

EL PAPEL DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE) EN LA CRISIS DE UCRANIA: REFERENCIA A LA MISIÓN ESPECIAL DE OBSERVACIÓN

THE ROLE OF THE ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE (OSCE) IN THE UKRAINE'S CRISIS: SPECIAL MONITORING MISSION OF INTERNATIONAL OBSERVERS

ELENA CAROLINA DÍAZ GALÁN*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. ASPECTOS DEL CONFLICTO EN UCRANIA QUE CONDICIONAN LA LABOR DE LA OSCE. 1. PRIMORDIALES RASGOS DE LA SITUACIÓN EN UCRANIA. 2. ORIGEN Y PERFILES DEL CONFLICTO EN UCRANIA. 3. PRINCIPALES ACTORES EN EL CONFLICTO UCRANIANO. III. EL ENFOQUE POR LA OSCE DEL CONFLICTO EN UCRANIA CON BASE EN LOS PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN. IV. LA MISIÓN ESPECIAL DE OBSERVACIÓN LA OSCE EN UCRANIA. PONER FIN AL CONFLICTO Y GARANTIZAR EL ENTENDIMIENTO ENTRE LAS PARTES. 1. LOS LÍMITES DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN. 2. CREACIÓN DE UN CLIMA DE CONFIANZA Y CELEBRACIÓN DE ACUERDOS ENTRE LAS PARTES. V. CONCLUSIONES.

RESUMEN: El conflicto en Ucrania presenta componentes de gran complejidad y tiene una difícil solución. Únicamente el diálogo y el acuerdo entre Rusia y Ucrania podría resolver el conflicto, teniendo en cuenta los intereses de otros actores como los Estados Unidos y la Unión Europea. La labor de las Organizaciones internacionales se muestra incapaz de solventar todas las cuestiones que suscita un conflicto de este tipo, sin embargo, la OSCE parece especialmente indicada para afrontar algunas de sus consecuencias y limitar los efectos de un conflicto de gran envergadura y enquistado. La seguridad y el respeto de los derechos humanos son los ámbitos prioritarios de la tarea que se le ha encomendado a la Misión Especial de Observación en Ucrania de esta Organización internacional que, con ello, parece haber despertado de su letargo. Los resultados de mediación, verificación y pacificación son limitados pero, en absoluto, irrelevantes.

Fecha de recepción del trabajo: 30 de septiembre de 2019. Fecha de aceptación de la versión final: 29 de noviembre de 2019.

* Profesora de Derecho Internacional Público. Universidad Rey Juan Carlos. Madrid. Correo electrónico: elenadiaz1@gmail.com. La presente contribución se inscribe en el marco de la actividad del Grupo de investigación "Globalización, Procesos de Integración y Cooperación Internacional" de la Universidad Carlos III de Madrid.

ABSTRACT: The conflict in Ukraine is of a great complexity and hard to solve. Only, through a dialogue and an agreement between Russia and Ukraine would it be possible to resolve the dispute, also taking into account the interests of other actors such as the United States and the European Union. Efforts from International Organizations are insufficient to overcome every single issue raised by this type of conflict. However, the OSCE seems the Organization best suited to tackle some of these situations and limiting the effects of a widespread and stalling conflict. The safeguard and respect of Human Rights are areas of priority for the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine and it seems to have awakened the Organization from its lethargy. The results of mediation, verification and pacification are limited but, they are not irrelevant.

PALABRAS CLAVES: Misión Especial de Observación. Acuerdos de Minsk. Dimensión humana. Minorías nacionales.

KEYWORDS: *Special Monitoring Mission. Minks agreements. Human Dimension. National minorities.*

I. INTRODUCCIÓN

El conflicto en Ucrania, que se origina a partir de 2013, presenta características típicas de los enfrentamientos del siglo XXI puesto que expresa los intereses en juego en términos bastantes complejos. Al mismo tiempo, sin contradicción alguna, conserva rasgos de los conflictos que han tenido lugar en el pasado reciente de la sociedad internacional¹. Lo que acontece en Ucrania interesa a Estados relevantes como Rusia pero, además, también otorga protagonismo a Organizaciones internacionales, como la Unión Europea y la OSCE. En particular esta última asume algunas labores de verificación, mediación y pacificación². Desde la destitución en Ucrania del presidente

¹ Una primera aproximación para conocer el conflicto: GENDT, P., de “Les racines et enjeux du conflit ukrainien”, *Analyses & Études, Politique internationale*, 2014/14; MARCINKO, M., y ROGALA, B., “The Ukrainian Crisis: A Test for International Law?”, *Polish Review of International and European Law*, vol. 5, 2017; MORALES HERNÁNDEZ, J., “Rusia y Europa entre la confrontación y la cooperación: el rearme ante el conflicto en Ucrania: escenarios de futuro”, *Anuario CEIPAZ*, núm. 7, 2014-2015, pp. 99-112; OKLOPCIC, Z., “Introduction: The Crisis in Ukraine Between the Law, Power, and Principle”, *German Law Journal*, núm. 3, 2015, pp. 350-364; y TRENIN, D., *The Ukraine crisis and the resumption of great-power rivalry*, Carnegie Moscow Center, Moscú, 2014. PARDO DE SANTAYANA Y GÓMEZ DE OLEA, J. M., “Ucrania: un conflicto enquistado y envenenado”, en *Panorama geopolítico de los conflictos 2017*, Madrid, 2017, pp. 37-56; Para determinar cómo se encuentra la situación más recientemente: MILOSEVICH-JUARISTI, M., “Ucrania, piedra de toque para Occidente”, Real Instituto Elcano, *ARI 22/2017*, 23 de marzo de 2017, pp. 1-6; WELT, C., “Ukraine: Background, Conflict with Russia, and U.S. Policy”, *Congressional Research Service R45008*, September 19, 2019; y WOŹNIAK, M., “The Ukraine crisis and shift in us foreign policy”, *International Studies Interdisciplinary Political and Cultural Journal*, vol. 18, núm. 2/2016, pp. 87-102. En perspectiva jurídica, en particular, SAYAPIN, S., y TSYBULENKO, E., (edits.) *The Use of Force against Ukraine and International Law: Jus Ad Bellum, Jus In Bello, Jus Post Bellum*, T. M. C. Asser Press, Springer, 2018.

²En esta línea, cabe decir que la OSCE “también ha asumido un papel importante para facilitar las negociaciones sobre la implementación del acuerdo de Minsk, que contiene una hoja de ruta para un acuerdo político” a pesar de que “se ha avanzado poco hasta ahora” a este respecto, LEHNE, S., “Reviving the OSCE: European security and the Ukraine crisis”, *Carnegie Endowment For International Peace, Brief*, september 2015. Ver, también, FISCHER, S., “The Donbas Conflict: Opposing Interests and

Yanukóvich, y el fin de la influencia prorrusa, la llegada al poder del presidente Alexandr Turchinov, más orientado a las tesis de la UE, provocó conflictos en el país que desembocarán en la anexión de Crimea por Rusia en 2014 y que, además, supondrán el inicio del enfrentamiento bélico en la región de Dombás. La incorporación de la península de Crimea a Rusia y el estancamiento del conflicto en el Este del país indican que será difícil volver a la situación anterior a 2013. En la actualidad, el presidente Volodímir Zelenski, pretende encontrar una solución basada en el diálogo con Rusia³. Ahora bien, ninguna Organización internacional y tampoco la OSCE ha recibido el encargo de resolver todos los aspectos de la situación que acontece en Ucrania. En consecuencia, la contribución de la OSCE a la resolución del conflicto “será limitada y solo podrá intervenir en algunos de los aspectos que lo definen, aunque se reconozca, sin embargo, que no tiene precedentes el alcance de la gestión de la crisis y la magnitud de los desafíos a los que se debe enfrentar la OSCE en Ucrania”⁴.

Los actores que participan en el conflicto y las razones que lo motivan prestan, además, una buena oportunidad para comprender las respuestas que la comunidad internacional y, en concreto, las Organizaciones internacionales serían capaz de ofrecer a situaciones de este tipo lo que conlleva destacar el protagonismo que debe corresponder a estas Organizaciones⁵. Por de pronto, parece que el conflicto ucraniano ha despertado de su letargo a la OSCE. Pero resulta preciso apreciar si verdaderamente esta Organización dispone de mecanismos idóneos para gestionar una crisis de tanta complejidad y cuáles son las respuestas que facilita. No obstante, es posible, como se ha dicho, que “la crise en Ukraine a remis cette organisation au centre du jeu, sans en faire autre chose qu’un mécanisme dans les rouages compliqués de la géopolitique européenne”⁶. Esto explica la necesidad de analizar con más detalle la situación en Ucrania con el fin de determinar cuál es el papel real que cumple la OSCE y averiguar si puede contribuir no solo a la pacificación sino, sobre todo, a lograr el encuentro de posiciones que lleguen a ser comunes y que eviten que la situación alcance una mayor envergadura y gravedad⁷.

Una opinión bastante extendida ha sido que la crisis en Ucrania presta una inigualable oportunidad para que la OSCE cumpla las funciones para las que fue creada aunque, al mismo tiempo, se destaca que muy poco se ha avanzado a través de la labor de esta Organización en la resolución del conflicto. Así, se ha expresado, por una parte, que “the Ukraine crisis has revived the organization. (...), the OSCE’s monitoring mission in Ukraine has become an essential factor of stability. (...)” pero, por otra parte, se

Narratives, Difficult Peace Process”, Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs, *SWP Research Paper* 5, Berlin, april 2019.

³ Véase el comentario, que apunta en esta dirección, de MORALES, J., “Europa, Rusia y la Ucrania de Zelenski”, *Política Exterior*, núm. 190, julio/agosto, 2019.

⁴NEUKIRCH, Cl., “The Special Monitoring Mission to Ukraine in Its Second Year: Ongoing OSCE Conflict Management in Ukraine”, *OSCE Yearbook* 2015, p. 229.

⁵Un análisis de la labor de todas las Organizaciones implicadas en este conflicto en DOUHAN, A. F., “International Organizations and Settlement of the Conflict in Ukraine”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, ZaöRV* 75, 2015, pp. 195-214.

⁶LEFEBVRE, M., “L’OSCE et la crise ukrainienne”, *La Revue Géopolitique*, le 26 avril 2014.

⁷Véase: RUIZ GONZÁLEZ, F. J., “Ucrania: revolución y guerra civil. Una visión alternativa de la crisis”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión*, 19/2014 13 noviembre de 2014.

indica que la “violence has not stopped, however, and the mission’s work remains hampered by insufficient cooperation from the parties”⁸. No existe contradicción en esta visión sobre la tarea que la OSCE realiza en el conflicto ucraniano puesto que proyecta, en realidad, las ventajas y también las limitaciones a las que se enfrenta la Organización⁹. En todo caso, lo que se trata de averiguar, en este trabajo, es si realmente la OSCE puede contribuir a la gestión y, sobre todo, a la resolución del conflicto. De ahí se podrían deducir qué ventajas proporciona esta Organización en relación con otras instituciones internacionales y, asimismo, qué debilidades se advierten en la labor que lleva a cabo en la crisis ucraniana.

