

LA INVASIÓN DE UCRANIA EN ORGANIZACIONES Y FOROS INTERNACIONALES EN LOS QUE PARTICIPAN RUSIA Y ESTADOS QUE CONDENAN SU ACTUACIÓN. ESPECIAL ATENCIÓN A LA COOPERACIÓN POLAR

The invasion of Ukraine in international organizations and forums where both Russia and States that condemn Russia's actions participate. Focus on polar cooperation

Marta Sobrido Prieto*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. REORGANIZACIÓN POLÍTICA EUROPEA, CONFLICTOS NACIONALES INTERNOS, Y NUEVAS ALIANZAS INTERNACIONALES. 2.1. La preeminencia de Rusia tras la disolución de la URSS. 2.2. Cambios en organizaciones regionales y subregionales. 2.3 Acusaciones de neocolonialismo y condena de las medidas coercitivas unilaterales. 3. REACCIÓN INSTITUCIONAL DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN LAS QUE PARTICIPAN RUSIA Y ESTADOS QUE CONDENAN SU ACTUACIÓN: LA ONU. 3.1. El Consejo de Seguridad y la Asamblea General. 3.2. El Consejo de Derechos Humanos, ACNUDH y la Corte Internacional de Justicia. 4. POSICIONAMIENTO DE LOS ESTADOS EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE COOPERACIÓN POLAR. 4.1 El Consejo Ártico y los A5. 4.2. La Reunión Consultiva del Tratado Antártico. 5. CONSIDERACIONES FINALES.

RESUMEN: La Federación de Rusia no respeta la integridad territorial de Ucrania desde 2014 pero ha sido la invasión de 2022 la que ha marcado un punto de inflexión en las relaciones internacionales. Desde entonces un importante grupo de países —fundamentalmente occidentales— se ha movilizado para promover o respaldar contundentes acciones de presión y denuncia. También en organizaciones y foros internacionales en los que participa Rusia y cuyo ámbito competencial no está directamente relacionado con las graves violaciones de Derecho internacional que se están cometiendo en este conflicto. En este sentido, un campo en el que tales reacciones están resultando especialmente significativas es el de la cooperación ártica y antártica, que tradicionalmente se había mantenido al margen de las tensiones internacionales que pudiese haber en otras regiones. Pero lo que ocurre en ambos procesos de cooperación polar debe ser visto a la luz de lo que sucede en otras organizaciones que sí se ven llamadas a actuar institucionalmente

* Profesora Titular de Derecho internacional público de la Universidad de A Coruña (marta.sobrido@udc.es). El presente trabajo se enmarca en el Proyecto “Hacer las Paces con la Naturaleza y Hacer que la Naturaleza sea Clave para la Paz” (ref. PID2022-142484NB-C21) del Ministerio de Ciencia e Innovación.

y de las que también forman parte tanto Rusia como Estados que condenan la agresión, fundamentalmente Naciones Unidas.

Palabras clave: Rusia, Ucrania, Ártico, Antártida, Naciones Unidas, Derecho internacional, Relaciones internacionales, países occidentales, integridad territorial, uso de la fuerza,

ABSTRACT: The Russian Federation has not respected the territorial integrity of Ukraine since 2014, but it was the 2022 invasion that marked a turning point in international relations. Since then, an important group of countries —mainly Western— has mobilized to promote or support forceful actions of pressure and denunciation, also in international organizations and forums in which Russia participates and whose scope of competence is not directly related to the serious violations of international law that are being committed in this conflict. In this sense, a field in which such reactions are proving especially significant is that of Arctic and Antarctic cooperation, which had traditionally remained outside the international tensions that may exist in other regions. But what happens in both processes of polar cooperation must be seen in the light of what happens in other organizations that do see themselves called to act institutionally and of which both Russia and States that condemn the aggression are also part, fundamentally the United Nations.

Keywords: Russia, Ukraine, Arctic, Antarctica, United Nations, International law, International relations, Western countries, territorial integrity, use of force.

