Unidos por la integridad territorial de Ucrania sería extremadamente importante para la reforma en Ucrania y más aún, para el destino del estado ucraniano.

Sin embargo, para Kiev era necesario entender que el lugar de Rusia en la política americana siempre iba a ser más grande que el de Ucrania. Por ello, desarrollando relaciones con Ucrania “a diferencia de otras guerras frías –incipiente o actual– el caso ruso-ucraniano involucra a una tercera parte (los Estados Unidos) bien ubicada para influenciar las relaciones de los antagonistas porque comparte sus intereses.”⁶

4- El Memorándum de Budapest de 1994

Comentarios preliminares

Entre los importantes impactos que tuvo la disolución de la Unión Soviética en las relaciones internacionales, uno tuvo una especial relevancia por la capacidad nuclear desarrollada por aquella, porque no solo estaba desplegada en el territorio de la Federación de Rusia, sino que también se encontraba emplazada en los territorios de Ucrania, Belarús y Kazakstán.

En virtud de ello y frente a los acontecimientos que tenían lugar en Moscú, fue de especial interés de los Estados Unidos y los países aliados miembros del “club nuclear” que ese enorme arsenal estuviera siempre bajo control.

En términos similares se expresa un artículo publicado en el portal de internet Global Security al comentar, en relación con la posición de los Estados Unidos, lo siguiente: “La disolución de la Unión Soviética en diciembre 1991 le puso fin a la Guerra Fría y creó una oportunidad de construir relaciones bilaterales con los Nuevos Estados Independientes (NEI) dado que ellos

comenzaron una transformación política y económica.

El 23 de mayo de 1992, los Estados Unidos firmaron en Lisboa un protocolo anexo al Tratado de Reducción de las Armas Estratégicas (START), con Ucrania, Rusia, Belarús y Kazakstán (aquellos estados en cuyo territorio estaban ubicadas armas nucleares estratégicas de la ex Unión Soviética).

El protocolo compromete a todos los firmantes a la reducción de sus armas nucleares estratégicas dentro del período de siete años previsto en el tratado. Ucrania, Belarús y Kazakstán también aceptaron unirse al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) como estados que no poseen armas nucleares. El tratado entró en vigencia el 5 de diciembre de 1994, el mismo día que Ucrania accedió al TNP.⁷

En el presente capítulo se exponen las gestiones realizadas y el resultado obtenido por Estados Unidos y sus aliados con referencia al futuro de la capacidad nuclear de algunos de los países exintegrantes de la Unión Soviética.

Antecedentes

Frente a lo expuesto en el punto anterior, se estima oportuno entrar en tema con una explicación acerca de lo que es el documento conocido como el “Memorándum de Budapest”. Al respecto se ha considerado de interés el relato que hace sobre este tema Ron Synovits en un artículo publicado en el portal de RFE/RL de fecha 28 de marzo de 2014 y del que se resumen los párrafos siguientes:

“El ‘Memorándum de Budapest sobre Garantías de Seguridad’ es un memorándum diplomático que fue firmado en diciembre de 1994 por Ucrania, Rusia, los Estados Unidos y el Reino Unido.

Según el Memorándum, Ucrania prometió eliminar de su territorio todas las armas nucleares de la era soviética, enviarlas a instalaciones para su desarme en Rusia y firmar el TNP. Ucrania cumplió sus promesas. En devolución, Rusia y los países occidentales firmantes consagraron la soberanía y la integridad territorial de Ucrania como país independiente. Ellos lo hicieron aplicando los principios de integridad territorial y no intervención del Acta Final de Helsinki de 1975 –un tratado de la época de la Guerra

Fría firmado por 35 estados, incluida la Unión Soviética- para una Ucrania independiente postsoviética.

Barry Kellman, profesor de derecho y director del Centro Internacional de Control de Armas del Facultad de Derecho de la Universidad DePaul, expuso que “eso es actualmente mucho más complejo de lo que suena. Es vinculante en derecho internacional, pero eso no significa que tenga alguna forma de ponerlo en vigencia”.

“El Memorándum de Budapest sigue al Acta Final de Helsinki y reitera esencialmente sus disposiciones. Hay medidas creadoras de confianza y luego un ramo de otras obligaciones más amplias, primariamente negativas. No interferir”.

Kellman concluye que hay otras fuentes del Derecho Internacional que obligan a Rusia a respetar la integridad territorial de Ucrania, que incluyen provisiones del Tratado de la CSCE y la Carta de las Naciones Unidas.⁸

En un artículo elaborado por David Yost del 12 de mayo de 2015 encontramos las primeras evaluaciones del impacto de la doble agresión de la Federación de Rusia a Ucrania frente a lo acordado en el Memorándum de Budapest.

Dudas acerca de la confiabilidad de esas garantías podrían crear incentivos para iniciar, retener o acelerar el programa nacional de armas nucleares. Más aún, dado que el Memorándum de Budapest incluía referencias a disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y principios articulados en el Acta Final de Helsinki de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa. Rusia no tuvo en cuenta el Memorándum de Budapest que ha suscitado cuestiones fundamentales acerca del futuro orden internacional.

Implicancias para el Orden Internacional

Las violaciones de Rusia al Memorándum de Budapest son significativas precisamente porque este documento reafirma varias obligaciones fundamentales. Mientras que el Acta Final de Helsinki de la CSCE no es un tratado y por lo tanto es más vinculante política que legalmente, la Carta de las Naciones Unidas ha sido la fundación de piedra del derecho internacional desde 1945.

En su discurso en (la Conferencia) Valdai en octubre de 2014, Putin declaró repetidamente que Crimea había ejercido su derecho de autodeterminación conforme la Carta de las Naciones Unidas, solicitando membresía en la Federación de Rusia. Este argumento pudo darle *rationale* para una indefinida cantidad de expansión territorial de la Federación de Rusia.⁹

Al cumplirse en diciembre de 2019 veinticinco años de la suscripción del Memorándum de Budapest, nos ha parecido de interés reflejar en este trabajo las reflexiones de Steven Pifer, exembajador de los Estados Unidos en Ucrania, que se transcriben a continuación:

“Desde 2014, cuando Rusia anexó Crimea de Ucrania, los Estados Unidos han provisto a Ucrania con 3.000 millones de dólares en asistencia militar y 3.000 millones de dólares en garantías por préstamos. Tropas de los Estados Unidos entrenan a sus colegas ucranianos. Washington, en concordancia con la Unión Europea, ha tomado pasos para aislar a Moscú políticamente y para imponer una serie de sanciones de visas y económicas a Rusia y a los rusos”.

¿Por qué los Estados Unidos se preocupan tanto acerca de Ucrania, un país ubicado a 8.000 km de distancia? Una buena parte de la razón es que los funcionarios de los Estados Unidos dijeron a los ucranianos que los Estados Unidos van a preocuparse al negociar el Memorándum de Budapest garantías de seguridad, firmado hace 25 años, esta misma semana.

Washington no prometió apoyo ilimitado. El Memorándum de Budapest contiene garantías de seguridad (ed.: su título expresa “security assurances”) pero no garantiza. Garantizar implicaría un compromiso de fuerzas militares americanas, lo que tienen los miembros de la OTAN. Funcionarios de los Estados Unidos dejaron en claro que eso no estaba en la oferta. De ahí garantías.

Se quiebra un estado con armas nucleares

La administración de George H. W. Bush asignó la más alta prioridad para asegurar que esto no iba a llevar a un aumento en el número de estados con armas nucleares. Más aún, en tanto vio a Yugoslavia disolverse

violentamente, la Administración Bush se preocupó por que el colapso soviético pudiera también ser violento, aumentando las perspectivas de un conflicto entre estados con armas nucleares. La Administración Clinton persiguió el mismo objetivo, con la perspectiva de extender el TNP indefinidamente cayendo, un camino alternativo que permitiera a otros estados postsoviéticos mantener armas nucleares hubiera sido un mal precedente.

Garantías para Ucrania

En un artículo del exembajador de los Estados Unidos en Ucrania, Steven Pifer, publicado en el portal de internet Brookings Institution, al cumplirse el vigésimo quinto aniversario de la firma del Memorándum de Budapest, su autor destaca que “antes de aceptar la renuncia a su arsenal nuclear, Kiev buscó tres garantías. Primero, quería compensación por el valor del uranio altamente enriquecido en las cabezas nucleares, que podría ser usado mezclado con combustible para reactores nucleares. Rusia lo aceptó.

Segundo, eliminar los ICBMs (Misiles Balísticos Intercontinentales), los silos para los ICBM y bombarderos tampoco fue barato. Con su economía rápidamente contrayéndose, el gobierno ucraniano no podía enfrentar los costos. Los Estados Unidos acordaron cubrir los costos con la asistencia de Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Assistance.

Tercero, Ucrania quería garantías o garantías para su seguridad una vez que se hubiera quedado sin armas nucleares. El Memorándum de Budapest proveyó esas garantías de seguridad.

Washington no prometió apoyo ilimitado. El Memorándum de Budapest contiene garantías de seguridad (su título se refiere a “security assurances”) pero no garantiza. Garantizar podría haber implicado un compromiso de fuerzas militares americanas, lo que tienen los miembros de la OTAN. Funcionarios de los Estados Unidos dejaron en claro que esa no era la oferta. De ahí garantías.

Más allá de ello, los funcionarios norteamericanos y ucranianos no analizaron en detalle cómo Washington iba a responder en el caso de una violación de Rusia. Eso se

debió en parte al entonces presidente ruso Boris Yeltsin.

Los funcionarios de los Estados Unidos aseguraron a sus contrapartes ucranianas, sin embargo, que iba a haber una respuesta. Los EE.UU. deben continuar proveyendo una asistencia militar y para la reforma en Ucrania. Debe continuar con las sanciones a Rusia. Debe continuar demandando que Moscú termine su agresión contra Ucrania. Y debe continuar urgiendo a sus socios europeos que asistan a Kiev y mantengan la presión de las sanciones sobre Rusia.”¹⁰

También consideramos de interés reseñar la postura ucraniana conforme la opinión del actual viceprimer ministro y ministro para la Reintegración de los Territorios Temporarily Ocupados de Ucrania, Sr. Oleksii Reznikov, publicado en el portal de internet del Atlantic Council, que se transcribe en los párrafos siguientes:

“Otra herida más vieja pero relacionada continúa como una sombra sobre la historia moderna de Ucrania. Me refiero a los eventos que tuvieron lugar en Budapest alrededor de 25 años atrás. El

expresidente ucraniano Leonid Kuchma que fue un participante directo me los describió”.

Habiendo puesto su confianza en las garantías ofrecidas por los Estados Unidos, el Reino Unido y Rusia, Ucrania firmó el Memorandum de Budapest el 5 de diciembre de 1994. Al hacerlo, Ucrania resignó voluntariamente su arsenal nuclear, el tercero más grande del mundo en ese momento.

Volviendo al marco del Memorandum de Budapest, sería un paso en la dirección correcta. Un intento de hacer eso fue el 1 de marzo de 2014, el representante del Reino Unido en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sugirió que comenzaran conversaciones urgentes en el formato de Budapest. En ese momento, esa iniciativa no prosperó.

Ucrania ve, por lo menos, dos direcciones que ofrecen promesas de un progreso significativo dentro del marco de Budapest. Estas incluyen un nivel cualitativamente nuevo de apoyo militar y técnico para Ucrania, junto con la ayuda para llevar al estado agresor ante la justicia.

Finalmente, un regreso al formato Budapest podría resultar ventajoso para Rusia misma. Qué camino mejor para que el Kremlin recupere la confianza de la comunidad internacional que tomar la causa primaria de la confrontación global de hoy en día y restablecer las promesas rotas de Budapest.

No intentamos abandonar el formato Minsk en la medida que nos ayude, por lo menos, a liberar a nuestros ciudadanos de las prisiones rusas. No obstante, nosotros tenemos que mirar por avenidas adicionales para reconstruir la confianza y reforzar la seguridad internacional. En esta búsqueda por una paz sostenible con la Rusia de Putin todos los caminos llevan de regreso a Budapest.¹¹

Iniciativa del presidente Zelensky sobre el Memorándum de Budapest

En un comunicado de prensa de fecha 13 de octubre de 2020, la Presidencia de Ucrania señala que la “intención de proveer grandes oportunidades para la sociedad para decidir cómo desarrollar el estado estaba entre las prioridades claves del presidente V. Zelensky

anunciadas en 2019 y destinadas a reformar significativamente los principios de nuestro sistema político.

Sin embargo, no solo el referéndum puede ser utilizado como una herramienta de influencia directa en los ciudadanos por el contenido de la política pública. Las encuestas son otra herramienta. Cada herramienta tiene su propio significado y significación legal.

Enfatizamos que la encuesta propuesta para ser realizada el 25 de octubre, a diferencia del referéndum, tal como la Constitución define al referéndum, no va a tener consecuencias legales directas. El 25 de octubre vamos a saber lo que el pueblo realmente piensa. Y también vamos a hacer preguntas que nadie quiso jamás tener que hacer directamente a los ciudadanos de nuestro país”.¹²

En un nuevo comunicado de fecha 16 de octubre de 2020 la Presidencia de Ucrania “anunció las cinco preguntas a ser contestadas por los ciudadanos en la encuesta nacional del 25 de octubre de 2020”.

La última, la quinta pregunta, está dedicada al tema de la seguridad del estado, es decir, la implementación de garantías de la integridad

territorial de Ucrania de acuerdo con las disposiciones del Memorándum de Budapest.