II. ASPECTOS DEL CONFLICTO EN UCRAINA QUE CONDICIONAN LA LABOR DE LA OSCE

El papel de la OSCE en el conflicto en Ucrania viene determinado tanto por las características que definen la situación en Ucrania como por los mecanismos que se podrían instaurar para encontrar alguna solución al conflicto. La situación ucraniana queda englobada entre los aspectos que definen las funciones de esta Organización¹⁰ que, como se recuerda “se dedica a prevenir que surjan conflictos y a facilitar el arreglo político duradero e integral de los conflictos existentes. Asimismo, promueve la consolidación de la paz y la rehabilitación posconflicto. (...) La OSCE es un instrumento clave de alerta temprana, prevención y resolución de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto”¹¹. Ahora bien, ni los rasgos que perfilan la crisis

⁸LEHNE, S., *Reviving the OSCE cit.*

⁹Algunos títulos para comprobar la acción de la OSCE en este conflicto: CALDERÓN, J. L., “La OSCE, la gran dama olvidada de la seguridad europea”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión*, 54/2018 08 de mayo de 2018; CORRAL HERNÁNDEZ, D., “La OSCE en Ucrania, una garantía de futuro”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión*, 20/2015 17 de febrero de 2015; KHYLKO, M., y TYTARCHUK, O., “Russia-Ukraine conflict: What can the OSCE do?: Proposals for Slovakia’s 2019 OSCE Chairmanship”, en *Frozen ground: Role of the OSCE in protracted conflicts: Recommendations for Slovak OSCE Chairmanship*, Klaudia Báňaiová y Samuel Goda, (eds.), Bratislava 2018, pp. 11-25; NÜNLIST, Ch., and SVARIN D., (eds.) *Perspectives on the role of the OSCE in the Ukraine crisis*, Center for Security Studies (CSS), Zurich, December 2014; REMLER, Ph., “Ukraine, Protracted Conflicts and the Osce”, *Security and Human Rights*, 26, 2015, pp. 88-106; RUS, G. M., *OSCE’s Contribution to conflict resolution: a case study of Ukraine*, Ankara, 2017; TANNER, F., “The OSCE and the Crisis in and around Ukraine: First Lessons for Crisis Management”, *OSCE Yearbook* 2015, Baden-Baden 2016, pp. 241-250; y TANNER, F., “Sustaining Civilian Missions in Conflict Zones: The Case of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine”, *Policy Brief* 03/2018; y ŠIMÁKOV, M. A., “The European Union in the OSCE in the Light of the Ukrainian Crisis: Trading Actorness for Effectiveness?”, *EU Diplomacy Paper* 03/2016, pp. 1-41.

¹⁰En este sentido, siempre cabe decir que la OSCE es una Organización bastante singular que no dispone de un tratado constitutivo y que se podría suscitar qué grado goza de personalidad jurídica. En cualquier caso, estas cuestiones desbordan el presente trabajo. Incluso existen percepciones distintas sobre la naturaleza político-jurídica de esta Organización. Por todos: RUBIO PLO, A. R., “El estatuto jurídico de la OSCE: percepciones opuestas de Washington y Moscú”, *Real Instituto Elcano, ARI*, núm. 134/2007, 27/12/2007

¹¹OSCE. Prevención y Resolución de conflictos, <https://www.osce.org/es/Conflict-prevention-and-resolution> (Consultado el 10 de junio de 2019).

ucraniana ni tampoco las vías que se pretenden para su solución favorecen las medidas que podría aplicar esta Organización.

1. Primordiales rasgos de la situación en Ucrania

Los principales rasgos de la denominada “guerra híbrida”¹² se aprecian, con toda nitidez, en el caso ucraniano. Así, siguiendo las características que indica en su trabajo Josep Baqués¹³: primero, respecto a las partes, priman los combatientes no tradicionales, que no forman parte de ejércitos convencionales. Al mismo tiempo, el enfrentamiento acontece con la presencia de un Estado como Rusia que ha llegado a concentrar un número significativo de tropas en la frontera con Ucrania; segundo, en relación con el armamento, el ejército convencional ucraniano se enfrenta a fuerzas irregulares prorrusas de la región de Dombás que disponen de un arsenal propio de ejércitos convencionales, debido esencialmente al apoyo en material y logístico que reciben de las autoridades de Moscú; tercero, en el conflicto en Ucrania y, en particular, en el Este del país existe un uso cotidiano de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. De este modo, se revela, sobre todo, una política de propaganda dirigida y planificada a obtener los resultados que se pretenden. Es lo que se ha denominado una “guerra informativa”¹⁴; por último, las hostilidades y enfrentamientos se centran en zonas urbanas. Las ciudades de la región adquieren una importancia capital en el devenir de la guerra. Por esto, se ha dicho, con razón, que “una característica de la guerra híbrida es su carácter eminentemente urbano. Los rebeldes separatistas y los voluntarios rusos suelen ubicar sus principales recursos en las inmediaciones de hospitales, colegios o bloques de vivienda, poniendo a las fuerzas ucranianas en un dilema de difícil solución”¹⁵.

En consecuencia, la OSCE debe hacer frente a esta situación o, por lo menos, encontrar soluciones en relación con un conflicto que tiene una mayor envergadura y complejidad de la que se le supone y que, sobre todo, goza de componentes muy particulares. Así, en el Este de Ucrania sucede una complicada mezcla de todos los medios e instrumentos que habitualmente se emplean en conflictos armados. Asimismo, este conflicto supone

¹²Aunque existen matices a la hora de definir este tipo de “guerra” se podría seguir los elementos definitorios de la “guerra híbrida” aportan GARCÍA GUINDO, M.; y MARTÍNEZ-GONZÁLEZ VALERA, G., “La guerra híbrida: nociones preliminares y su repercusión en el planeamiento de los países y organizaciones occidentales”, *Documento de Trabajo del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, 02/2015, Granada, 15 de febrero de 2015, en particular, pp. 4-9. Existe una amplia bibliografía sobre este concepto: Algunos títulos útiles, además de los citados: WEISSMANN, M., “Hybrid warfare and hybrid threats today and tomorrow: towards an analytical framework”, *Journal on Baltic Security*, 2019; 5 (1), pp. 17–26; y una obra en la que se contempla desde distintas perspectivas, sobre todo la militar, y por diversos autores: ÖZE, Y. y İNALTEKİN, E. (edits.), *Shifting Paradigm of War: hybrid warfare*, Turkish National Defense University, İstanbul, 2017.

¹³BAQUÉS, J., “El papel de Rusia en el conflicto de Ucrania: ¿La guerra híbrida de las grandes potencias?”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional (RESI)*, vol. 1, núm. 1, 2015, pp. 41-60.

¹⁴*La Información*, martes, 07 noviembre 2017.

¹⁵PINTADO RODRÍGUEZ, C., “Ucrania. Un Estudio de Caso de Guerra Híbrida”, CISDE, Observatorio, Campus Internacional para la Seguridad y la Defensa, 2017, disponible en <https://observatorio.cisde.es/actualidad/ucrania-un-estudio-de-caso-de-guerra-hibrida/>. (Consultado el 14 de marzo de 2019).

simultáneamente una extraña combinación de estrategias militares no convencionales, mecanismos de propaganda, información e inteligencia, uso de nuevas tecnologías y presiones políticas de todo tipo. De ahí que se trate de un conflicto de difícil calificación porque así lo quieren las partes, hasta el punto de que en el Este de país existe una débil línea que no permite distinguir entre la guerra y la paz¹⁶. Todo ello forma parte, sin embargo, de un plan ideado e idóneamente sincronizado que procede de una estudiada planificación con el propósito de dificultar las reacciones a una guerra de este tipo, también por parte de las Organizaciones internacionales. El componente esencial de esta complicada operación descansa en la política exterior de Rusia, por lo que este país emplea “una mezcla de operaciones especiales, presión económica, agentes de inteligencia, instrumentalización del flujo de gas natural, ciberataques, guerra de información y empleo de fuerza militar convencional como medida de presión/disuasión”¹⁷. En resumen, es un típico conflicto de “nueva guerra” que conserva un carácter asimétrico y multidimensional pero que incorporan otras variables.

Ahora bien, la guerra en Ucrania, cuya mejor expresión son las hostilidades en Dombás y la anexión de Crimea, ha propiciado también el empleo del concepto de “nueva guerra fría”, porque dispone de rasgos que hacen pensar en esta realidad. En los inicios del conflicto se habló, con profusión, de que había generado un discurso propio de la “guerra fría”¹⁸ y todavía se insiste en que Ucrania representa un escenario en el que se debaten las posiciones de las principales potencias. Aunque el conflicto en Ucrania no representase un episodio más de la “nueva guerra fría”, por lo menos se ha estimado que constituye el detonante de esta nueva realidad. Así, se ha indicado que “con la revolución del Euromaidán y la anexión de Crimea (...), las tensiones entre Rusia y Occidente en el plano militar se han mantenido en lo que parece una -guerra por delegación- o proxy war en el Donbass, mediante el suministro de ayuda económica y armamento -a los que se ha sumado el envío encubierto de tropas por parte rusa- a cada uno de los bandos en conflicto”¹⁹. Sería posible pensar que la OSCE en este contexto de “nueva guerra fría” llegara a tener una mayor operatividad, ante todo, por ser una Organización que representa como ninguna a ese periodo histórico y cuya creación tuvo lugar precisamente en ese contexto. No obstante, a pesar de que “a nadie se le escapa que la OSCE ha tenido una labor transcendental en tiempos de la Guerra Fría y posteriores”²⁰, lo cierto es que la evolución en materia de seguridad ha hecho que se

¹⁶*El País*, 7 diciembre de 2014.

¹⁷SÁNCHEZ HERRÁEZ, P., “La nueva guerra híbrida: un somero análisis estratégico”, IEES, *Documento Análisis*, 54/2014, 29 de octubre, 2014, p. 2.

¹⁸SÁNCHEZ HERRÁEZ, P., “Crisis de Ucrania: ¿nueva guerra fría o solución “cubana?””, IEES, *Documento Análisis*, 37/2015, 8 de julio, 2015, pp. 1-20.

¹⁹MORALES HERNÁNDEZ, J., “¿Una nueva Guerra Fría? La militarización del discurso entre Rusia y Occidente”, *Anuario CEIPAZ*, 2017-2018, p. 142. Más aún, este conflicto se concibe en términos más amplios que una mera guerra híbrida en un contexto local, TORRES SOSPEDRA, J., “Relaciones entre EE.UU. y Rusia: ¿una nueva guerra fría?” El momento de Trump”, IEES, *Documento de Opinión*, 04/2018, 11 de enero, 2018, pp. 1-13.

²⁰Puesto que “varios factores desestabilizantes (...), han transformado de manera considerable la percepción de la amenaza en Europa y por lo tanto, la seguridad dentro del área OSCE”, REDONDO ABOLLADO, J., “La OSCE, protagonista en la seguridad europea”, *Revista Española de Defensa*, enero 2019, p. 54.

conciba más como una herramienta específica de la seguridad europea. Si el conflicto en Ucrania supusiera un supuesto de “nueva guerra fría” habría que dar cabida a la acción de otras Organizaciones internacionales más allá de la OSCE²¹.

2. Origen y perfiles del conflicto en Ucrania

Los aspectos esenciales que definen el conflicto ucraniano en relación con la función que le correspondería a la OSCE en su resolución plantea posibilidades de acierto, aunque también dificultades a las que se enfrentaría esta Organización. La situación en Ucrania expresa un profundo enfrentamiento en el interior de la sociedad ucraniana, con la existencia de una verdadera “guerra de minorías” que es lo que explica buena parte de la intervención de la OSCE²². Sin embargo, esta situación también tiene gran trascendencia en el orden internacional, lo que hace que se desborden los parámetros de actuación de esta Organización. La decisión que adoptó el entonces Presidente ucraniano Yanukóvich de no seguir el camino de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (UE) y, por ende, expresar su vinculación con las posiciones de la política exterior de Rusia determina, con bastante claridad, dónde se encuentran algunas de las raíces de este conflicto y, sobre todo, los ámbitos específicos en los que se proyecta²³. En esencia, lo que se denomina las “dos almas” de Ucrania²⁴ está en la base del enfrentamiento entre la población ucraniana que ha llegado a tener un carácter bélico y que, además, explicita los intereses de Rusia y de la UE en relación con este Estado.

