

La invasión a Ucrania: polaridades y perspectivas

The Invasion of Ukraine: Polarities and Perspectives

Elena Curzio Vila

Misión Permanente de México ante la ONU
ecurzio@sre.gob.mx

■

Resumen

El presente artículo resume los desarrollos en el seno de las Naciones Unidas tras la invasión rusa de Ucrania. Narra el cambio en la dinámica del Consejo de Seguridad, así como las iniciativas más importantes que se han llevado a cabo desde febrero de 2022, tanto en el Consejo como en la Asamblea General. Hace un recuento del papel que ha desempeñado México, así como de sus prioridades y ofrece una somera evaluación de los principales retos para la paz en el futuro inmediato.

■

Abstract

This article outlines the developments within the United Nations after the Russian invasion of Ukraine. It recounts the change in the working dynamic in the Security Council, as well as the most important initiatives undertaken since February 2022, in both the Council as well as the General Assembly. It takes stock of the role played by Mexico, as well as its priorities and offers a brief assessment of the main challenges to peace in the immediate future.

■

Palabras clave

Seguridad, invasión, diálogo, diplomacia, Ucrania, Rusia

■

Keywords

Security, invasion, dialogue, diplomacy, Ukraine, Russia

La invasión a Ucrania: polaridades y perspectivas

Elena Curzio Vila

La invasión rusa de Ucrania definió la dinámica y la agenda del Consejo de Seguridad en 2022. Esta realidad parecía impensable en enero de 2021, en medio de una pandemia mundial y con Siria, Yemen o Medio Oriente en la agenda. Al ingreso de México como miembro electo, la situación en Ucrania se limitaba a un pie de página del programa de trabajo del Consejo. Pese a la anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014 y la precaria situación que imperaba en el este de Ucrania desde entonces, no hubo una repercusión más amplia en la ONU, salvo pronunciamientos periódicos por parte de la Asamblea General en apoyo a Ucrania, reconociendo la violación por parte de Rusia a su soberanía e integridad territorial. Las incursiones rusas tanto a Ucrania como a Georgia se solían tratar de manera esporádica y transitoria.

En febrero de 2022, Rusia asumió la presidencia del Consejo de Seguridad. Previa a la invasión, la única reunión prevista ese mes (vale la pena apuntar que fue solicitada por Rusia) tuvo lugar el día del séptimo aniversario de la firma de los Acuerdos de Minsk II,¹ que durante años garantizaron una calma relativa en la zona de conflicto en el este de Ucrania.

¹ Los Acuerdos de Minsk I suscritos en septiembre de 2014 entre Ucrania y grupos separatistas prorrusos consisten en un acuerdo de cese al fuego basado en 12 puntos. El acuerdo colapsó por violaciones de ambos lados al cese al fuego. En febrero de 2015, los representantes de Rusia, Ucrania, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa

El mensaje del vicescanciller ruso Serguéi Vershinin, quien viajó a Nueva York para la ocasión, fue un exhorto a algunos miembros del Consejo a evitar acusaciones infundadas y especulación sobre una invasión inminente.

A medida que se multiplicaban los informes sobre la movilización masiva de tropas rusas a lo largo de la frontera con Ucrania y empezaban a circular en las redes sociales y medios de comunicación imágenes satelitales que daban cuenta de ello, el ambiente en el Consejo se tensó. El reconocimiento por parte del Kremlin de la soberanía y la independencia de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Luhansk el 21 de febrero obligó al Consejo a reunirse de emergencia esa misma noche. En la sala predominaba la confusión, pues la reunión estuvo precedida de mensajes contradictorios, Estados Unidos y Reino Unido advertían sobre una inminente ofensiva, Rusia negaba cualquier connato de invasión tachándolo de histeria.

En la semana en que se consuma la invasión el Consejo se reunió cinco veces. De todas estas reuniones destaca la de 23 de febrero, por lo inverosímil de los eventos que transcurrieron: el secretario general, António Guterres, exhortó al presidente Vladimir Putin a retirar sus tropas de la frontera con Ucrania. Poco después del discurso de Guterres, los medios de comunicación empezaron a reportar el inicio del despliegue de tropas rusas en territorio ucraniano, mientras transcurría la reunión. Cuando Rusia (que como presidente del Consejo suele ser el último en la lista de oradores) hizo uso de la palabra, habían iniciado su invasión a Ucrania. La imposibilidad de contar con información verificada de lo que acontecía en el terreno se disipó a partir del 24 de febrero.

