

La invasión de Rusia en Ucrania (1). Las negociaciones fallidas entre Rusia y Ucrania y retos para una vía de solución diplomática

êçp̃ escola de
cultura de pau

Ana Villellas

Investigadora de la Escola de Cultura de Pau de la UAB

Nº24 / Marzo 2023

Apunts ECP de
Conflictes i Pau

Resumen

La invasión de Rusia contra Ucrania ha entrado en su segundo año con un grave balance de daños humanos, materiales y medioambientales. Rusia y Ucrania mantuvieron negociaciones en el ámbito político-militar con apoyo de terceras partes desde el inicio de la invasión y hasta abril de 2022. Desde entonces y Moscú y Kíev solo han mantenido abierto el diálogo en el ámbito humanitario, de exportación de cereales y de protección de infraestructura nuclear, con apoyo de terceras partes. Rusia ha persistido en su agresión militar. Por otra parte, ambas partes continúan considerando la vía militar como la que más les acerca a sus objetivos. El panorama es de incertidumbre, dificultades para el diálogo y prolongación de la devastación causada por la invasión. Algunos actores políticos internacionales han incrementado recientemente su perfil en el llamamiento a una salida negociada a la guerra. En otros niveles, actores de la sociedad civil local y regional continúan involucrados en ámbitos como la asistencia humanitaria y el apoyo mutuo, entre otros. En conjunto, se requiere de una intensificación de los esfuerzos diplomáticos encaminados a la generación de bases para un eventual reinicio de negociaciones que puedan ser aceptables para Ucrania y que puedan, a su vez, resultar en escenarios negociados de cese de hostilidades y retirada de tropas, entre otros elementos. Esta publicación aborda cómo ha transcurrido el ámbito de las negociaciones en relación a la invasión de Rusia. Va seguida de otra publicación centrada en la relevancia y complejidad de los procesos de negociación como vía de abordaje de conflictos armados. Ambas pueden leerse conjuntamente.

Introducción

Rusia inició en febrero de 2022 una invasión militar contra Ucrania, que resultó en la ocupación militar de áreas del sur y este del país, y afectó también a otras zonas con bombardeos y ataques. La invasión de Rusia en Ucrania ha entrado en su segundo año, con graves consecuencias en seguridad humana y medioambiental. El balance incluye 17,7 millones de personas en situación de necesidad de ayuda humanitaria,¹ 8 millones de personas en situación de refugio en Europa, 5,4 millones de personas desplazadas internas, trauma psicosocial, uso de la violencia sexual como arma de guerra bajo ocupación, incremento de los riesgos de violencia de género y más dificultades para hacerle frente,² destrucción de infraestructura civil crucial para la seguridad humana como viviendas, la red energética o instalaciones médicas, entre otros impactos. En términos de víctimas mortales, a mediados de marzo de 2023, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) elevaba el balance a al menos 8.231 civiles fallecidos y 13.734 heridos, y señalaba que las cifras reales pueden ser significativamente más altas y para las que aún faltan datos verificados de las áreas bajo ocupación.³ Algunas estimaciones sitúan en decenas de miles los combatientes fallecidos o heridos en cada una de las partes, o incluso superando el umbral de las 100.000 víctimas militares mortales o heridas en cada parte.⁴ Se suma al balance de ocho de años de guerra en el este de Ucrania entre el Estado y milicias del Donbás apoyadas por Rusia, con graves impactos para la población civil de ambos lados de la línea de contacto en la zona de conflicto. En aquella

1. OCHA, *Ukraine: Situation Report*, 10 de febrero de 2023.

2. Entre otros aspectos, se ha identificado un incremento de llamadas a las líneas de atención telefónica a la violencia de género sobre casos en que las fuerzas de defensa territorial están usando armas en el ámbito doméstico, así como también reorientación de recursos previstos para abordaje de violencia de género hacia prioridades de asistencia humanitaria. Semeryn, Khrystyna, *Russian Invasion Overshadows Domestic Violence in Ukraine*, IWPR, 11 de julio de 2022.

3. ACNUDH, *Russian Invasion Overshadows Domestic Violence in Ukraine*, 13 de marzo de 2023, e informes anteriores.

4. Cooper, Helene, Eric Schmitt y Thomas Gibbons-Neff, *Soaring Death Toll Gives Grim Insight Into Russian Tactics*, The New York Times, 2 de febrero de 2023.

etapa de conflicto en el este del país, población civil de la zona de conflicto se vio afectada por bombardeos contra zonas pobladas, desplazamiento forzado, deterioro de la situación de violencia doméstica, entre otros impactos.⁵ La invasión y guerra interestatal han transcurrido en torno a la soberanía e integridad territorial de Ucrania, puesta en cuestión por Rusia con una invasión contraria a derecho internacional. El antagonismo entre EEUU, la UE y la OTAN, por un lado, y Rusia, por otro, y la fallida arquitectura de seguridad continental han influido también sobre el contexto del conflicto y las perspectivas de resolución.

La invasión de Rusia contra Ucrania plantea muchos interrogantes y dilemas sobre vías de solución. La combinación de agresión internacional en forma de invasión contra un Estado soberano –y contra una población soberana–, de un conflicto interestatal con muchas capas y un contexto de orden internacional tensionado, crecientemente militarizado y en disputa y con desgaste y desafíos a la multilateralidad supone un desafío diferente a la tipología de la mayoría de conflictos desde la Segunda Guerra Mundial. En ese sentido, entre 1946 y 2021 los conflictos armados entre países han sido poco frecuentes, como recoge la base de datos de conflictos armados de UCDP/PRIO.⁶ También las aproximaciones y herramientas de resolución de conflictos que se expandieron ampliamente desde los años 90 han acompañado en su mayoría otra tipología de conflictos, de guerras civiles y conflictos armados internos internacionalizados. Los dilemas de paz y justicia y los retos de reconstrucción y recuperación con principios de justicia social y de género son también desafíos significativos. Todo ello, combinado, plantea enormes interrogantes sobre posibles vías de solución.

Ante esta situación, se requiere de mayores esfuerzos internacionales que puedan contribuir a la búsqueda de salidas diplomáticas, así como a la construcción de paz con justicia. Esta publicación se centra en la esfera del diálogo y las negociaciones entre Rusia y Ucrania en el contexto de la invasión, dificultades y retos. En primer lugar aborda el ámbito de la negociación en ciclos anteriores del conflicto previos a invasión. Un segundo apartado abarca las negociaciones político-militares iniciadas tras la invasión y que resultaron fallidas. En

tercer lugar visibiliza otros ámbitos de diálogo sectorial que se han mantenido activos entre Rusia y Ucrania. En cuarto lugar aborda desarrollos recientes y retos para vías de salida de diplomáticas, seguido de un apartado final de conclusiones. Esta publicación va seguida de un número de la serie Apunts sobre la relevancia y complejidad de los procesos de paz como vía de abordaje de conflictos armados. Ambos números pueden leerse conjuntamente.

Antecedentes: ciclos de conflicto y negociación fallida previos a la invasión

La invasión de 2022 estuvo precedida de ciclos anteriores de conflicto y de diálogo fallidos. Al cambio de gobierno en Ucrania tras la revuelta del Maidán (finales de 2013 y comienzos de 2014), siguió la toma militarizada y anexión de Crimea por Rusia (marzo de 2014), la guerra desde abril de 2014 en el este de Ucrania entre milicias locales apoyadas por Rusia y las fuerzas de seguridad ucranianas.⁷ En esos ciclos de conflicto se atravesaron, según ha señalado Riu, “una serie de momentos clave que marcan una doble ruptura o ‘desconexión’, tanto por parte de los ciudadanos del este de Ucrania (sobre todo al Donbás) respecto de Kiev, como por parte de una gran mayoría de ciudadanos en el centro y oeste de Ucrania (a pesar de que también parte en el sur y este) respecto de Rusia”.⁸

El ciclo de conflicto previo a la invasión fue acompañado de diálogos fallidos. En el marco de la revuelta del Maidán –de carácter heterogéneo y con diferentes dimensiones, local e internacional, en un contexto de grave represión del régimen contra la población manifestante, y con expresión de protesta civil no violenta y paramilitar–, el aun entonces presidente ucraniano Víctor Yanukóvich y líderes de la oposición alcanzaron un acuerdo de arreglo político a la crisis el 21 de febrero de 2014, facilitado por la UE y con presencia observadora –aunque no firmante– de Rusia. El acuerdo incluía, entre otros elementos, la reinstauración de la Constitución de 2004, un gobierno de unidad nacional, reforma constitucional y reequilibrio de poderes, elecciones presidenciales, investigación de la violencia con mecanismos conjuntos (gobierno, oposición y Consejo de Europa), abstención de uso de la fuerza y

Se requieren de mayores esfuerzos internacionales que puedan contribuir a la búsqueda de salidas diplomáticas, así como a la construcción de paz con justicia

5. Véase los informes periódicos de la ACNUDH “Report on the human rights situation in Ukraine” desde abril de 2014, así como informes específicos, incluyendo sobre violencia sexual relacionada con el conflicto (2017), entre otros, en ACNUDH, [country reports, 2014-2022](#). Véase Amnistía Internacional, [Ukraine: Not a private matter: domestic and sexual violence against women in Eastern Ukraine](#), AI, diciembre de 2020.