Todavía más, las consecuencias de los sucesos que tuvieron lugar en 2013 llevaron a situaciones que merecen una especial atención por parte del ordenamiento jurídico internacional y en las que la OSCE ha permanecido prácticamente ausente. Esto no quiere decir que la Organización no se haya pronunciado sobre estos sucesos y sus efectos, No obstante, su intervención en ningún caso ha resultado decisiva. Así, por ejemplo, cabe recordar que: “en la Declaración de Bakú, de julio de 2014, se recoge una interesante Resolución de la Asamblea parlamentaria de la OSCE sobre las violaciones manifiestas, graves y no enmendadas de los principios de Helsinki cometidas por la Federación Rusa”²⁵. A pesar de esto, no cabe advertir, sin embargo, una posición sólida

²¹A mi juicio, este conflicto no debe catalogarse, en puridad, como una expresión de la “guerra fría” ni de la “nueva guerra fría” aunque no quepa negar que, en ocasiones, revela algunos componentes de esta realidad como es el enfrentamiento, con proyecciones ideológicas y, sobre todo políticas, entre Rusia y Estados Unidos.

²²Ver las reflexiones de SAMSON, W., “Le conflit en Ukraine : Lecture constructiviste de la politique étrangère russe”, *Groupe d'étude, de recherche et de formation internationales*, Quebec, Canadá, 27 de diciembre 2016.

²³Comprobar la cronología de conflicto en: -Origen del conflicto en Ucrania, <http://www.europapress.es/internacional/noticia-crisisucrania-donde-viene-conflicto-pasando-20150211102535.html>. (Consultado el 25 de abril de 2019). La visión europea en LEFORT, Ph., “La crise ukrainienne ou le malentendu européen”, *Politique Étrangère*, 2, 2014, pp. 109-121.

²⁴RIABCHUK, M., “Two Ukraines’ Reconsidered: The End of Ukrainian Ambivalence?”, *Studies in Ethnicity and Nationalism*, núm. 15, 2015, pp. 138-156.

²⁵ACOSTA SÁNCHEZ, M- A., “La secesión en el Derecho Internacional: el caso de Crimen”, *IEES, Documento de opinión*, 142/2014 11 diciembre de 2014, p. 12.

de la Organización en aquellos aspectos que se entienden como nucleares del conflicto. Ello se puede comprobar en dos ámbitos.

Por un lado, desde 2014 se originan conflictos en el país que van a desembocar en la anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014²⁶. Este hecho provoca la expansión del conflicto en Ucrania y descubre algunas de las posiciones encontradas que, también, tienen como base el eventual respeto de la legalidad internacional²⁷. Lo que demuestra la anexión de Crimea, cuyo estudio detallado desborda este trabajo, es que se impone el criterio de la efectividad frente a las numerosas posiciones que sostienen, sin embargo, que la anexión de la península por parte de Rusia representa una grave violación del Derecho Internacional²⁸. Lo importante ahora es que el asunto desborda la capacidad de la OSCE y es posible que solo encontraría solución en el ámbito de Naciones Unidas y en el marco de acuerdos entre la UE, Rusia y los Estados Unidos. A lo más, como hizo la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, se podría poner el énfasis en que “la paz y la seguridad están intrínsecamente vinculadas con la justicia y la cooperación, la consolidación de la democracia y los derechos humanos²⁹”. Por lo tanto, únicamente de un modo marginal la OSCE se ocupa del asunto del Crimea y de las consecuencias que se derivan de la anexión rusa³⁰. En este caso, se comprueba la inoperatividad de algunas Organizaciones internaciones, como es el caso de la OSCE, para llevar a buen puerto, más allá de las condenas, la gestión de crisis en aquellos supuestos en los que se ven implicados componentes que se estiman esenciales del

²⁶Basta alguna lectura: SALMÓN, E., y ROSALES, P., “Rusia y la anexión de Crimea o la crisis de la post Guerra Fría”, *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 73, 2014, pp. 185-204.

²⁷En términos jurídicos: AGUAYO SERRANO, F., “La situación de Crimea: Los fundamentos y los límites del derecho internacional”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 43, núm. 1, 2016, pp. 219-250.

²⁸Cabe decir que se adoptaron sanciones contra Rusia por parte de la UE y Estados Unidos, PARDO DE SANTAYANA Y GÓMEZ DE OLEA, J. M., *loc. cit.*, p. 46. Cabe recordar que la Resolución 68/262 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por un lado, “afirma su determinación de preservar la soberanía, la independencia política, la unidad y la integridad territorial de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente”, y, por otro lado, “exhorta a todos los Estados a que desistan y se abstengan de cometer actos encaminados a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de Ucrania, incluidos los intentos de modificar las fronteras de Ucrania mediante la amenaza o el uso de la fuerza u otros medios ilícitos”, A/RES/68/262, 1 de abril de 2014. En todo caso, pocos efectos tendrán, desde luego, las resoluciones adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en las que se reitera la integridad territorial de Ucrania y apenas tendrán consecuencias las decisiones de no reconocimiento de la anexión de la península de Crimea.

²⁹OSCE, La OSCE en Ucrania: Última actualización <https://www.osce.org/es/magazine/239346>. Comunidad de la Seguridad, 3-4/2015, (Consultado el 10 de junio de 2019).

³⁰A lo más, se podría suscribir que “el alcance limitado de la obligación de no reconocer explica que ciertos Estados y organizaciones internacionales hayan adoptado, simultáneamente, “sanciones” contra personas rusas, personas ucranianas y la Federación de Rusia, con el fin de ejercer una presión contra la anexión ilícita de Crimea. En este sentido, si bien el carácter ilícito de la situación ha sido denunciado por varios Estados y organizaciones internacionales –como la OTAN y la Organización por la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)118–, las sanciones han sido principalmente adoptadas por Estados Unidos y la Unión Europea, siguiendo una lógica de progresividad frente a la intensificación del conflicto”, AGUAYO ARMIJO, F., *loc. cit.*, p. 242.

poder en las relaciones internacionales³¹. En pocas palabras, “el papel de la OSCE en Ucrania no es menor, aunque a la vez limitado”³².

Por otro lado, la situación que se origina a partir de 2013 determina también la posterior confrontación directa entre Ucrania y Rusia, incluso mediante el uso de la fuerza. No es una conflagración general, desde luego, y se trata más bien de incidentes puntuales, incluso de carácter armado, que en todo caso producen una honda preocupación en la comunidad internacional. En este sentido, el incidente que tuvo lugar en noviembre de 2018 en el estrecho de Kerch³³ en el que Rusia procedió a capturar a tres embarcaciones ucranianas levantó de nuevo las alarmas y desveló, una vez más, quiénes son verdaderamente las partes en el conflicto, al establecerse un “diálogo” entre Rusia y la UE a este respecto. La OSCE en este caso y en otros de la misma índole, ha tenido un papel escasamente protagonista y, al cabo, se ha limitado a hacer llamamientos “a la contención y al diálogo para disminuir la tensión”³⁴. En ningún caso, aunque se trata de supuestos que implican el “uso menor de la fuerza”, esta Organización ha penetrado intensamente en la invocación de las normas internacionales que regulan situaciones de este tipo y, menos aún, ha procedido a gestionar las crisis de manera intensa.

Todo esto conduce a dos conclusiones. Primera: la resolución del conflicto que acontece en Ucrania no es posible únicamente a través de la labor que realice una Organización internacional como la OSCE en razón de los componentes que definen el conflicto y que exigen que se lleve a cabo su categorización. La mejor aproximación sería categorizar la guerra que tiene lugar en Ucrania como una “guerra híbrida” a pesar de que goza de algunas particularidades, sobre todo porque Rusia es quien más interés tiene en un enfrentamiento de este tipo. En verdad, “la situación en el Sur y el Este de Ucrania (...) es favorable a los rebeldes separatistas y pro-rusos. Por consiguiente, Moscú puede contribuir a convertir una guerra de guerrillas en una auténtica guerra híbrida (...)”³⁵. Así, se comprueba que la parte débil resulta ser precisamente el Estado ucraniano en lugar de los rebeldes alzados en armas³⁶. Segunda, sin contradecir lo anterior, la OSCE es la principal Organización que se ocupa de la crisis ucraniana, a pesar de todas las limitaciones, a través de mecanismos de control y verificación³⁷. Aunque la situación no

³¹Esto no quiere decir que la OSCE no haya abordado la cuestión de los derechos humanos en Crimea y que, asimismo, se hayan suscitado posiciones de condena, VERA DAZA, D., “Crisis de Ucrania”, *CEI International Affairs*, núm. 14/2015, 19 de enero de 2018.

³²RUBIO PLO, A. R., “La OSCE en Ucrania: entre la ‘invisibilidad’ y la discreción”, *Real Instituto Elcano, Análisis y Reflexiones sobre política internacional*, 12/05/2014.

³³En este caso, como se recuerda, la OSCE pidió “moderación y diálogo para reducir las tensiones”, *Diario El Telégrafo*, 28 de noviembre de 2018.

³⁴<https://mundo.sputniknews.com/politica/201811271083723146-osce-busca-solucion-diplomatica-a-tension-en-mar-de-azov/>. (Consultado el 10 de junio de 2019).

³⁵BAQUÉS, J., *El papel de Rusia en el conflicto de Ucrania cit.*, p. 58.

³⁶Así lo decía el Ministro de Asuntos Exteriores ruso, Sergéi Lavroz, al calificar el enfrentamiento de “guerra híbrida” puesto que “no se trata, al menos de momento, de una intervención militar directa sino de dar las condiciones para que se produzca un golpe desde dentro”, Eduardo Luque Guerrero, *Mundo Obrero*, 10/04/2015.

³⁷Como se ha dicho, realiza un “apporte, grâce à son approche large de la sécurité, ses institutions et outils spécifiques, une réponse diversifiée à la crise en Ukraine”, Représentation permanente de la France

se pueda calificar de satisfactoria, puesto que la crisis en Ucrania se prolonga en el tiempo y, además, revela perfiles de un conflicto que parece enquistado, al menos se dispone de una Organización internacional que, más allá de los acuerdos a los que lleguen los Estados, puede colaborar en algunas soluciones. Por esto, se puede coincidir en que “the ongoing crisis in Ukraine not only revealed the OSCE’s lasting importance, but it also demonstrated the stark divide which still exists between the Western and Eastern participating states”³⁸.