1. INTRODUCCIÓN

La Federación de Rusia (en adelante Rusia) no respeta la integridad territorial de Ucrania desde 2014 pero ha sido la invasión de 2022 la que ha marcado un punto de inflexión en las relaciones internacionales¹. Desde entonces un importante grupo de países se ha movilizado para promover o respaldar contundentes acciones de presión y denuncia. También en organizaciones y foros internacionales en los que participa Rusia y cuyo ámbito competencial no está directamente relacionado con las graves violaciones de Derecho internacional que se están cometiendo en este conflicto. En este sentido, un campo en el que tales reacciones están resultando especialmente significativas es el de la cooperación internacional polar, que tradicionalmente se había mantenido al margen de las tensiones internacionales que pudiese haber en otras regiones. Nos referimos al denominado Sistema del Tratado Antártico, abierto a todos los Estados pero del que forman parte menos de un tercio de los miembros de la Organización de las Naciones

1 El profesor Pons habla de “una nueva era de la geopolítica mundial”. PONS RAFOLS, Xavier, “La guerra de Ucrania, las Naciones Unidas y el Derecho internacional: algunas certezas sistémicas insostenibles”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2022, núm. 43, pp. 1-33, véase p. 2. Disponible en: <http://www.reei.org/index.php/revista/num43/articulos/guerra-ucrania-naciones-unidas-derecho-internacional-algunas-certezas-sistemicas-insostenibles>

Unidas (ONU), de los cuales sólo la mitad participan en la toma de decisiones². Y al Consejo Ártico, foro intergubernamental que reúne a los ocho Estados árticos.

Aunque en diferente medida, ambos procesos de cooperación polar se han visto afectados. Y con ello surge la reflexión sobre ese tipo de acciones colectivas en marcos multilaterales. Cuestión que consideramos debe ser contemplada a la luz de lo que sucede en esas otras organizaciones que sí se ven llamadas a actuar y de las que también forman parte tanto Rusia como Estados que condenan la agresión. En este sentido, la referencia inevitable es la ONU, organización de vocación y alcance universal cuyo primer propósito es “Mantener la paz y la seguridad internacionales”³. Al caer dentro del ámbito competencial de la propia organización, se puede producir una reacción institucional. Siendo así, la organización no sólo es el marco para el posicionamiento de sus miembros, aunque también sirve a tal fin. De este modo, mientras la posición institucional de la organización ofrece un respaldo a la denuncia pública que sus miembros puedan formular en otros foros, también puede suceder que el posicionamiento individual en su condición de miembros en esa organización que reacciona institucionalmente sea entendido por algunos de esos Estados como denuncia individual suficiente.

En el presente trabajo abordaremos la reacción institucional de la ONU y la estrategia colectiva de Estados que condenan la agresión rusa en el marco de los procesos de cooperación polar (3). Y en ambas aproximaciones tendremos presentes, en mayor o menor medida, los últimos treinta años. Para abordar lo que está sucediendo en Ucrania desde 2022 es necesario tener en cuenta cómo se produjo la disolución de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS), y lo ocurrido en Ucrania desde entonces, fundamentalmente a partir de 2014; así como la reorientación ideológica de los países de Europa Oriental. No pretendemos detenernos en el detalle de esos acontecimientos, sino apuntar los principales elementos pasados y presentes que conectan con la situación actual, subrayando el papel de ciertas organizaciones internacionales regionales y subregionales (2).

2. REORGANIZACIÓN POLÍTICA EUROPEA, CONFLICTOS NACIONALES INTERNOS, Y NUEVAS ALIANZAS INTERNACIONALES

El papel que Rusia reclama desde hace más de tres décadas en relación con los Estados nacidos de la disolución de la URSS, incluida Ucrania (2.1), y las mo-

-
- 2 La ONU cuenta con 193 Estados miembros. En cuanto a la Antártida, tomando como referencia la Reunión Consultiva del Tratado Antártico (RCTA), que explicaremos más adelante, 56 Estados son invitados a asistir, pero sólo 28 participan en la toma de decisiones.
 - 3 Carta de las Naciones Unidas (en adelante, Carta), art. 1.1.

dificaciones consumadas o planeadas en la membresía de ciertas organizaciones internacionales tras el final de la guerra fría (2.2) son elementos fundamentales a la hora de abordar el conflicto actual. Como también lo son la invocación del Derecho internacional que con argumentos encontrados hacen ambas partes, y los aliados políticos de Rusia que evitan su aislamiento internacional (2.3).