Reacción del Consejo de Seguridad

La primera reacción frente al hecho consumado llegó en forma de un proyecto de resolución presentado por Estados Unidos y Albania. El texto condenaba en los términos más enérgicos la agresión rusa contra Ucrania,

(OSCE) y los líderes de las dos regiones separatistas firmaron los Acuerdos de Minsk II, un acuerdo sobre 13 aspectos políticos y militares.

en violación del artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas. Por el contenido del documento, se asume que los autores no esperaban que el texto se adoptara, sino que fuera bloqueado y que Rusia quedara expuesta, para la posterior condena de la comunidad internacional, tanto por la invasión, como por el bloqueo del Consejo. El proyecto obtuvo 11 votos a favor, 3 abstenciones (Emiratos Árabes Unidos, India y China) y naturalmente fue vetado por Rusia.

Este resultado abrió una vez más el debate, impulsado como prioridad por México, sobre la necesidad de reformar el Consejo, toda vez que, en su actual configuración, es fácil rehén de cualquiera de sus miembros permanentes.

La convulsión de la semana dejó en claro también la dificultad y la presión que enfrentan los Estados para posicionarse ante una crisis sobre la que se contaba con poca información verificable y que invitaba a actuar con extrema cautela. La desconfianza es hija de la experiencia. No se han olvidado las aseveraciones sobre la existencia de armas de destrucción masiva en Iraq que justificaron su posterior invasión en 2003.

Es digno de mención cómo se posicionaron India y Emiratos Árabes Unidos. El primero adoptó una posición de abstención total y a más de un año del inicio de la guerra, sigue absteniéndose en todos los votos sobre la cuestión ucraniana, independientemente del tema. Emiratos Árabes Unidos optó por una posición pragmática. Su primera abstención en el empleo del mecanismo de la resolución “Unión Pro Paz” (a la que nos referiremos más adelante) fue severamente criticada, pero se trató de un previsible intercambio del voto a favor de Rusia (aliado tradicional de Irán) en una resolución sobre Yemen, que designa a los hutíes como grupo terrorista. Recientemente se ha sabido que Emiratos Árabes Unidos ha fungido además como interlocutor tras bambalinas entre rusos y ucranianos, en temas como el intercambio de prisioneros de guerra.

La posición de México se fundamentó en la postura sostenida desde la anexión de Crimea en 2014, de apoyo a la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de Ucrania, basada en los principios normativos de política exterior previstos en el artículo 89 de la Constitución mexicana. En vista de una flagrante violación de la Carta de las Naciones Unidas y teniendo en cuenta nuestra experiencia histórica, México enarbola cuatro mensajes claros: a) condena la invasión; b) llama al cese

inmediato de las hostilidades; c) reconoce la soberanía y la integridad territorial de Ucrania, y d) apoya los esfuerzos del secretario general por encontrar una solución pacífica por vía del diálogo y la diplomacia.

Asamblea General vs. Consejo de Seguridad

El bloqueo en el Consejo de Seguridad condujo a recurrir al mecanismo contemplado en la resolución 377 de 1950 titulada “Unión Pro Paz” como el vehículo para condenar la invasión. Por primera vez, en más de cuatro décadas, se invocó dicho mecanismo a través del Consejo, el cual prevé que, si el Consejo deja de cumplir con su responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales en caso de amenaza, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, la Asamblea General debe examinar el asunto con miras a adoptar medidas colectivas. Es importante apuntar que esta resolución no puede ser vetada, porque se considera una decisión de procedimiento, la cual únicamente requiere 9 votos a favor para su adopción. A través de la resolución 2623 (2022) adoptada con 11 votos a favor (incluido México), 1 en contra (Rusia) y 3 abstenciones (China, India y Emiratos Árabes Unidos), el 27 de febrero de 2022 el Consejo refirió la situación en Ucrania a la Asamblea para un periodo extraordinario de sesiones de emergencia (ESS, por sus siglas en inglés).