3. Principales actores en el conflicto ucraniano

En la actualidad, el conflicto en Ucrania se centra en determinadas regiones, al menos en su dimensión bélica y con enfrentamientos más directos. No se trata ahora de determinar, con toda precisión, las partes en el conflicto y cada uno de los intereses que habitan en este conflicto. Ahora bien, corresponde señalar algunos aspectos de interés. Por de pronto, en el caso de la situación en esas regiones, las dos partes que participan activamente en las hostilidades y más visibles son el Gobierno ucraniano que cuenta con un ejército convencional y las fuerzas insurgentes o rebeldes de la región de Dombás que constituyen grupos irregulares, constituidos por milicias prorrusas integradas por voluntarios tanto ucranianos como rusos. En algunas ocasiones, se han producido incidentes entre estos rebeldes de la región en una lucha por el poder³⁹. Estos actores son las partes más próximas al conflicto lo que no quiere decir que determinen su devenir. En otras palabras, el conflicto ucraniano abarca no solo a estos territorios sino al conjunto del Estado y a la posición que debe tener Ucrania en la escena internacional. Por todo, el conflicto se caracteriza precisamente por la presencia de otros actores que tienen gran interés en mantener o resolver el conflicto en Ucrania. Este es el caso significativo de Rusia para la que, en el marco de su política exterior, la situación en Ucrania resulta vital en términos estratégicos y geopolíticos. En perspectiva rusa, Ucrania ni tan siquiera formaría parte de su “cercano extranjero” sino que, incluso, se estima como parte del proyecto de Estado. Como se ha dicho, “a partir de octubre del año 2013, Ucrania se convierte en la prioridad de la política exterior de Rusia, no solamente en el marco del llamado cercano extranjero (...) sino también dentro de la política exterior global del Estado ruso”⁴⁰. Es probable, incluso, que Rusia conserve el interés por integrar a Ucrania en la Unión Económica Euroasiática (UEE) y, en su caso, proceder a la anexión de la región de Dombás. Asimismo, un factor decisivo es alejar a Ucrania de los postulados de la OTAN e impedir su integración en esta Organización internacional. Lo mismo sucede, con menor intensidad, en relación con los Estados Unidos que pretende, sobre todo, la contención de Rusia en la zona⁴¹. Se ha dicho, con

auprès de l’OSCE, La réponse diversifiée de l’OSCE à la crise en Ukraine, <https://osce.delegfrance.org/La-reponse-diversifiee-de-l-OSCE-a>. (Consultado el 10 de junio de 2019).

³⁸NÜNLIST Ch. and SVARIN, D., (edits.) "Perspectives on the role of the OSCE in the Ukraine crisis", *Center for Security Studies (CSS)*, Zurich, december, 2014, Introduction, p. 9.

³⁹Daniel Iriarte, “Lucha de poder en el este de Ucrania: los rebeldes del Donbás se enfrentan entre sí”, *El Confidencial*, 23/11/2017.

⁴⁰*Ibid.*, pp. 470 y 472.

⁴¹CARDONE, I. J., “El Conflicto en Ucrania: los Intereses de las Grandes Potencias y los Perdedores de Siempre”, *Conjuntura Global*, vol. 3, núm. 3, 2014, p. 140-148. y TELMAN SÁNCHEZ RAMÍREZ, P.,

razón, que “la causa principal de la crisis actual en Ucrania es (...) de alejar a Ucrania de la esfera de influencia de Rusia e integrarlo a Occidente”⁴². También, el conflicto interesa sobremanera a la Unión Europea en el marco de su política de vecindad y la eventual integración de Ucrania al proyecto europeo.

La complicada crisis en Ucrania, que tiene sus raíces más profundas en la división interna por la existencia de minorías rusas en territorio ucraniano y que revela, al mismo tiempo, los intereses de Rusia en la región y también la voluntad de la UE de aplicar con intensidad su política de vecindad en este espacio, no recibe una respuesta completa por parte de la OSCE porque, en buena parte, los componentes que definen el conflicto y las vías apropiadas para su solución que podrían proponerse desbordan el ámbito de competencias de una sola Organización y precisan, por lo tanto, una respuesta más global y complementaria que aporten los Estados interesados e, incluso, la participación de las Naciones Unidas. De ahí que, a pesar de ser un conflicto delimitado en el espacio, tiene múltiples protagonistas en razón de la relevancia que le corresponde a algunos de los actores inmersos en el conflicto. En esencia, factores de carácter geopolítico y geoestratégicos están en la base del conflicto que se ha expresado, con toda virulencia, en el Este del país en un enfrentamiento que proyecta una lucha de minorías étnicas y lingüísticas que tienen sustento en un Estado vecino, con intereses políticos y económicos en la zona, como es Rusia y que repercute también en otros países cercanos y del entorno como es el caso de los Estados Miembros de la Unión Europea.

III. EL ENFOQUE POR LA OSCE DEL CONFLICTO EN UCRANIA CON BASE EN LOS PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN

La conformación de la OSCE como Organización euro-asiática-americana; su configuración en el periodo álgido de la guerra fría como herramienta de contención y búsqueda de la distensión; y, también, las funciones que le han ido asignado los Estados Miembros, sobre todo, en el campo de la seguridad y en el sector relativo al respeto de los derechos humanos, permiten decir que es una Organización que podría ser útil para la solución del conflicto que acontece en Ucrania⁴³. Los Estados más directamente implicados en la crisis ucraniana forman parte integrante de la Organización, como los Estados Unidos, Rusia, todos los Estados Miembros de la Unión Europea y la propia Ucrania. Por si fuera poco, el origen de esta Organización y su razón de ser no es otra que evitar los conflictos en Europa. Por esto, se puede suscribir que “pese a las apariencias, la declaración conjunta de EEUU, la UE, Rusia y Ucrania, suscrita en Ginebra el 17 de abril de 2014, otorga un papel destacado a la Misión” de la OSCE en Ucrania” siendo así que se acordó que “debería jugar un papel destacado en la asistencia a las autoridades ucranianas y a las comunidades locales en el cumplimiento inmediato

“El conflicto en Ucrania: el primer enfrentamiento serio de Rusia con Occidente durante la etapa de la post-guerra fría”, *Foro Internacional*, 224, LVI, 2, 2016, pp. 470-502.

⁴²TELMAN SÁNCHEZ RAMÍREZ, P., *loc. cit.*, p. 479.

⁴³La posición de la OSCE puede comprobarse, en relación con otras Organizaciones internacionales, en VERA DAZA, D., *loc. cit.*

de las medidas para rebajar las tensiones, y al mismo tiempo EEUU, la UE y Rusia se comprometían”⁴⁴ a apoyar a esta Organización internacional.

Ahora bien, cabe constatar, como se ha dicho, que la OSCE “ha sido movilizada en la crisis en Ucrania de cinco maneras diferentes”. En particular, se indica que esta Organización es, ante todo, “un forum, une enceinte pour dialoguer et échanger” siendo esta labor, con toda seguridad, una de las funciones más destacadas de las que realiza la Organización; pero también se apunta que la OSCE se ha movilizado como “force de médiation”, aspecto que adquiere una gran importancia en la resolución de aquellos conflictos, como el ucraniano, en el que las partes están profundamente enfrentadas en sus posiciones. Asimismo, la OSCE se ha activado para poner en marcha “instruments de maîtrise des armements et aux mesures de confinement”. Y, por si fuera poco, la Organización llega a cumplir “l’activité concrète et opérationnelle de ses structures exécutives”; y tiene una “présence de terrain”⁴⁵. En esencia, todas estas tareas que han sido bien descritas demuestran que la OSCE reúne las características precisas para que se haga cargo del conflicto en Ucrania y aunque no aporte una solución completa y definitiva que, al menos, tenga alguna capacidad para contenerlo y también proporcionar soluciones parciales. Puesto que, como se ha indicado, “es la mayor alianza para la paz y el mayor organismo de seguridad regional en Europa y zonas limítrofes”⁴⁶.

Los principales rasgos que definen la labor que la OSCE realiza en el conflicto de Ucrania se podrían determinar sobre la base de aquellos principios que inspiran la Organización y también de las funciones que pudiera cumplir esta Organización para alcanzar una solución completa y aceptada por todos, a pesar de las dificultades que verdaderamente existen para que esto suceda. En otras palabras, el comportamiento de la OSCE y las labores que lleva a cabo en Ucrania y su entorno resultarán únicamente efectivas si responden a los fundamentos político-jurídicos en los que se asienta la Organización y también si respetan los fines para los que fue creada. Es verdad, sin embargo, como lo indica Fred Tanner, desde el principio, que “the OSCE’s response to the crisis in and around Ukraine is a story of both success and failure”. No obstante, “It may be too early to draw authoritative conclusions concerning what this crisis means for the OSCE as an organization”⁴⁷. Por esto, interesa apuntar las principales líneas de actuación que con base jurídica resultarían más relevantes.

En primer lugar, la seguridad en Europa se conforma como la primera “dimensión” angular de la OSCE y, precisamente, el conflicto ucraniano presenta múltiples aspectos que interesan a la seguridad en esta región. De ahí que la OSCE pueda resurgir como una Organización internacional que dé respuestas a los nuevos riesgos de la seguridad que vienen apareciendo en Europa una vez que se produce la creación de espacios

⁴⁴RUBIO PLO, A. R., *loc. cit.*

⁴⁵LEFEBVRE, *loc. cit.*

⁴⁶CORRAL HERNÁNDEZ, D., *loc. cit.*, p. 2.

⁴⁷TANNER, F., *The OSCE and the Crisis in and around Ukraine cit.*, p. 241.

distintos a los que existían en el periodo de la guerra fría⁴⁸. La extensión de la UE hacia el este de Europa (también de la OTAN) y el lugar que debe ocupar Rusia en la nueva configuración mundial y europea hace que esta Organización delimite los espacios de entendimiento y, sobre todo, cumpla funciones para prevenir y resolver los eventuales conflictos. Cabría coincidir en que “la crisis ucraniana está resultando una oportunidad para que la OSCE vuelva a aparecer en la agenda política europea, tras una larga ausencia, aunque de una manera más pragmática”⁴⁹.

La Carta de París para una nueva Europa, adoptada en 1990, teniendo en mente ahora el conflicto en Ucrania, se puede decir que no acertó al decir que “la era de la confrontación y de la división de Europa ha terminado”, aunque siga vigente la voluntad de que “nuestras relaciones se basarán en el respeto y la cooperación”⁵⁰. En cualquier caso, este instrumento señala, con trazo grueso, que el aspecto de la seguridad es esencial en las relaciones entre los Estados de la Organización y esto debería fundamentar las respuestas a la confrontación que acontece en Ucrania. Así, el principio de la OSCE en este asunto se basaría en que “la seguridad es indivisible y la seguridad de cada Estado participante está inseparablemente vinculada a la de todos los demás” lo que implica la obligación de “cooperar en el fortalecimiento de la confianza y la seguridad (...) y fomentar el control de las armas y el desarme”⁵¹. Lo que se pone de relieve, en todo caso, es que la OSCE debe realizar un esfuerzo adicional para que la seguridad en Ucrania y su entorno se advierta como una labor común. En otros términos, “para progresar en asuntos de seguridad europea es necesario que las amenazas externas e internas sean percibidas como desafíos comunes que precisan soluciones cooperativas también comunes”⁵².

La situación en Ucrania es, por lo tanto, una cuestión esencialmente de seguridad, aunque no solo sea esto, que se sitúa en el marco de los intereses geoestratégicos en Europa. Esto hace que la crisis ucraniana tenga una difícil solución porque exige, en cualquier circunstancia, una participación activa de Rusia y de los Estados Unidos, cuyas posiciones van variando constantemente en sus relaciones mutuas⁵³. El conflicto ucraniano revela que la política internacional en el espacio europeo y, también en el seno de la OSCE, camina en dirección hacia la confrontación más que suponer que se ha emprendido la senda que lleve al entendimiento. Así, el conflicto en Ucrania es la

⁴⁸Se ha insistido en que el conflicto de Ucrania revela expresiones típicas de la guerra fría. Por lo menos, la anexión de Crimea así se explica y se dice que “observamos que se vuelve a repetir la escena, por cuanto se produce un enfrentamiento de las otrora potencias antagonistas durante la Guerra Fría, llevando su disputa al territorio europeo”, ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., *loc. cit.*, p. 2

⁴⁹PONTIJAS CALDERÓN, J. L., “La OSCE, la gran dama olvidada de la seguridad europea”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión*, 54/2018 08 de mayo de 2018, p. 4.