6. Palik, Júlía, Anna Marie Obermeier y Siri Aas Rustad, “Conflict Trends: A Global Overview, 1946–2021”, PRIO Paper. Oslo: PRIO, 2022.

7. Para profundizar en los ciclos de conflicto previos a la invasión, véase por ejemplo, Ruiz Ramas, Ruben (coord.), [Ucrania. De la Revolución del Maidán a la Guerra del Donbass](#), Salamanca: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones, 2016; y anuarios 2015-2022 de Escola de Cultura de Pau, [Alerta! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz](#), Barcelona: Icaria.

8. Abel Riu en entrevista en L'Accent.cat, “La crisi ucraïnesa serveix als EUA per clavar un cop a Rússia allà on més mal li podia fer”, 19 de mayo de 2015.

amnistía.⁹ No obstante, el acuerdo fue considerado insuficiente por sectores del Maidán y desbordado por la protesta en las calles, en un contexto de violencia del régimen y pérdida de legitimidad. Se produjo la huida de Yanukóvich y su destitución. Hay desacuerdos sobre la legalidad de la medida. Rusia mantuvo su narrativa sobre un golpe de Estado, pese a la celebración de elecciones democráticas posteriores.

La fase de guerra en el este de Ucrania (entre abril de 2014 y 2022, año en que la invasión de Rusia desbordó el conflicto armado anterior) estuvo acompañada de un proceso negociador que no logró materializarse en una solución efectiva al conflicto. Las negociaciones se articularon en torno a una arquitectura con varios niveles y espacios. Por un lado, el Grupo Trilateral de la OSCE, que reunió a representantes de Ucrania y Rusia y, como tercera parte, la OSCE. En este espacio participaron también como partes consultadas representantes de las estructuras político-militares del Donbás. Por otra parte, el llamado formato de Normandía, que involucró a los líderes de Ucrania, Rusia, Francia y Alemania. En el marco de aquella guerra, las partes pactaron los llamados acuerdos de Minsk (Minsk I, que incluye el Protocolo del 5 de septiembre de 2014 y el Memorándum del 19 de septiembre de ese año; y Minsk II, en febrero de 2015, que consiste en un Paquete de Medidas para la Implementación de los acuerdos de Minsk).

El Acuerdo de Minsk I (o Protocolo de Minsk) del 5 de septiembre contenía 12 puntos,¹⁰ que incluían un alto el fuego bilateral; supervisión del alto el fuego por la OSCE; descentralización del poder en Ucrania, mediante la promulgación de una Ley de Ucrania sobre el estatus interino de autogobierno local en determinadas áreas de las regiones de Donetsk y Lugansk (Ley sobre estatus especial); monitoreo permanente de la frontera estatal entre Ucrania y la Federación de Rusia y establecimiento de una zona de seguridad en las regiones fronterizas de Ucrania y la Federación de Rusia; puesta en libertad inmediata de todos los rehenes

y las personas detenidas ilegalmente; legislación que prohíba persecución y enjuiciamiento a personas en relación con los sucesos en Donetsk y Lugansk; diálogo nacional inclusivo; elecciones locales anticipadas en concordancia con la nueva Ley sobre el estatus especial; retirada del territorio de Ucrania de las formaciones armadas ilegales y del equipo militar, así como de los combatientes y mercenarios; reactivación económica de Donbás, entre otros.

La fase de guerra en el este de Ucrania iniciada en 2014 estuvo acompañada de un proceso negociador que no logró materializarse en una solución efectiva al conflicto

Al acuerdo del 5 de septiembre le siguió el 19 de septiembre la firma del Memorándum sobre el cumplimiento de las disposiciones del Protocolo de Minsk, rubricado entre Ucrania, Rusia y líderes del Donbás.¹¹ El Memorándum establecía medidas de concreción del alto el fuego y de establecimiento de la zona de seguridad. Además, señalaba de nuevo el despliegue en la zona del alto el fuego de una misión de observación de la OSCE. Incluía también la retirada del territorio de Ucrania de todas las formaciones militares y equipo militar extranjeros, así como los combatientes y mercenarios, bajo supervisión de la OSCE. Pese a los acuerdos de 2014, la violencia continuó, sin que llegara a implementarse el alto el fuego. Hubo intentos posteriores ese mismo año de renovar el alto el fuego y de nuevos altos el fuego parciales, pero resultaron fallidos. Se produjeron además otros desarrollos que profundizaron en el impacto sobre la seguridad humana.¹²

En los años posteriores a los acuerdos de Minsk (2014 y 2015), prevalecieron los desacuerdos sobre la interpretación de los términos de los acuerdos y, con ello, la cronificación de una disputa internacionalizada no resuelta

En el contexto de una nueva escalada y ofensiva de las milicias del Donbás apoyadas por Rusia, las partes en conflicto negociaron y firmaron el 12 de febrero de 2015 el Paquete de medidas para la Implementación de los Acuerdos de Minsk (Acuerdo de Minsk II), con facilitación de la OSCE.¹³ Los 13 puntos del acuerdo ampliaban los términos de los dos anteriores, incorporando más detalles y una secuencia temporal en que habían de ser implementadas algunas de las medidas. El acuerdo incluía, entre otros aspectos, un alto el fuego, retirada de armamento pesado y creación de una zona de seguridad, supervisión del alto el fuego por la OSCE, discusión de modalidades de elecciones en determinadas áreas de Donetsk y Lugansk

9. The Guardian, *Agreement on the Settlement of Crisis in Ukraine - full text*, 21 de febrero de 2014.

10. Protocolo sobre los resultados de las consultas del Grupo de Contacto Trilateral respecto de las medidas conjuntas encaminadas a la aplicación del Plan de Paz del Presidente de Ucrania P. Poroshenko y las iniciativas del Presidente de la Federación de Rusia V. Putin, 5 de septiembre de 2014.

11. Memorando sobre el cumplimiento de las disposiciones del Protocolo sobre los resultados de las consultas del Grupo de Contacto Trilateral respecto de las medidas conjuntas encaminadas a la aplicación del Plan de Paz del Presidente de Ucrania P. Poroshenko y las iniciativas del Presidente de la Federación de Rusia V. Putin, del 19 de septiembre de 2014.

12. En noviembre de 2014 el presidente ucraniano ordenó poner fin a la financiación estatal en esas áreas, incluyendo la prohibición de pago de pensiones, prestaciones sociales, educación y sanidad, y ordenó por decreto la retirada de empresas estatales y el cierre de los servicios bancarios del banco central, justificándolo como una vía para impedir que la financiación cayera en manos rebeldes. BBC, *Poroshenko: Ukraine rebel areas to lose state services*, 16 de noviembre de 2014.

13. *Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements*, 12 de febrero de 2015.

El acuerdo de Minsk II (febrero de 2015)

El Paquete de medidas para la Implementación de los Acuerdos de Minsk (Acuerdo de Minsk II), acordado el 12 de febrero de 2015 entre representantes de Ucrania, Rusia y de los actores político-militares de Donetsk y Lugansk, con facilitación de la OSCE, incluía los siguientes 13 puntos:

- **Alto el fuego** global a partir del 15 de febrero.
- **Retirada de armamento pesado** por las dos partes para la **creación de una zona de seguridad**, a ser facilitada por la OSCE y el Grupo Trilateral de Contacto y a iniciarse en el segundo día del alto el fuego y a completarse en catorce días.
- **Supervisión y verificación del alto el fuego y retirada de armamento pesado** por la OSCE desde el primer día de la retirada.
- **Inicio de diálogo** desde el primer día de la retirada de armamento sobre **modalidades de elecciones locales** en concordancia con la legislación ucraniana y con la ley de autogobierno local interino en áreas de Donetsk y Lugansk **y sobre el futuro régimen de esas áreas** en base a esa ley, así como adopción no más tarde de 30 días desde la firma del acuerdo, de una resolución parlamentaria de especificación de las áreas que tendrían un régimen especial, en base a la ley de autogobierno local interno.
- **Perdón y amnistía** mediante la promulgación de legislación que prohíba la persecución y el castigo de personas en conexión con los sucesos de Donetsk y Lugansk.
- **Liberación e intercambio de todos los rehenes y detenidos**, a ser finalizado en el quinto día desde la retirada.
- **Garantías de acceso seguro y distribución de asistencia humanitaria**, en base a un mecanismo internacional.
- **Definición de modalidades de reanudación de vínculos socioeconómicos**, incluyendo transferencias sociales como pensiones y salarios, incluyendo a través de la recuperación del control del sistema bancario por Ucrania en las áreas afectadas por el conflicto.
- **Recuperación por el Gobierno de Ucrania del control pleno de la frontera estatal** en la zona de conflicto, a iniciarse el primer día tras las elecciones locales y a finalizar tras el arreglo político global (elecciones locales en áreas de Donetsk y Lugansk y reforma constitucional) a finales de 2015, si se ha implementado el punto 11 (reforma constitucional) en consultas y con acuerdo con los representantes de Donetsk y Lugansk en marco del Grupo Trilateral de Contacto.
- **Retirada de todas las formaciones armadas extranjeras** del territorio de Ucrania, con supervisión de la OSCE, y desarme de todos los grupos ilegales.
- **Reforma constitucional en Ucrania** con la entrada en vigor de una nueva Constitución a finales de 2015 que incluya **descentralización** (con referencias a las especificidades de ciertas áreas de Donetsk y Lugansk en acuerdo con sus representantes) y adopción de legislación permanente sobre el estatus especial de ciertas áreas de las regiones de Donetsk y Lugansk, en línea con medidas listadas en el texto del acuerdo.
- En base a la ley de estatus especial, discusión y futuro acuerdo sobre aspectos relativos a las elecciones locales con representantes de Donetsk y Lugansk en el marco del Grupo Trilateral de Contacto. Las **elecciones** se celebrarán en concordancia con **los estándares de la OSCE y bajo supervisión de la OSCE/ODIHR**.
- **Intensificación del trabajo del Grupo Trilateral de Contacto**, incluyendo a través del establecimiento de grupos de trabajo sobre la implementación de aspectos de los acuerdos de Minsk.

en concordancia con la legislación ucraniana y con la ley del estatus especial, amnistía, recuperación del control de la frontera estatal por Ucrania, retirada de formaciones armadas extranjeras y mercenarios, reforma constitucional, celebración de elecciones en áreas de Donetsk y Lugansk.

Los acuerdos de Minsk dieron paso a partir de 2015 a una reducción de la violencia y del balance de víctimas, si bien continuaron produciéndose violaciones del alto el fuego por ambas partes y presencia de armamento pesado en la zona de seguridad. En el plano negociador,

los desacuerdos en torno a la interpretación de los puntos de los acuerdos y a la secuencia de implementación enquistaron las negociaciones en años posteriores.

Entre otros aspectos, el acuerdo partía estableciendo la entrada en vigor del alto el fuego para el 15 de febrero, y a su vez el cronograma para otras medidas se establecía en relación a esa fecha. El incumplimiento de unos puntos afectaba a los otros, en tanto estos estaban recogidos en el acuerdo con una secuencia entrelazada e interdependiente. Además, en años posteriores no se logró acuerdo en torno a aspectos como elecciones

locales en concordancia con la legislación ucraniana y con estándares internacionales. Asimismo, Ucrania había aprobado la ley de estatus especial en 2014 –que fue prolongada en años posteriores– pero los pasos relativos a la reforma constitucional en forma de enmienda constitucional para adoptar la descentralización de poder contenida en esa ley recibieron contestación interna en 2015, con protestas convocadas por partidos nacionalistas ucranianos e incidentes de violencia en agosto de ese año.¹⁴ Ante la contestación, el Gobierno frenó la reforma constitucional.¹⁵ Uno de los desafíos en este ámbito ha sido la percepción de riesgo de que la descentralización en el Donbás fuera una vía para la injerencia y desestabilización de Rusia sobre la dinámica política de una Ucrania reorientada geoestratégicamente desde 2014 hacia Occidente. En ese desafío influye el contexto global de disputa entre Rusia y Occidente.

Por otra parte, el acuerdo no establecía calendario de retirada de formaciones militares extranjeras y, en la práctica, Rusia mantuvo su participación encubierta en el conflicto armado. Además, las formaciones armadas de las áreas de Donetsk y Lugansk obstaculizaron el acceso a la misión de observación de la OSCE y a otros actores, incluyendo humanitarios. Por otra parte, el acuerdo dejaba para el final la compleción de la recuperación plena del control de la frontera estatal por Ucrania. En conjunto, prevalecieron los desacuerdos sobre la interpretación de los términos de los acuerdos de Minsk y un estatus quo de conflicto armado de intensidad media-baja y, con ello, la cronificación de una disputa internacionalizada no resuelta y con riesgos de desestabilización.

La invasión de Rusia contra Ucrania y las negociaciones bilaterales fallidas

La invasión militar estuvo precedida de años de bloqueo en el proceso negociador sobre el Donbás, con desacuerdos de fondo entre las partes en torno a los acuerdos de Minsk, su alcance y secuencia, agudizados en 2021, así como precedida del despliegue masivo militar de fuerzas

rusas junto a la frontera con Ucrania en abril de 2021 y de nuevo en los últimos meses de ese año. Se intensificó la actividad diplomática entre diciembre de 2021 y febrero de 2022, entre diferentes actores y en diversos espacios, incluyendo entre EEUU y Rusia, entre la OTAN y Rusia, en el marco de la OSCE, en el formato de Normandía al nivel de asesores políticos, y gestiones por cancillerías como la alemana y la francesa. Los diversos actores se involucraron en consultas con Ucrania. También la UE participó en diversas consultas. A través de dos tratados que Rusia presentó en diciembre de 2021 a EEUU¹⁶ y a la OTAN¹⁷ exigiendo su firma, Moscú reclamó la no ampliación de la OTAN, la retirada de las fronteras de la OTAN a las de 1997 y garantías de no despliegue de armamento ofensivo junto a sus fronteras, entre otros puntos. EEUU y la OTAN respondieron con propuestas de continuar el diálogo sobre indivisibilidad europea y sobre seguridad europea con respeto al derecho de elegir sobre política exterior –aunque descartando la aceptación de la no ampliación de la OTAN– así como propuestas en algunas cuestiones de control de armas, reducción de riesgos y transparencia.¹⁸ Fueron consideradas no satisfactorias por la presidencia rusa.

El 21 de febrero Rusia decretó el reconocimiento de la independencia de Donetsk y Lugansk y ordenó el envío de tropas a esos territorios, acompañado de un discurso presidencial en que Putin cuestionó la legitimidad histórica de Ucrania como país independiente. El 24 de febrero Rusia inició la invasión contra Ucrania, con el anuncio de Putin de una “operación especial” y de perseguir objetivos de “desmilitarización” y “desnazificación”. La invasión militar de Rusia contra Ucrania llevó a una situación de conflicto armado interestatal de alta intensidad y a una grave crisis humanitaria, así como al desmantelamiento del proceso negociador anterior relativo al este de Ucrania.

Rusia y Ucrania mantuvieron negociaciones político-militares desde pocos días después del inicio de la invasión y hasta el mes de abril. Se iniciaron con una primera ronda el 28 de febrero en Gomel (Bielorrusia, en la frontera con Ucrania) y fueron seguidas de nuevas rondas en Bielorrusia, en formato online y en Estambul.

Uno de los desafíos desde 2014 ha sido la percepción de riesgo de que la descentralización en el Donbás fuera una vía para la injerencia y desestabilización de Rusia sobre la dinámica política de una Ucrania

Rusia lanzó la invasión acompañada de un discurso presidencial que cuestionaba la legitimidad histórica de Ucrania como país independiente

14. Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2016! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2016.

15. Peters, Tim B. y Anastasiia Shapkina, *The Grand Stalemate of the Minsk Agreements*, Country Report, Konrad-Adenauer-Stiftung, febrero de 2019.

16. *Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Security Guarantees*, 17 de diciembre de 2022.

17. *Agreement on Measures to Ensure the Security of the Russian Federation and Member States of the North Atlantic Treaty Organization*, 17 de diciembre de 2022.

18. Véase OTAN, *NATO conveys written proposals to Russia*, 26 de enero de 2022; Forgey, Quint, *U.S. delivers written response to Russian demands amid Ukraine crisis*, *Político*, 26 de enero de 2022; Arbide Aza, Híbai y Miguel González, *Los documentos confidenciales sobre Ucrania: EE UU y la OTAN ofrecieron a Putin acuerdos de desarme*, *El País*, 2 de febrero de 2022; Arms Control Association, *Russia, U.S., NATO Security Proposals*, marzo de 2022.

A partir de cierto momento, Turquía desempeñó funciones de tercera parte, facilitando el diálogo. Fueron negociaciones sin participación de mujeres.