El jefe de Estado dijo que en el Memorándum de Budapest firmado en 1994, se establecía que Estados Unidos, Gran Bretaña y Rusia otorgaban garantías incondicionales de seguridad para la integridad territorial y la soberanía de Ucrania, al mismo tiempo que Ucrania se comprometió a abandonar sus armas nucleares.¹³

Con fecha 22 de octubre de 2020, el presidente dijo en una entrevista para el programa “Otoño 2020: Victorias y Desafíos”, en cuatro canales de TV ucranianos, que “estaba muy interesado y para mi la opinión del pueblo es importante. Porque la democracia es lo que prometí en mi programa electoral. El proyecto de ley sobre el referéndum está listo para una segunda lectura. Es por eso que tales preguntas son importantes para mi personalmente. Quiero sentir al pueblo”.¹⁴

En un artículo de Román Tymotsko de fecha 23 de octubre de 2020 se efectúan distintas consideraciones sobre la encuesta nacional del 25 de octubre.

“El 20 de octubre se informó que la encuesta sería cubierta con fondos del Partido Servidor del Pueblo”.

La pregunta final en el plebiscito del Sr. Zelensky dice: “¿Apoya usted el derecho de Ucrania para utilizar las garantías de seguridades establecidas en el Memorándum de Budapest para restablecer la soberanía e integridad territorial del estado? Se refiere a la implementación de las disposiciones de este documento internacional de 1994.

De acuerdo con la Oficina Presidencial, cuando el gobierno reciba un mandato del pueblo, va a apelar a los estados firmantes del memorándum para que cumplan sus obligaciones”.¹⁵

Los resultados de la encuesta

Un artículo de Kateryna Pryshchepa de fecha 26 de octubre de 2020 publicado en el portal de internet de New Eastern Europea, señala que “en un estudio independiente realizado por el Group Rating de enfoque sociológico – un estudio de una institución de buena reputación en Ucrania– demostró que la gente

que tomó parte en la encuesta del presidente era más factible de apoyar las sugerencias presidenciales. El 25 de octubre, Rating preguntó a 9947 votantes en todas las regiones de Ucrania si ellos participaron en las elecciones locales y en la encuesta presidencial. De acuerdo con los resultados del estudio, más de un tercio de los votantes no contestaron las preguntas de la encuesta presidencial y votantes de diferentes partidos tomaron parte en la encuesta presidencial de manera diferente. Entre los votantes que apoyaron al partido (del presidente) Servidor del Pueblo, el 63 % contestó las preguntas de la encuesta presidencial. Y entre los votantes del partido Solidaridad Europea (partido del expresidente Petro Poroshenko) solo el 27 % contestó las preguntas del presidente.¹⁶

En el Anexo I se encuentran la traducción al castellano del Memorándum de Budapest de 1994 y el texto de las posiciones individuales de la República Popular de China y de Francia.

5- Los Estados Unidos y su posición sobre la integridad territorial de Ucrania

En el presente capítulo se analizará la posición de los Estados Unidos en relación con las acciones de la Federación de Rusia respecto de la entonces República Autónoma de Crimea y Ucrania Oriental, que afectaron la integridad territorial de Ucrania.

Lo iniciamos con los hechos para luego referirnos a las posiciones tanto de la Administración Obama como la del presidente Trump para completar el capítulo citando la opinión de académicos que han analizado el tema.

Breve nota histórica

La anexión de Crimea

La invasión de Rusia a Ucrania tuvo lugar inmediatamente luego de que Yanukóvich volara a Rusia en febrero de 2014. El gobierno ruso desplegó de forma encubierta fuerzas en la región ucraniana de Crimea y luego de realizar lo que muchos observadores consideraron que fue un referéndum ilegal en marzo de 2014, declaró que estaba incorporando Crimea (con una población de

alrededor de 2 millones de habitantes) directamente en la Federación de Rusia. Al explicar estas acciones, funcionarios del gobierno ruso calificaron a la Revolución de la Dignidad como un “golpe” apoyado por Occidente que, entre otras cosas, podría amenazar la seguridad de la población de etnia rusa de Crimea, expulsar a la Flota Rusa del Mar Negro de la región y potencialmente aún llevar a Ucrania a la OTAN, algo a lo que Moscú se opone firmemente.

Desde 2014 Rusia ha aumentado significativamente su presencia militar en Crimea y suprimió el disenso local. Funcionarios ucranianos dicen que Rusia ha desplegado más de 31.000 tropas en Crimea, así como sistemas de misiles S-400 tierra-aire y otros armamentos de avanzada. La Oficina de las Naciones Unidas del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha documentado “múltiples y graves violaciones de los derechos humanos en Crimea y dijo que la minoría de Tártaros de Crimea, que en general se han opuesto a la ocupación de Rusia, han sido “un objetivo particular”.

La mayoría de la comunidad internacional no reconoce la supuesta anexión de Crimea por

Rusia. Muchos estados y organizaciones internacionales han condenado la ocupación de Rusia como una violación del derecho internacional y los propios compromisos de Rusia conforme el Acta Final de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa de 1975. Más específicamente, muchos consideran esa anexión como una violación del Memorandum de Budapest de 1994 en el cual Rusia junto con los Estados Unidos y el Reino Unido reafirmaron sus compromisos “de respetar la independencia y la soberanía y las fronteras existentes de Ucrania” así como la “obligación de abstenerse de amenazar o usar la fuerza” contra Ucrania.

La cuestión de Donbas

La crisis en Ucrania comenzó con protestas en Kiev en noviembre de 2013 contra la decisión del presidente Víktor Yanukóvich de rechazar una integración económica mayor con la Unión Europea. Luego de una violenta represión por parte de las fuerzas de seguridad del estado, se produjo, sin buscarlo, un

número mayor de manifestantes y escaló el conflicto, el presidente Yanukóvich abandonó el país en febrero de 2014.

La crisis provocó un aumento en las divisiones étnicas y dos meses después separatistas prorusos en las regiones de Donetsk y Lugansk en Ucrania oriental realizaron un referéndum y se declararon independientes de Ucrania. Aunque Moscú ha negado su involucramiento, Ucrania y la OTAN han informado el aumento de tropas rusas y equipamiento militar cerca del cruce de fronteras entre Donetsk y Rusia.

Desde febrero de 2015, Francia, Alemania, Rusia y Ucrania han intentado gestionar un cese de la violencia a través del Acuerdo de Minsk. El acuerdo incluye disposiciones para un cese del fuego, el retiro de armamento pesado y el pleno control por el gobierno ucraniano de la zona en conflicto. Sin embargo, los esfuerzos para lograr un acuerdo diplomático y una resolución satisfactoria no han tenido éxito.¹⁸

En un notorio discurso en abril de 2014 que siguió a la toma de Crimea y que señalaba el próximo paso de la guerra contra Ucrania, Vladimir Putin dijo que Donbas nunca había sido en realidad parte de Ucrania y que había

sido entregado a Ucrania soviética en 1920. “Dios sabe por qué”, comentó. Más recientemente, en diciembre de 2019, Putin utilizó su maratón anual con la prensa para referirse a Donbas como “tierras ancestrales rusas que nunca han tenido nada que ver con Ucrania”.

La “sovietización” de Donbas fue también ayudada por olas de represión estalinista en los años 30 que desproporcionadamente tuvieron como objetivo a grupos étnicos no rusos. Como el grupo numéricamente más grande, la población ucraniana fue la que más sufrió. Las comunidades polaca, alemana y griega también fueron devastadas. El ucraniano, el griego, el alemán y nombres de lugares europeos desaparecieron de Donbas y fueron reemplazados por alternativas genéricas soviéticas.

Estos esfuerzos para eliminar la historia de Donbas fueron notablemente exitosos. Como resultado la región emergió en 1991 como el bastión de la Ucrania rusoparlante con una distintiva identidad soviética que reflejó los diversos antecedentes de una población con raíces familiares en la ex URSS.

Independientemente, Ucrania debe aceptar algo de la culpa por fracasar al enfrentar el desarrollo de Donbas y dejar la región principalmente para el Partido de las Regiones y otras fuerzas políticas prorusas. Sin embargo, sin la intervención del Kremlin, hay poco que sugiere que las simpatías políticas de la región prorusas hubieran culminado en una lucha armada.¹⁹

La integridad territorial de Ucrania vista desde Washington

La Administración Obama

En un artículo del exembajador de los Estados Unidos en Ucrania, Steven Pifer, publicado en el portal de internet de Brookings Institution el 5 de junio de 2014, su autor resume en una exposición ante el Comité de Relaciones Exteriores del Congreso de los Estados Unidos la posición de los Estados Unidos en ese entonces.

Al respecto expresó: “La política de respuesta de los Estados Unidos en relación con los tres últimos meses aparece en tres vectores: apoyo a Ucrania, reaseguro a los aliados de la OTAN y

penalización a Rusia con el objetivo de efectuar un cambio en la política de Moscú.

El primer vector tuvo por objetivo reforzar a Ucrania. Desde que el gobierno interino asumió su cargo, a fines de febrero, ha habido una corriente permanente de altos funcionarios a Kiev, incluyendo al subsecretario de Estado Bill Burns, al secretario de Estado John Kerry y al vicepresidente Joe Biden. El vicepresidente va a volver a Kiev para la asunción del mando del Sr. Poroshenko. El presidente Obama recibió al Primer Ministro Interino, Arseniy Yatseniuk, y al Sr. Poroshenko ayer durante una visita a Varsovia. Esto demuestra el apoyo político de los Estados Unidos y el refuerzo para el gobierno en Kiev.

Un área que los Estados Unidos debe fortalecer es la asistencia militar. Los militares ucranianos necesitan ayuda para reforzar su capacidad defensiva. Dado que la mayoría de las bases del ejército ucraniano se encuentran en la parte occidental del país –un legado de las épocas soviéticas cuando las fuerzas en Ucrania estaban desplegadas contra la OTAN–

muchas unidades desplegadas en Donetsk y Lugansk no tienen infraestructura.

El segundo vector de la política de EE.UU. ha sido reasegurar a los aliados de la OTAN en las regiones de Europa Central y Países Bálticos, que están más nerviosos acerca de las intenciones de Moscú y de acciones posibles a continuación de la toma de Crimea. Las fuerzas militares de los Estados Unidos y la OTAN han sido desplegadas en esas regiones con el objetivo de reasegurar a los aliados de la Alianza del compromiso de su defensa y subrayando ese compromiso a Moscú.

El tercer vector de la política de los Estados Unidos ha sido penalizar a Rusia con el objetivo de cambiar el curso de Moscú en Ucrania. Washington ha disminuido las relaciones bilaterales y los líderes del G-7 –G-8 menos Putin– se reunieron hoy en Bruselas en vez de Sochi, como estaba originariamente planificado.

El gobierno de los EE.UU. ha trabajado con la Unión Europea para imponer sanciones de visado y financieras para individuos y entidades seleccionadas durante los últimos dos meses. Mientras la economía rusa se ha debilitado desde el 2013, las sanciones impuestas hasta hoy,

aunque modestas, parecen estar teniendo impacto.²⁰

La Administración Trump

Los funcionarios de la Administración Trump han calificado al apoyo de los EE.UU. por la soberanía y la integridad territorial de Ucrania “sin dobleces”, “sin cambios” y “de hierro”. Esto es válido para la ocupada Crimea y las áreas controladas por Rusia en Ucrania oriental. En febrero de 2018 el vicesecretario de Estado, John Sullivan, dijo en Kiev que “Crimea es Ucrania. Nunca vamos a aceptar negociar una región de Ucrania por otra. Nosotros nunca haremos un acuerdo sobre Ucrania sin Ucrania”.

En julio de 2018, el secretario Pompeo emitió la “Declaración de Crimea” (que se acompaña al final) que reafirma como política el rechazo de los Estados Unidos a reconocer los reclamos del Kremlin de soberanía por territorios tomados por la fuerza en contravención al derecho internacional. De acuerdo con aliados, socios y la comunidad internacional, los Estados Unidos rechazan el

intento de anexión de Crimea por Rusia y prometen mantener esta política hasta que sea restablecida la integridad territorial de Ucrania.

La “Ley contra la Influencia Rusa en Europa y Eurasia” de 2017 declara que es la política de los Estados Unidos “no reconocer nunca la anexión ilegal de Crimea por el Gobierno de la Federación de Rusia o la separación de una porción del territorio ucraniano mediante el uso de la fuerza militar”.

Los funcionarios de los EE.UU. llaman la atención frecuentemente sobre los abusos de los derechos humanos en la Crimea ocupada. En marzo de 2018 el Departamento de Estado declaró que en Crimea, “Rusia se ha dedicado a una campaña de coerción y violencia, teniendo por objetivo a cualquiera que se oponga a su intentada anexión (incluyendo) a tártaros de Crimea, ucranianos étnicos, activistas pro Ucrania, miembros de la sociedad civil y periodistas independientes”.²¹

En relación con las áreas de Ucrania Oriental controladas por Rusia, el gobierno de los EE.UU. apoya los esfuerzos de Ucrania para lograr una solución diplomática al conflicto y ha criticado a Rusia por fracasar en el cumplimiento conforme

los Acuerdos de Minsk. Durante una aparición ante los medios con Zelensky en Nueva York en septiembre de 2019, el presidente Trump dijo que esperaba que Zelensky y Putin pudieran “reunirse y resolver sus problemas. Eso sería un logro tremendo”.