Como veremos, aunque Rusia trata de justificarse jurídicamente, tampoco esconde su motivación geopolítica. Desde esta segunda perspectiva, ciertamente occidente podría haber hecho las cosas de otro modo⁴.

2.1. La preeminencia de Rusia tras la disolución de la URSS

La disolución de la URSS en diciembre de 1991 supuso su desaparición como Estado. Se produjo tras la proclamación de independencia de las que hasta entonces eran sus Repúblicas. Surgen así quince Estados, entre ellos Rusia y Ucrania. Se establece la Comunidad de Estados Independientes (CEI)⁵, que declara la disolución de la URSS⁶ sin sustituirla pues no es un nuevo Estado sino una asociación de Estados que se reconocen mutuamente y proclaman expresamente el respeto a su respectiva soberanía e integridad territorial, así como la no intervención en asuntos internos y la abstención del uso o amenaza de la fuerza. La CEI acuerda la “continuidad” de Rusia respecto a la URSS en la membresía de las organizaciones

4 En este sentido, señala el profesor Pons que “todos los indicios que, desde principios de este siglo XXI, subrayaban claramente que una de las dos grandes potencias hegemónicas en la segunda mitad del siglo XX se sentía progresivamente excluida, ofendida y humillada por los menosprecios occidentales, temerosa de su seguridad y con una creciente pulsión revanchista y nostálgica del poder soviético. Lo sucedido en 2008 en Georgia y en 2014 en Crimea eran claras evidencias de lo que podía llegar suceder y, pese a ello, ni los Estados occidentales ni la Unión Europea ni la OTAN adoptaron las medidas conciliadoras, de diálogo y de cooperación fortalecida que hubieran sido necesarias para garantizar, sin renunciar a las propias convicciones, una seguridad compartida en el espacio europeo en su más amplio sentido. Es cierto también que toda esta dinámica fue alimentada políticamente por la autocrática dirección rusa encabezada por el presidente Putin, al mismo tiempo que el escenario internacional evolucionaba confusamente (...)”. PONS RAFOLS, Xavier, “La guerra...”, *cit.*, p. 30.

5 Los acuerdos por los que establece la CEI son el Acuerdo de Minsk y el Protocolo de Alma Ata, disponibles en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CD-L\(1994\)054-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CD-L(1994)054-e). El Acuerdo de Minsk, de 8 de diciembre de 1991, fue concluido entre Rusia, Ucrania y Bielorrusia. El Protocolo de Alma Ata, de 21 de diciembre de 1991 fue concluido entre Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, Moldavia, Rusia, Tadyikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbeikistán (todos los Estados que antes eran Repúblicas de la URSS, salvo los tres bálticos y Georgia). El Protocolo recoge la denominada “Declaración de Alma Ata”.

6 Declaración de Alma Ata, *cit.*: “(...) With the establishment of the Commonwealth of Independent States, the Union of Soviet Socialist Republics ceases to exist (...)”,

internacionales, incluida la condición de miembro permanente en el CS⁷. Con este respaldo, y sin oposición por parte de terceros⁸, Rusia pasó a ser considerada continuadora de la URSS en las organizaciones internacionales de las que era parte. Pero además, yendo “más allá de lo expresamente pactado”⁹, se presentó como continuadora de la URSS con carácter más general¹⁰. También en relación con las propiedades de la URSS en el extranjero; pretensión que, como destacaremos al referirnos a las bases de la URSS en la Antártida, fue rechazada por Ucrania, que no aceptó el intento ruso de erigirse en único continuador legal de la antigua URSS.