Estados Unidos, Francia y Reino Unido (conocidos como el P3) y Ucrania asumieron el liderazgo del proceso para negociar la resolución en la Asamblea General. Para el P3 era fundamental obtener el mayor número de apoyos, mientras que Ucrania exigía que el texto fuera inequívoco en su condena a Rusia.

El primer y más grave error de cálculo de los autores fue asumir que contaban con amplio apoyo de los miembros de la ONU, sin importar cuál fuese el contenido del texto. En la Asamblea General cada voto cuenta, por lo que es crítico que el proceso sea incluyente y transparente.

El manejo un tanto opaco del proceso, se tradujo en una clara molestia por parte de un número significativo de países que resentían que sus propuestas sustantivas no fueron tomadas en cuenta, pero que, dada su posición de principio en apoyo a la Carta de las Naciones Unidas y respeto al derecho internacional, se sentían entre la espada y la pared.

La resolución “Agresión contra Ucrania”² se adoptó exactamente una semana después del inicio de la invasión con 141 votos a favor, 5 en contra y 35 abstenciones (12 países no emitieron voto). Al igual que en el Consejo, las abstenciones de India y China se mantuvieron en la Asamblea.

México y Francia: iniciativa humanitaria

Dado el deterioro de la situación humanitaria, las Naciones Unidas y organizaciones humanitarias iniciaron uno de los despliegues más urgentes y complejos de asistencia humanitaria en la historia reciente. A cuatro semanas del inicio del conflicto, eran casi 4 millones los refugiados y 6.5 millones los desplazados internos. La Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés) calculaba (en marzo de 2022) que más de 12 millones de personas requerían ayuda, al tiempo que se multiplicaban las afectaciones de acceso a servicios de salud, agua y alimentos, saneamiento básico y refugio.

A medida que avanzaba marzo la ofensiva militar rusa ganaba terreno. El asedio se extendió en cuestión de semanas a lo largo de los casi 2000 kilómetros de frontera terrestre que comparten Rusia y Ucrania, y se registraban algunas incursiones desde Belarús, acercándose al norte de Kyiv.

La pérdida del control de las autoridades ucranianas de una parte importante de su territorio se tradujo en una restricción de acceso casi total a dichas áreas (principalmente en los óblast de Donetsk y Luhansk) y falta de garantías de seguridad básicas para los trabajadores humanitarios.

La necesidad imperiosa de lograr una pausa humanitaria y de crear ciertas garantías de seguridad básicas llevó a México y a Francia en la primera quincena de marzo a iniciar un proceso de consultas en el Consejo de Seguridad para elaborar un proyecto de resolución humanitaria que exigiera el cese inmediato de las hostilidades y de los ataques contra civiles, y que llamara a respetar el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados, entre otros.

² A/RES/ES-11/1, 18 de marzo de 2022.

Se organizaron dos rondas de consultas con todos los miembros del Consejo de Seguridad y múltiples reuniones bilaterales. La mayoría de las propuestas presentadas buscaban endurecer el texto lo que resultaba inaceptable para Rusia. Por ello, Rusia decidió presentar su propio proyecto de resolución humanitaria copatrocinado por Belarús, República Popular Democrática de Corea y Siria, en competencia con el francomeicano. El proyecto ruso recibió 13 abstenciones y 2 votos a favor (China y Rusia). Pero con esta maniobra, quedó claro que Rusia obstruiría cualquier iniciativa de la que emanara un pronunciamiento del Consejo. Ante este panorama y para evitar otro veto, Francia y México informaron que trasladarían esta iniciativa a la Asamblea General, reanudando el ESS. Sobre la base del proyecto francomeicano se realizaron consultas con todos los grupos regionales. La resolución “Consecuencias humanitarias de la agresión contra Ucrania”³ fue aprobada con 140 votos a favor, 38 en contra y 5 abstenciones, y contó con el copatrocinio de 96 Estados.