En el marco de esas negociaciones, en marzo trascendió en medios de comunicación que Ucrania aceptaba y ofrecía una neutralidad permanente, de no adhesión a bloques ni acogida de bases militares extranjeras y abstención de desarrollo de armamento nuclear, a cambio de garantías de seguridad internacionales y con vinculación legal. Ucrania ofrecía excluir de estas garantías Crimea y áreas del Donbás, en relación a las cuales las partes tendrían que definir las fronteras de esas regiones o acordar el desacuerdo. Además, la posición ucraniana –conocida posteriormente como el Comunicado de Estambul– proponía un periodo de 15 de años para resolver por la vía diplomática la cuestión de Crimea, absteniéndose las partes de la vía militar. El Comunicado de Estambul también planteaba continuar con el diálogo y consultas con estados garantes para preparar y acordar un tratado de garantías de seguridad, así como también contemplaba seguir negociando modalidades de alto el fuego, retirada de tropas y de otras fuerzas paramilitares y cuestiones humanitarias.¹⁹ Ya desde inicios de marzo, el equipo negociador ucraniano había mostrado disposición a negociar sobre modelos de garantías de seguridad diferentes a la integración en la OTAN, dado que –como señaló el negociador jefe David Arajamia en entrevista a Fox News–, la respuesta que Ucrania habría obtenido de la OTAN es que la alianza no estaba preparada para discutir sobre una entrada del país a la organización. Cabe destacar que el propio Arajamia señaló en esa entrevista que Ucrania estaba abierta a abordar esas cuestiones no solo en conversaciones bilaterales con Rusia, sino en un círculo más amplio, con otros interlocutores.²⁰ Por otra parte, Ucrania había planteado que todo acuerdo requeriría en cualquiera de los casos la retirada de tropas rusas del territorio de Ucrania tomado desde el inicio de la invasión.²¹

No obstante, entre abril y mayo ambas partes dieron por agotadas las negociaciones. No llegó a haber acuerdo entre las partes en torno a las cuestiones en negociación ni llegó a pactarse los desacuerdos. A modo de ejemplo de aproximaciones que

En las negociaciones en marzo en 2022 trascendió que Ucrania ofrecía neutralidad permanente a cambio de garantías de seguridad, y proponía postergar la cuestión de Crimea para ser resuelta por vías diplomáticas

En diversas ocasiones Rusia ha señalado al control del Donbás como un objetivo primordial

ilustran el antagonismo de posiciones y aproximaciones estratégicas, ya en las reuniones del 1 y 2 de abril, Rusia mantenía su posición de que Crimea era parte integral de su territorio, así como de defensa de la independencia de las repúblicas del Donbás. En línea con esa posición, en una reunión presencial el 11 de abril entre el canciller austriaco y el presidente ruso –la primera con un líder europeo desde el inicio de la invasión–, Vladimir Putin afirmó que la resolución del conflicto en el Donbás en términos favorables a Moscú era más importante para Rusia que el impacto de las sanciones internacionales. El 17 de abril, el presidente ucraniano, Volodímir Zelenski, afirmaba que Ucrania no renunciaría al Donbás para poner fin a la guerra (ya en las negociaciones de marzo Ucrania aceptaba postergar o compartimentalizar la discusión sobre esta cuestión, sin que eso implicase necesariamente renuncia a la integridad territorial). Los negociadores jefes ucraniano y ruso, David Arajamia y Vladímir Medinski, mantuvieron diálogo el 22 de abril, sin que trascendieran los detalles. A finales de abril Rusia informaba de que las delegaciones de ambos países discutían con una frecuencia diaria por videoconferencia. No obstante, los desacuerdos eran manifiestos. El negociador ucraniano Rustem Umerov señalaba el 10 de mayo que los ataques rusos contra la planta metalúrgica de Azovstal habían ralentizado las negociaciones, y ese mismo día el ministro de Exteriores ucraniano afirmaba que Ucrania aspiraba a ganar la batalla en torno al Donbás. También la viceministra de Defensa ucraniana, Hanna Mailar, anunciaba el 12 de mayo que se daba paso a una nueva fase de la guerra, de la mano de la movilización y armamento de las fuerzas ucranianas. A finales de mayo, el negociador ucraniano y asesor presidencial Mijailo Podoliak confirmaba el estancamiento de las negociaciones, señalaba que no era posible un acuerdo sin la retirada total de las tropas rusas y reiteraba la posición ucraniana de no comprometer la integridad territorial del país, calificándola de línea roja. En torno a esas fechas el ministro de Exteriores ruso, Serguéi Lavrov, señaló que el objetivo primordial de Rusia era controlar todo el Donbás y acusó a Ucrania de modificar su posición respecto a la presentada en Estambul, mientras Ucrania atribuyó a Rusia la falta de negociaciones.

19. Véase, por ejemplo, Reuters, [Ukraine open to discussing 'non-NATO models', negotiator tells Fox News](#), 6 de marzo de 2022; Seddon, Max, Roman Olearchyk, Arash Massoudi y Neri Zilber, [Ukraine and Russia explore neutrality plan in peace talks](#), Financial Times, 16 de marzo de 2022; Lister, Tim, [Russia-Ukraine talks offer roadmap to a truce – but one that passes through a minefield](#), CNN, 29 de marzo de 2022; Hill, Tom, [The work to come: Russia, Ukraine and the West at the Negotiating Table](#), War on the Rocks, 29 de marzo de 2022; BBC, [Ukraine war: Russia says it will curb Kyiv assault as peace talks progress](#), 30 de marzo de 2022.

20. Reuters, [Ukraine open to discussing 'non-NATO models', negotiator tells Fox News](#), 6 de marzo de 2022.

21. Seddon, Max, Roman Olearchyk, Arash Massoudi y Neri Zilber, [Ukraine and Russia explore neutrality plan in peace talks](#), Financial Times, 16 de marzo de 2022.

En aquel fracaso negociador pudo converger el antagonismo de posiciones y objetivos así como las dificultades para acordar medidas o fórmulas de superar el antagonismo. Además, aquellas primeras negociaciones se vieron afectadas por problemas como el desacuerdo sobre cómo se implementarían posibles medidas, como ha señalado David Harland, director del Centro para el Diálogo Humanitario de Suiza, organización involucrada en la consecución del acuerdo sobre exportación de cereales.²² También pudo afectar, según señaló Turquía en su momento, el clima negativo resultante de las graves vulneraciones de derechos humanos cometidas por Rusia en Bucha y otras localidades. En esa fase entre marzo y abril no llegó a acordarse el desacuerdo sobre Crimea y Donbás. El foco de la guerra pasó a centrarse en el este y las partes priorizaron la vía militar como vía para perseguir sus objetivos. Rusia persistió en su invasión. Para Ucrania, pesaba recuperar el control de territorio tomado militarmente por Rusia y evitar la consolidación de la ocupación militar. Las negociaciones finalizaron y transcurrió el primer año de invasión sin que llegaran a retomarse. Aun en el contexto de ruptura de las negociaciones, sectores de la sociedad civil de Ucrania han expresado la importancia de la conducción de negociaciones de alto nivel político entre las partes en conflicto en torno a cuestiones como la consecución de altos el fuego, corredores humanitarios, intercambios de militares y civiles capturados y de ciudadanía de Ucrania trasladada forzosamente a Rusia y Bielorrusia, y sobre condiciones para el fin de la guerra aceptables para Ucrania.²³

Ucrania continuó dialogando con potenciales países garantes en torno a garantías de seguridad. Estableció un grupo de trabajo internacional, presidido por el ex secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, que el 13 septiembre de 2022 presentó un informe con recomendaciones sobre garantías de seguridad para el país. El documento, conocido como “Kyiv Security Compact” (Pacto de Seguridad de Kiev), pivota en torno a un enfoque predominantemente militarista y señala la capacidad de defensa militar de Ucrania como la principal garantía de seguridad para el país. El “Kyiv Security Compact” recibió fuertes críticas de Rusia. Poco después de la anexión de Rusia en septiembre de 2022 de cuatro regiones de Ucrania ocupadas militarmente y en las que organizó referéndums, a finales de ese mes Ucrania solicitó formalmente la entrada a la OTAN y pidió un procedimiento de entrada acelerado.

Las opciones para una negociación en el ámbito político-militar se han complicado sumamente desde aquellos

El “Kyiv Security Compact” (Pacto de seguridad de Kiev) de septiembre de 2022²⁴

El conocido como “Kyiv Security Compact” es un documento presentado en septiembre de 2022 y elaborado por Ucrania y el grupo de trabajo internacional sobre garantías de seguridad, presidido por el ex secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, en el marco del diálogo que el Gobierno de Ucrania, este grupo de trabajo y actores internacionales han mantenido en torno a las garantías internacionales de seguridad para Ucrania.

La cuestión de las garantías de seguridad fue uno de los temas en discusión en las negociaciones de marzo-abril entre Rusia y Ucrania, como parte de un posible esquema de solución a la invasión y guerra. En esas negociaciones Ucrania ofrecía neutralidad permanente respecto a la OTAN a cambio de garantías internacionales de seguridad y con vinculación legal y que en caso de futura agresión incluyesen si era necesario medidas militares.²⁵ Además, Ucrania ofrecía excluir de estas garantías Crimea y áreas del Donbás. Pese al bloqueo en las negociaciones con Rusia en abril, Ucrania continuó negociando con potenciales países garantes en torno a garantías de seguridad.

