¿Qué puede hacer Occidente para salvar el desastre de Minsk?

Ian Bond

Rebeldes prorrusos en una posición destruida de las fuerzas ucranianas en la ciudad de Debaltseve al Este de Ucrania el 20 de febrero de 2015. (Andrey Borodulin/AFP/Getty Images)

No es fácil impedir que Rusia vuelva a intensificar la guerra en Ucrania, pero sí hacer que le cueste más. ¿Minsk es el final, o solo el principio?

Tras el acuerdo alcanzado en Minsk para poner fin al conflicto de Ucrania, las preguntas que quedan pendientes son: por qué la canciller alemana Angela Merkel y el presidente francés François Hollande aceptaron hacer tantas concesiones a Vladímir Putin, después de un año de agresiones y mentiras de Rusia; y qué puede hacer ahora Occidente para reforzar la seguridad de Europa.

El acuerdo de Minsk consiste en dos documentos. El primero, titulado “Paquete de medidas para la aplicación de los acuerdos de Minsk”, fue firmado por los representantes de Rusia, Ucrania, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y las entidades separatistas de Donetsk y Luhansk; contiene 13 puntos, que modifican los acuerdos anteriores de Minsk, del 5 y el 19 de septiembre, y un anexo que esboza el estatus especial para las áreas de Donetsk y Luhansk controladas por Rusia. El segundo documento es una declaración de Hollande, Merkel, Poroshenko y Putin “en apoyo de” las medidas.

Según el paquete de medidas, el alto el fuego comenzó en la medianoche del 15 de febrero (hora de Kiev), lo cual dio a las fuerzas rusas y sus aliados tiempo para hacerse con más territorio. Los primeros indicios muestran que los combates en los puntos estratégicos están intensificándose. Tras las conversaciones de Minsk, Putin dijo que las fuerzas separatistas

aseguraban tener rodeadas a las fuerzas ucranianas en Debaltsevo, entre 6.000 y 8.000 soldados, y “suponían que estos entregarían las armas”.

Adueñarse de territorio antes del alto el fuego es importante, porque la línea de contacto en ese momento se convierte en el límite entre Kiev y los *separatistas*. Las fuerzas ucranianas han tenido que retirar el armamento pesado (artillería y cohetes de un calibre superior a 100mm) a distancias de hasta 140 kilómetros de esa línea. Se suponía que el bando ruso debía retirar su armamento pesado a esa misma distancia, pero de la línea de alto el fuego acordada en Minsk en septiembre.

Para vigilar el alto el fuego y la retirada de armamento, la OSCE cuenta (al menos al principio) con su equipo actual de 250 observadores no armados y un drone, que deben cubrir una superficie de más de 20.000 kilómetros cuadrados. En la frontera entre Israel y Líbano, la fuerza de paz de la ONU, UNIFIL, dispone de 10.000 tropas multinacionales para abarcar un área inferior a 1.000 kilómetros cuadrados, y aun así no logra impedir que Hezbolá despliegue miles de misiles en la zona. Tal vez la OSCE no necesita unas fuerzas tan densas como UNIFIL, pero el grado de confianza entre los dos bandos es escaso, y será necesario reforzar considerablemente los recursos y el mandato de los observadores para que puedan desempeñar un papel estabilizador.

Aunque el alto el fuego se mantenga de forma provisional, las defensas ucranianas quedarán debilitadas. El puerto de Mariupol, a menos de 10 kilómetros de primera línea, no estará protegido por carros de combate ni artillería si se reanuda la lucha. Además, las fuerzas rusas conservarán el control de la frontera entre Rusia y Ucrania en las zonas separatistas hasta fin de año y hasta que Ucrania lleve a cabo los cambios necesarios en la Constitución para garantizar el estatus especial de esas zonas. A diferencia del primer acuerdo de Minsk, este no contiene ninguna disposición para que la OSCE vigile la frontera entre Rusia y Ucrania, lo cual significa que los rusos podrán seguir introduciendo más armas y suministros en las zonas separatistas al menos durante los próximos 10 meses.

Los cambios constitucionales esbozados en Minsk dejan claro que Kiev va a tener muy poca influencia en las zonas rebeldes. Las autoridades locales participarán en el nombramiento de fiscales y jueces y la creación de “milicias populares” (un término ambiguo, que quizá se refiera solo a una fuerza policial o a algo más). El Gobierno central de Kiev tendrá que pagar los servicios sociales y de otros tipos, pero sin tener ningún control a cambio.