⁵⁰Esta Carta debe ser interpretada a la luz del Acta Final de Helsinki, de 1975. Dos trabajos de interés, ya clásicos de MARÍÑO MENENDEZ, F., “La Carta de París para una nueva Europa”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 18, núm. 1, 1991, 153-176; y “Seguridad y cooperación en Europa: el Acta final de Helsinki”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 2, núm. 3, 1975, pp. 639-660.

⁵¹<https://www.osce.org/es/mc/39521>. (Consultado el 7 de abril de 2019).

⁵²PONTIJAS CALDERÓN, J. L., *loc. cit.*, p. 5.

⁵³En general: TORRES SOSPREDEA, J., “Relaciones entre EEUU y Rusia ¿Una nueva guerra fría? El momento de Trump”, IEES, *Documento de Opinión*, 4/2018, 11 de enero de 2018.

expresión por excelencia de que no se ha logrado diseñar una arquitectura común de seguridad en Europa y que la posición de la política exterior rusa responde también a los intentos de la UE y de la OTAN por consolidar su ampliación hacia el este de Europa, dejando al margen las aspiraciones e intereses rusos⁵⁴. Por esto, el papel que puede cumplir la OSCE en este conflicto adquiere una mayor significación en la medida en que pudiera conjugar los intereses de las dos principales partes en el conflicto desde la óptica internacional de seguridad.

En segundo lugar, a veces se olvida que la situación en Ucrania también podría encontrar solución subrayando la “segunda dimensión” de la OSCE que se traduce en las iniciativas y la cooperación de carácter económico. Las divergencias entre la UE y Rusia en este sentido es lo que ha propiciado que Ucrania no quede adscrita a ninguno de los esquemas de integración que, aunque no compitan en sentido estricto, señalan el futuro de la integración en Europa. En realidad, la voluntad de Ucrania, o al menos de una parte de su población, de vincularse al proceso de integración que representa la UE se ha frustrado por algún tiempo y así permanecerá hasta que desaparezcan los rasgos esenciales del conflicto. Del mismo modo, no parece posible que se produzca el ingreso de Ucrania en el esfuerzo de integración, liderado por Rusia, que representa la Unión Económica Euroasiática (UEE)⁵⁵. Pero lo que no cabe olvidar es que la OSCE dispone también específicamente de una “dimensión de carácter económico” y que fortalecerla sería un complemento idóneo para resolver el conflicto en Ucrania.

La Carta de París indicó, con nitidez, el compromiso con la “prosperidad mediante la libertad económica” y, por si fuera poco, subrayó que “la cooperación en los campos de la economía, la ciencia y la tecnología es ahora un pilar importante de la CSCE”. Más todavía, “los Estados participantes deberían, periódicamente, examinar los progresos realizados y dar nuevos impulsos en estos campos”⁵⁶. A veces, se considera como marginal la cooperación económica en cuanto presupuesto básico para la solución del conflicto ucraniano pero, sin embargo, la OSCE no ha dejado de realizar determinadas acciones en este campo⁵⁷. En esta línea, por de pronto, la no resolución del conflicto ucraniano está impidiendo una estrecha relación entre la UE y la UEE. Cabe recordar, en este sentido, que el representante especial de la UE para Asia Central, Peter Burian, declaró, en febrero de 2018, que “la solución del conflicto en Ucrania es una condición muy importante no solo para mejorar las relaciones entre Rusia y la UE, sino para establecer contactos más estrechos entre la UEE y la UE”⁵⁸.

⁵⁴MILOSEVICH-JUARISTI, M., “La UE y Rusia: entre la confrontación y la interdependencia”, *Real Instituto Elcano*, ARI X/201X, 1 de marzo de 2018, pp. 1-10.

⁵⁵Sobre este esquema de integración en términos jurídicos: DÍAZ BARRADO, C. M., “La Unión Económica Euroasiática: un paso crucial para la integración en el continente europeo y en el espacio euroasiático”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 40, 2016, pp. 11-47.

⁵⁶<https://www.osce.org/es/mc/39521>. (Consultado el 7 de abril de 2019).

⁵⁷Así se recuerda que “está la iniciativa denominada ‘conectividad económica’ que, lanzada en 2014 por la presidencia suiza, está revitalizando la hasta ahora olvidada segunda dimensión de la OSCE, el desarrollo económico”, PONTIJAS CALDERÓN, J. L., *La OSCE, la gran dama olvidada cit.*, 4.

⁵⁸<https://mundo.sputniknews.com/europa/201802221076496399-europa-kiiev-donbas-paz/>. (Consultado el 10 de junio de 2019).

Por último, el conflicto ucraniano, en particular en el Este del país, revela muchos aspectos relativos a los derechos humanos. La aplicación de la “dimensión humana” de la OSCE adquiere, por lo tanto, un papel capital en la resolución de este conflicto⁵⁹. Por lo que, más allá de los intereses geoestratégicos y de poder en el orden internacional, se podría decir que la esencia del conflicto en Ucrania está conformada por la notable presencia de minorías nacionales en territorio de Ucrania y, en particular, por la existencia de una minoría de origen ruso. El conflicto armado en el Este y Sur de Ucrania, particularmente en Dombass, se proyecta, con toda nitidez, en esta dimensión. La Carta de París puso un especial énfasis en las cuestiones relativas a los derechos humanos y reforzó sobremanera la “dimensión humana” de esta Organización. En este instrumento los Estados expresaron, sin ambages, que “el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales es irrevocable” y, además, para ello asumieron el compromiso de aplicar plenamente, y desarrollar “las disposiciones referentes a la dimensión humana de la CSCE”⁶⁰.

Una preocupación especial en todos los instrumentos adoptados por la OSCE se expresa en relación con los derechos de las minorías. Así, en particular, se habla en la Carta de París de “promover la valiosa aportación de las minorías nacionales a la vida de nuestras sociedades” por lo que se manifiesta el compromiso de “mejorar más su situación”⁶¹. En todo caso, corresponde subrayar que se establece un íntimo vínculo entre el respeto de los derechos de las minorías nacionales y la seguridad puesto que “las relaciones amistosas entre nuestros pueblos, así como la paz, la justicia, la estabilidad y la democracia, exigen que la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales sea protegida, y que se creen las condiciones para promover esa identidad”⁶². En esta línea, el papel que desempeña la OSCE en la resolución del conflicto en Ucrania tiene bastante en cuenta las cuestiones referentes a los derechos humanos y, en particular, el respeto de los derechos de las minorías⁶³. Las discrepancias entre los gobiernos ruso y ucraniano se proyectan muchas veces en este campo y, con todos los matices que se quiera, se podría decir que el conflicto en Ucrania es, en el fondo, “una guerra de minorías”.

Todas las partes que se ven interesadas en el conflicto ucraniano son conscientes de la importancia que merece el respeto de los derechos de las minorías nacionales como presupuesto necesario para la resolución del conflicto. Así, en 2015, el Consejo de Asuntos Exteriores recordaba que el Gobierno de Ucrania debía acelerar “el ritmo de aplicación de las reformas políticas y económicas” a fin de “dar respuesta a las aspiraciones de la población de modernizar, democratizar el país y respetar los derechos

⁵⁹Por todos, GLOVER, A., “The Human Dimension of the OSCE”, *Helsinki Monitor*, vol. 6, Issue 3, 01 jan 1995, pp. 31 ss.

⁶⁰<https://www.osce.org/es/mc/39521>. (Consultado el 7 de abril de 2019).

⁶¹<https://www.osce.org/es/mc/39521>. (Consultado el 7 de abril de 2019).

⁶²<https://www.osce.org/es/mc/39521>. (Consultado 7 de abril de 2019).

⁶³Para apreciar este fenómeno en toda su intensidad, MARIÑO MENÉNDEZ, F. M., DÍAZ BARRADO, C. M., y FERNÁNDEZ LIESA, C. R., *La protección internacional de las minorías*, Ministerio de Trabajo e inmigración, Madrid, 2001.

de quienes pertenezcan a minorías nacionales”⁶⁴. Asimismo, el Gobierno ruso ha incidido en numerosas ocasiones en la necesidad de que el gobierno ucraniano respete a la minoría rusa que se asienta en su territorio⁶⁵. Las medidas que viene adoptando la OSCE en esta dirección responden a uno de los objetivos de la Organización en la que la protección de las minorías ocupa un lugar central. Lo indicó la propia Organización al decir que “el Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales (ACMN) se encarga de abordar las tensiones étnicas y de evitar hostilidades en cuestiones relativas a las minorías nacionales”⁶⁶, puesto que, desde siempre, la Organización ha vinculado la paz y la estabilidad en la región OSCE con la necesidad de respetar los derechos de las minorías. En verdad, profundizar en esta cuestión sería una de las piezas clave para resolver el conflicto en Ucrania o, por lo menos, desactivaría componentes que están en el origen del enfrentamiento.

La confrontación bélica que tiene lugar en el Este de Ucrania se debate en términos de minorías y los hechos demuestran también que la anexión de Crimea, que se realiza con el consentimiento expreso de la mayoría de la población de esta península (minoría en el conjunto de Ucrania), responde a la presencia mayoritaria de una minoría de origen ruso. La OSCE se ha pronunciado, con reiteración, sobre esta cuestión y, en ocasiones, se le ha exigido al gobierno ucraniano que adopte medidas de protección de los derechos de las minorías. En 2014, la Alta Comisionada para Minorías de la Organización, Astrid Thors, sostuvo que Ucrania “debe adoptar una nueva ley sobre los derechos de las minorías étnicas que en particular equilibraría la política lingüística”⁶⁷. La cuestión lingüística ha llegado a ser uno de los puntos clave para la resolución del conflicto en Ucrania⁶⁸. La dicotomía entre el respeto a la integridad territorial de Ucrania y el respeto a los derechos de las minorías nacionales exige un delicado equilibrio que es verdad que, en ocasiones, ha sido aprovechado por las partes para explicitar sus intereses, adoptando comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico internacional.

⁶⁴Conclusiones del Consejo sobre Ucrania, Consejo de Asuntos Exteriores, Bruselas, 29 de enero de 2015, párr. 9, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/01/29/council-conclusions-ukraine/>. (Consultado el 25 de mayo de 2019).

⁶⁵Para ver la situación de las minorías en Ucrania: Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Informe, *Ucrania: Situación de los derechos humanos*, s/f, en particular, pp. 35-38.

⁶⁶Asuntos relativos a las minorías nacionales, <https://www.osce.org/es/national-minority-issues>. (Consultado el 18 de julio de 2019).

⁶⁷<https://mundo.sputniknews.com/mundo/20140411159754802-Ucrania-necesita-una-nueva-ley-sobre-minoras-tnicas-segn-OSCE/>. (Consultado el 14 septiembre de 2019).