El “Kyiv Security Compact” emitido en septiembre señalaba la capacidad de defensa militar de Ucrania como la principal garantía de seguridad. Desde ese enfoque militarista, identificaba la necesidad de Ucrania de una fuerza militar de alta disponibilidad, entrenamiento militar masivo, maniobras conjuntas, sistemas antimisiles marítimos y terrestres, acceso de Ucrania a financiación de la UE para la industria de la defensa y las capacidades militares, y servicio militar para toda la población civil de más de 18 años. El documento instaba a garantías legales y políticas para que los garantes se comprometan con las capacidades militares de Ucrania, con apoyo financiero, inversión directa y fondos de reconstrucción, exportación de armamento, transferencia tecnológica, cooperación en inteligencia, entre otros ámbitos, para un periodo de varias décadas. También instaba a garantías legales para compromisos ampliados de apoyo en ámbitos militares y no militares en caso de nueva agresión dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas del país. El documento explicitaba la aspiración de Ucrania de unirse a la OTAN, señalaba que las garantías no deben limitar el tamaño o la fortaleza de sus fuerzas armadas; y que no deben establecerse como intercambio por un estatus

22. Lema, Luis, *Mediation expert on Ukraine-Russia negotiations: 'It's important to explore the various options'*, Geneva Solutions, 9 de febrero de 2023.

23. V.A.A., *7 points on the war and dialogue from Ukrainian mediators and dialogue facilitators*, 10 de mayo de 2022.

24. Fogh Rasmussen, Anders y Andrii Yermak, *The Kyiv Security Compact. International Security Guarantees for Ukraine: Recommendations*, 13 de septiembre de 2022.

25. Lister, Tim, *Russia-Ukraine talks offer roadmap to a truce – but one that passes through a minefield*, CNN, 29 de marzo de 2022.

específico, como un estatus de neutralidad, o de otras obligaciones o restricciones para Ucrania.

El “Kyiv Security Compact” recibió críticas de Rusia. El negociador ruso Leonid Slutski afirmó que Rusia nunca aceptaría un listado de garantías como las contenidas en el informe de recomendaciones y criticó que las medidas suponían la expansión de infraestructura militar de países occidentales a las fronteras con Rusia y la consolidación de sanciones contra Rusia, entre otros aspectos.

acercamientos de posiciones en marzo. La continuación de la invasión militar por Rusia, agresión internacional que ha entrado ya en su segundo año; la celebración de referéndums y anexión de cuatro regiones de Ucrania por parte de Rusia en septiembre y la exigencia rusa de reconocimiento de esa nueva situación;²⁶ el alejamiento de posturas en relación al punto de partida desde el que negociar; el choque de posiciones sobre la cuestión de las garantías internacionales de seguridad, entre otros, son elementos que ponen de manifiesto lo lejos que están Rusia y Ucrania y las dificultades de negociación en un contexto de invasión. Ambas consideran aún que con la vía militar tienen más opciones de acercarse a sus objetivos. Se añade un contexto internacional hipertensionado y militarista, así como de confrontación y escalada entre Rusia y Occidente, y de desafíos de respuesta compleja sobre qué tipo de aproximaciones emprender para con una Rusia que ambiciona un proyecto expansionista en Ucrania y que acumula un legado de injerencias (Sur del Cáucaso, Moldova) y de graves vulneraciones de derechos humanos e impunidad (Chechenia, Siria).

Diálogos sectoriales: ámbito humanitario, exportación de cereales e infraestructura nuclear

Pese a que Rusia y Ucrania dieron por agotadas las negociaciones político-militares entre abril y mayo, el diálogo se ha mantenido activo en algunos ámbitos sectoriales, con apoyo de terceras partes. Es el caso del diálogo humanitario en torno a la liberación e intercambio de prisioneros de guerra y de restos de fallecidos; las exportaciones de cereales, otros productos

alimentarios y fertilizantes; así como sobre la protección de infraestructura nuclear. La continuación de estos ámbitos de negociación pone de manifiesto la posibilidad de diálogos complementarios a las negociaciones político-militares; si bien han afrontado también obstáculos y los resultados han sido limitados.

Entre estos ámbitos, destaca el diálogo en torno a la exportación de cereales, otros productos alimentarios y fertilizantes. Ha contado con el apoyo de Turquía y la ONU, como terceras partes. El Centro para el Diálogo Humanitario también ha apoyado este ámbito de negociación.²⁷ Destaca el acuerdo alcanzado el 22 de julio de 2022 –tras meses de gestiones y negociaciones–, entre Rusia y Ucrania, con participación también de la ONU y Turquía, para el reinicio de las exportaciones

Pese a la ruptura de las negociaciones político-militares, Rusia y Ucrania han mantenido activos algunos ámbitos de diálogo, como el intercambio de prisioneros y la exportación de cereales

de cereales ucranianos, otros alimentos y fertilizantes, desde tres puertos ucranianos (Odesa, Chornomorsk y Pivdeni) y a través de un corredor marítimo humanitario en el Mar Negro. Las exportaciones habían permanecido bloqueadas por Rusia desde el inicio de la invasión y su reinicio llevó a cierta reducción en los precios globales, que habían impactado de manera específica en países del sur global dependientes de importaciones de Ucrania y Rusia. El acuerdo también incluía la exportación de alimentos y fertilizante rusos a los mercados globales, como excepción a

las sanciones impuestas a Rusia.²⁸ El pacto incluyó el establecimiento de un centro de coordinación conjunto (JCC, por sus siglas en inglés) en Estambul para supervisar la implementación del pacto, integrado por delegaciones civiles y militares de Ucrania, Rusia, Turquía y la ONU.

A finales de octubre de 2022 Rusia suspendió brevemente su participación del acuerdo de exportación de cereales. Lo justificó como respuesta al ataque con drones contra su flota militar en el puerto de Sebastopol (península de Crimea), del que acusó a Ucrania. Además, en amenazas previas había advertido con la posible suspensión, alegando excesivas restricciones a la exportación de cereales y fertilizantes rusos. No obstante, tras negociaciones en noviembre, se anunció la extensión del acuerdo 120 días más. En conjunto, se trata de un acuerdo de gran calado por sus repercusiones locales e internacionales²⁹ y, al mismo tiempo, frágil en cuanto a que está supeditado a la posición de las partes. En ese sentido, Ucrania ha reclamado que el acuerdo pase a ser indefinido, mientras que Rusia advirtió en 2023 con renovarlo por un periodo corto y criticó que

26. Reuters, *Kremlin says any Ukraine peace plan must include annexed regions*, 28 de diciembre de 2022.

27. Lynch, Colum, *Inside the UN's high-stakes deal to open Ukraine's grain corridor*, DEVEX. 22 de septiembre de 2022; HD, *Our work/ Eurasia*.

28. International Crisis Group, *Who are the Winners in the Black Sea Grain Deal?*, 3 de agosto de 2022.

29. Black Sea Grain Initiative Joint Coordination Centre, *Updates*.

los fertilizantes rusos afrontan problemas de acceso a los mercados, pese a estar exentos de las sanciones y formar parte del acuerdo de exportación. En marzo de 2023 las partes negociaron su extensión, con participación del secretario general adjunto de asuntos humanitarios y de la jefa de la UNCTAD. Se acordó una renovación del acuerdo, de 120 días según Ucrania, y de 60 días según Rusia.

Otra esfera de diálogo ha sido la de la protección de infraestructura nuclear. No obstante, ha sido un ámbito con numerosos obstáculos y limitaciones en cuanto a resultados. Destaca la intensa participación del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) en la promoción del diálogo.