Las medidas acordadas en Minsk prevén asimismo una amnistía por “los acontecimientos ocurridos en los distritos concretos de las regiones de Donetsk y Luhansk”. En Holanda, varios parlamentarios han preguntado ya si eso quiere decir que los responsables del derribo del vuelo

MH17 de Malaysian Airlines van a poder acogerse a la amnistía; aunque el presidente ucraniano, Petro Poroshenko, asegura que no, el texto del acuerdo no dice que vaya a hacerse una excepción con ellos.

En la declaración adjunta al acuerdo, Hollande, Merkel, Poroshenko y Putin reafirman su "pleno respeto a la soberanía y la integridad territorial de Ucrania". Dada la intervención de Rusia, no es extraño que esta frase no se defina más, pero resulta decepcionante que ni Merkel ni Hollande parezcan haber pronunciado la palabra "Crimea", ni siquiera en sus declaraciones a los medios después de las negociaciones.

Lo que es peor, los cuatro líderes mostraron su respaldo a las negociaciones entre la UE, Rusia y Ucrania "para hallar soluciones prácticas a las preocupaciones expuestas por Rusia sobre la entrada en vigor" del Acuerdo UE-Ucrania sobre el Área Profunda y Completa de Libre Comercio (APCLC). El APCLC obligará a Ucrania a rehacer dolorosas reformas, pero ofrece una vía a largo plazo para ser una próspera economía europea.

Putin quiere que Ucrania no disfrute de las ventajas del APCLC. Sus propuestas de excluir de las reducciones arancelarias categorías enteras de artículos de la UE para que los bienes rusos sigan siendo competitivos en el mercado ucraniano son contrarios a los principios de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y perjudican económicamente a los exportadores de la UE y a los consumidores de Ucrania. La Comisión Europea retrasó el pasado mes de septiembre la implantación del APCLC en un intento de apuntalar el último acuerdo de Minsk. Entonces, Putin escribió a Poroshenko con el fin de advertirle de que cualquier paso por parte de Kiev para aplicar el acuerdo acarrearía represalias inmediatas de Rusia. En esta ocasión, da la impresión de que Hollande y Merkel han ofrecido a Putin otra oportunidad para influir en la aplicación del APCLC y adaptarlo a los intereses rusos.

Poroshenko debe de haber pensado que no tenía más remedio que apoyar el acuerdo de Minsk: sus tropas estaban perdiendo terreno sin parar desde pricipios de año, a medida que Rusia incorporaba a la lucha más fuerzas y más equipamiento; y Occidente ha ofrecido ayuda retórica pero no práctica. Francia, Alemania y Reino Unido se han opuesto a que se proporcionen armas letales a Ucrania (Reino Unido con la condición, según el ministro de Exteriores Philip Hammond, de que "no podríamos permitir que las fuerzas ucranianas se vinieran abajo"). El presidente Barack Obama se limitó a decir que había pedido a su equipo que estudiase todas las opciones, incluido el suministro de armas, si fracasaba la diplomacia.

En el lado positivo, el acuerdo puede dar a Poroshenko el tiempo necesario para dedicarse a la reforma económica y política, en lugar de tener que concentrarse en la guerra. El FMI anunció el 12 de febrero que había aprobado un préstamo de 17.500 millones de dólares al país, dentro

de una serie de préstamos bilaterales y multilaterales de unos 40.000 millones de dólares para sostener las reformas; sin ese dinero, Ucrania caería pronto en la bancarrota.

Por otra parte, es posible que el acuerdo de Minsk haya socavado la posición política de Poroshenko: el primer ministro, Arseni Yatseniuk, ha sido siempre más *halcón* que Poroshenko y quizá vea ahora la oportunidad de debilitar su poder. Los líderes occidentales tendrán que mantener el diálogo con los dos para convencerles de que luchen por los mismos objetivos: limpiar Ucrania de la omnipresente corrupción y reformar su economía, herencia de la era soviética. La UE debe asegurarse de que Ucrania está lo más preparada posible para iniciar la plena entrada en vigor del acuerdo el 1 de enero de 2016.

¿Por qué han cedido tanto los líderes europeos a Rusia, a pesar de que no aplicó el acuerdo de septiembre? Incluso con los graves problemas económicos de su país, el presidente Vladímir Putin ha vuelto a explotar las divisiones en Occidente y ha logrado disimular su propia vulnerabilidad.