⁶⁸No obstante, más allá de este verdadero conflicto lingüístico, cabe recordar que “la fractura más importante (...) es de naturaleza regional ya que los rusos étnicos y los rusoparlantes viven mayoritariamente en el este del país, en las provincias más cercanas a la frontera rusa. Cuanto más hacia el oeste, más se pone de manifiesto un nacionalismo ucraniano hostil al ruso. La guerra, como es lógico, ha contribuido a polarizar aún más la sociedad”, PARDO DE SANTAYANA Y GÓMEZ DE OLEA, J. M., *loc. cit.*, p. 39.

IV. LA MISIÓN ESPECIAL DE OBSERVACIÓN LA OSCE EN UCRANIA. PONER FIN AL CONFLICTO Y GARANTIZAR EL ENTENDIMIENTO ENTRE LAS PARTES

La inestabilidad política en Ucrania desde que se origina el conflicto hace que se asista no solo a un enfrentamiento de bastante envergadura en el orden internacional⁶⁹ sino que, además, adquiera mayores componentes de complejidad puesto que no se “vislumbra en un corto plazo un clima de negociación efectivo que propicie un escenario de paz y entendimiento mutuo duradero y estable”⁷⁰. En este contexto, en el que abundan muchos intereses en juego y en el que se ven afectados asuntos que interesan en el plano universal, y no solo regional⁷¹, el papel de OSCE no puede ser otro que poner en marcha una serie de medidas de distinto tipo que supongan una acción diversificada con la única finalidad de suavizar sus efectos y, al cabo, poner fin a los enfrentamientos que acontecen en el país⁷². Así, entre estas medidas, se han previsto iniciativas diplomáticas que han sido apoyadas por la Organización; el establecimiento de Misiones Especiales de Observación con el fin de contribuir a la estabilidad; la implementación de un Proyecto de “diálogo nacional” destinado a restaurar la confianza entre los distintos sectores de la sociedad ucraniana; la realización de labores de verificación militar en el marco de las funciones de la OSCE; y también la creación de Misiones de Observación electoral y de evaluación de la situación relativa a los derechos humanos⁷³.

La mejor muestra de que la OSCE podría ser una vía esencialmente útil para la solución del conflicto en Ucrania, aunque los resultados positivos sean parciales, se encuentra en el establecimiento, en 2014, de una Misión Especial de Observación de esta Organización en virtud de la Decisión número 1117, mandato que ha sido prorrogado en varias ocasiones⁷⁴. Interesa recordar que esta Misión tiene como finalidad “reducir las tensiones y promover la paz, la estabilidad y la seguridad, y supervisar y respaldar el

⁶⁹“Ucrania y Crimea, un gran conflicto”, *Política exterior*, vol. 28, núm. 158, 2014, pp. 6-7.

⁷⁰SÁNCHEZ RAMÍREZ, P. T., “El conflicto en Ucrania: el primer enfrentamiento serio de Rusia con Occidente durante la etapa de la post-guerra fría”, *Foro Internacional* 224, LVI, 2016 (2), p. 497.

⁷¹Como se ha indicado, “no es necesario ser demasiado sagaz para comprender que este conflicto representa, en la medida que siga el proceso actual, un grave peligro para la paz y la seguridad internacionales”, FARAMIÑÁN GILBERT, J. M. de, “Ucrania, sobre la línea roja”, *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo*, 17/2014, 30 de diciembre de 2014, p. 22.

⁷²Un trabajo amplio de la labor de la OSCE en este conflicto: DOMINGUEZ, R., *The OSCE: Soft Security for a Hard World: Competing Theories for Understanding the OSCE*, Presses Interuniversitaires Europeennes, Bruselas, 2014.

⁷³<https://osce.delegfrance.org/La-reponse-diversifiee-de-l-OSCE-a>. (Consultado el 25 de junio de 2019). En otros términos, se resume su actuación diciendo que “su función es informar sobre la situación de seguridad, establecer datos en respuesta a incidentes, establecer contactos y facilitar el diálogo para reducir las tensiones y promover la normalización de la situación. Igualmente, se creó una misión de Derechos Humanos, desde el 18 de marzo al 1 de abril, previa petición de Ucrania”, ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., *loc. cit.*, p. 13.

⁷⁴La última vez que se ha prorrogado el mandato de la Misión ha sido mediante la Decisión número 1323 por la que se prorroga hasta el 31 de marzo de 2020, OSCE, Consejo Permanente, PC.DEC/29 March 2019. Véase: TANNER, F., *Sustaining Civilian Missions in Conflict Zones cit.*, pp. 1-4.

cumplimiento de todos los principios y compromisos de la OSCE”⁷⁵. Ahora bien, del encargo recibido por la Organización cabría subrayar dos campos prioritarios de actuación: Por una parte, sobresale “la dimensión de política y de seguridad” que tiene la Misión y que se plasma, en particular, en recopilar “información” e informar “acerca de la situación de seguridad en la zona de actuación” y en constatar los hechos e informar “de ellos como respuesta ante incidentes concretos”. Por otra parte, adquiere una especial relevancia la “dimensión humana” que incidirá en lo relativo al respeto de los derechos humanos, en concreto, los derechos de las minorías nacionales. Así, se le encarga la labor concreta de vigilar y apoyar “el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidos los derechos de personas pertenecientes a minorías nacionales”⁷⁶. Sin embargo, la principal función de la Misión consistirá en establecer un “clima de confianza entre las partes”. Procurar el entendimiento entre Ucrania y Rusia constituye uno de los aspectos centrales porque aquí se encuentra, con toda seguridad, la base de la solución del conflicto. Más allá, buscar el diálogo entre las partes en el conflicto se constituye en un componente esencial de la Misión. Por esto, se habla específicamente de establecer “contactos con las autoridades locales, regionales y nacionales, la sociedad civil, agrupaciones étnicas y religiosas y miembros de la población local, a fin de cumplir sus cometidos”; y, además, facilitar “el diálogo sobre el terreno con el fin de paliar las tensiones y promover la normalización de la situación”⁷⁷.

Esta Misión se encuadra en el seno de las labores que le corresponden a la OSCE a la hora de implementar actuaciones de este tipo que, como se indica, se trata de operaciones que “tienen mandatos hechos a su medida, convenidos por consenso por los Estados participantes” siendo así que “las operaciones sobre el terreno solo se establecen con el acuerdo del país anfitrión”⁷⁸. En el caso que nos ocupa, la Misión en Ucrania se estableció, en 2014, a solicitud del Gobierno ucraniano y está integrada por observadores de más de cuarenta países. Los fundamentos para el despliegue de esta Misión Especial, en el marco de las competencias del Consejo Permanente de la OSCE, se asientan en los principios de la Carta de Naciones Unidas y del Acta Final del Helsinki que, como se sabe, recogen los “principios estructurales” que rigen en el orden internacional. De esta forma lo recoge, con claridad, la Decisión 1117 cuando indica el objeto de la Misión⁷⁹.

⁷⁵Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Consejo Permanente, PC.DEC/1117, 21 March 2014.

⁷⁶*Ibid.*

⁷⁷*Ibid.* En cualquier caso, “la Misión opera bajo los principios de imparcialidad y transparencia. Los monitores recopilan información e informan sobre la situación de seguridad; establecer hechos en respuesta a incidentes; establecer contactos y facilitar el diálogo sobre el terreno para promover la normalización de la situación”, *OSCE response to the crisis in Ukraine*, 20 October 2014.

⁷⁸OSCE, *Dónde estamos*, <https://www.osce.org/es/where-we-are>. (Consultado el 26 de noviembre de 2019).

⁷⁹Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Consejo Permanente, PC.DEC/1117, 21 March 2014. Para ver las distintas decisiones que se vienen adoptando en el seno de la OSCE en el marco de esta Misión, interesa consultar: *OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine* <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine>. (última consulta 26 de noviembre de 2019). El último informe, véase en OSCE, *Special Monitoring Mission to Ukraine, Daily Report 279/2019*, 25 November 2019. Asimismo, se debe consultar los Informes anuales OSCE. En el año 2017, último

1. Los límites de las medidas adoptadas por la Misión de Observación

Las diversas medidas que la OSCE está implementando sobre el terreno tienen la única finalidad de asegurar la estabilidad en la región y, sobre todo, impedir la extensión del conflicto. En pocas palabras, “The OSCE monitors serve as the international community’s ‘eyes and ears’ on the ground. Their reports, drafted from a neutral and factual perspective, inform the international community’s decision-making”⁸⁰. Todo ello explica el papel protagonista que le corresponde a esta Organización en este conflicto y el valor que se le ha venido otorgando a la Misión de Observación. Ahora bien, conviene hacer dos precisiones.

Primera, la tarea que realiza la OSCE en Ucrania responde a los objetivos que tiene la Organización y también se lleva a cabo con base en los principios esenciales que la conforman. Así, la OSCE debe ser definida como una Organización de cooperación que, a lo sumo, establece mecanismos flexibles para el entendimiento entre los Estados y que, por lo tanto, no tiene la capacidad de imponer decisiones vinculantes. Esto no debe interpretarse como un síntoma de debilidad sino como una cabal expresión de los perfiles que dibujan la Organización. Por esto se ha dicho, con razón, que la decisión de que la OSCE debería ser la que abordase con mayor intensidad el conflicto en Ucrania se debe a estas razones, es decir, a su condición de Organización flexible, abierta y versátil que dispone de un amplio margen de maniobra para la soberanía de los Estados. En otras palabras, “the inclusive structure of the organization, its broad or even comprehensive agenda in addressing international security, weak institutionalization which kept the consensus-based decision-making in the hands of the participating states, the flexibility with which the OSCE could address the complex matters relevant for the management of the conflict (...) were all contributing factors for the reliance upon the OSCE”⁸¹.

Informe publicado, el Secretario General de la Organización informaba que “trabajar para lograr una solución sostenible en la crisis de Ucrania y su entorno sigue siendo la máxima prioridad de nuestra Organización. En 2017, la OSCE siguió esforzándose con determinación para rebajar las tensiones sobre el terreno y facilitar los debates políticos destinados a alcanzar un arreglo pacífico. Este año ha estado marcado por una actividad militar continua, en ocasiones intensa, así como por el empeoramiento de la situación humanitaria en el este de Ucrania, y el riesgo de que las tensiones aumenten sigue siendo alto. La comunidad internacional tiene que luchar con más ímpetu para superar el estancamiento político y lograr que los Acuerdos de Minsk sean aplicados plenamente por todas las partes. Tras casi cuatro años de enfrentamientos, los habitantes de la zona de conflicto se merecen recuperar la paz y la estabilidad y disponer de la posibilidad de rehacer sus vidas”, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Informe Anual 2017, Sección de Comunicación y Relaciones con los Medios Informativos, Oficina del Secretario General, Secretaría de la OSCE, Viena, 2018, p. 6, <https://www.osce.org/es/annual-report/2017> (Consultado el 26 de noviembre de 2019)

⁸⁰NÜNLIST, Ch. and SVARIN, D., (eds.) *op. cit.*, Preface, p. 7. Ver, también, TANNER, F., *Sustaining Civilian Missions in Conflict Zones cit.*

⁸¹Más todavía, “It is essential that Russia and Ukraine are equal actors in the OSCE. This is very good for Ukraine that faces an insurmountable Russian diplomatic offensive in the UN Security Council. Overall, the OSCE has become more visible than ever”, DUNAY, P., “The OSCE in the East: The Lesser Evil”, en Christian Nünlist and David Svarin (eds.) *loc. cit.*, p. 21.