Los Estados Unidos apoyan a Ucrania frente los esfuerzos de Rusia de controlar el estrecho de Kerch y el mar de Azov. En mayo de 2018, varios meses antes de que Rusia atacara barcos navales ucranianos, el Departamento de Estado condenó la construcción por parte de Rusia de un puente a Crimea, sobre el cual el Departamento de Estado dijo que “representan no solo un intento de Rusia de consolidar la toma ilícita y su ocupación de Crimea, sino que también impide la navegación y sirve como un recordatorio a la voluntad actual de Rusia de ignorar el derecho internacional”.²²

En una declaración emitida el 25 de julio de 2018 (que se incluye al final) el secretario de Estado de los EE.UU., Mike Pompeo, rechazó clara e inequívocamente cualquier posibilidad de que los Estados Unidos fueran a aceptar el intento de anexión de Rusia de la Península

ucraniana de Crimea. “Rusia, a través de su invasión a Ucrania y de su intento de anexión de Crimea, buscó socavar el principio internacional sólido compartido por los estados democráticos: que ningún país puede cambiar las fronteras de otro por la fuerza”, sentenció.

Hace casi 80 años, los Estados Unidos emitieron la Declaración Welles, que rechazó reconocer la entonces invasión de la Unión Soviética de los países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania). Durante las cinco décadas siguientes, la declaración permaneció como un principio sólido de la política de los Estados Unidos frente a la Unión Soviética.²³

El presidente Trump, con ánimo de descargar la presión por la posición de los Estados Unidos frente a la integridad territorial de Ucrania, manifestó que, desde su perspectiva, “la culpa por la pérdida de la Península de Crimea de Ucrania, que fue ocupada y anexada por Rusia en 2014, es del régimen del expresidente Obama en 2014”.

Trump hizo estos comentarios durante una amplia y por momentos hostil conferencia de prensa en la Casa Blanca el 7 de noviembre para

comentar los resultados de las elecciones de medio término.

Cuando un periodista declaró que “había sido el presidente Putin el que anexó Crimea”, Trump respondió: “ese fue el régimen del presidente Obama. Eso fue durante el presidente Obama, correcto?”.²⁴

En un nuevo artículo del exembajador Steven Pifer, titulado “Five years after Crimea’s illegal annexation, the issue is no closer to resolution”, del 18 de marzo de 2019, se destaca que “el tema Crimea no se mueve”.

La ocupación militar de Crimea provocó una tormenta de críticas. Los Estados Unidos y la Unión Europea aplicaron sanciones para visado y financieras, así como prohibieron a sus barcos y aeronaves viajar a Crimea sin la autorización de Ucrania. Esas sanciones eran menores, sin embargo, comparadas con aquellas aplicadas a Rusia luego de que lanzara un conflicto por aliados en Donbas en abril de 2014, y particularmente luego de que un misil tierra-aire provisto por Rusia destruyera un avión de Malaysia Air que llevaba a 300 pasajeros.

Mientras que las fuerzas armadas ucranianas en Crimea no resistieron la invasión rusa (en parte urgidos por Occidente), Kiev resistió la aparición de los “pequeños hombres de verde en Donbas”. Antes de mucho tiempo, los ucranianos se encontraron combatiendo a tropas rusas así como a fuerzas “separatistas”. El conflicto está ahora cerca de empezar su sexto año.

Retener Crimea es especialmente importante para Putin, que no puede ofrecer al pueblo ruso ninguna perspectiva que no sea una economía en estancamiento, y por ello juega las cartas del nacionalismo y las cartas de Rusia como un gran poder. Aumentó significativamente su popularidad (mucho de la cual ahora se ha disipado) por la toma rápida y relativamente sin derramamiento de sangre de la península. Más aún, ofrece un vehículo a Rusia para mantener una disputa fronteriza con Ucrania, lo que el Kremlin puede ver como desalentador para los miembros de la OTAN de acercarse demasiado a Ucrania.

Para Occidente, la toma y anexión de Crimea por parte de Rusia presenta un desafío fundamental al orden europeo y a las normas establecidas en el Acta Final de Helsinki 1975. Los Estados

Unidos y Europa deberían continuar su política de no reconocimiento de la incorporación ilegal de Crimea. Ellos debieran mantener las sanciones a Rusia relacionadas con Crimea como señal de que la apropiación de territorios no tiene lugar en el siglo XXI.

6- Estados Unidos y Ucrania ante la futura presidencia de Joe Biden

Antecedentes

En distintos capítulos de este trabajo se ha hecho referencia a la actividad del entonces ex vicepresidente de los Estados Unidos, Joe Biden, en Ucrania. Las mismas tuvieron especial dedicación con motivo de la Revolución de la Dignidad en Ucrania (entre noviembre de 2013 y febrero de 2014) al ser designado por el entonces presidente Obama como punto focal para el seguimiento de los desarrollos políticos en Ucrania.

Al respecto podemos resumir que:

- En la Introducción se consignaba que “siendo presidente Obama, el apoyo

fundamental para Ucrania fue político, con una activa participación de la secretaria de Estado asistente del Departamento de Estado, Victoria Nuland, en relación directa con el entonces vicepresidente Joe Biden, a quien Obama había designado como “punto focal” para Ucrania”.

- En ocasión de referirnos a los “Estados Unidos y la integridad territorial de Ucrania” señalábamos que en un testimonio ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos, el exembajador norteamericano en Ucrania, Steven Pifer expresó lo siguiente: “La política de respuesta de los Estados Unidos aparece en tres vectores: apoyo a Ucrania, reaseguro a los aliados de la OTAN y penalizar a Rusia con el objetivo de efectuar un cambio en la política de Moscú.

El primer vector tuvo por objetivo reforzar a Ucrania. Desde que el gobierno interino asumió su cargo a fines de febrero, ha habido una corriente permanente de altos funcionarios a Kiev, incluyendo el subsecretario de Estado Bill Burns, el secretario de Estado John Kerry y el vicepresidente Joe Biden. El vicepresidente volvió a Kiev para la asunción del mando del Sr. Poroshenko. El presidente Obama recibió al

primer ministro interino Arseniy Yatseniuk y recibió al Sr. Poroshenko durante una visita a Varsovia. Esto demuestra el apoyo político de los Estados Unidos y el refuerzo para el gobierno en Kiev.²⁵

Asimismo, en un artículo firmado por Tod Prince de fecha 4 de octubre de 2020, se destacan con mayor detalle las actividades desarrolladas por el entonces vicepresidente de los Estados Unidos también con posterioridad a la Revolución de la Dignidad en Kiev.

Punto Focal

Por contraste (en oposición a la actitud del presidente Donald Trump), Biden ha estado en Ucrania muchas veces. Como vicepresidente durante las dos presidencias de Obama entre 2009 y 2017, unos pocos días antes que Trump asumiera el mando, cuando reaseguró el continuado apoyo de los Estados Unidos.

Biden ayudó a supervisar el apoyo militar de los EE.UU. cuando las protestas en el Maidán empujaron de su cargo al presidente pro-Moscú Víktor Yanukóvich. El gobierno pro

occidental que asumió el cargo enfrentó inmediatamente desafíos de Rusia, que tomó control de Crimea y fomentó el separatismo en Ucrania oriental, donde Moscú apoyaba a separatistas que tomaron parte de las regiones de Donetsk y Lugansk.

Biden también promovió con firmeza al nuevo gobierno para que lleve a cabo reformas económicas y en el sistema de justicia, que los países occidentales y liberales estimaron cruciales si Ucrania quería resistir la influencia rusa y prosperar.

En el debate previo a las elecciones por la presidencia de los Estados Unidos del 29 de septiembre, ante la acusación de Trump de que un ejecutivo ucraniano agradeciera a su hijo por la oportunidad de reunirse con su padre vicepresidente, Joe Biden ha dicho que el trabajo de su hijo Hunter en Ucrania “podría haberse visto mal” pero que no era “incorrecto”. Aseguró que las acusaciones habían sido “totalmente desacreditadas” y reiteró que su hijo no hizo “nada incorrecto en Burisma”.

“La política de ‘amor duro’ de presionar por reformas económicas y una fuerte lucha contra la corrupción ‘va a tener lugar bajo las dos

administraciones, pero tal vez un poco más vigorosas con Biden porque él personalmente ha estado involucrado con Ucrania”.²⁶

Etapa preelectoral

En un nuevo artículo elaborado por el exembajador Pifer, se señala que “desde que Ucrania recuperó su independencia en 1991, los Estados Unidos han probado ser un socio que ha apoyado. Los presidentes Clinton, Bush y Obama vieron a un estado ucraniano independiente, democrático, con una economía de mercado robusta como el interés de los Estados Unidos, contribuyendo a una Europa más estable y segura.

Asimismo, señala el autor que “sería diferente si el Sr. Biden fuera electo. Los Estados Unidos volverían a tener un presidente que entiende los intereses de los EE.UU. en una Ucrania exitosa y que conoce bien al país desde su época como vicepresidente. Reconoce el desafío que Rusia presenta para Ucrania y Occidente y se da cuenta de la importancia de una fuerte relación transatlántica con una OTAN robusta como su corazón, y el Sr. Biden

podría probar ser un presidente que podría unir algunas de las diferencias que tan malamente dividen a los americanos hoy”.²⁷

En cuanto a la posición de Biden en tanto candidato a la presidencia de los Estados Unidos, el comité electoral hizo llegar como respuesta a una solicitud de la agencia de noticias The Ukrainian Weekly la siguiente información: “Posición de Joe Biden (candidato demócrata):

La campaña de Biden presentó su ‘Visión para la Relación de América con Ucrania’ en dos partes: ‘¿Qué ha hecho Joe Biden?’ (resaltando su papel como la persona focal para Ucrania bajo la administración Obama) y ‘¿Qué va a hacer Joe Biden?’ En un resumen de esta última se señala: ‘Joe Biden va a: promover un fin del conflicto en Ucrania, trabajando con nuestros aliados europeos, apoyar al pueblo de Ucrania en tanto ellos buscan su soberanía, la democracia y un futuro próspero que su país se merece; proveer asistencia militar a Ucrania, incluyendo equipamiento militar letal, para ayudar a Ucrania a defenderse a sí misma contra Rusia; involucrar al gobierno de Ucrania, empresas y líderes cívicos a dismantelar la corrupción y consolidar una sociedad que disfrute de la

vigencia de la ley y asegure justicia y oportunidades económicas para sus ciudadanos”.²⁸

El camino a la asunción del cargo del Sr. Biden

En un documento elaborado por “National Archives” del gobierno de los Estados Unidos se detallan los pasos a seguir por el presidente electo hasta llegar al día de la ceremonia de juramento del cargo. Esas etapas son las siguientes:

- 3 de noviembre: día de la elección.
- Mediados de noviembre hasta el 14 de diciembre: luego de la elección presidencial el gobierno del Estado preparará siete Certificados de Verificación. “Tan pronto como sea posible”, luego de que los resultados de la elección en su Estado sean certificados, el gobernador enviará uno de los Certificados de Verificación al Archivo.
- Hacia el 8 de diciembre: los Estados resolverán controversias (por lo menos seis días antes de la reunión de los electores).

- 14 de diciembre: los electores votarán en sus Estados para presidente y vicepresidente en diferentes boletas.
- 23 de diciembre: los certificados de votos deberán ser recibidos por el presidente del Senado y el archivero, no más tarde de nueve días después de la reunión de los electores.
- 3 de enero de 2021 (o antes): el archivero transferirá los Certificados al Congreso.
- 6 de enero de 2021: el Congreso contará los votos electorales.
- 20 de enero de 2021 - Mediodía: Día de la Inauguración.

Perspectivas para Ucrania luego de la asunción del cargo

En un interesante artículo de Anders Åslund (de extensa actividad profesional en el espacio post soviético), publicado en el portal de internet del Atlantic Council, destaca los siguientes aspectos de una futura política del presidente electo Biden en los siguientes términos: “Como resultado de su compromiso intensivo con Ucrania como vicepresidente, Biden tiene un equipo excelente que conoce muy bien a ese país. Estima que

Biden reforzará el apoyo bipartidista a Ucrania y lo hará operativo. Es posible que nombre a un embajador de alto perfil, porque Ucrania es crítica a los intereses de EE.UU. en muchos aspectos.

Inevitablemente, la Administración Biden va a desarrollar un papel importante en las negociaciones de Ucrania con Rusia por la actual guerra en Ucrania Oriental. El Kremlin conoce y respeta a Biden, que se ha forjado una reputación de duro con Putin.

Como vicepresidente, Biden combatió fuertemente por la vigencia de la ley en Ucrania. Está destinado a repetirlo con más fuerza como presidente. Estas son malas noticias para muchas fuerzas diferentes en la Ucrania de hoy, intentar eliminar las iniciativas anticorrupción o bloquear la reforma judicial”.²⁹

Por otra parte, en un artículo publicado en la edición del 8 de noviembre de 2020 del diario The New York Times, y en relación con el hasta ahora silencio de Putin ante la victoria de Biden, destaca que “a diferencia de sus contrapartes europeas, que rápidamente enviaron sus felicitaciones el sábado, el Sr.

Putin no ha emitido ninguna declaración sobre el presidente electo aún cuando caía la noche del domingo (el 8 de noviembre de 2020) en Moscú. Cuatro años antes, el Kremlin había enviado rápidamente un mensaje al presidente Trump a horas de haberse informado la competencia en la noche electoral.