Entre los pasos dados por el OIEA, el organismo envió una misión técnica a finales de agosto de 2022 a Ucrania y estableció una presencia permanente en la central (Misión de Apoyo y Asistencia a Zaporíyia, ISAMZ, por sus siglas en inglés). La central de Zaporíyia es la central nuclear más grande de Europa, ocupada militarmente por Rusia al inicio de la invasión, y afectada por daños y riesgos de seguridad a causa de las hostilidades en la zona. El OIEA emitió ya a inicios de septiembre de ese año un informe en que analizaba los daños producidos y calificaba de insostenible la situación. El OIEA instó a Rusia y Ucrania a acordar una zona de protección bajo el paraguas de la ONU. A su vez, el secretario general de la ONU reclamó a Rusia la retirada de sus tropas y a Ucrania abstenerse de tomarla militarmente. A lo largo de meses, el director general de la OIEA llevó a cabo diálogo por separado con Rusia y Ucrania, encaminado a lograr un acuerdo de creación de una zona de protección, desmilitarizada. Otros actores internacionales, como Francia, también se involucraron en gestiones con los presidentes ruso y ucraniano para promover la consecución de la zona de protección de la central nuclear. Turquía se ofreció también en septiembre de 2022 a mediar y apoyar para un acuerdo de zona desmilitarizada. No obstante, pese al diálogo con Rusia y Ucrania promovido por la OIEA, Rusia y Ucrania no han alcanzado aún acuerdo para el establecimiento de una zona de protección y seguridad en torno a la central. En febrero de 2023 Grossi señaló que la situación de seguridad nuclear en Ucrania continuaba siendo frágil, con fuego de artillería y ataques con misiles junto a plantas nucleares, impredecibilidad y peligrosidad, entre otros obstáculos.³⁰ En cambio sí se han dado

La OIEA ha promovido diálogo con Rusia y Ucrania en torno a la protección de la infraestructura militar y ha desplegado misiones de apoyo en todas las centrales nucleares

pasos como la ampliación de las misiones de la OIEA en 2023. En enero de 2023 la OIEA estableció misiones de apoyo y asistencia en el resto de plantas nucleares de Ucrania así como en Chernóbil, expandiendo así los esfuerzos anteriores, con el fin de contribuir a reducir los riesgos de accidente nuclear en el contexto del conflicto armado.³¹

Por otra parte, la OIEA se involucró también en la verificación independiente sobre las acusaciones de octubre de 2022 de Rusia contra Ucrania en que alegaba que Ucrania preparaba un ataque con “bomba sucia” y que generaron preocupación en Ucrania y en el ámbito internacional por los riesgos de un ataque de falsa bandera por parte de Rusia que involucrase uso de armamento con material radiactivo. Las inspecciones de la OIEA en tres localidades no encontraron indicios de actividades ni material nuclear no declarado.

Otro ámbito de diálogo sectorial ha sido el diálogo en torno al intercambio de personas presas, así como de restos de fallecidos. Se trata de un ámbito que ha involucrado tanto negociaciones directas entre Ucrania y Rusia sin apoyo externo, así como negociaciones con apoyo de terceras partes. Entre estas se incluyen Turquía, la ONU, el Comité Internacional de la Cruz Roja y, en menor medida, Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos. Según cifras de la agencia de información turca Anadolu, entre el inicio de la invasión en febrero de 2022 y hasta febrero de 2023, Rusia y Ucrania intercambiaron más de 2.000 prisioneros, incluyendo al menos 800 soldados rusos, 1.464 soldados ucranianos y 132 civiles de Ucrania. Las cifras ponen de manifiesto las limitaciones en este ámbito. Según la enviada presidencial de Ucrania para los derechos del personal militar, había 15.000 personas civiles y militares desaparecidas entre febrero de 2022 y finales de ese año, que podrían haber fallecido o haber sido capturados, según informaba la BBC.³² Respecto al intercambio de restos de fallecidos, no hay cifras exactas y fuentes recogidas en The Guardian cifran en al menos una veintena los intercambios de cuerpos de soldados fallecidos, mientras el Comité Internacional de la Cruz Roja señalaba también a The Guardian haber participado en las gestiones del retorno de cientos de soldados fallecidos.³³ En algunas ocasiones, personas familiares de fallecidos han sido ellas mismas las que han localizado y retornado los restos de sus fallecidos.³⁴

30. OIEA, [Update 147 – IAEA Director General Statement on Situation in Ukraine](#), OIEA, 20 de febrero de 2023.

31. OIEA, [Update 142 – IAEA Director General Statement on Situation in Ukraine](#), OIEA, 17 de enero de 2023.

32. Gribanova, Anastasiya, Rhodri Davies, Ivan Yermakov y Claire Press, [Ukraine war: How two mothers retrieved their dead sons from the battlefield](#), BBC, 4 de febrero de 2023.

33. Koshiw, Isobel y Lorenzo Tondo, [The body collectors: Ukrainian volunteers search for Russian corpses](#), The Guardian, 14 de marzo de 2022.

34. Gribanova, Anastasiya, Rhodri Davies, Ivan Yermakov y Claire Press, [Ukraine war: How two mothers retrieved their dead sons from the battlefield](#), BBC, 4 de febrero de 2023.

La búsqueda de soluciones diplomáticas

La invasión de Rusia ha entrado en su segundo año y las perspectivas son de enorme complejidad, obstáculos e incertidumbre, mientras continúan los graves impactos de la invasión y la guerra. Entre los movimientos recientes destaca el lanzamiento del plan de 10 puntos presentado por el presidente ucraniano en noviembre de 2022, que identifica ámbitos que requieren ser abordados para una solución duradera. El documento incluía ámbitos que, potencialmente, podrían ser susceptibles de ser fortalecidos en el marco

Un desarrollo importante de 2023 es que países de fuera de la órbita de Occidente se han mostrado más vocales en el llamamiento a búsqueda de salidas a la guerra

Plan de paz de Ucrania de 10 puntos (noviembre de 2022)

El presidente ucraniano anunció en noviembre de 2022 en la cumbre del G20 lo que calificó de Fórmula de Paz, una propuesta con 10 puntos referidos a ámbitos que requieren ser abordados para una solución duradera y que incluían:

- **Seguridad nuclear** y en el ámbito de radiaciones
- **Seguridad alimentaria**
- **Seguridad energética**
- **Liberación de prisioneros de guerra y de personas deportadas**
- Implementación de la **carta de la ONU** y restauración de la **integridad territorial**
- **Retirada de tropas rusas y cese de hostilidades**
- **Justicia y tribunal especial** para la persecución de crímenes de guerra
- Medidas contra ecocidio y protección de **medio ambiente**, incluyendo desminado
- **Arquitectura de seguridad en el espacio euro-atlántico**, incluyendo garantías de seguridad para Ucrania, con una conferencia internacional sobre la arquitectura y la firma del “**Kyiv Security Compact**”
- **Confirmación de la finalización de la guerra**

Desde su lanzamiento, Ucrania difundió su propuesta de plan de paz entre actores internacionales, como EEUU, Francia y la India. Rusia rechazó la propuesta como base para unas negociaciones y mantuvo su ofensiva sobre Ucrania, con un incremento de ataques aéreos masivos contra infraestructura civil de Ucrania, incluyendo la red energética.

de los diálogos sectoriales ya sea con Rusia o con actores internacionales, como es el ámbito de la protección de infraestructura nuclear, así como del diálogo humanitario y de seguridad alimentaria. En esa línea, en enero de 2023 el OIEA amplió su presencia en Ucrania, con el establecimiento de misiones de apoyo y asistencia al conjunto de plantas nucleares de Ucrania, así como en Chernóbil, extendiendo así su presencia previa focalizada en la central nuclear de Zaporíyia.

No obstante, ese plan de 10 puntos incluía también aspectos en que las posiciones de Rusia y Ucrania están muy alejadas. Así, uno de los 10 puntos es una arquitectura de seguridad en el espacio euro-atlántico y la firma del “Kyiv Security Compact” (Pacto de Seguridad de Kiev). Se trata de un enfoque que prioriza un marco euroatlántico sin referencias a una arquitectura de seguridad europea y que supone un desplazamiento respecto a la posición ofrecida por Ucrania en las negociaciones político-militares de marzo. En todo caso, globalmente el plan visibiliza áreas en que promover esfuerzos internacionales para favorecer el diálogo, así como pone de manifiesto ámbitos en los que potencialmente intensificar el apoyo externo, como el desminado o la justicia internacional.

Un desarrollo importante reciente es que algunos países fuera de la órbita de Occidente y con capacidad de interlocutar con Rusia parecen estar más activos en la búsqueda o promoción de salidas. Destaca la apelación del presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva en enero de 2023 a la creación de un grupo de países para abordar vías de finalización de la guerra, con países como India, China e Indonesia.³⁵ A su vez, China presentó el 24 de febrero de ese año un documento de 12 puntos con su posición sobre un arreglo político del conflicto, que incluyen elementos como el respeto a la soberanía de todos los países y a su independencia e integridad territorial (punto 1) y el abordaje de las preocupaciones de seguridad de todas las partes y la consecución de una arquitectura de seguridad europea equilibrada, efectiva y sostenible (punto 2), entre otros. Personas expertas como el director del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Dan Smith, señalaron que el documento de China no debe entenderse como un plan de paz, sino como una posición del Gobierno chino.³⁶ Según Smith, el documento es significativo tanto por lo que dice como por lo que no dice. Entre otros elementos, no menciona el suministro de armamento a Ucrania y, por tanto, no hay en el texto una referencia de oposición a ese apoyo. En cambio,

35. Vilela, Pedro Rafael, *Lula suggests group of nations to negotiate peace for Ukraine, Russia*, Agência Brasil, 31 de enero de 2023.

36. Dan Smith, *Ukraine, 1 year on: China's peace plan is not a plan*, Dan Smith's Blog. Analysis & commentary on world issues, 26 de febrero de 2023.