A pesar de que disponen de mecanismos quizá más efectivos, ni la UE sería la Organización adecuada para abordar el asunto en cuanto parte implicada en la crisis ni tampoco lo sería la OTAN cuya intervención tendría, incluso, efectos nítidamente contraproducentes. La importancia que tiene la política exterior rusa en la crisis ucraniana descarta también cualquier intervención profunda por parte de Naciones Unidas⁸². Los rasgos que definen la OSCE, también en términos jurídicos, permiten que sea esta Organización la que tenga mayores posibilidades de éxito y que pueda adoptar medidas, aceptadas por los Estados, que lleguen a producir resultados concretos en su resolución. En el caso, de la “dimensión humana”, las herramientas que suponen las Misiones de Observadores y Relatores resultan bastante apropiadas para aplicarse a conflictos de este tipo puesto que en el marco de una tensión permanente y un conflicto armado se suscitan eventuales violaciones de los derechos humanos. Más todavía, no cabe olvidar que la OSCE es la Organización que más ha avanzado institucionalmente en la cuestión de la protección de los derechos de las minorías, con la creación de un Alto Comisionado⁸³.

Segunda, con base en lo anterior, las medidas que ha adoptado la OSCE en el conflicto en Ucrania son de distinta naturaleza y tienen diverso alcance. Esto explica que se haya dicho que en “the Ukraine Crisis, the organization played a role for which it was well suited. It provided many useful services, including enhancing military transparency through Vienna Document and Open Skies activities, enhancing knowledge on the facts on the ground through its Special Monitoring Mission, and increasing its efforts to monitor a small part of the Russian-Ukrainian border. Furthermore, it also kept open the dialogue between the various conflict parties”⁸⁴. En realidad, se trata de buscar el diálogo entre las partes en el conflicto y, al mismo tiempo, la realización de misiones sobre el terreno para comprobar que se cumplen los acuerdos y que, en todo caso, no se ponga en riesgo la seguridad en la región ni se produzcan tampoco violaciones de los derechos humanos. Esta diversificación será uno de los rasgos característicos de la Misión de Observación que es lo que asegura que pudieran lograrse algunos resultados en la acción de la OSCE, a pesar de sus limitaciones. El logro de resultados debe ser valorado, por lo tanto, en función de las distintas medidas que se vienen adoptando.

⁸²Se ha dicho que “Ucrania es hoy la piedra de toque de la voluntad de las democracias occidentales para reconstruir y devolver la legitimidad al orden internacional, que se ha desintegrado por la doble política revisionista rusa, aunque ésta no sea la única causa del ocaso del orden liberal mundial”, MILOSEVICH-JUARISTI, M., “Ucrania, piedra de toque para Occidente”, *Real Instituto Elcano*, ARI 22/2017, 23 de marzo de 2017.

⁸³Dos trabajos en perspectiva jurídica: PETSCHEN VERDAGUER, S., “Los principios y la acción de la OSCE sobre las minorías nacionales, en *Andorra en el ámbito jurídico europeo: XVI Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Principado de Andorra, 21-23 de septiembre de 1995, 1996, pp. 281-302; y CONDE PÉREZ, E., *La protección de las minorías nacionales en la organización para la seguridad y la cooperación en Europa (OSCE)*, Universidad Complutense, Madrid, 2001.

⁸⁴NÜNLIST, Ch., “The West and Russia: Speaking with One Voice?”, en Christian Nünlist and David Svarin (edits.) *loc. cit.*, p. 16.

2. Creación de un clima de confianza y celebración de acuerdos entre las partes

La mayor parte de las labores específicas que realiza la Misión de Observación están destinadas a que se establezca entre los Estados involucrados en el conflicto y las partes ucranianas entre las que existen disputas “un clima de confianza mutua” garantizado por la Organización y verificado a través de los mecanismos de los que dispone. En este sentido, se advierte que toda la labor de la OSCE sería inútil si previamente no se produce un acuerdo entre los Estados y el resto de las partes que intervienen en el conflicto que, por sí mismo, se define, como asimétrico y que está cubierto de múltiples aristas. Esto supone tener en cuenta también los distintos ámbitos de actuación: bien se trate de la situación conflictiva que existe en el Este de Ucrania, en particular, en las provincias de Donetsk y Lugansk, o bien la situación más compleja que ocurre en Crimea y las aguas que la rodean, o bien cuando se aborden las labores en el ámbito de los procesos electorales que se han llevado a cabo⁸⁵.

Aunque no se detallen las distintas actividades que la OSCE viene realizando en relación con el conflicto en Ucrania, cabe señalar que muchas de las tareas que realiza, como decimos, tienden a imponer “un clima de confianza entre las partes”. En esta línea, se han apuntado algunos de los comportamientos que debe asumir la Organización y, así, se han destacado varias de las actividades de la OSCE que se deben calificar como particularmente importantes. siendo la primera “facilitating exchanges both in Vienna and elsewhere between Kyiv and Moscow as well as between Kyiv, Moscow and the self-declared entities of Donetsk and Lugansk”⁸⁶. Acabar con el conflicto en Ucrania es, sin duda, el principal objetivo al que propende la OSCE bien directamente o a través de potenciar los acuerdos a los que lleguen las partes en conflicto. Todos los actores implicados en el conflicto han proclamado el “diálogo” como vía de solución en esta situación, sin embargo, habitualmente se practica una política de hechos consumados. Primero, porque Ucrania apenas da tregua en el reconocimiento de los derechos de la minoría rusa en Ucrania y, en particular, en la región de Dombás; segundo, porque Rusia está dispuesta a mantener la tensión y a ocupar paulatinamente cada vez más espacio, mediante una “anexión silenciosa”; y, por último, porque la Unión Europea no ha dado ningún paso decisivo en la solución del conflicto ucraniano sino que, por el contrario, decidió imponer “sanciones” contra Rusia sobre todo por la anexión de Crimea. Posición que ha sido compartida por Estados Unidos. A pesar de todo, se han abierto en ocasiones algunas vías para la gestión y solución del conflicto en las que la OSCE podría alcanzar algún tipo de protagonismo. Así, cabría pensar en la adopción de soluciones acordadas entre las partes interesadas, como es el caso significativo de los Acuerdos de Minsk⁸⁷.

⁸⁵Un balance de los resultados de los acuerdos entre los Estados: Nota de coyuntura. Centro de Estudios internacionales Gilberto Bosques: *Ucrania a un año de los acuerdos de Minsk: actualidad del conflicto y perspectivas a futuro*, Senado de la República, México, 16 de marzo de 2016.

⁸⁶DUNAY, P., *loc. cit.*, p. 21. Como se ha dicho, “one of the most notorious contribution of the OSCE to conflict resolution was through their field mission. Since March 2014, the OSCE special monitoring mission, was entitled to gather information, facilitate the delivery of humanitarian aid, improve dialogue between conflicting parties, and report on the security situation in Ukraine”, RUS, G. M., *OSCE’s contribution to conflict resolution a case study of Ukraine*, Ankara, 2017, p. 78.

⁸⁷Véase PARDO DE SANTAYANA Y GÓMEZ DE OLEA, J. M., *loc. cit.*, pp. 48 ss.

La firma de los Acuerdos de Minsk en septiembre de 2014 (Minsk I) por los representantes de Ucrania, la Federación Rusa, la República Popular de Donetsk y la República Popular de Lugansk y, en febrero de 2015, (Minsk II) que contó con el respaldo de Francia, Alemania, Rusia y Ucrania estaban destinados, en esencia, a poner fin al conflicto en el Este de Ucrania. Los puntos más relevantes, aunque no todos, serían: El inmediato y completo fin de las hostilidades en las zonas de Donetsk y Lugansk; la retirada del armamento pesado de ambas partes a una distancia determinada; la verificación por la OSCE desde el primer día de la retirada; la celebración de elecciones locales en la zona de conflicto y la reforma constitucional en Ucrania para el establecimiento de un estatus particular para Dombás, como se refleja en los 13 puntos clave del histórico acuerdo sobre Ucrania⁸⁸. Ahora bien, como se sabe, no se han cumplido apenas los contenidos de estos acuerdos y esto representa, por lo tanto, la incapacidad de la OSCE en sus labores de verificación y control de los citados acuerdos. En todo caso, cabe recordar también que, a partir de 2015, se vienen celebrando reuniones del Grupo de Contacto Trilateral que consta de cuatro grupos de trabajo en: cuestiones políticas, humanitarias, económicas y de seguridad y que la misión fundamental de estas reuniones es buscar una solución a lo que se denomina “la crisis en Ucrania y su entorno”⁸⁹. En este sentido, cabe recordar que este Grupo “está formado por representantes de Ucrania, la Federación de Rusia y la OSCE (Representante Especial de la Presidencia en Ejercicio, Martin Sajdik), y sus cuatro Grupos de Trabajo”⁹⁰. la participación de los separatistas prorrusos de Donetsk y Lugansk. Las labores que realiza este Grupo son de muy diversa índole. Así en el año 2017, en el que se reportó el Informe Anual por la OSCE se decía, por ejemplo, que ese Grupo debatió asuntos que tienen una “importancia vital para la población civil en Donbass, que iban desde el alto el fuego y el suministro de agua hasta la mejora de las condiciones para cruzar la línea de contacto”, encargándose también de cuestiones de carácter humanitario⁹¹.

La base de estos acuerdos es lograr el cese el fuego en la región de Dombás y, en particular, eliminar el material de guerra más destructivo. Pero, al cabo, la finalidad última sería abrir un espacio para el diálogo que llevaría a la celebración de elecciones locales y la reforma de la Constitución ucraniana. Ahora bien, el éxito de estos acuerdos se podría calificar de menor y brillan más por su incumplimiento que por su efectividad, aunque en algunos periodos lograron un cese temporal de las hostilidades. Lo relevante respecto a la función que corresponde a la OSCE en estos acuerdos es que el cumplimiento del Acuerdo y el Protocolo se realiza a través de la supervisión de esta Organización. Como se recuerda, las apelaciones al diálogo fueron una constante en el periodo del presidente ucraniano Poroshenko en el que se dieron algunos pasos “con el fin de pacificar la zona” mediante “una llamada a la vía del diálogo en el marco del

⁸⁸“Los 13 puntos clave del histórico acuerdo sobre Ucrania”, <https://actualidad.rt.com/actualidad/166178-detalles-historicas-negociaciones-minsk-ucrania>. (Consultado el 28 de junio de 2019).

⁸⁹<https://www.osce.org/es/magazine/239346> (Consultado el 19 de junio de 2019).

⁹⁰Se puede hacer un seguimiento de sus funciones y decisiones en la Revista de la OSCE, Comunidad de la Seguridad. Para prácticamente todo el año 2016, por ejemplo, el número 3/2016.

⁹¹Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), *Informe Anual 2017 cit.*, p. 14. <https://www.osce.org/es/annual-report/2017> (Consultado el 26 de noviembre de 2019)

Protocolo y del Memorando de los Acuerdos de Minsk, proponiendo para la región del Dombás una amnistía y un estatuto temporal de autonomía local (...)”⁹². Ahora bien, es verdad que las iniciativas para el diálogo se han incrementado con la llegada al poder del nuevo Presidente ucraniano⁹³. En cualquier caso, la voluntad de profundizar en el diálogo se ha sucedido en el tiempo y, por esto, se dice que han existido distintos intentos “de consolidar un cese de hostilidades y evitar la ruptura del alto el fuego” produciéndose “peticiones de nuevas reuniones en Minsk con mediación de la OSCE y de Rusia, (...)”⁹⁴.