Las fronteras de los “nuevos”¹¹ Estados se corresponden con lo que era su delimitación administrativa como Repúblicas de la URSS. Como veremos más ade-

-
- 7 Declaración de Alma Ata, *cit.*: “Decision by the Council of Heads of State of the Commonwealth of Independent States (...) 1. The States of the Commonwealth support Russia’s continuance of the membership of the Union of Soviet Socialist Republics in the United Nations, including permanent membership of the Security Council, and other international organizations. (...)”
 - 8 No hubo oposición política. Cuestión diferente es el debate jurídico. Entre otros, ANDRÉS DE SANTA MARÍA, Paz, “Problemas actuales de la sucesión de Estados”. *Cursos de Derecho internacional y Relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 1993, pp. 157-214, véanse p. 192-194. Puede consultarse en <https://www.ehu.es/es/web/cursosderechointernacionalvitoria/-/problemas-actuales-de-la-sucesion-de-estados>. BLUM, Yehuda Z., “Russia Takes Over the Soviet Union’s Seat at the United Nations”, *European Journal of International Law*, 1992 (3), pp. 354-361. Disponible en: <http://www.ejil.org/pdfs/3/2/2045.pdf>.
 - 9 “[E]l recurso a la ficción jurídica de la continuidad aplicada a la Federación Rusa ha permitido conjugar males mayores pero esa solución política basada en la distinción de dos *status* diferentes entre los sucesores ha impulsado la posición preponderante de ese Estado más allá de lo expresamente pactado”. ANDRÉS DE SANTA MARÍA, Paz, “Problemas actuales...”, *cit.* pp. 213-214.
 - 10 “En el caso de la antigua URSS el reconocimiento como paso previo al establecimiento de relaciones diplomáticas fue realizado únicamente respecto de aquellas repúblicas escindidas de la Unión y no respecto a la Federación Rusa considerada a todos los efectos como continuadora del Estado soviético (...) las representaciones diplomáticas acreditadas en Moscú continuarán con su papel representativo ante la Federación Rusa sin solución de continuidad (...)”. QUEL LOPEZ, Javier, “La práctica reciente en materia de reconocimiento de Estados: problemas en presencia”, *Cursos de Derecho internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 1992, pp. 39-81, véase p. 61. Puede consultarse en: <https://www.ehu.es/es/web/cursosderechointernacionalvitoria/-/la-practica-reciente-en-materia-de-reconocimiento-de-estados-problemas-en-presencia>.
 - 11 Los bálticos desaparecieron como Estados en 1940 cuando fueron anexionadas a la URSS. Tras su proclamación de independencia en 1990 (Lituania) y 1991 (Estonia y Letonia), se presentaron como continuadores de la identidad de los Estados anexionados. La Unión Europea —entonces Comunidad Europea— y sus Estados miembros lo calificaron de “restauración de la soberanía y la independencia”. Sobre esta cuestión, entre otros, ANDRÉS DE SANTA MARÍA, Paz, “Problemas actuales...”, *cit.*, p. 178-179 BLANC

lante, ello ha sido fuente de ciertos problemas no solo en relación con Ucrania sino también con otros Estados. Pero es la delimitación territorial de referencia en relación con las proclamaciones de respeto de la integridad territorial que se recogen en la constitución de la CEI en 1991 (Acuerdo de Minsk, Protocolo de Alma Ata)¹² y en otros acuerdos u ocasiones posteriores. Mereciendo especial mención el denominado Memorando de Budapest de 1994¹³ en el que Rusia, junto a otros Estados, ofrecen a Ucrania garantías de seguridad en relación con su adhesión al Tratado de No Proliferación Nuclear, y a tal fin declaran que “reafirman su compromiso con Ucrania (...) de respetar la independencia y la soberanía y las fronteras actuales de Ucrania”, y “reafirman su obligación de abstenerse de amenazar o recurrir a la fuerza contra la integridad territorial (...) de Ucrania”¹⁴. De ahí que con posterioridad la estrategia rusa haya sido evitar la anexión *forzada* de territorios ucranianos, optando por la anexión *pactada* de territorios que se escinden de Ucrania. Así sucedió primero en relación con la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol. Y posteriormente con parte de las provincias (*Oblasts*) de Donetsk y Luhansk¹⁵.