La UE está dividida entre un pequeño grupo de países que quieren armar a Ucrania, otros, con Merkel en primera fila, que piensan que hacer eso empeoraría las cosas, pero apoyan el uso de sanciones y la labor diplomática para convencer a Putin de que haga algo, y un tercer grupo que quiere que las relaciones con Rusia recobren la normalidad cuanto antes. Merkel encabeza el segundo grupo. Hollande parece, incómodamente, a caballo del segundo y el tercero: el 13 de febrero que, si bien las condiciones no eran aún las adecuadas, confiaba en que Francia, al final, pudiera entregar los buques de guerra “Mistral” encargados por Moscú. Mientras tanto, al otro lado del Atlántico, varios congresistas republicanos como John McCain y algunos miembros del Gobierno de Obama están animando al presidente a que revise su oposición a armar a Ucrania. Putin ha sabido aprovechar el miedo europeo a que proporcionar armas a Ucrania provoque una escalada y ha hecho un ofrecimiento de paz, pero a un coste muy elevado.

¿Qué puede hacer ahora Occidente para salvar algo del desastre de Minsk? En primer lugar, y de forma discreta, los países que lo deseen deben empezar a entrenar y equipar a las fuerzas ucranianas para que sean capaces de defender el resto de su territorio si se reanudan los combates. Occidente no logrará ponerse de acuerdo en esto, pero el argumento de que ayudar a una víctima es *provocar* al agresor no se sostiene, ni en relaciones internacionales ni en la vida. A pesar de los esfuerzos occidentales para no enfadar a Putin, este controla hoy una parte importante del territorio ucraniano. Dados los defectos del nuevo acuerdo de Minsk, es probable que Ucrania necesite esas defensas fuertes más pronto que tarde. Occidente no puede impedir que Rusia vuelva a intensificar el conflicto si quiere, pero sí puede hacer que le cueste más.

Segundo, Francia y Alemania deben hacer más para demostrar que tienen en cuenta los intereses de otros Estados miembros y las instituciones de la UE. Las opiniones entre los Veintiocho no son unánimes: por supuesto, el nuevo Gobierno griego está mucho más próximo a la Rusia de Putin que su predecesor, mientras que la presidenta de Lituania, Dalia Grybauskait?, ha criticado sin reparos el acuerdo del 12 de febrero por considerarlo débil. Puede que Merkel esté haciendo todo lo posible para representar el *centro de gravedad* de la Unión, pero al hacerlo corre el riesgo de marginar a otros. La Comisión nunca ha aceptado la validez de las objeciones de Putin al APCLC con Ucrania y, sin embargo, ahora se ha comprometido, en virtud del acuerdo de Minsk, a mantener conversaciones para encontrar la forma de tenerlas en cuenta. Polonia comparte fronteras con Ucrania y Rusia, pero no cuenta ya nada en las negociaciones. Reino Unido ha estado invisible en el terreno diplomático, si bien contribuye a los esfuerzos de la OTAN para tranquilizar a los aliados de Europa Central.

En tercer lugar, Occidente debe endurecer la aplicación de las sanciones actuales y empezar a preparar otras nuevas. Ya es hora de que el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) tenga los recursos necesarios para examinar de qué forma las personas y las entidades sancionadas logran sortear las reglas en determinados Estados miembros. Sí es prometedor que, después del Consejo Europeo del 13 de febrero, Merkel dijera que sería posible aplicar nuevas sanciones si se violaba el nuevo acuerdo. En última instancia, la UE podría expulsar a Rusia de SWIFT, el Sistema de Transferencias Financieras Internacionales, lo cual haría mucho daño a la economía rusa. Ahora bien, sin necesidad de llegar a un paso tan drástico, hay muchos rusos destacados, incluido el propio Putin, que tienen intereses económicos en Occidente contra los que aún no se ha emprendido ninguna acción.

Por último, la UE debe dejar de hacerse ilusiones. Un reciente y brillante análisis de BBC Monitoring muestra que los medios estatales rusos están agitando el odio y el fervor bélico en la población. Es probable que en el futuro lo normal sea el enfrentamiento y no una idílica zona paneuropea de cooperación. La Unión lleva dos decenios tratando de desarrollar una relación contractual regulada y mutuamente beneficiosa con Rusia. Ha llegado el momento de aceptar que ha fracasado y de dedicar sus fuerzas a protegerse. Merkel tenía razón cuando dijo en la Conferencia de Seguridad de Munich, el 7 de febrero, que la política de alterar las fronteras por la fuerza no puede tener sitio en la Europa del siglo XXI y que las acciones de Rusia en Ucrania han infringido las leyes internacionales. Es una lástima que el acuerdo de Minsk recompense ese comportamiento.

El original del artículo ha sido publicado en: http://www.cer.org.uk/insights/russias-war-ukraine-minsk-end-or-just-start#sthash.g8xaPNjL.dpuf

Traducción de María Luisa Rodríguez Tapia

Fecha de creación
23 febrero, 2015