Periodo extraordinario de sesiones de emergencia

En los 11 meses siguientes (hasta febrero de 2023) la Asamblea General reanudó el ESS en cuatro ocasiones más para votar cuatro proyectos de resolución con temáticas diversas:

- En abril, México se abstuvo en la votación que suspende los derechos de Rusia a formar parte del Consejo de Derechos Humanos (CDH).⁴ En la explicación del voto se hizo hincapié en que el sistema multilateral se fortalece mediante la inclusión, no la exclusión, y que es a través del diálogo y la cooperación, no del aislamiento, como se puede exigir a los Estados, sin excepción, que rindan cuentas bajo las mismas reglas

³ A/RES/ES-11/2, 28 de marzo de 2022.

⁴ “Suspensión de los derechos de la Federación de Rusia a formar parte del Consejo de Derechos Humanos”, A/RES/ES-11/3, 8 de abril de 2022.

y criterios. Por otro lado, y tomando en cuenta que resulta ineludible llevar ante la justicia a los responsables de violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, México votó a favor de una resolución en el CDH para establecer una comisión internacional independiente para investigar los hechos derivados de la agresión contra Ucrania.

- En octubre, México apoyó un proyecto que condena los supuestos referendos realizados en territorio ocupado por Rusia dentro de las fronteras de Ucrania,⁵ cuyos autores fueron Ucrania y la Unión Europea.
- Durante noviembre, Canadá Guatemala y Países Bajos presentaron un texto que busca la promoción de vías de recurso y reparaciones de daños por la agresión contra Ucrania⁶ que México también apoyó.
- La resolución más reciente fue con motivo del primer aniversario de la invasión, y fue también apoyada por México. En ella se asientan los principios sobre los que se debe construir una paz en Ucrania.⁷

Los traspiés en los procesos de consulta y de cabildeo en cada una de estas resoluciones han dejado un patrón de votación variable. Desde el último trimestre del 2022 empezó a ser notoria entre la membresía de la ONU cierta fatiga, alimentada por la falta de apertura para la negociación de algunos de los textos. Esto ha generado incomodidad entre un número importante de delegaciones que resienten el verse obligadas a posicionarse sobre cuestiones que se reducen a una narrativa de bandos, en las que suele parecer que la única opción es estar con unos u otros. Es decir, la polarización total.

Es interesante observar los patrones de votación de las resoluciones en la Asamblea General en el marco de la ESS:

⁵ “Integridad territorial de Ucrania: defensa de los principios de la Carta de las Naciones Unidas”, A/RES/ES-11/4, 13 de octubre de 2022.

⁶ “Promoción de vías de recurso y reparaciones por la agresión contra Ucrania”, A/RES/ES-11/5, 15 de noviembre de 2022.

⁷ “Principios de la Carta de las Naciones Unidas en los que se basa una paz general, justa y duradera en Ucrania”, A/RES/ES-11/6, 2 de marzo de 2023.

Resolución	A favor	En contra	Abstención	No emitieron voto
A/RES/ES-11/1	141	5	35	12
A/RES/ES-11/2	140	5	38	10
A/RES/ES-11/3	93	24	58	18
A/RES/ES-11/4	143	5	35	10
A/RES/ES-11/5	94	14	73	12
A/RES/ES-11/6	141	7	32	13

Fuente: ONU, "Voting Data [ES-E11]", en United Nations Digital Library, en https://digitallibrary.un.org/search?ln=en&c=Voting+Data&p=ES11&f=&action_search=Search&rm=&ln=en&sf=&so=d&rg=50&c=Voting+Data&c=&of=hb&fti=0&fti=0 (fecha de consulta: 10 de junio de 2023).

México y Noruega: apoyo a los esfuerzos del secretario general

La evolución de la invasión hizo que a medida que surgían nuevos retos, el Consejo de Seguridad debatiera sobre temas específicos como la seguridad nuclear, la seguridad alimentaria y la situación humanitaria. Posiblemente, una de las situaciones más delicadas por sus potenciales consecuencias humanitarias y ambientales, estuvo vinculada con los enfrentamientos alrededor de la planta nuclear de Zaporíyia, la cual estaba bajo control ruso pero operada por personal ucraniano. El Consejo apoyó al Organismo Internacional de Energía Atómica para que pudiera trabajar de forma objetiva en aspectos técnicos y que éstos no fueran rehén de la disputa política de fondo.