Para la clase gobernante rusa, el Sr. Biden, de 77 años, era el candidato preferido del “estado profundo” americano, una amplia red de espías y diplomáticos que, según el Kremlin, trabajaron para socavar los esfuerzos del Sr. Trump para mejorar los vínculos con Rusia. Y el Sr. Biden, a diferencia del Sr. Trump, parece a muchos rusos ser la clase de político americano que ellos más detestan: alguien listo para meterse con todo el mundo en nombre de los ideales democráticos, más que respetando las esferas de influencia y comprometiendo a Moscú a duras negociaciones.³⁰

7- El Congreso de los Estados Unidos y su posición frente a Ucrania

Introducción

Como se ha señalado en capítulos anteriores y habida cuenta de la legislación aprobada por el Congreso de los Estados Unidos, queda claro que la labor del Legislativo en apoyo de Ucrania ha sido de la mayor importancia.

También es de destacar el carácter bipartidario de la mayoría de las iniciativas, tanto de la Cámara de Representantes como del Senado, que fueron luego recogidas por el pleno.

En este trabajo se reseñará la actividad desarrollada y las características de ese apoyo con un inicio de carácter histórico y luego con mención de la legislación aprobada a la fecha de la elaboración del presente.

De un informe elaborado por el U.S.-Ukraine Business Council bajo el título “Ukraine in Congress - A century of U.S. Congressional Support for Ukraine”, de fecha 16 de marzo de 2020, se han recogido los antecedentes históricos de la labor legislativa que fueran de interés para el presente artículo.

Introducción - Independencia 1918 y 1991

Ha sido difícil a veces para Ucrania encontrar apoyo internacional, pero se puede decir que ha tenido pocos amigos durante el curso de los últimos cien años, mejores que el Congreso de los Estados Unidos.

Esto fue especialmente verdad en las décadas que llevaron a la disolución de la Unión Soviética, cuando Ucrania era una nación cautiva y relativamente desconocida para los Estados Unidos.

Hace cien años, en 1917, un congresista llamado James Hamill (Demócrata, representante de Nueva Jersey) presentó una resolución conjunta proclamando a nivel nacional el Día de Ucrania. Y aunque Ucrania era hasta ese entonces “terra incógnita” en los Estados Unidos, la resolución fue aprobada y el presidente Wilson proclamó el 27 de abril de 1917 un día para una colecta para ayuda de los “pobres Ruthenios” (ucranianos).

Más tarde se estableció una oficina de información ucraniana en la oficina del Representante Hamill, que trató de obtener el reconocimiento de los EE.UU. a la independencia de Ucrania, incluso a través de su resolución de diciembre de 1918, en la víspera de Versalles. Pero esta medida fue derrotada dada la política

de los EE.UU. en el momento en que decididamente no apoyaba las aspiraciones nacionales de Ucrania. Una excelente fuente sobre esto es el libro de Myron Kuropas “Ucranianos en América”.

Avanzando rápidamente, 72 años después, en el otoño de 1991, una resolución presentada por el presidente de la Comisión Helsinki, senador Dennis DeConcini (Demócrata, representante de Arizona) y el miembro de la Cámara de Representantes del Congreso, Don Ritter (Republicano, representante de Pensilvania), que solicitaba el reconocimiento de la independencia, reunió un apoyo significativo. Fue aprobada (como enmienda a una larga pieza de legislación), no obstante la falta de apoyo de la administración de George H. W. Bush. Aunque la primera Administración Bush no estaba opuesta *per se* a la independencia de Ucrania –en contraste con Wilson– y ciertamente tenía aprecio por las aspiraciones nacionales de Ucrania, por varias razones adoptó un enfoque cauteloso.

La era después de la Segunda Guerra Mundial

Dos piezas de legislación fueron de especial significación. Una fue la resolución sobre las Naciones Cautivas, cuyo autor fue el Dr. Lev Dobriansky, que tenía muchas conexiones en los dos partidos en el Congreso y que tuvo un papel crítico en socavar la legitimidad de la Unión Soviética. La otra fue el proyecto solicitando autorización para la erección del monumento a Taras Shevchenko en Washington D.C..

El Pico de la actividad en el Congreso durante el período pre-Independencia: 1975-1991

Fue la década y media antes de la independencia, comenzando a fines de los años 70, la que vio el período más intenso de la actividad del Congreso sobre Ucrania. Y es aquí donde hubo algo de cambio en el énfasis –de derechos nacionales a derechos individuales– aunque estos, por supuesto, no fueron mutuamente excluyentes. Una razón clave para esta transición fue la nueva atención puesta por los Estados Unidos por los derechos humanos establecidos en el Acta Final de Helsinki de 1975, especialmente la promesa por los

prisioneros políticos incluidos los Monitores de Helsinki.

Institucionalmente, la creación de la Comisión sobre Seguridad y Cooperación en Europa (conocida popularmente como la Comisión Helsinki) poco después de la firma del Acta Final de Helsinki, cuyo mandato incluía presionar al gobierno soviético sobre los derechos humanos, fue lo que llevó más su atención a los temas ucranianos.

El 80 % fueron resoluciones Holodomor (hambruna provocada por la que se acusó a Joseph Stalin) en conexión con el 50° aniversario en 1983, y fue muy significativa la creación de la Comisión sobre la Hambruna en Ucrania. Esta Comisión realizó gran parte del estudio y publicó este genocidio hasta ahora en general desconocido. Los esfuerzos de la Comisión Helsinki y muchos otros en el Congreso –especialmente miembros del Comité Ad hoc sobre los Bálticos y Ucrania– se centraron en el pedido por la suprimida Iglesia Greco Católica Ucraniana pidiendo su legalización, especialmente en conexión con la resolución del Milenio de la Cristiandad en el Kyivan Rus', Ucrania.

En este punto, lógicamente, el Poder Ejecutivo/ Departamento de Estado, junto con la Embajada de los EE.UU. en Kiev tomó el liderazgo sobre la política en Ucrania. Aún el Congreso continuó muy activo y apoyó sobre una base bipartidaria.

Post-Independencia (1991-2013)

Hubo también importantes piezas de legislación con la Ley Nunn-Lugar, que disponía de 1.300 millones de dólares para ayudar a salvaguardar y dismantelar armas de destrucción masiva y numerosos proyectos más amplios con asignaciones que otorgaron casi 5.000 millones de dólares en asistencia bilateral solo para Ucrania entre 1991 y 2013. Esta asistencia incluyó aspectos de seguridad y militares, así como un proyecto centrado en crecimiento económico, seguridad energética, salud, agricultura y democracia, derechos humanos y buena gobernanza.

Hay que tener presente que el Congreso tiene el poder del presupuesto, la Constitución de los Estados Unidos otorga al Congreso exclusivamente el poder de asignar fondos. Algunas veces el Congreso ha asignados fondos

adicionales para Ucrania más allá de la solicitud formal de la Administración o apoyando el trabajo de organizaciones específicas como la Fundación U.S. - Ucrania. Verdaderamente por varios años, en la mitad de la década del 90, Ucrania fue el tercer receptor más grande de asistencia bilateral de los Estados Unidos en el mundo.

Estos fondos no solo comprendieron ayuda militar y de seguridad, sino también asistencia en la economía, energía, asuntos humanitarios, salud, democracia y buena gobernanza.

Después del Maidán: 2014-2020

No sorprende que el Congreso empezara a prestar aún más atención a Ucrania durante la Revolución de la Dignidad en el Euromaidán, con varias visitas de Senadores de alto perfil al Maidán y con la aprobación de resoluciones tanto en la Cámara (de Representantes) como en el Senado a comienzos de 2014.

Estas resoluciones apoyaron las aspiraciones del pueblo ucraniano por la libertad y la democracia y solicitaron la consideración de

sanciones contra aquellos responsables por el uso de la fuerza contra manifestantes pacíficos.

El foco del Congreso en Ucrania se expandió más aún luego de la flagrante violación de Rusia de normas internacionales con la ocupación ilegal de Crimea y la agresión en Donbas. Los esfuerzos del Congreso se centraron en tres pilares principales: asistencia para la seguridad/militar, tanto letal como no letal; sanciones contra Rusia y sus adláteres ucranianos; y asistencia económica y técnica para Ucrania. Esta actividad fue especialmente intensa en 2014 y 2015.

Y permítanos recordar el discurso del presidente Petro Poroshenko en una sesión conjunta del Congreso en septiembre de 2014, que fue un acontecimiento relativamente raro para un líder extranjero y que era recibido muy favorablemente por el Congreso. También es de destacar que esta fue la segunda aparición de un presidente ucraniano ante el Congreso en una década, habiendo sido el anterior el presidente Víktor Yuschenko en abril de 2005.

Con la guerra, un número mayor de instituciones del Legislativo empezaron a prestar una atención más seria a Ucrania. Antes de 2014 habían sido

la Comisión de Helsinki y el Caucus Ucraniano del Congreso que habían desplegado históricamente el más grande nivel de actividad con respecto de Ucrania, aunque en diferentes formas, reflejando sus diferentes estructuras y mandatos. Los subcomités del Comité de Asignaciones de la Cámara y el Senado que habían sido responsables por la asistencia financiera a Ucrania también habían tenido un papel esencial.

Con la ocupación de Crimea por Rusia, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado en particular y el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara aumentaron su nivel de actividad sobre Ucrania hasta un grado sin precedentes, ambos reflejando y alentando el ascenso de Ucrania a una de las prioridades altas de la política exterior de los Estados Unidos. Dada la agresión militar de Rusia, otros comités, como los Comités de los Servicios Armados del Senado y de la Cámara, también incrementaron su compromiso con Ucrania.

El 3 de abril de 2014, inmediatamente después de la invasión de Rusia, el presidente Obama

promulgó la Ley de Apoyo a la Soberanía, Integridad, Democracia y Estabilidad Económica de Ucrania.

Esta legislación autorizó la asistencia para ayudar a Ucrania a llevar a cabo reformas; autorizó la asistencia de seguridad a Ucrania y otros países de Europa Central y Oriental; y requirió al presidente que imponga prohibiciones de visado y toma de activos contra personas en Ucrania y Rusia responsables por la violencia o por socavar la integridad territorial de Ucrania. También promulgó un proyecto solicitando a Radio Free Europa-Radio Liberty y a Voice of America que aumentaran sus transmisiones en Ucrania oriental y Crimea.

Nueve meses después, el 18 de diciembre de 2014, el presidente Obama promulgó la Ley de Apoyo a la Libertad de Ucrania, permitiendo al presidente imponer sanciones en la defensa, energía y otras empresas y personas extranjeras. La ley autorizó el incremento de asistencia militar, económica, energética y democrática para Ucrania, así como aumento de fondos para la transmisión en idioma ruso en la región.

El lenguaje de los proyectos o resoluciones, que normalmente se presentaba muy seguido,

encontró su camino en una legislación más amplia que autorizó la asignación de asistencia. Un ejemplo es la inclusión de lenguaje específico en la importante Ley de Autorización para la Defensa Nacional.

Para el 2019, autorizó la asignación al Departamento de Defensa por la suma de 250 millones de dólares para la asistencia de seguridad a Ucrania, incluidos 50 millones para armas letales. Esta ley también incluye cláusulas importantes para la Ley de Cooperación en Ciberseguridad de Ucrania, que había sido aprobada antes por la Cámara.

Tal vez el proyecto más significativo sin financiación para Ucrania en los últimos años ha sido la Ley para Contrarrestar a los Adversarios de América a través de Sanciones. Esta legislación fue aprobada mayoritariamente sobre una base bipartidaria y promulgada, aunque con dudas, por el presidente Trump en agosto de 2017. Gran parte de esta ley tiene por objetivo sancionar a Rusia por su interferencia en la elección y otros intentos de socavar la democracia americana. Pero también incluye un

componente muy fuerte para Ucrania con muchas referencias a ese país.

Codifica seis órdenes ejecutivas firmadas por Obama en respuesta a las acciones agresivas en Ucrania, muchas de las cuales han sido pedidas por él pero no ordenadas por el Congreso en varias legislaciones previas.

Estas disposiciones tenían por objeto los servicios financieros, energía, defensa y otros sectores de Rusia, por lo que evitaba que cualquier presidente las pudiera revocar sin consentimiento del Congreso. Entre otras cosas, la ley sobre sanciones autoriza también a la seguridad energética y otra asistencia a Ucrania y confirma la política de no reconocimiento de la anexión de Crimea por Rusia.

Mucho del lenguaje de la Ley sobre Sanciones en Ucrania había sido propuesto en legislaciones preparadas por los Senadores Ben Cardin (Demócrata, representante de Maryland) y John McCain (Republicano, representante de Arizona) pero fueron incluidas en esta legislación más comprensiva.

Piezas de legislación elaboradas en 2018 incluían resoluciones de la Cámara y del Senado condenando el ataque de Rusia a barcos

ucranianos, una resolución del Senado conmemorando el quinto aniversario de la Revolución de la Dignidad, y una resolución de la Cámara pidiendo la cancelación de Nord Stream 2. En 2019 la legislación elaborada para Ucrania incluía la aprobación por una votación abrumadora de 427 a 1 por la Ley de No Reconocimiento de la Anexión de Crimea. Muchos otros proyectos y resoluciones sobre Ucrania o para futuras sanciones a Rusia, debido por lo menos en parte a las violaciones de la integridad territorial de Ucrania, habían sido presentadas y están recorriendo su camino a través del proceso legislativo.