“Posición de China sobre el arreglo político de la crisis de Ucrania” (febrero de 2023)³⁷

La posición del Gobierno de China sobre una solución política a la “crisis de Ucrania” incluye 12 puntos, enunciados en forma de principios y desarrollados cada uno de ellos con una breve explicación. Los doce puntos son:

- **Respeto a la soberanía de todos los países.** En este punto se incluyen referencias a la necesidad de respeto estricto del derecho internacional, incluyendo los objetivos y principios de la Carta de Naciones Unidas. El documento afirma también que debe mantenerse de forma efectiva la soberanía, independencia e integridad territorial de todos los países, y que todos los países, grandes o pequeños, son miembros iguales de la comunidad internacional. Se señala también que se debe promover la aplicación igualitaria y uniforme del derecho internacional y rechazarse los dobles estándares.
- **Abandono de la mentalidad de la Guerra Fría.** El documento incluye en este punto, entre otras referencias: “La seguridad de un país no debe perseguirse a costa de la de otros. La seguridad de una región no debe conseguirse mediante el fortalecimiento o expansión de bloques militares. Los intereses de seguridad legítimos y las preocupaciones de todos los países deben ser tenidas en cuenta de manera seria y abordados adecuadamente. No hay solución simple a una cuestión compleja. Todas las partes deben, siguiendo la visión de seguridad común, global, cooperativa y sostenible y teniendo en mente la paz y estabilidad duradera en el mundo, contribuir a forjar una arquitectura de seguridad europea equilibrada, efectiva y sostenible”.
- **Cese de hostilidades.** El posicionamiento señala que “todas las partes deben apoyar a Rusia y a Ucrania en trabajar en la misma dirección y reanudar el diálogo directo lo antes posible, para gradualmente desescalar la situación y en última instancia alcanzar un alto el fuego global”.
- **Reanudación de las conversaciones de paz.** En este punto afirma: “El diálogo y la negociación son la única solución viable para la crisis de Ucrania. Se deben alentar y apoyar todos los esfuerzos favorables a un arreglo pacífico de la crisis. La comunidad internacional debe permanecer comprometida con un enfoque adecuado de promoción de conversaciones para la paz, apoyar a las partes en conflicto a abrir la puerta a un arreglo político lo antes posible y generar las condiciones y plataformas para la reanudación de las negociaciones. China seguirá desempeñando un papel constructivo a este respecto”.
- **Resolución de la crisis humanitaria.** Se incluyen en este punto referencias a la protección de civiles y al establecimiento de corredores humanitarios para la evacuación de civiles de zonas de conflicto, entre otros aspectos. Se menciona también a la ONU como actor a desempeñar un papel coordinador en la canalización de la ayuda humanitaria a las zonas de conflicto.
- **Protección de civiles y prisioneros de guerra.** El documento señala que las partes deben cumplir estrictamente el derecho internacional humanitario, evitar ataques a civiles o instalaciones civiles, e incluye referencias a la protección de mujeres, de menores y de otras víctimas del conflicto, y al respeto a los derechos de los prisioneros de guerra. Explicita el apoyo de China al intercambio de prisioneros de guerra entre Rusia y Ucrania y llama a todas las partes a crear condiciones más favorables en este ámbito.
- **Protección de centrales nucleares.** Explicita la oposición de China a los ataques armados contra centrales nucleares y otras instalaciones nucleares y llama a las partes a cumplir con el derecho internacional, incluyendo la Convención sobre Seguridad Nuclear y a evitar firmemente accidentes nucleares. Explicita el apoyo de China a la OIEA en su papel de promover la seguridad de las centrales nucleares.
- **Reducción de riesgos estratégicos.** En este punto afirma que no deben usar armas nucleares y no deben llevarse a cabo guerras nucleares. Señala que debe haber oposición a la amenaza o uso de armas nucleares, se debe prevenir la proliferación nuclear y evitar crisis nucleares. Afirma que China se opone a la investigación, desarrollo y uso de armas químicas y biológicas por cualquier país en cualquier circunstancia.
- **Facilitación de exportación de cereales.** Insta a la implementación plena y efectiva y de forma equilibrada de la Iniciativa de Grano del Mar Negro, firmada por Rusia, Turquía, Ucrania y la ONU y llama al apoyo a la ONU en el desempeño de su papel en este respecto, entre otros elementos.
- **Suspensión de sanciones unilaterales.** Afirma que las sanciones unilaterales y la presión máxima no pueden solucionar la cuestión, y que solo generan nuevos problemas. Señala que “países relevantes deberían poner fin al abuso de las sanciones unilaterales y la jurisdicción “de largo brazo” contra otros países, para asumir su parte en desescalar la crisis de Ucrania y crear condiciones para que los países en desarrollo puedan desarrollar sus economías y mejorar las vidas de sus poblaciones.

37. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, [China's Position on the Political Settlement of the Ukraine Crisis](#), 24 de febrero de 2023.

- **Estabilización de las cadenas industriales y de suministro.** El documento señala que todas las partes deben mantener el sistema económico mundial y oponerse a usar la economía como una herramienta o arma para objetivos políticos. Afirma la necesidad de esfuerzos conjuntos para mitigar el contagio de la crisis y prevenir que deteriore la cooperación internacional en el ámbito de la energía, las finanzas, el comercio de alimentos y el transporte y amenace la recuperación económica global.
- **Promoción de la reconstrucción posbélica.** Señala que la comunidad internacional debe adoptar medidas para apoyar la reconstrucción en zonas de conflicto y afirma China está dispuesta a proporcionar asistencia y desempeñar un papel constructivo en este ámbito.

destaca Smith, sí hay una crítica a EEUU y sus aliados por la ampliación de la OTAN y por las sanciones a Rusia.

En conjunto el posicionamiento de China contiene elementos importantes, en tanto que pone de manifiesto voluntad de implicarse en la búsqueda de soluciones al conflicto, así como incluye elementos que son de importancia crucial para Ucrania, como el principio de soberanía e integridad territorial. El presidente ucraniano reaccionó a la posición china afirmando en febrero de 2023 su disposición a considerar aspectos de la propuesta así como su voluntad a reunirse con el líder chino, Xi Jinping. En todo caso, el presidente ucraniano afirmó que la propuesta de China sería aceptable solo si lleva a Rusia a una retirada de tropas de todo su territorio.³⁸ Xi Jinping viajó a Moscú a mitad de marzo para reunirse con el presidente ruso en marzo y tenía previsto mantener conversación telefónica a continuación con el presidente ucraniano.³⁹

A lo largo de 2022 otros actores habían ofrecido sus buenos oficios, como Suiza –rechazados por Rusia– o elaborado propuestas, como México, que propuso un Caucus de Alto Nivel para la paz y el diálogo, rechazado por Ucrania por considerarlo pro-ruso. Actores como el Vaticano, entre otros, también se involucraron en llamamientos al diálogo y a la búsqueda de soluciones.

Desde el inicio de la invasión se han producido iniciativas en la Asamblea General de la ONU, en el ámbito de la justicia internacional y de resiliencia local

Recientemente han emergido en el discurso público también planteamientos que apuntan a la imposibilidad de una victoria militar por alguna de las partes y a la necesidad de vías de salida negociada. El propio jefe del Estado Mayor de EEUU, el general Mark Milley, señaló en noviembre de 2022 que tanto Rusia como Ucrania habrán de asumir que no es posible una victoria militar y que una finalización negociada del conflicto pondría fin al sufrimiento de la guerra.⁴⁰

El balance de un año de guerra pone de manifiesto las muy complicadas perspectivas para vías de salida negociadas. Rusia mantiene su invasión sobre Ucrania, ambas partes continúan priorizando la vía militar y se han producido pasos –señalados en el apartado anterior– que alejan las perspectivas de diálogo. Se suma un contexto internacional hipertensionado y militarizado y en el que la invasión de Rusia ha profundizado la disputa entre Rusia y Occidente. El director del Centro para el Diálogo Humanitario señalaba en febrero que la perspectiva de un acuerdo de solución final o de arreglo final es una cuestión extremadamente delicada para las dos partes y que se necesita mucho trabajo preparatorio antes. Señalaba que hay conversaciones sobre cómo podría ser una salida final y que es muy importante explorar las diversas opciones.⁴¹ El propio secretario general de la ONU, António Guterres, involucrado en buenos oficios en el conflicto, decía en enero de 2023 año que habrá un fin de la guerra, pero que no vislumbraba un final en el futuro

inmediato, y que no veía en el momento actual opción de negociaciones de paz serias entre las dos partes.⁴² En conjunto, un panorama de gran complejidad e incertidumbre, pero que requiere de intensificación de los esfuerzos internacionales –especialmente de actores que puedan interlocutar o influir sobre Rusia– encaminados a la búsqueda de salidas a la guerra y a la preparación y generación de condiciones para el reinicio de las negociaciones que puedan resultar en escenarios de marcos concertados de negociación y, eventualmente, de cese de hostilidades, retirada de fuerzas y construcción de paz con justicia.