ALTEMIR, Antonio, “Processes of secession and succession of states in the post-soviet space with attention to the so-called “de facto states”, *Spanish yearbook of international law*, Nº 22, 2018, pp. 283-311; véanse pp. 286-289. Puede consultarse en: <https://www.sybil.es/sybil/article/view/1269/1273>. Por otro lado, Ucrania y Bielorrusia, a pesar de formar parte de la URSS en el momento de constitución de la ONU, fueron miembros fundadores.

- 12 Acuerdo de Minsk, *cit.*: “(...) Article 5: The High Contracting Parties acknowledge and respect each other’s territorial integrity and the inviolability of existing borders within the Commonwealth (...)”. Declaración de Alma Ata, *cit.*: “The Independent States, (...) [se citan los 11 Estados] (...) Recognizing and respecting each other’s territorial integrity and the inviolability of existing borders.(...)”.
- 13 Carta de 7 de diciembre de 1994 de Rusia, Ucrania, Reino Unido y EEUU al CS (A/49/76-S/1994/1399; disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/169471?ln=en>). En ella remiten el Memorando sobre garantías de seguridad en relación con la adhesión de Ucrania al Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, firmado el 5 de diciembre de 1994 por los Presidentes de Ucrania, la Federación de Rusia y los Estados Unidos de América y el Primer Ministro de Reino Unido (anexo I), y el texto de la Declaración conjunta hecha el 5 de diciembre de 1994 por los dirigentes de dichos Estados (anexo II).
- 14 Memorando de Budapest, *cit.*, puntos 1 y 2.
- 15 Constitución de 2004: “(...) El artículo 2 reza que la “(...) El territorio de Ucrania en el marco de sus fronteras existentes es íntegro e indivisible”. “El artículo 133: “el sistema administrativo y territorial de Ucrania se constituye de la República Autónoma de Crimea, Oblasts [provincias], ciudades, distritos de ciudades, pueblos y aldeas.” Se singularizan las ciudades de Kiev y Sebastopol con un Estatus especial determinado por la legislación ucraniana”. Tomado de la Nota de prensa 064, de 17 de marzo de 2014, del Ministerio español de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Puede consultarse en: https://www.exteriores.gob.es/gl/Comunicacion/NotasPrensa/Paginas/NOTAS_P_2014/20140317_NOTA064.aspx.

En 2014, contraviniendo la Constitución¹⁶ y la legislación ucraniana¹⁷, el Parlamento de Crimea dio los pasos para la escisión de Ucrania y la anexión a Rusia: declaración unilateral de independencia el 11 de marzo, referéndum sobre la anexión el 16 de marzo¹⁸. Por su parte, Rusia dio por válido el proceso¹⁹, presentó el resultado como expresión clara e inequívoca de la voluntad popular²⁰, y procedió