No obstante el criticismo a Ucrania por parte de varios republicanos por su supuesta interferencia en las elecciones de 2016, nadie desafió la noción de que los Estados Unidos debieran continuar con su posición junto con Ucrania en su lucha contra Rusia. Apoyar a Ucrania y oponerse a la agresión rusa es tomado como un hecho en el Congreso de los Estados Unidos.

Año 2019

El apoyo bipartito fue evidente en la aprobación de legislación clave y afectó a Ucrania en las últimas semanas de 2019.

El 19 de diciembre de 2019, el presidente Trump firmó la legislación bicameral con la asignación de casi 700 millones de dólares para asistencia para seguridad de Ucrania en el año fiscal 2020, un pequeño aumento respecto del año fiscal 2019. Esto incluye asistencia militar y de seguridad para ayudar a Ucrania a combatir la agresión de Rusia. También incluye asistencia vital pero no-seguridad que apoya la trayectoria democrática de Ucrania, la vigencia del derecho, la anticorrupción, el desarrollo económico, energía, salud y agricultura.

El final de 2019 vio la aprobación de la Ley de Autorización para la Defensa Nacional para 2020, que impone sanciones vinculadas al gasoducto ruso Nord Stream 2 y prohíbe la cooperación militar-a-militar con Rusia. La NDAA también incluye la reautorización de 300 millones de dólares de financiamiento para la Iniciativa de Ucrania para la Asistencia de Seguridad.

Muchas partes de la legislación sobre Ucrania habían sido introducidas durante el proceso de

juicio político. Los miembros de la Cámara y el Senado de la Comisión de Helsinki de los EE.UU. introdujeron la Ley de Apoyo a la Libertad Religiosa de Ucrania, que se opone a las violaciones de las libertades religiosas por Rusia y sus aliados en los territorios ocupados.

Una resolución bipartidaria fue introducida a comienzos de 2020 por los copresidentes del Caucus de Ucrania “reafirmando el apoyo de los EE.UU. al pueblo de Ucrania y a la trayectoria democrática de Ucrania, libre de la influencia maligna de Rusia”. Los senadores y representantes de ambos partidos continuaron expresando su apoyo por Ucrania, incluso durante una visita a Ucrania, en febrero de 2020, de miembros clave del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, los republicanos Ron Johnson y John Barrasso y el demócrata Chris Murphy.

El tema dominante de la actividad del Congreso puede reducirse a una palabra: libertad. Derechos nacionales, derechos humanos, dignidad humana, democracia, soberanía, integridad territorial. De todos estos temas a los que el Congreso se ha

referido de una forma u otra durante el curso del último siglo, está íntimamente vinculada. Lo que yace en su núcleo es la noción de libertad.³¹

A fin de complementar la información –de índole general en tanto antecedentes históricos–, a continuación se transcriben párrafos del artículo “Ukraine: Background, Conflict with Russia and U.S. Policy”, que contiene mayores detalles sobre la legislación aprobada por el Congreso y promulgada por el Ejecutivo frente a la situación en Ucrania.

Este informe fue elaborado por el Congressional Research Service y fue presentado el 29 de abril de 2020.

“El Papel del Congreso

Desde el año 2014, muchos de los miembros del Congreso han condenado la invasión de Rusia a Ucrania, promovieron sanciones contra Rusia, y apoyaron un aumento a la ayuda a Ucrania. La Ley sobre el Apoyo para la Soberanía, Integridad, Democracia y Estabilidad Económica de Ucrania fue promulgada en abril de 2014. Esta ley autorizó asistencia para ayudar a Ucrania a encarar la reforma, proveyó asistencia

para la seguridad a Ucrania y a países vecinos, instruyó al gobierno de los EE.UU. para que asista a Ucrania para recuperar activos vinculados con la corrupción y estableció una variedad de sanciones.

En este tiempo, el Congreso también aprobó y el presidente promulgó como ley, un proyecto autorizando el aumento de fondos para alentar programar en Ucrania, Moldavia y ‘regiones vecinas’ las emisiones financiadas por el gobierno de Radio Free Europe/Radio Liberty y Voice of America.

La Ley de Apoyo a la Libertad en Ucrania fue promulgada en diciembre de 2014. Esta ley declaró que es política de los Estados Unidos ‘continuar asistiendo al Gobierno de Ucrania’ en restablecer su soberanía e integridad territorial (y) para contener al Gobierno de la Federación de Rusia de nuevas desestabilizaciones e invasión de Ucrania y otros países independientes de Europa Central y Oriental y Asia Central.

La ley requirió o autorizó una variedad de sanciones expandidas; autorizó el incremento de asistencia militar y no militar a Ucrania; y autorizó la expansión de emisiones de RFE/RL

y Voice of America en todos los estados post soviéticos, dando prioridad a Ucrania, Georgia y Moldavia.

La Ley sobre Contrarrestar a los Adversarios de América a través de Sanciones fue promulgada en agosto de 2017. Codifica las órdenes ejecutivas relacionadas con Ucrania estableciendo sanciones a Rusia, reforzando sanciones que autoridades iniciaron en Ucrania relacionadas con órdenes ejecutivas y legislación, y estableció varias nuevas sanciones. También estableció una revisión congresional de cualquier acción que tome el presidente para aliviar o levantar una variedad de sanciones. Entre otras medidas, la ley autorizó 30 millones de dólares en el año fiscal 2018-2019 para promover seguridad energética en Ucrania y solicitó al Departamento de Estado que someta al Congreso un informe bianual sobre los esfuerzos de los EE.UU. para promover la seguridad energética de Ucrania.

Desde 2014 el Congreso ha apoyado la provisión de armas defensivas letales a Ucrania. La Ley sobre Apoyo a la Libertad de Ucrania autorizó al presidente a proveer 'artículos defensivos incluidas armas anti-tanques y anti-blindados y

armas y municiones para sus tripulantes'. Las leyes de autorización de los años fiscales 2016-2020 autorizaron 'asistencia apropiada de seguridad' a Ucrania, incluyendo 'asistencia letal' y 'sistemas de armas anti blindados, morteros, armas y municiones para las tripulaciones, lanzadores de granadas y munición' y desde el año fiscal 2020, 'defensa costera y sistema de misiles anti-barcos'. Desde el año fiscal 2016 las asignaciones de defensa han provisto asistencia militar a Ucrania incluidas 'armas letales de una naturaleza defensiva' y desde el año Fiscal 2019 'asistencia letal'. En 2019 una resolución del Senado indicó 'el firme compromiso de los Estados Unidos de proveer asistencia de seguridad adicional letal y no letal para reforzar las capacidades defensivas de Ucrania en tierra, mar y aire a fin de mejorar la contención de la agresión rusa'.

Algunos miembros del Congreso han expresado preocupación acerca de la emergencia de movimientos de extrema derecha en Ucrania. Desde el año fiscal 2017, asignaciones de defensa han prohibido fondos que fueran utilizados 'para proveer armas,

entrenamiento y otra asistencia al Batallón Azov’.

En noviembre-diciembre de 2018 miembros del 115° Congreso acordaron resoluciones condenando el ataque ruso en buques navales ucranianos y solicitaron la cancelación del Nord Stream 2 y la imposición de sanciones en entidades para investigación o en apoyo del proyecto.

En julio de 2019, durante el 116° Congreso el Senado aceptó mediante S. Res. 74 conmemorar el quinto aniversario de la Revolución de la Dignidad de Ucrania ‘honrando la bravura, la determinación y el sacrificio del pueblo de Ucrania durante y desde la Revolución y condenando la continuada agresión rusa contra Ucrania’.

La resolución, entre otras cosas, aplaudía el progreso en las reformas de Ucrania, alienta a la continuada implementación de reformas, afirma la Declaración de Crimea y expresa la creencia que ‘el reforzamiento de la democracia en Ucrania (...) debiera servir como un ejemplo positivo a otros países post-soviéticos’.

Otras iniciativas legislativas

La Ley sobre Cooperación en Ciberseguridad con Ucrania de 2017, que fue aprobada por la Cámara durante el 115° Congreso, requirió una mayor cooperación en ciberseguridad con y en ayuda de Ucrania.

En marzo de 2019, la Cámara de Representantes votaron 427 a 1 aprobar la H. Res 596, la Ley de no reconocimiento de la anexión de Crimea, que confirmaba que es la política de los Estados Unidos no reconocer el reclamo de Rusia sobre la soberanía en Crimea, su espacio aéreo o sus aguas territoriales.

La Ley sobre el Refuerzo de la Cooperación entre EE.UU. y Ucrania para la Seguridad de Ucrania, presentada en mayo de 2019, incrementaría la cooperación en seguridad entre los EE.UU. y Ucrania, incluyendo la provisión de más elementos letales de defensa. El proyecto autorizaría al presidente a considerar a Ucrania como un Aliado No OTAN importante.

La Ley de 2019 sobre la Defensa Americana de la Seguridad de la Agresión del Kremlin, que fue informada y colocada en el

Calendario Legislativo del Senado en diciembre de 2019, contiene una declaración de política de no reconocer ‘el intento ilegal de anexión de Crimea’ y para reafirmar el ‘firme apoyo de los Estados Unidos por la democracia, los derechos humanos y la vigencia de la ley para todos los individuos en Crimea’. La ley impondría sanciones adicionales sobre Rusia en respuesta a su invasión de Ucrania y por interferir contra la libertad de navegación a través del estrecho de Kerch.

La Ley en Apoyo de la Libertad de Culto en Ucrania fue presentada en la Cámara y en el Senado en diciembre de 2019 y ordenó que sea entregada a la Cámara en marzo de 2020. La ley buscaría negar visas para ingresar a los EE.UU. a funcionarios rusos si ellos realizan violaciones severas particularmente a la libertad de cultos en el territorio ocupado de Ucrania.

También requeriría al presidente considerar tales violaciones por el propósito de hacer una determinación si designar a Rusia como un país de particular preocupación por las libertades religiosas.

La Resolución de la Cámara 802, presentada en enero de 2020, afirmaría el ‘resuelto apoyo de

los Estados Unidos a Ucrania en sus esfuerzos de contrarrestar la agresión rusa y continuar su trayectoria entre la comunidad de democracias”³².

Habiendo descripto anteriormente la tarea desarrollada por el Congreso de los Estados Unidos en apoyo a Ucrania y a sus relaciones con los Estados Unidos y a la luz del juicio político promovido a fines de 2019 y comienzos del actual año contra el presidente de los Estados Unidos, el exembajador Steven Pifer en un artículo publicado en el portal de internet de Brookings Institution, con sede en Washington D.C. y de fecha 23 de enero de 2020, se pregunta “Is bipartisan U.S. support for Ukraine at risk?”.

Hablando sobre el juicio político a Donald Trump, el ministro de Relaciones Exteriores de Ucrania dijo: “por favor no nos involucren en sus procesos políticos internos (de EE.UU.). Desafortunadamente los republicanos parecen dispuestos a hacer precisamente eso, en tanto ellos repiten el reclamo ruso de que el gobierno ucraniano interfirió en las elecciones de los EE.UU. de 2016.

Los republicanos ven esto como una parte de su esfuerzo para defender al presidente Trump. Al hacerlo, ellos ponen en riesgo el apoyo permanente de América hacia su socio ucraniano.

Cuando los ucranianos salieron a las calles en la Revolución Naranja de 2004 y en la Revolución de la Dignidad de fines de 2013 y comienzos de 2014, su lucha por la democracia ganó el interés y el apoyo de ambos lados del pasillo en Capitol Hill.

Ese apoyo del Congreso ofreció a Kiev una base de confort cuando Trump fue electo presidente en 2017. El candidato Trump había sugerido que el reconocería la anexión ilegal de Crimea por Rusia. El también cuestionó las sanciones impuestas a Moscú por su ocupación de Crimea y la subsecuente agresión en Ucrania oriental.

No obstante el aparente escepticismo sobre Ucrania y sus dudas para criticar a V. Putin (o las acciones de Rusia), el Congreso continuó apoyando a Ucrania. Regularmente votó por amplios márgenes financiamiento para la asistencia en la reforma y militar para Kiev mientras presionó a la administración para incrementar las sanciones a Rusia.

En una visita a Kiev, hablé con ucranianos, incluidos altos funcionarios. Los acontecimientos en Washington los ponían nerviosos acerca de la profundidad y la duración del apoyo de los EE.UU. especialmente en tanto Kiev ve a los EE.UU. como el único contrapeso geopolítico a su agresivo vecino Rusia.

Traté de asegurarles a mis interlocutores ucranianos que cualquier cosa que haga el presidente Trump, ellos tienen un as en la manga: el apoyo bipartito que su país disfruta tanto de los demócratas como de los republicanos en el Congreso. Este apoyo, en caso necesario, podría producir una votación a prueba de veto para ayudar a Ucrania. Hoy, no estoy tan seguro.

Sin embargo, en noviembre y diciembre, en tanto ellos buscaron defender a Trump contra el juicio político, los republicanos empezaron a difundir el argumento de Rusia que Ucrania había interferido. Había muchos ejemplos de esto de republicanos que iban a participar en el juicio en tanto es el Senado el que conduce los procedimientos del juicio político. El senador John Kennedy (Republicano,

representante de Luisiana) comentó: ‘creo que tanto Ucrania como Rusia interfirieron en la elección de 2016’.