Por otra parte, y de manera complementaria a la esfera del diálogo entre las partes, desde el inicio de la invasión se produjeron iniciativas en otros ámbitos, como llamamientos en el sistema multilateral de Naciones

38. Wright, George y Lukiv, Jaroslav, *Ukraine war: Zelensky wants Xi Jinping meeting following China's peace plan*, BBC, 25 de febrero de 2023; Luke Harding, *Zelenskiy open to China's peace plan but rejects compromise with 'sick' Putin*, The Guardian, 25 de febrero de 2023.

39. Abril, Guillermo, *Xi Jinping planea una visita a Moscú y una conversación con Zelenski*, 13 de marzo de 2022.

40. Liebermann, Oren, *Top US general argues Ukraine may be in a position of strength to negotiate Russian withdrawal*, CNN, 16 de noviembre de 2022; Baker, Peter, *Top U.S. General Urges Diplomacy in Ukraine While Biden Advisers Resist*, 10 de noviembre de 2022; Richard, Hélène, *US faces dilemma over arming Ukraine*, Le Monde Diplomatique, enero de 2023.

41. Lema, Luis, *Mediation expert on Ukraine-Russia negotiations: 'It's important to explore the various options'*, Geneva Solutions, 21 de febrero de 2023.

42. UN News, *Ukraine war: No chance for serious peace negotiations yet, says UN chief*, 18 de enero de 2023.

Unidas, acciones en justicia internacional, así como procesos de afrontamiento de la población civil local. La Asamblea General de la ONU aprobó varias resoluciones, utilizando el mecanismo de sesiones especiales de emergencia. Entre ellas, una resolución en marzo (141 votos a favor, cinco en contra y 35 abstenciones) de condena de la invasión y demanda de retirada de tropas rusas (Resolución A/ES-11/L.1) y otra, con menor apoyo, en noviembre que instaba a Rusia a pagar reparaciones de guerra a Ucrania (94 votos a favor, 14 en contra y 73 abstenciones). En febrero de 2023, cuando se cumplía un año de la invasión, otra resolución del mismo órgano (Resolución(A/ES-11/L.7) llamó al fin de la guerra y la retirada inmediata, completa e incondicional de las fuerzas militares rusas de Ucrania (141 votos a favor, siete en contra y 32 abstenciones). La resolución también señala la necesidad de rendición de cuentas por crímenes y violaciones del derecho internacional a través de investigaciones y enjuiciamiento independientes nacionales o internacionales, con fin de garantizar justicia para las víctimas y garantías de no repetición.

En el ámbito de la justicia internacional, la Fiscalía de la Corte Penal Internacional (CPI) inició en marzo de 2022 la recopilación de pruebas para una investigación sobre alegaciones pasadas y presentes de crímenes de guerra y contra la humanidad y genocidio en Ucrania desde 2013. La CPI emitió en marzo de 2023 una orden internacional de detención contra el presidente ruso, Vladímir Putin, acusado de crímenes de guerra de deportación de menores. Por su parte, el Consejo de Derechos Humanos estableció en 2022 una comisión de investigación sobre violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Ucrania. Diversos países y actores llevan a cabo apoyo en el ámbito de documentación de graves vulneraciones de derechos humanos en el contexto de la invasión y la guerra. Por otra parte, organizaciones de la sociedad civil de Ucrania –incluyendo organizaciones de mujeres y mujeres defensoras de derechos humanos– y población ucraniana autoorganizada han estado masivamente involucradas en la resistencia a la invasión y respuesta a la crisis, con articulación en el afrontamiento de las consecuencias de la violencia, iniciativas de asistencia humanitaria, apoyo en el ámbito de evacuaciones y de atención a personas desplazadas, acceso a bienes básicos, búsqueda de personas desaparecidas y de personas forzosamente transferidas a Rusia, abordaje de la violencia de género en el ámbito doméstico, iniciativas de resistencia civil no violenta, entre muchas otras esferas de afrontamiento y resiliencia.⁴³ En conjunto, son ámbitos que requieren de la continuación e intensificación del apoyo internacional.

Conclusiones

La invasión de Rusia contra Ucrania entra en segundo año, con un balance de grave devastación humana, material y medioambiental. Rusia y Ucrania mantuvieron negociaciones directas en los primeros meses de la invasión hasta abril de 2022, rotas desde entonces. Han mantenido activo el diálogo en algunas áreas, como el diálogo humanitario, con resultados limitados. Las perspectivas para una solución negociada se han complicado a lo largo del primer año de invasión y el panorama es de incertidumbre y serios obstáculos a la negociación. Rusia persiste en su invasión, contraria a derecho internacional. A su vez, ambas partes continúan priorizando la vía militar para la consecución de sus objetivos, en ausencia de condiciones para unas negociaciones consideradas justas por Ucrania como parte agredida. La prolongación de la guerra prolonga e intensifica un balance de grave destrucción.

Ante el grave balance de destrucción de la invasión de Rusia contra Ucrania, precedida de una guerra de ocho años en el este del país y de la anexión por la vía militar de Crimea por Rusia, resulta necesario y urgente intensificar los esfuerzos diplomáticos para promover vías de exploración de reinicio del diálogo y la negociación, con el fin de generar las condiciones que puedan llevar a una solución negociada, con retirada de tropas rusas y cese de hostilidades. El recorrido de ciclos anteriores de conflicto y negociación fallidas y el contexto actual de invasión ponen de manifiesto la urgente necesidad de búsqueda de soluciones diplomáticas que permitan poner fin a la invasión y ocupación y a las hostilidades y generar bases de solución diplomática de largo plazo entre Rusia y Ucrania y de construcción futura de una arquitectura de seguridad en Europa. En ese sentido, los movimientos recientes de actores de fuera del espacio occidental, como el Gobierno de Brasil y el Gobierno de China, son positivos en tanto suponen una mayor implicación de actores con capacidad de interlocutar con Rusia en la promoción de vías de solución diplomática ante un escenario incierto, con obstáculos a la negociación, inestable –con riesgos continuados de escalada–, y en el que continúan los graves impactos de la violencia sobre la población y el territorio. La búsqueda de vías de reinicio de las negociaciones puede ser entendida como complementaria a formas de movilización y presión política y social de denuncia y reclamo a Rusia de finalización de la invasión y retirada de tropas.

Por su parte, los gobiernos occidentales tienen también la oportunidad y responsabilidad de plantearse qué

43. Para el ámbito de la resistencia civil no violenta, véase Daza, Felip, *La resistencia civil no violenta ucraniana ante la guerra: análisis de las tendencias, impactos y desafíos de la acción no violenta en Ucrania (febrero-junio 2022)*, ICIP y Novact, Barcelona, 2022.

hacer en la fase actual de segundo año de invasión para no contribuir a escaladas del conflicto o cómo contribuir a su resolución. Entre otras vías, podrían incrementar sus aproximaciones a actores fuera de Occidente para la búsqueda soluciones diplomáticas, pueden abrir la puerta a la construcción de marcos de seguridad continental (frente a una priorización en exclusiva del marco euroatlántico), intensificar el apoyo a la población rusa que no quiere combatir en la guerra. El proceso de militarización material y narrativa por parte de gobiernos occidentales con anterioridad a la invasión y de securitización de la seguridad regional y global no contribuye y aleja la construcción de seguridad compartida en el continente. La búsqueda de soluciones diplomáticas a la guerra en Ucrania requerirían ir de la

mano del impulso a políticas de prevención y resolución de conflictos armados, con centralidad política, dotación de recursos y multilateralidad.

Al mismo tiempo, se requiere de la continuación del apoyo y fortalecimiento de los diálogos sectoriales aún activos entre Ucrania y Rusia, la perseverancia en el sistema multilateral en el rechazo a la invasión militar y en el llamamiento al fin de la guerra, así como del apoyo a iniciativas de verdad, justicia y reparación. En paralelo, resulta necesario el acompañamiento y apoyo a la población civil local y a sus necesidades en seguridad humana y paz con justicia, con principios de justicia social y de género y de participación y agencia local.



Esta publicación está sujeta a una licencia de Creative Commons. Se permite la reproducción total o parcial, la distribución y la comunicación pública de la obra, siempre que no sea con fines comerciales, y siempre que se reconozca la autoría de la obra original. No se permite la creación de obras derivadas.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Escola de Cultura de Pau y no refleja la opinión de la ACCD ni de la Generalitat de Catalunya.

èçp escola de cultura de pau

UAB
Universitat Autònoma de Barcelona

Escola de Cultura de Pau
Edifici B13, Carrer de la Vila Puig
Universitat Autònoma de Barcelona
08193 Bellaterra (España)
+34 93 581 14 14
pr.conflict.escolapau@uab.cat
escolapau.uab.cat

Con el apoyo:



Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament



Generalitat de Catalunya

@escolapau



EscolaPau



escoladeculturadepau