El intento por facilitar un diálogo político entre Rusia y Ucrania no se dio en Nueva York. En la primavera de 2022, el secretario general realizó visitas a Kyiv y Moscú sin que ninguna de las capitales ofreciera resultados positivos. Para los miembros electos uno de los puntos de convergencia era que el secretario general era el interlocutor idóneo para realizar el trabajo diplomático. México planteó inclusive que se considerara la creación de un grupo *ad hoc* que le apoyara. En medio de una crisis de legitimidad del Consejo por no poder pronunciarse ante esta catástrofe y de cuestionamientos a la eficiencia del sistema en su conjunto, era fundamental

respaldar a la ONU, los principios y valores que la rigen y los esfuerzos por buscar acercamientos entre las partes. México y Noruega se dieron a la tarea de proponer un texto que hiciera precisamente lo anterior.

El documento propuesto⁸ fue minimalista en términos de su extensión, pero sigue siendo hasta la fecha, el único documento que el Consejo de Seguridad ha podido acordar sobre Ucrania. Retoma el principio rector de la Carta de las Naciones Unidas sobre la solución pacífica de controversias y expresa su apoyo a los esfuerzos del secretario general. La importancia de la iniciativa noruega-mexicana no debe subestimarse, pues se logró en el marco de incómodas tensiones entre el presidente Putin y el secretario general Guterres. El mensaje que se transmitió en una compleja coyuntura fue importante: el Consejo sí puede ponerse de acuerdo.

“Quiet diplomacy”: Iniciativa de Granos del Mar Negro

Tras varios meses de conflicto, el asedio y el bloqueo de los principales puertos ucranianos y la incapacidad de proceder con las exportaciones de grano, empezó a causar estragos en todo el mundo, y sonaban alarmas por una amenazante crisis alimentaria.⁹ La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) alertaba de un incremento exponencial en los precios internacionales de los productos básicos en cuestión de meses y la distribución de fertilizantes se frenó, amenazando los ciclos de cosecha del mundo e incrementado los costos en las cadenas de suministro, lo que afectó principalmente a países africanos y de Medio Oriente.

Tras infructuosos esfuerzos por acercar a las partes, el secretario general inició una campaña de “*quiet diplomacy*”, con la creación del Global Crisis Response Group, al que se le encomendó la tarea de coordinar

⁸ “Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad”, S/PRST/2022/3, 6 de mayo de 2022.

⁹ Ucrania y Rusia son dos de los principales graneros del mundo, pues abastecían al mundo con 30% del trigo y cebada, y una quinta parte del maíz, así como la mitad del aceite de girasol.

una respuesta global a los retos de seguridad alimentaria, energética y financiera, en parte arrastrados desde la pandemia de covid-19, exacerbados por la guerra en Ucrania.

El secretario general inició gestiones apoyado por dos agencias: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (órgano principal de la Asamblea General para el comercio y el desarrollo) y la OCHA, con el fin de reanudar las exportaciones ucranianas. De este notable esfuerzo surgieron dos acuerdos firmados en Estambul en julio de 2022, conocidos como la Iniciativa de Granos del Mar Negro. El primero establece garantías para la navegación segura de embarcaciones que transporten granos desde tres puertos ucranianos. En este esquema, Türkiye funge como país sede de un mecanismo de verificación que supervisa el movimiento de naves y realiza inspecciones para asegurar que se respete el acuerdo. El segundo es el Memorando de entendimiento entre la Federación de Rusia y la Secretaría de las Naciones Unidas sobre la promoción de productos alimenticios y fertilizantes rusos en los mercados mundiales, los cuales se habían visto afectados por las sanciones contra Rusia, crítico para estabilizar los precios alrededor del mundo. Se trata de un malabar diplomático de primer orden, pues participaron Rusia y Ucrania en una coyuntura de confianza diezmada y diálogo inexistente.