Mientras tanto, el Senador Richard Burr (Republicano, representante de Carolina del Norte) argumentó: ‘no hay diferencia en la forma en que los rusos pusieron sus dedos antes en la escala y como lo hicieron los funcionarios ucranianos’ y el Senador Ted Cruz (Republicano, representante de Texas) declaró abiertamente: ‘Ucrania interfirió abiertamente en nuestra elección’.

¿Serán los republicanos que afirman que el gobierno ucraniano interfirió en la elección de los EE.UU. los que aprobarán la futura asistencia a Ucrania? ¿Y, si ellos pueden separar su exposición del Kremlin en sus opiniones de sus votos de asistencia, cómo defenderán a sus votantes y otros menos simpáticos con Ucrania un voto para asistir al país que ellos dicen que interfirió en las elecciones de los EE.UU.?’³³

8- Las sanciones de los Estados Unidos a la Federación de Rusia

Introducción

Desde el inicio de las acciones de la Federación de Rusia contra Ucrania, los Estados Unidos adoptaron una política de sanciones en paralelo con las medidas adoptadas por la Unión Europea.

La primera decisión del Poder Ejecutivo fue la Orden Ejecutiva no. 13660, emitida el 6 de marzo de 2014, la que fue seguida luego por otras órdenes ejecutivas y diferentes leyes aprobadas por el Congreso de los Estados Unidos. Solo en ese año se emitieron tres órdenes ejecutivas más disponiendo distintas medidas contra la Federación de Rusia.³⁴

En los párrafos siguientes se detallan las distintas resoluciones del Poder Ejecutivo y la legislación aprobada por el Congreso de los Estados Unidos, tratando de seguir un orden cronológico.

Legislación

En el informe del Congressional Research Service previamente citado se destacan los siguientes aspectos:

“La mayoría de las sanciones destinadas a individuos y entidades rusas han sido impuestas en respuesta a la invasión rusa a Ucrania.

En 2014 la Administración Obama impuso costos crecientes a Rusia en coordinación con la U.E. y otros, hasta que Rusia ‘cumpla con sus obligaciones internacionales y retire a sus fuerzas militares a sus bases originales y respete la soberanía e integridad territorial de Ucrania’. A abril de 2020, los Estados Unidos impusieron sanciones relacionadas con Ucrania a casi 700 individuos y entidades.

Una serie de órdenes ejecutivas emitidas en 2014, basadas en la autoridad de emergencia nacional y codificadas por Countering Russia’s Influence in Europe and Eurasia Act (CRIIEEA), establecen un marco para las sanciones relacionadas con Ucrania en aquellos que el presidente determine hayan socavado la seguridad, estabilidad, soberanía o integridad territorial de Ucrania o hayan afectados activos del estado.

Las órdenes ejecutivas también establecen sanciones contra funcionarios del gobierno ruso especificados y personas que operan en el sector

del armamento ruso, sectores claves de la economía rusa o en Crimea ocupada.

Las leyes denominadas: ‘Support for the Sovereignty, Integrity, Democracy and Economic Stability Act’ (SSIDES) y ‘Ukraine Freedom Support Act’ (UFSA), promulgadas en 2014, expandieron las acciones de la Administración Obama en respuesta a la invasión rusa a Ucrania. El presidente Obama no citó esta normativa como base de autoridad para especificaciones u otras acciones de sanción. En noviembre de 2018, el presidente Trump citó a SSIDES, como enmienda a la CRIIEEA, de 2017, para especificar a dos individuos y a una entidad ucranianas por cometer serios abusos a los derechos humanos en territorios ocupados por la fuerza o controlados por Rusia. El presidente Trump no citó a UFSA como base de autoridad para las especificaciones de las sanciones.

La Protecting Europe’s Energy Security Act (PEESA), de 2019, requiere sanciones a personas extranjeras que el presidente determine que hayan vendido o provisto barcos para tender ductos submarinos para la

construcción del gasoducto para gas natural ruso Nord Stream 2 y Turk Stream, o cualquier gasoducto sucesor desde el 20 de diciembre de 2019 (se considera que ambos gasoductos afectan el papel de Ucrania como estado de tránsito).

En adición, PEESA provee para la terminación de las sanciones si el presidente certifica ante el Congreso ‘que han sido puestas en vigencia salvaguardias apropiadas’.

* para minimizar la capacidad de Rusia para usar el gasoducto del proyecto sancionado ‘como una herramienta de coerción o de ventajas políticas’, y

*para asegurar ‘que el proyecto no va a resultar en una disminución del 25 % en el volumen de las exportaciones energéticas de Rusia que transiten a través de gasoductos existente en otros países, particularmente Ucrania, relativo al volumen promedio mensual de las exportaciones de energía rusa transitando a través de tales gasoductos en 2018’.

A partir de abril de 2020, el impacto de PEESA en la terminación del gasoducto Nord Stream 2 era incierta. La compañía que colocaba los ductos ha suspendido sus actividades, pero los

funcionarios rusos dijeron que Rusia debería ser capaz de terminar la construcción del Nord Stream 2 por sí misma. El gasoducto Turk Stream fue inaugurado en enero de 2020.

Otros países, incluyendo Australia, Canadá, Japón, Noruega y Suiza, también han impuesto sanciones a Rusia en respuesta a su invasión a Ucrania”.³⁵

Legislación base para la aplicación de sanciones:

[Countering Russia's influence in Europe and Eurasia Act de 2017 \(CRIEEA\)](#)

[Protecting Europe's Energy Security Act of 2019 \(PEESA\)](#)

[Countering America's Adversaries Through Sanctions Act \(CAATSA\), PL 115-44](#)

[Ukraine Freedom Support Act of 2014 \(UFSA\) Support for the Sovereignty, Integrity, Democracy, and Economic Stability of Ukraine Act of 2014 \(SSIDES\)](#)

[International Emergency Economic Powers Act \(IEEPA\), 50 U.S.C. §§ 1701-1706](#)

[National Emergencies Act \(NEA\), 50 U.S.C. §§ 1601-1651](#)

Administración Obama

Entrado el año 2015, la Administración Obama buscó aumentar la presión económica sobre Rusia por su intervención en Ucrania, imponiendo sanciones a docenas de individuos y compañías que mencionó como que trataban de eludir las restricciones internacionales y norteamericanas.

La mayoría de las que tuvieron como objetivo a la Oficina de control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro eran asociados o subsidiarias bancarias de personas o compañías que habían sido ya sancionadas. Los funcionarios expresaron que la acción debía servir como señal de que los Estados Unidos continuarán presionando a Moscú para que honre el acuerdo gestionado a comienzos de este año en Belarús y permitir a Ucrania el control de su lado de frontera con Rusia.

El director interino de la Oficina de Control de Activos Extranjeros, John Smith, declaró que “es crítico que Rusia adopte las medidas necesarias

para cumplir con sus obligaciones conforme el Acuerdo de Minsk y asegure un arreglo pacífico del conflicto en Ucrania.”³⁶

Por otra parte, en 2016, “Estados Unidos anunció una larga lista de nuevas sanciones contra Rusia por su persistente apoyo a los rebeldes de Ucrania y por la anexión de la península de Crimea en 2014.

La nueva lista incluye una unidad clave del Banco Rossiya, a menudo llamado el banco personal del presidente Vladimir Putin y algunas de las más grandes compañías de construcción de Rusia.

Incluye también a 17 separatistas ucranianos, 11 de ellos funcionarios del gobierno ruso establecido en Crimea tras la anexión ilegal del norte de la península del Mar Negro en 2014.

El secretario de Estado de EE.UU., John Kerry, dijo que algunas de las sanciones impuestas a Rusia y vinculadas con Ucrania podrían potencialmente ser levantadas en algunos meses, reflejando un optimismo cauteloso entre diplomáticos extranjeros acerca del compromiso de Moscú sobre el proceso de cese del fuego de Minsk.

Signos de este proceso están llegando a un punto que incluye la designación de Boris Gryzlov, un leal funcionario y miembro del consejo de Seguridad, por parte del presidente Putin, como plenipotenciario en el Grupo de Contacto Trilateral a fines de diciembre, y las conversaciones productivas entre Victoria Nuland, secretaria de Estado asistente de Estados Unidos y Vladislav Surkov, uno de los allegados al presidente Putin.³⁷

La Administración de Donald Trump

Elizabeth Rosenberg, en un artículo publicado en el portal de internet de Foreign Policy el 2 de febrero de 2017 reseña el tema de las sanciones a la Federación de Rusia al inicio de la presidencia de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos.

Al respecto señala que “el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos realizó una pequeña modificación en el régimen de sanciones vigentes, emitiendo una licencia que permitió a las empresas que trabajaban con el Servicio Federal de Seguridad de Rusia reiniciar las ventas de tecnologías para el encriptado”.

Destaca que “si Trump fuera a avanzar con un plan unilateral de cancelar sanciones, colapsaría la posición transatlántica de política exterior que tan cuidadosamente se coordinó contra Rusia y que muchos en el Departamento del Tesoro y el Departamento de Estado constituyeron”.³⁸

La errática política de sanciones por parte de la Casa Blanca fue vertida en un artículo de Michael Isikoff publicado en el portal de internet Yahoo! News, del que se consideraron de interés los siguientes argumentos:

“Desconocidos por el público en ese momento, altos funcionarios de la administración Trump casi ni bien se hicieron cargo de sus tareas, encargaron a funcionarios del Departamento de Estado el desarrollo de propuestas para levantar las sanciones económicas, la devolución de inmuebles diplomáticos y otros pasos para disminuir las tensiones con Moscú. También potencialmente adquiere una nueva significación para los investigadores del Departamento de Justicia y del Congreso a la luz de informes que antes de que la administración se hiciera cargo, el yerno de Trump, Jared Kushner y su asesor jefe en

política exterior, Michael Flynn, analizaron establecer un canal privado de comunicaciones con el embajador ruso Sergey Kislyak – conversaciones que parecen haber dado lugar para el trabajo de las propuestas que empezaron a circular inmediatamente luego de la inauguración presidencial–.

Justo días antes de que el presidente Trump asumiera sus funciones, funcionarios que se habían instalado en el séptimo piso en la oficina del secretario de Estado enviaron una orden de ‘tarea’ a la Oficina de Asuntos Europeos y Euroasiáticos para desarrollar un menú de opciones para mejorar las relaciones con Rusia como parte de un acuerdo en intercambio para la cooperación de Rusia en la guerra contra el Estado Islámico en Siria, de acuerdo a dos exfuncionarios.

Estas opciones debían incluir el levantamiento de sanciones así como otros pasos que eran de alta prioridad para Moscú, incluso el retorno de dos complejos diplomáticos –uno en Long Island y el otro en Eastern Shore de Maryland– que fueron cerradas por el presidente Obama el 29 de diciembre sobre la base de ser utilizadas para espionaje.

El esfuerzo de lobby produjo resultados inmediatamente: el 7 de febrero los senadores Cardin y Lindsay Graham introdujeron legislación bipartita para prohibir a la administración de otorgar disminución de sanciones sin someter primero una propuesta para hacerlo para la revisión del Congreso.

Dijo Graham en una declaración en ese momento que “Rusia no ha hecho nada para ser premiada con disminución de sanciones sin ‘un progreso verificable’ de parte de Rusia en cumplir con los Acuerdos en Ucrania, ‘nosotros perderíamos toda credibilidad a los ojos de nuestros aliados’. Un portavoz del senador Cardin manifestó a Yahoo! News en una declaración enviada por correo electrónico que ‘también puedo confirmar que el senador también escuchó a altos funcionarios de Obama alertarlo en la adopción de pasos para sanciones pero que él también ya lo había considerado’.

Mientras tanto (el secretario asistente) Tom Malinowski manifestó que mucha de la fuerza resulta de las sanciones paralelas impuestas por la Unión Europea, cuyos miembros deben renovarlas unánimemente cada año.”³⁹

Ya en 2020, en un despacho de la Agencia de noticias española EFE se destaca que “el vicepresidente de EE.UU., Mike Pence, se mostró hoy ‘preocupado’ por el papel de Rusia en la escalada de violencia en el este de Ucrania, y no descartó que el Gobierno pueda levantar las sanciones a Moscú sin que haya grandes cambios en la postura rusa ante la crisis ucraniana”.

Pence aseguró en una entrevista de la cadena de televisión ABC News que “estamos observando (a Rusia). Y estamos muy preocupados por las crecientes hostilidades durante la última semana en el este de Ucrania.

Preguntado por si Estados Unidos mantendrá las sanciones a Rusia hasta que dejen de violar el alto el fuego en Ucrania, Pence respondió: ‘Creo que es una pregunta que encontrará respuesta en los próximos meses; y es algo que simplemente depende’.”⁴⁰

9- Comentarios finales

En la introducción de este trabajo citábamos al militar y expresidente de México, Porfirio Díaz,

como origen de la expresión “Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos”, a la que adaptamos modificándola a “Pobre Ucrania tan cerca de Rusia y tan lejos de los Estados Unidos”.

Como surge de los capítulos anteriores, son varios los que interactúan en la planificación y la ejecución de la política de los Estados Unidos frente a Ucrania. Asimismo, estos podrían calificarse como institucionales y no institucionales.

Me refiero en este caso a las numerosas organizaciones de las comunidades ucranianas y sus gestiones ante las autoridades de los Estados Unidos, en especial el Congreso. En tanto algunas de ellas tienen ya un siglo o más de vigencia, su capacidad de presión se fue incrementando progresivamente con el correr del tiempo.