-
- 16 Constitución de 2004: "Artículo 73. Las modificaciones territoriales se resolverán exclusivamente a través de un referéndum nacional. Artículo 92: Se regularán por las leyes de Ucrania: (20) la convocatoria y el procedimiento de los referenda. El artículo 135.2 establece que "las leyes del Parlamento de Crimea y las decisiones de su Consejo de Ministros no podrán entrar en contradicción con la Constitución y las Leyes de Ucrania". Artículo 137, párrafo final dice que "en caso de no conformidad de las leyes del Parlamento de Crimea con la Constitución y las leyes de Ucrania, el Presidente de Ucrania podrá suspender tales actos interponiendo un recurso ante la Corte Constitucional de Ucrania". El artículo 138 autoriza a la República Autónoma de Crimea a "organizar y celebrar referendums locales. (...)". *Ibid.*
 - 17 Ley de referéndum nacional de 2012: "La vigente Ley de 2012 enumera las materias que taxativamente deben ser consultadas por referéndum en toda Ucrania. — ARTICLE 3. (...) 3 Matters submitted to a national referendum can include: (...) 2) changing the territorial boundaries of Ukraine (ratification referendum) (...). — ARTICLE 14.4. "A ratification referendum on territorial changes of Ukraine shall be called by the Parliament of Ukraine". — ARTICLE 20. 2. An issue on the territorial changes of Ukraine cannot be submitted (initiated) to a national referendum by popular initiative." *Ibid.*
 - 18 "(...) 1. El 6 de marzo, el Parlamento de Crimea ha aprobado una resolución (nº1702-6/14) por la cual se declara la intención de que Crimea entre en la Federación Rusa. 2. La resolución contempla la celebración de un referéndum el 16 de marzo, ofreciendo dos opciones: 1) entrar en la Federación Rusa como un sujeto federado más, o 2) volver a la Constitución de Crimea de 1992 y permanecer en Ucrania (de todos modos, la Constitución de 1992 permitía que Crimea decidiera sobre su propio futuro y, si se decide así, se separe de Ucrania). 3. El 11 de marzo, el Parlamento de Crimea aprobó una declaración unilateral de independencia y reiteraba el deseo de unirse a la Federación rusa. 4. En paralelo, el Parlamento ruso está trabajando en una reforma de la Constitución que permita la adhesión de Crimea a la Federación Rusa como el ente territorial número 84. (...)". *Ibid.*
 - 19 "(...) El 16 de marzo se celebró en Crimea un referendo organizado en plena conformidad con los procedimientos democráticos y las normas del derecho internacional (...)". Carta de fecha 19 de marzo de 2014 dirigida al SG por el Representante Permanente de Rusia ante la ONU (A/68/803—S/2014/202; disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/768123?ln=es>). La carta adjunta en anexo el texto del discurso del Presidente de Rusia, Vladimir Putin, pronunciado en el Kremlin, Moscú, el 18 de marzo de 2014, ante los diputados de la Duma Estatal, los miembros del Consejo de la Federación, los dirigentes de las regiones de la Federación de Rusia y representantes de la sociedad civil; 12 pp. véase p. 2.
 - 20 "(...) Más del 82% del electorado participó en la votación y más del 96% de este se pronunció a favor de la reunificación con la Federación de Rusia. Estas cifras hablan por sí solas. (...) Los crimeos formularon la pregunta de manera directa e inequívoca, sin tonos grises. El referendo se llevó a cabo de forma imparcial y transparente, y el pueblo

a la integración formal de Crimea y Sebastopol como nuevas entidades constitutivas de Rusia mediante un decreto presidencial de 23 de marzo. De manera inmediata, Rusia se dirigió a la ONU para exponer las razones que justificaban su actuación. Volveremos sobre ello pero avanzamos ya que el principal argumento ruso es la situación de la población: minorías étnicas cuyos derechos no están garantizados, y un gobierno no legítimo y con “patrocinadores extranjeros” que reprime y castiga a sus opositores. Rusia alega dar respuesta a una solicitud de ayuda²¹. A pesar de aludir en algún momento a “las aspiraciones de los rusos, de la Rusia histórica, de restablecer su unidad”, Rusia declara abiertamente que reconoció “*de facto y de iure* que Crimea era territorio de Ucrania”²². La consideración territorial se formula pero en términos estratégicos, por la eventual adhesión de Ucrania a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)²³.

Poco después, en abril y mayo de 2014, el fenómeno parece repetirse en la región de sudoriental de Donbass: movimientos separatistas de insurgencia, celebración de referenda y posterior declaración de independencia de determinadas zonas de Donetsk y Lugansk, autoproclamadas como República Popular de Donetsk y República Popular de Luhansk, respectivamente. Sin embargo, en este caso Rusia no procedió a su reconocimiento y Anexión. No en ese momento, aunque sí lo hará en 2022. En el momento de los hechos trató de reconducirse la