México y Noruega propusieron textos para consideración de los miembros del Consejo de Seguridad tanto en el marco de la firma de dichos acuerdos como en su renovación, buscando respaldar al secretario general. Sin embargo, no fue posible llegar a un acuerdo debido a las posiciones contrarias del P3 y Rusia.

El letargo del Consejo

La agenda de trabajo del Consejo de Seguridad se ha visto profundamente afectada por la situación en Ucrania. Impera una dinámica en la que Estados Unidos y Rusia convocan a reuniones del Consejo de Seguridad para recriminarse mutuamente en una lógica de *tit-for-tat*. Por ejemplo, Estados Unidos ha convocado reuniones para denunciar los crímenes cometidos en Bucha, el secuestro de niños ucranianos o la venta ilegal de drones iraníes a Rusia, mientras que Rusia lo ha hecho para denunciar

el presunto involucramiento de Estados Unidos en un programa de armas biológicas en Ucrania o la explosión del gasoducto Nord Stream 2. El Consejo se ha convertido en una caja resonancia incapaz de llevar a cabo acciones por la paz. Existe, además, un reclamo de los países africanos y de Medio Oriente, pues los conflictos en otras partes del mundo han pasado a segundo plano.

Incluso para China, el aliado indiscutible de Rusia en 2022, esta guerra ha generado una gran incomodidad. El documento de 10 puntos con la posición de China para poner fin al conflicto y las propias gestiones del presidente Xi Jinping son un amago de gesto por tender puentes.

El remoto camino hacia la paz

En el futuro previsible no se vislumbra el fin de la guerra. Rusia continúa con reclutamientos masivos y un despliegue militar inexorable, y los aliados de Ucrania siguen abasteciéndolo de armas y municiones.

Es probable que en los próximos meses continúe la incertidumbre que ha dominado hasta ahora sobre el fin de la guerra. Los esfuerzos de Ucrania en la ONU se concentran en la vertiente de rendición de cuentas, tanto por la vía penal como por vía de un mecanismo para la reparación de los daños y pérdidas. Sobre el primero, seguirá la investigación abierta por el fiscal de la Corte Penal Internacional, quien en marzo de 2023 emitió órdenes de arresto en contra del presidente Putin y María Lvova-Belova por la deportación y el traslado ilegal de población (niños) desde zonas ocupadas de Ucrania. Sobre el mecanismo de reparaciones, continúa la discusión sobre la forma que se le dará a este mecanismo pues persisten las dudas y las lagunas conceptuales.

La desconfianza entre las partes y las acusaciones mutuas dificultan también la renovación de mecanismos existentes como la Iniciativa de Granos del Mar Negro. La perspectiva de negociaciones para un eventual acuerdo de paz parece lejana. Sin embargo, la diplomacia sigue siendo imprescindible para poner fin a la guerra. Es difícil pensar en una guerra que no haya concluido con una negociación. La primera cuestión que ponderar es si pueden darse negociaciones sin que haya habido una derrota militar previa.

La segunda cuestión, es importante definir el objetivo de las negociaciones y los temas por discutir. Puede que las negociaciones vengan con una victoria o una derrota militar, pero independientemente de lo anterior, se debe seguir alentando el diálogo para tratar temas más técnicos con el fin de garantizar la seguridad nuclear, los corredores energéticos o la distribución de ayuda humanitaria.

Ninguno de los planes de paz o propuestas de diálogo planteados hasta hoy responde los temas de fondo que persisten: si la solidaridad europea hacia Ucrania implica o no su membresía en la Unión Europea, si se podría negociar un acuerdo de seguridad euroatlántico *sui generis*, cómo se resolvería el *status* de Crimea, qué reformas se tendrían que llevar a cabo en Ucrania respecto a la situación en las regiones del este del país, etcétera. Llegará el momento de hablar de paz y como vecinos, Ucrania y Rusia, deberán encontrar la manera de responder esos y muchos otros temas culturales y lingüísticos para convivir de manera pacífica, aunque eso hoy parezca una utopía.

En el microcosmos de la ONU, el reto sigue siendo hacer funcional el Consejo de Seguridad.