El Legislativo fue el que pudo mantener una actuación y una gestión permanente en favor de las relaciones entre ambos países por la permanencia de sus miembros no sujetos a cambios políticos sino a resultados electorales. En lo que hace al Poder Ejecutivo, puntualizamos en las páginas anteriores las

diferencias entre las dos administraciones que, hasta el momento, han participado en la planificación y en la ejecución de la política exterior de los Estados Unidos frente a Ucrania y los involucrados en su conflicto, aparte de los Estados Unidos tales como la Federación de Rusia, la Unión Europea y la OTAN.

En ese sentido señalamos como características iniciales que la Administración Obama dio a la Revolución de la Dignidad (también conocida como Euromaidán, producida entre noviembre de 2013 y marzo de 2014). Fue relevante en primer lugar su involucramiento, y a posteriori su apoyo político y de cooperación en las reformas económicas y políticas, así como también en el campo de la defensa, aunque en este caso limitado a equipamiento no letal y de entrenamiento a las fuerzas armadas y Guardia Nacional de Ucrania.

En lo que se refiere a la Administración Trump, su enfoque fue de cierta prescindencia en lo político que se manifestó en un primer momento en las dudas sobre la pertenencia de Crimea y en la expresión “sería un éxito si Ucrania y Rusia negociaran el fin del conflicto”.

Esta administración generó un cambio importante en la cooperación para la defensa proveyendo a Ucrania de armamento defensivo de carácter letal, con importantes partidas presupuestarias promovidas por el Congreso y el apoyo que está otorgando en los últimos tiempos a la disminuida Marina de Guerra de Ucrania.

Los comicios presidenciales que tuvieron lugar en los Estados Unidos el 3 de noviembre último consagraron como presidente electo al Sr. Joe Biden.

En ese sentido se recuerda que el Sr. Biden, siendo vicepresidente durante la administración del Sr. Obama, fue el punto focal de alto nivel respecto de la crisis en Ucrania. Inició sus visitas a ese país durante la presidencia del Sr. Petro Poroshenko y fue a quien reportaban en su momento altos funcionarios del Departamento de Estado.

De acuerdo con lo señalado en el capítulo 6 de este trabajo bajo el título “Estados Unidos y Ucrania ante la futura presidencia de Joe Biden”, Ucrania podrá seguir contando con un amplio apoyo de los Estados Unidos, incluida,

a diferencia de anteriores administraciones demócratas, la provisión de armas letales.

Si bien quedan aún pasos a dar para la consagración oficial de la elección del Sr. Biden como presidente de los Estados Unidos, teniendo en cuenta la diferencia a su favor en el Colegio Electoral, no cabría duda sobre quién asumirá el cargo el 20 de enero de 2021.

10- Anexos

Anexo I

Memorándum de Budapest - Memorándum sobre Garantías de Seguridad con la adhesión de Ucrania al Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares

El 5 de diciembre de 1994 los líderes de Ucrania, Rusia, Gran Bretaña y los Estados Unidos firmaron un memorándum para proveer garantías de seguridad a Ucrania en conexión a su adhesión al Tratado de No Proliferación Nuclear como un estado sin armas nucleares. Las cuatro partes firmaron el memorándum que contiene un preámbulo y seis artículos. El memorándum dice lo siguiente:

Los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, dando la bienvenida a Ucrania al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares como un estado no nuclear.

Teniendo en cuenta el compromiso de Ucrania para eliminar todas las armas nucleares de su

territorio dentro de un período de tiempo específico.

Notando que los cambios en la situación de seguridad del mundo, incluido el fin de la Guerra Fría, que ha traído condiciones para reducciones profundas de fuerzas nucleares.

Confirman lo siguiente:

1. La Federación de Rusia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América reafirman su compromiso con Ucrania de acuerdo con los principios del Acta Final de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, de respetar la independencia y soberanía y las fronteras existentes de Ucrania.

2. La Federación de Rusia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América reafirman su obligación de abstenerse de amenaza o uso de la fuerza contra la integridad territorial o independencia política de Ucrania y que ninguna de sus armas será jamás utilizada contra Ucrania excepto en defensa propia o de lo contrario de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.

3. La Federación de Rusia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América reafirman su compromiso con Ucrania, de acuerdo con los principios del Acta Final de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, de abstenerse de coerción económica destinada a subordinar a su interés propio el ejercicio de Ucrania de los derechos inherentes en su soberanía y por ello asegurar las ventajas de cualquier clase.

4. La Federación de Rusia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América reafirman su compromiso de solicitar la acción inmediata del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para proveer asistencia a Ucrania, como una nación sin armas nucleares, parte del Tratado de No Proliferación Nuclear si Ucrania fuera víctima de un acto de agresión u objeto de una amenaza de agresión en los cuales se utilicen armas nucleares.

5. La Federación de Rusia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América reafirman, en el caso de Ucrania, su compromiso de no utilizar armas nucleares contra ningún Estado sin armas

nucleares parte del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, excepto en caso de un ataque contra ellos, sus territorios o territorios dependientes, sus fuerzas armadas o sus aliados, por tal Estado en asociación o alianza con un Estado poseedor de armas nucleares.

6. Ucrania, la Federación de Rusia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América van a consultar en el caso que exista una situación que suscita cuestiones vinculadas con relación a estos compromisos.

Este Memorándum entrará en vigencia a partir de su firma.

Firmado en cuatro copias que tienen igual validez en los idiomas ucraniano, inglés y ruso.

Leonid D. Kuchma, por Ucrania; Boris N. Yeltsin por la Federación de Rusia; John Major, por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; William J. Clinton, por los Estados Unidos de América.

Compromisos de Francia y China

Francia y China también otorgaron a Ucrania garantías similares al Memorándum de Budapest, pero con significativas diferencias. Por ejemplo, el compromiso de Francia no contiene promesas establecidas en los párrafos 4 y 6 más arriba, de referir cualquier agresión al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ni a consultas en el caso de una cuestión vinculadas con los compromisos.

El compromiso de China tiene una forma completamente diferente, con fecha 4 de diciembre, y dice lo siguiente:

“El gobierno de China da la bienvenida a la decisión de Ucrania de eliminar todas las armas nucleares en su territorio y elogia la aprobación por el Parlamento de Ucrania del 16 de noviembre por la adhesión de Ucrania al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares como un Estado sin armas nucleares. China entiende totalmente el deseo de Ucrania para garantías de seguridad. El Gobierno chino siempre ha mantenido que bajo ninguna circunstancia va China a usar o amenazar mediante el uso de armas nucleares

contra estados que no tienen armas nucleares o zonas libres de armas nucleares. Esta posición de principio se aplica a Ucrania. El Gobierno chino urge a todos los otros Estados con armas nucleares de asumir el mismo compromiso, a fin de reforzar la seguridad de los Estados no poseedores de armas nucleares, incluida Ucrania. El gobierno chino se ha opuesto constantemente a la práctica de ejercer presión política, económica u otra en las relaciones internacionales. Mantiene que las disputas y las diferencias deben ser solucionadas pacíficamente a través de consultas en un pie de igualdad. Ajustándose al espíritu del comunicado conjunto sino-ucraniano del 4 de enero de 1992 sobre el establecimiento de relaciones diplomáticas del 31 de octubre de 1992 y la Declaración conjunta del 6 de septiembre de 1994, China reconoce y respeta la independencia, la soberanía y la integridad territorial de Ucrania, y está lista para un desarrollo amistoso y cooperativo de las relaciones sino-ucranianas sobre la base de los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica. Por ello, el compromiso de China, similar al de Francia, no se compromete a involucrar a las Naciones Unidas o a mecanismos de consulta en

caso de crisis. Sin embargo, sí se compromete a respetar la soberanía e integridad territorial de Ucrania”.⁴¹

Anexo II

- Declaración del portavoz del Departamento de Estado en ocasión del 4° Aniversario del Referéndum de Crimea

Referéndum en Crimea

Public Affairs, and Spokeperson, 14 de marzo de 2018

Hace cuatro años, esta misma semana, Rusia llevó a cabo un “referéndum” fabricado, ilegítimo, en Ucrania en un intento fútil de legitimar el intento de anexión de territorio ucraniano. Los residentes de Crimea fueron obligados a votar bajo vigilancia por tropas rusas fuertemente armadas. El reclamo ruso de que los ucranianos hagan una elección libre en tal vergonzoso “referéndum” no ha tenido nunca credibilidad.

En esta reunión en Crimea hoy, el presidente Putin reiteró los falsos reclamos rusos sobre territorio ucraniano en otra clara admisión de que el gobierno ruso desdeña el orden internacional y no respeta la integridad territorial y soberanía de las naciones.

A la luz de los comentarios de Putin, es importante llamar la atención sobre la ilegitimidad del falso “referéndum” y también sobre el tremendo costo humano que el gobierno ruso ha impuesto al pueblo de Crimea. Durante los últimos cuatro años, Rusia ha estado en una campaña de coerción y violencia teniendo como objetivo a cualquiera que se oponga a su intento de anexión. Las autoridades de ocupación rusa han sujetado a los tártaros de Crimea, a los ucranianos étnicos, a los activistas proucranianos, a los miembros de la sociedad civil y a periodistas independientes a persecuciones motivadas políticamente y a la represión actual, mientras que suprime metódicamente a las organizaciones no gubernamentales y a los medios independientes. Reafirmamos nuestro compromiso con la soberanía e integridad territorial de Ucrania dentro de sus fronteras internacionalmente

reconocidas. Crimea es parte de Ucrania y nuestras sanciones vinculadas con Crimea seguirán vigentes hasta que Rusia devuelva el control de la península a Ucrania.⁴²

- Declaración de Crimea: Declaración del Secretario Pompeo

Departamento de Estado de los Estados Unidos

Oficina del Portavoz

Declaración del Secretario Pompeo, 24 de julio de 2018

Declaración de Crimea

Rusia, a través de su invasión en 2014 a Ucrania y su intento de anexión de Crimea, buscó socavar el fundamento del principio internacional compartido por los estados democráticos: que ningún país puede cambiar las fronteras de otro por la fuerza. Los estados del mundo, incluido Rusia, acordaron este principio en la Carta de las Naciones Unidas, comprometiéndose a abstenerse de la amenaza

o uso de la fuerza contra la integridad territorial o independencia política de cualquier estado. Este principio fundamental –que fue reafirmado en el Acta Final de Helsinki– constituye una de las fundaciones sobre las cuales descansa nuestra seguridad y protección.

Como nosotros hicimos en la Declaración Welles de 1940, los Estados Unidos reafirman como política su rechazo a reconocer los reclamos del Kremlin sobre su soberanía de cualquier territorio tomado por la fuerza en contravención del derecho internacional. En concierto con aliados, socios y la comunidad internacional, los Estados Unidos rechazan la intentada anexión de Crimea y se comprometen a mantener esta política hasta que Ucrania restablezca su integridad territorial.

Los Estados Unidos piden a Rusia el respeto a los principios a los cuales dice adherir y que finalice su ocupación de Crimea. Como los estados democráticos buscan construir un mundo libre, justo y próspero, debemos mantener nuestro compromiso al principio internacional de la igualdad soberana y el respeto a la integridad territorial de otros estados. A través de sus acciones, Rusia ha actuado de una manera

inválida de una gran nación y ha elegido aislarse a sí misma de la comunidad internacional.⁴³

- Europa y Eurasia: Crimea es Ucrania

Declaración de Prensa, Secretario de Estado, Michael R. Pompeo, 27 de febrero de 2019.

Hace cinco años, la ocupación de la Península de Crimea de Ucrania por Rusia dio lugar a una escalada de la agresión rusa. Rusia intentó modificar el orden internacional, socavar las libertades humanas básicas y debilitar nuestra seguridad común. El mundo no se ha olvidado de las mentiras cínicas empleadas por Rusia para justificar su agresión y enmascarar su intento de anexión del territorio ucraniano. El uso de la fuerza por Rusia contra un vecino pacífico no debe ser tolerada por los estados serios. Los EE.UU. reiteran su firme posición: Crimea es Ucrania y debe ser devuelta al control de Ucrania.

Los Estados Unidos siguen gravemente preocupados por el empeoramiento de la represión por parte del régimen de ocupación

en Crimea. Durante los cinco años pasados, las autoridades de la ocupación rusa iniciaron una serie de abusos en una campaña para eliminar toda oposición a su control sobre Crimea. Como parte de esta campaña, Rusia ha detenido arbitrariamente y sentenciado erróneamente a individuos por una oposición pacífica a la ocupación y en algunos casos ha transferido forzosamente a estos individuos de la ocupada Crimea a Rusia. Los EE.UU. piden a Rusia que libere a todos estos ucranianos, incluso a miembros de la comunidad tártara de Crimea, que ha hecho prisioneros en represalia a su disenso pacífico. Esto incluye a Oleh Sentsov, Oleksandr Kolchenko, Volodymyr Balukh, Ruslan Zeytullayev y otros 70 aproximadamente. Solicitamos a Rusia que cese en sus abusos inmediatamente, termine con su ocupación de Crimea y, mientras tanto, cumpla con sus obligaciones según el derecho internacional, incluyendo la ley de ocupación.

En la declaración de Crimea del 25 de julio de 2018, los EE.UU. reafirmaron su rechazo al reconocimiento de los reclamos del Kremlin sobre la soberanía de Crimea. Los EE.UU. también condenan las acciones ilegales de Rusia

en Crimea y su continua agresión contra Ucrania. Los EE.UU. van a mantener las sanciones respectivas contra Rusia hasta que el gobierno ruso devuelva su control sobre Crimea a Ucrania e implemente totalmente los Acuerdos de Minsk.