-
- de Crimea expresó su voluntad de manera clara y convincente: quiere quedarse con la Federación de Rusia (...). Carta de Rusia al SG de 19 de marzo de 2014, *cit.* pp. 2 y 12
- 21 “(...) Los que se oponían al golpe quedaban de inmediato en peligro inminente de ser objeto de represión y de operaciones de castigo. Y, naturalmente, en este sentido, Crimea, la población rusohablante de Crimea, corría el mayor peligro. En vista de ello, los habitantes de Crimea y Sebastopol pidieron a la Federación de Rusia que los ayudara a defender sus derechos y su vida, y que no dejara que ocurriera lo que estaba pasando, y que aún sigue pasando, en Kiev, Donetsk, Jarkov y otras ciudades de Ucrania. Naturalmente, no podíamos hacer caso omiso de este llamamiento; no podíamos dejar que Crimea y sus habitantes cayeran en desgracia. Esto no hubiera sido nada menos que una traición de nuestra parte (...).” *Ibid.*, p. 6.
- 22 *Ibid.*, pp. 9 y 4.
- 23 “(...) Crimea es nuestro legado común y un factor fundamental para la estabilidad de la región, y este territorio estratégico debe mantenerse bajo una soberanía sólida y estable, que actualmente de hecho solo puede ser la de la Federación de Rusia. De lo contrario, queridos amigos (me dirijo a Ucrania y a la Federación de Rusia), nosotros, los rusos y los ucranianos, podríamos perder Crimea por completo, y eso podría suceder en un futuro histórico no muy lejano (...). Permítanme recordar también que en Kiev ya se han pronunciado declaraciones sobre el ingreso inminente de Ucrania a la OTAN. ¿Qué significaba esta perspectiva para Crimea y Sebastopol? Que en la ciudad de la gloria naval rusa apareciera la flota de la OTAN, que surgiera una amenaza para toda la región meridional de la Federación de Rusia, y esto no sería una mera ilusión sino una amenaza totalmente concreta. Todo lo que podía ocurrir podía haberse hecho realidad si no fuera por la elección del pueblo de Crimea, y quiero darle las gracias por esto (...).” *Ibid.*, p. 10.

situación con el Protocolo de Minsk, de 5 de septiembre de 2014, y el Protocolo de Minsk II, de 12 de febrero de 2015, que implicaba el compromiso ruso de “pleno respeto de la soberanía e integridad territorial de Ucrania”, entendiendo que la zona en conflicto era territorio ucraniano²⁴. Pero cuando ocho años después anexionó los territorios, procedió de igual manera.

Mediante dos Decretos presidenciales de 21 de febrero de 2022, Rusia reconoció la independencia y soberanía de las autoproclamadas «República Popular de Donetsk» y «República Popular de Luhansk», justificándose nuevamente en la opresión del gobierno ucraniano²⁵. Unos días después, el 24 de febrero, Rusia invadió Ucrania. Y ya en septiembre de ese mismo año Rusia respaldó los referendos organizados no sólo en esas dos regiones sino también en las Jersón y Zaporíyia, también bajo control ruso. A los referendos, organizados del 23 al 27 de septiembre, les siguió la firma de los tratados de adhesión el día 30, con la que Rusia afirmaba que pasaba a tener cuatro nuevas regiones. Aunque apelando a la afinidad histórica, el fundamento —alega Rusia— es la voluntad del pueblo, reconocida por el Derecho internacional (derecho de autodeterminación consagrado en la Carta)²⁶. Voluntad inequívoca de quienes han sido brutalmente reprimidos

24 Véase la “Declaración del Presidente de la Federación de Rusia, el Presidente de Ucrania, el Presidente de la República Francesa y la Canciller de la República Federal de Alemania en apoyo del ‘Conjunto de medidas para la aplicación de los Acuerdos de Minsk’, aprobado el 12 de febrero de 2015 en Minsk”. Anexo II de la Resolución 2202 (2015) del CS de 17 de febrero de 2015.