En este contexto de búsqueda del diálogo y de adopción de acuerdos, la OSCE cumple, no obstante, algunas labores de mediación y de acercamiento entre las posturas de las partes aunque la solución del conflicto queda siempre en manos prioritariamente de los actores que participan en los enfrentamientos que tienen lugar en Ucrania⁹⁵. El único consuelo sería pensar que el papel de la OSCE podría verse acrecentado en la medida en que, en ningún caso, se pretende encontrar una solución a través de Naciones Unidas. Los motivos son perfectamente explicables en razón de la posición que ocupa Rusia en el Consejo de Seguridad, de tal manera que la práctica inactividad de este órgano tan solo es suplida, en ocasiones, por actuaciones puntuales como la aprobación de algunas Resoluciones. Pero, también, los Estados occidentales “paralizan” el funcionamiento de este órgano de Naciones Unidas como es el caso llamativo del rechazo a celebrar una reunión sobre Ucrania, solicitada por Rusia, en mayo de 2019, para tratar la cuestión de la Ley sobre el uso del ucraniano como idioma nacional⁹⁶.

⁹²FARAMIÑÁN GILBERT, J. M. de, *Ucrania, sobre la línea roja cit.*, p. 22.

⁹³Esto sin olvidar que, tras las últimas elecciones celebradas en Ucrania, en abril de 2019, que dieron la victoria a Vladimir Zelenski, entre las prioridades del nuevo Presidente estaban: “poner fin a la guerra contra los separatistas prorrusos”, proceder a la “recuperación de los territorios de Donetsk y Lugansk y de Crimea; y, al mismo tiempo, ampliar la difusión de la lengua y la cultura ucranianas, Rafael M. Mañueco, *ABC*, 22-4-2019.

⁹⁴CORRAL HERNÁNDEZ, D., *loc. cit.*, pp. 7 y 8.

⁹⁵Uno de los últimos hechos que de muestran esta afirmación es que la liberación de presos ucranianos y rusos se ha producido precisamente por las reuniones entre las dos partes sin presencia de la OSCE. Así se recuerda que, en la primera reunión entre los dos Presidentes, Putin y Zelenski, en julio de 2019, “se debatieron problemas vinculados a la solución del conflicto en el Este de Ucrania, así como el trabajo conjunto para el retorno de las personas retenidas por ambos bandos”, siendo así que “el tema clave fue la liberación de los marineros militares capturados”, *El País*, 11 de julio de 2019. Esto no quiere decir que la OSCE no esté atenta a sucesos de este tipo ya que, por ejemplo, la liberación del periodista Kiril Vishinski se produjo precisamente por la labor que realizó la Organización. En palabras del liberado: “recibía regularmente información sobre lo que estaba sucediendo, conozco los nombres de personas específicas de la OSCE que hicieron esfuerzos para realizarlo, y por lo tanto, por supuesto, siento gratitud hacia estas personas y creo que la OSCE como organización jugó un papel importante en mi caso”, <https://mundo.sputniknews.com/politica/201909071088613937-rusia-y-ucrania-realizan-un-intercambio-historico-de-prisioneros/>. (Consultado el 4 de septiembre de 2019).

⁹⁶Para el representante francés, por ejemplo, “la solicitud de la delegación de Rusia de celebrar una sesión pública sobre el uso del ucraniano como idioma nacional, específicamente hoy, día de la investidura del Sr. Volodymyr Zelensky como nuevo Presidente de Ucrania, quien fue elegido democráticamente en un proceso electoral transparente, a todas luces, no tiene por objeto contribuir a la solución de la crisis entre Rusia y Ucrania”, Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, S/PV. 8529, 20 de mayo de 2019, p. 2.

V. CONCLUSIONES

La OSCE se ha convertido en la primordial Organización encargada de encontrar alguna solución a la crisis que acontece en Ucrania, tanto en función de los Estados que se ven implicados en esta crisis como en razón de las labores que tiene asignadas. Cabría coincidir, por lo menos, en que “la OSCE, organización a la que pertenecen tanto Ucrania como Rusia, desempeña un papel fundamental en la creación de medidas de confianza que permitan reducir la tensión y evitar nuevas escaladas en la actual crisis”⁹⁷. Después de mucho tiempo, se ha producido el despertar de esta Organización internacional que precisamente está orientada a la gestión de crisis de envergadura en el espacio regional que ocupa y que integra, como sucede en el asunto ucraniano, a los principales actores del conflicto. En todo caso, se podrían reseñar algunas conclusiones al hilo de la situación en Ucrania y del papel que tiene la OSCE en el conflicto.

i), Ante todo, no cabe negar que la principal raíz del conflicto ucraniano y, por ello, su eventual solución se encuentra, a mi juicio, en la presencia de importantes minorías rusas en Ucrania. Esto es lo que está en la base de la confrontación, y lo que conlleva que los enfrentamientos planteen cuestiones de seguridad; y que, además, incumba a asuntos relativos a los derechos humanos. Ahora bien, la labor de la OSCE en este conflicto enseña, una vez más, que su actuación queda sumamente condicionada por las posiciones que adoptan los principales actores en la situación, en especial, la UE y Rusia. Se ha dicho, con razón, que se deben tener en cuenta “los intereses y posturas de Rusia” pero, también, “de Estados Unidos y Europa en relación con Ucrania, así como la importancia que reviste este país para ambas partes, pero también para la propia relación entre ellos”. Más todavía, en particular, Ucrania se ha convertido “en la prioridad de la política exterior de Rusia, no solamente en el marco del llamado *cercano extranjero* (...) sino también dentro de la política exterior global del Estado ruso”⁹⁸. Con ello, se observa con toda intensidad el difícil equilibrio que debe mantener la OSCE en función de los intereses de estos Estados y de los grupos que participan en el conflicto en Ucrania.

ii) La tarea en la gestión de la crisis ucraniana que realiza la OSCE se hace con base en los principios de la Organización que han tenido una traducción no solo política sino, también, jurídica. En este sentido, la “Carta de París para una nueva Europa”, como instrumento que actualiza los principios adoptados en la Conferencia de Helsinki, de 1975, se conforma como el instrumento político-jurídico más relevante y señala, con bastante nitidez, los ámbitos en los que la Organización debe desarrollar su actuación, siendo así que resultarían plenamente aplicables en el conflicto en Ucrania. En particular, el respeto de la integridad territorial de los Estados, la prohibición del uso de la fuerza y el respeto de los derechos humanos. La situación que se ha generado en Ucrania y su entorno plantea, desde luego, muchas cuestiones de este tipo. Así, sería posible afirmar la plena vigencia del principio de integridad territorial a la luz de las

⁹⁷Contribución de España a las Misiones OSCE en Ucrania, 17 de abril 2014, <https://valencianoticias.com/contribucion-de-espana-a-las-misiones-osce-en-ucrania/>. (Consultado el 25 de julio de 2019).

⁹⁸SÁNCHEZ RAMÍREZ, P. T., *loc. cit.*, pp. 470 y 472.

posiciones que mantiene esta Organización en este caso y que ha expresado en múltiples ocasiones⁹⁹. Ello supone, al mismo tiempo, un rechazo absoluto a cualquier tipo de intervención o injerencia que menoscabe la integridad territorial y la independencia política de Ucrania, en cuanto principio sólidamente asentado en el acervo de la OSCE¹⁰⁰.

En todo caso, los principios político-jurídicos que rigen el comportamiento de la OSCE y, en concreto, las Misiones que lleva a cabo esta Organización encuentran su base en las Resoluciones que adopta y en los principios que quedan recogidos en estos instrumentos base de la OSCE. Ahora bien, se trata de una Organización de cooperación que tan solo dispone de mecanismos de carácter político y diplomáticos y que no tiene, ni mucho menos, la capacidad para imponer decisiones de naturaleza obligatoria a los Estados. Esto no quiere decir, sin embargo, que su actuación no resulte eficaz en algunos casos, sobre todo a través de la labor de las Misiones de Observación y Verificación, pero siempre se deben reconocer los límites que tiene en el ámbito del ejercicio de sus competencias. En esencia, la labor de OSCE en este conflicto es imprescindible para buscar soluciones, su acción es verdaderamente limitada e imperfecta pero, en absoluto, irrelevante, ante todo, a la hora de garantizar la seguridad en la zona y, sobre todo, para promocionar el respeto de los derechos humanos y, en particular, de las minorías.

iii) Las misiones que viene desarrollando la OSCE en Ucrania se destinan a dar cumplimiento, preferentemente, a la “dimensión de seguridad” y a la “dimensión humana”. El propósito no es otro que establecer un sólido clima de confianza entre los Estados, realizando labores de observación y verificación. En esta línea, destaca la “Misión Especial de Observación” que se implantó en 2014 y que, sobre la base del Mandato, realiza tareas de distinto tipo tanto en materia de pacificación entre los

⁹⁹Así, por ejemplo, en la declaración interpretativa formulada por Canadá, con ocasión de la adopción de la Decisión nº1333 por la que se prórroga del mandato del coordinador de proyectos de la OSCE en ucrania, se otorga, con rotundidad, el “pleno apoyo a la soberanía y la integridad territorial de Ucrania dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas”. (PC.DEC/1333 20 June 2019. Attachment 2). Algo que recordaba, también, el Gobierno ucraniano, al decir que “la soberanía y la integridad territorial de Ucrania dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas están salvaguardadas por la Constitución y la legislación de Ucrania, así como por las normas del derecho internacional. La integridad territorial de Ucrania dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas fue corroborada por las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 68/262, de 27 de marzo de 2014, relativa a la ‘Integridad territorial de Ucrania’, 71/205, de 19 de diciembre de 2016, relativa a la ‘Situación de los derechos humanos en la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol (Ucrania)’, 72/190, de 19 de diciembre de 2017, relativa a la ‘Situación de los derechos humanos en la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol (Ucrania)’, y 73/263, de 22 de diciembre de 2018, relativa a la ‘Situación de los derechos humanos en la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol (Ucrania)’”, PC.DEC/1333, 20 June 2019, Attachment 5.

¹⁰⁰Al hilo de la situación en Crimea, se ha dicho que “además de la violación de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, se ha argumentado que Rusia está infringiendo el Acta Final de 1975 de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (Acuerdos de Helsinki), que reafirmó la obligación de sus signatarios a respetar unos a otros la inviolable integridad territorial y sus fronteras, además de abstenerse del uso de la amenaza del uso de la fuerza”, RONCAGLIOLO BENÍTEZ, I., “El principio de no intervención: consagración, evolución y problemas en el Derecho Internacional actual”, *Ius et Praxis*, vol. 21 núm.1, 201, nota 148.

Estados como entre los grupos armados que se concentran, sobre todo, en la región de Donbás. Se trata de una actuación diversificada que combina aspectos de seguridad con cuestiones relativas a la observación concerniente al respeto de los derechos humanos y la participación en procesos electorales. En concreto, en esta Misión tiene una especial trascendencia en las actividades que se realizan en torno a la protección de los derechos de las minorías nacionales. La creación de un “clima de diálogo” entre las partes será una de las principales finalidades que persiga la Organización y a esto responden tanto los Acuerdos de Minsk como la creación de un Grupo de Contacto Trilateral. En definitiva, las medidas que puede adoptar la OSCE en la resolución del conflicto ucraniano deben tomar como base los fundamentos de la Organización y, en concreto, “las dimensiones” que la perfilan y que delimitan su campo de actuación. Deben primar, desde luego, los asuntos de seguridad sin descuidar, también, esfuerzos en el ámbito económico y, sobre todo, en razón de las características del conflicto, merece una especial atención todo lo relativo al respeto de los derechos humanos, con especial énfasis en los derechos de las minorías.