Los EE.UU. reiteran su firme apoyo a la soberanía e integridad territorial de Ucrania, dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas, incluidas sus aguas territoriales.⁴⁴

- Crimea es Ucrania

Declaración de Prensa

Michael R. Pompeo, Secretario de Estado, 26 de febrero de 2020

El 27 de febrero se cumple el sexto aniversario del intento de anexión de la Península de Crimea de Ucrania, y los Estados Unidos reafirman: Crimea es Ucrania. Tal como está subrayado en nuestra Declaración de Crimea de julio de 2018, los Estados Unidos nunca reconocerán los reclamos de

Rusia sobre su soberanía en la península. Pedimos a Rusia que finalice su ocupación de Crimea.

La ocupación de Crimea por Rusia y su creciente militarización de la península es una amenaza a nuestra seguridad común. Las autoridades de ocupación rusas continúan su asalto a los derechos humanos y libertades fundamentales, silenciando brutalmente a críticos en la sociedad civil y los medios y cortando la libertad religiosa. Más de 80 individuos de Crimea, incluidos miembros de la comunidad tártara de Crimea, han sido prisioneros por Rusia y algunos sometidos a torturas por su oposición pacífica a la ocupación. Miembros de la comunidad tártara de Crimea continúan experimentando requisas injustificadas de sus casas y mezquitas, vigilancia e intimidación por autoridades de la ocupación, restricciones en eventos culturales y la criminalización de su cuerpo representativo, el Mejlis. Rusia ha llamado a la conscripción a casi 20.000 hombres de Crimea, en violación al derecho internacional. Las autoridades de la ocupación han limitado severamente la libertad religiosa, apuntan a creyentes religiosos con cargos de terrorismo inventados y han tomado la

catedral de la Iglesia Ortodoxa de Ucrania en Simferópol. Los Estados Unidos requieren a Rusia que libere a todos los ucranianos que han sido presos equivocadamente en represalia por su disenso pacífico y que terminen los abusos de Rusia a las libertades fundamentales en Crimea.

Desde hace seis años Rusia continúa basándose en mentiras y desinformación en su fracasado intento de legitimar lo ilegítimo. Sus esfuerzos están destinados al fracaso. El mundo nunca va a perdonar la invasión de Rusia provocada a Ucrania. Los Estados Unidos condenan las acciones ilegales en Crimea y sus continuadas acciones agresivas contra Ucrania, incluso en Donbas, y va a mantener las sanciones contra Rusia hasta que devuelva el control de Crimea a Ucrania e implemente totalmente sus compromisos según los Acuerdos de Minsk.⁴⁵

Referencias:

- (1) Haran, Olexiy. "Disintegration of the Soviet Union and the U.S. Position on the Independence of Ukraine". Discussion Paper, 95-09, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, agosto de 1995. Disponible online en <https://www.belfercenter.org/publication/disintegration-soviet-union-and-us-position-independence-ukraine>
- (2) Artículo titulado "Chicken Kiev Speech". Disponible online en https://en.wikipedia.org/wiki/Chicken_Kiev_speech
- (3) Haran, Olexiy. "Disintegration of the Soviet Union and the U.S. Position on the Independence of Ukraine". Discussion Paper, 95-09, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, agosto de 1995. Disponible online en <https://www.belfercenter.org/publication/disintegration-soviet-union-and-us-position-independence-ukraine>
- (4) Artículo titulado "Chicken Kiev Speech". Disponible online en https://en.wikipedia.org/wiki/Chicken_Kiev_speech
- (5) Clines, Francis X. "After the Summit; Bush, in Ukraine, Walks Fine Line on Sovereignty". The New York Times, agosto de 1991. Disponible online en <https://www.nytimes.com/1991/08/02/world/after-the-summit-bush-in-ukraine-walks-fine-line-on-sovereignty.html>
- (6) Haran, Olexiy. "Disintegration of the Soviet Union and the U.S. Position on the Independence of Ukraine". Discussion Paper, 95-09, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, agosto de 1995. Disponible online en <https://www.belfercenter.org/publication/disintegration-soviet-union-and-us-position-independence-ukraine>
- (7) Artículo publicado en el portal de internet de Global Security sin fecha y disponible online en <https://www.globalsecurity.org/military/world/ukraine/forrel-us.htm>

- (8) Synovitz, Roy. “Explainer: The Budapest Memorandum And Its Relevance To Crimea”. Agencia RFE/RL, febrero de 2014. Disponible online en <https://www.rferl.org/a/ukraine-explainer-budapest-memorandum/25280502.html>
- (9) Yost, David S. “Political philosophy and the theory of international relations”. Royal Institute of International Affairs, International Affairs, Volume 70, Issue 2, abril de 1994, Pages 263–290. Disponible online en <https://academic.coup.com/article-abstract/91/3/505/2326836>
- (10) Pifer, Steven. “Why care about Ukraine and the Budapest Memorandum”. Brookings, diciembre de 2019. Disponible online en <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/12/05/why-care-about-ukraine-and-the-budapest-memorandum/>
- (11) Reznikov, Oleksii. “To stop Putin, the Western world must revisit the 1994 Budapest Memorandum”. Atlantic Council, marzo de 2020. Disponible online en <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/to-stop-putin-the-western-world-must-revisit-the-1994-budapest-memorandum/>
- (12) Artículo publicado en el portal oficial de la Presidencia de Ucrania el 13 de octubre de 2020. Disponible online en <https://www.president.gov.ua/en/news/shodo-prezidentskoyi-iniciativi-z-opituvannya-suspilstva-25-64501>
- (13) Artículo publicado en el portal oficial de internet de la Presidencia de Ucrania el 16 de octubre de 2020. Disponible online en <https://www.president.gov.ua/en/news/volodimir-zelenskij-ogolosiv-usi-zapitannya-zalnonacionaln-64629>
- (14) Artículo publicado en el portal oficial de internet de la Presidencia de Ucrania el 22 de octubre de 2020. Disponible online en <https://www.president.gov.ua/en/news/prezident-pro-zagalnonacionalne-opituvannya-hochu-otrimati-v-64773>
- (15) Tymotsko, Roman. The Ukrainian Weekly, octubre de 2020. Disponible online en <http://www.ukrweekly.com/uwwp/president-zelenskyy-announces-nationwide-poll-for-october-25/>

- (16) Pryshchepar, Kateryna. "Zelensky's new poll could be a threat to local elections in Ukraine". *New Eastern Europe*, octubre de 2020. Disponible online en <https://neweasterneurope.eu/2020/10/26/zelenskys-new-poll-could-be-a-threat-to-local-elections-in-ukraine/>
- (17) Congressional Research Service. "Ukraine: Background, Conflict with Russia and U.S. Policy". Abril de 2020. Disponible online en <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45008/11>
- (18) Council on Foreign Relations. "Conflict in Ukraine". Disponible online en <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/conflict-ukraine>
- (19) Medalinkas, Alvydas. "East Ukraine's European roots and the myths of Putin's Russian World" *Atlantic Council*, julio de 2020. Disponible online en <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/east-ukraines-european-roots-and-the-myths-of-putins-russian-world/>
- (20) Pifer, Steven. "Ukraine, Russia and the U.S. Policy Response". *Brookings Institution*, junio de 2014. Disponible online en [https://www.brookings.edu/testimonios/ukraine-russia-and-the-u-s-policy-response](https://www.brookings.edu/https://www.brookings.edu/testimonios/ukraine-russia-and-the-u-s-policy-response)
- (21) Congressional Research Service. "Ukraine: Background, Conflict with Russia and U.S. Policy". Abril de 2020. Disponible online en <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45008/11>
- (22) Ídem
- (23) Voice of America. "U.S. Again Rejects Russia's Annexation of Crimea", agosto de 2018. Disponible online en <https://editorials.voa.gov/a/u-s-again-rejects-russia-s-annexation-of-crimea/4502743.html>
- (24) RFE/RL. "Trump Blames Obama 'Regime' For Ukraine's Loss Of Crimea", noviembre de 2018. Disponible online en <https://www.rferl.org/a/trump-blames-obama-regime-for-ukraine-s-loss-of-crimea/29588249.html?ltflags=mailer>
- (25) Pifer, Steven. "Ukraine, Russia and the U.S. Policy Response". *Brookings Institution*, julio de 2014. Disponible online en <https://www.brookings.edu/>

- testimonios/ukraine-russia-and-the-u-s-policy-response
- (26) Prince, Todd. "In The Cross Fire: Ukraine's Outsized Role In The Race For The White House". RFE/RL, octubre de 2020. Disponible online en www.rferl.org/a/in-the-crossfire-ukraine-s-ousized-role-in-the-race-for-the-white-house/30874051.html
- (27) Pifer, Steven. "A consequential election for Ukraine". Brookings Institution, octubre de 2020. Disponible online en <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/10/28/a-consequential-election-for-ukraine/>
- (28) The Ukrainian Weekly. "Vote!". Octubre de 2020. Disponible online en www.ukrweekly.com/uwwp/vote/
- (29) Åslund, Anders. "Why a Biden presidency is very good news for Ukraine". Atlantic Council, noviembre de 2020. Disponible online en <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/why-a-biden-presidency-is-very-good-news-for-ukraine/>
- (30) Troianovsky, Anton y Kramer, Andrew. "Putin Is Mum on Biden's Victory, Foreshadowing Tense Years Ahead" The New York Times, noviembre de 2020. Disponible online en <https://www.nytimes.com/2020/11/08/world/europe/biden-putin-russia.html>
- (31) Deychaiwsky, Orest. "Ukraine in Congress: A century of U.S. congressional support for Ukraine". The Ukrainian Weekly, octubre de 2018. Disponible online en <http://www.ukrweekly.com/uwwp/ukraine-in-congress-a-century-of-u-s-congressional-support-for-ukraine-2/>
- (32) Congressional Research Service. "Ukraine: Background, Conflict with Russia and U.S. Policy". Abril de 2020. Disponible online en <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45008/11>
- (33) Pifer, Steven. "Is bipartisan US support for Ukraine at risk?". Brookings Institution, enero de 2020. Disponible online en <https://www.brookings.edu/>

- blog/order-from-chaos/2020/01/23/is-bipartisan-u-s-support-for-ukraine-at-risk
- (34) U.S. Department of State. Disponible online en <https://www.state.gov/ukraine-and-russia-sanctions>
- (35) Congressional Research Service. "Ukraine: Background, Conflict with Russia and U.S. Policy". Abril de 2020. Disponible online en <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45008/11>
- (36) Hirschfeld Davis, Julie. "U.S. Imposes Sanctions Over Russia's Intervention in Ukraine". The New York Times, diciembre de 2015. Disponible online en <http://www.nytimes.com/2015/12/23/world/europe/us-russia-ukraine-sanctions.html?ref=world>
- (37) Artículo publicado en la edición del 23 de enero de 2016 del diario Financial Times.
- (38) Rosenberg, Elizabeth. "The Wrong Move on Russia Sanctions Could Have Dire Consequences for the U.S.". Foreign Policy, febrero de 2017. Disponible online en <https://www.yahoo.com/news/wrong-move-russia-sanctions-could-213651626.html>
- (39) Isikoff, Michael. "How the Trump administration's secret efforts to ease Russia sanctions fell short". Yahoo! News, junio de 2017. Disponible online en <https://news.yahoo.com/trump-administrations-secret-efforts-ease-russia-sanctions-fell-short-231301145.html>
- (40) Agencia EFE. "EEUU 'preocupado' por acciones de Rusia pero no aclara si mantendrá sanciones". Febrero de 2017. Disponible online en: <https://www.efe.com/efe/america/ame-hispanos/eeuu-preocupado-por-acciones-de-rusia-pero-no-aclara-si-mantendra-sanciones/20000034-3170239>
- (41) Disponible online en https://en.wikipedia.org/wiki/Nuclear_weapons_and_Ukraine. Traducción del autor.
- (42) Declaración de Heather Nauert, Subsecretaria interina para la Diplomacia Pública y Asuntos Públicos y portavoz del 14 de marzo de 2018 y disponible online en <https://>

ru.usembassy.gov/crimea-ukraine-press-statement-heather-nauert/

(43) Declaración publicada en el portal de internet de la Embajada de los Estados Unidos en Ucrania y disponible online en <https://ua.usembassy.gov/crimea-declaration-statement-by-secretary-pompeo/>

(44) Comunicado de prensa del secretario de Estado Michael Pompeo de fecha 27 de febrero de 2019, disponible online en: https://ua.usembassy.gov/press-releases-crimea-is-ukraine/?_ga=2.138565811.107138707.1606159906-532669180.1606159906

(45) Declaración de prensa emitida el 26 de febrero de 2020 por el Secretario de Estado Michael Pompeo y disponible online en <https://www.state.gov/crimea-is-ukraine-3/>

Miguel Ángel Cúneo / Abogado (Universidad de Buenos Aires), funcionario retirado del Servicio Exterior argentino. Exembajador argentino en Ucrania y Armenia. Master en International Public Policy, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Washington D.C.

Para citar este artículo:

Cúneo, Miguel Ángel (2020), "Las relaciones Ucrania - Estados Unidos. Sus principales aspectos" [disponible en línea desde diciembre 2020], Serie de Artículos y Testimonios, N° 161. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Dirección URL: <http://www.cari.org.ar/pdf/at161.pdf>