25 “(...) Russia has done everything to preserve Ukraine’s territorial integrity. All these years, it has persistently and patiently pushed for the implementation of UN Security Council Resolution 2202 of February 17, 2015, which consolidated the Minsk Package of Measures of February 12, 2015, to settle the situation in Donbass. Everything was in vain. Presidents and Rada deputies come and go, but deep down the aggressive and nationalistic regime that seized power in Kiev remains unchanged. It is entirely a product of the 2014 coup, and those who then embarked on the path of violence, bloodshed and lawlessness did not recognise then and do not recognise now any solution to the Donbass issue other than a military one. In this regard, I consider it necessary to take a long overdue decision and to immediately recognise the independence and sovereignty of the Donetsk People’s Republic and the Lugansk People’s Republic. I would like to ask the Federal Assembly of the Russian Federation to support this decision and then ratify the Treaty of Friendship and Mutual Assistance with both republics. These two documents will be prepared and signed shortly. (...)”. Texto en inglés de la Comunicación televisiva del Presidente de Rusia, V. Putin, de 21 de febrero de 2022; disponible en <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67828>

26 “(...) As you know, referendums have been held in the Donetsk and Lugansk people’s republics and the Zaporozhye and Kherson regions. The ballots have been counted and the results have been announced. The people have made their unequivocal choice. Today we will sign treaties on the accession of the Donetsk People’s Republic, Lugansk People’s Republic, Zaporozhye Region and Kherson Region to the Russian Federation. I have no doubt that the Federal Assembly will support the constitutional laws on the ac-

por el gobierno ucraniano durante años, llegando a hablar Rusia de “genocidio”²⁷. Y al igual que en 2014, apunta acusadoramente a occidente —patrocinadores del gobierno de Kiev²⁸—, aunque en este momento el contexto es ya el de una guerra en el que la fuerzas militares rusas están oficialmente sobre el territorio ucraniano.

La estrategia jurídica rusa en estos procesos de anexión que tuvieron lugar en 2014 (Crimea) y 2022 (Donetsk, Luhansk, Jersón, Zaporíyia) busca rebatir la acusación de violación de la integridad territorial de Ucrania. En la medida en que no se admita el argumento ruso, la calificación jurídica es completamente diferente: injerencia rusa en los asuntos internos de Ucrania, vulneración por parte de Rusia de la integridad territorial ucraniana, anexión ilegal de territorio ucraniano a Rusia.

2.2. Cambios en organizaciones regionales y subregionales

Durante la guerra fría, el denominado “telón de acero” dividía ideológicamente Europa. Esta fractura tenía su reflejo en algunas organizaciones internacionales a las que pertenecían los países europeos, destacando dos organizaciones especialmente representativas en cada bloque: la OTAN²⁹ y la Unión Europea (UE),

cession to Russia and the establishment of four new regions, our new constituent entities of the Russian Federation (...) It is undoubtedly their right, an inherent right sealed in Article 1 of the UN Charter, which directly states the principle of equal rights and self-determination of peoples. I repeat, it is an inherent right of the people. It is based on our historical affinity, and it is that right that led generations of our predecessors, those who built and defended Russia for centuries since the period of Ancient Rus, to victory. (...)”. Discurso del Presidente de Rusia, V. Putin, el 30 de septiembre de 2022 en la ceremonia de firma de los Tratados de adhesión de la República Popular de Donetsk, la República Popular de Luhansk, la región de Zaporíyia y la región de Jerson (disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/69465>).

27 “(...) We will always remember the heroes of the Russian Spring, those who refused to accept the neo-Nazi coup d’état in Ukraine in 2014, all those who died for the right to speak their native language, to preserve their culture, traditions and religion, and for the very right to live. We remember the soldiers of Donbass, the martyrs of the “Odessa Khaytn,” the victims of inhuman terrorist attacks carried out by the Kiev regime. (...) For eight long years, people in Donbass were subjected to genocide, shelling and blockades; in Kherson and Zaporozhye, a criminal policy was pursued to cultivate hatred for Russia, for everything Russian (...)”. Discurso de Putin de 30 de septiembre de 2022, *cit*.

28 “(...) I want the Kiev authorities and their true handlers in the West to hear me now, and I want everyone to remember this: the people living in Lugansk and Donetsk, in Kherson and Zaporozhye have become our citizens, forever (...)”. *Ibid*.

29 Tratado del Atlántico Norte (Washington, 1949). BOE núm. 129, de 31.05.1982, pp. 14393 y ss. disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1982/05/31/pdfs/A14393-14394.pdf>

por parte del bloque occidental; el Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua (Pacto de Varsovia)³⁰ y el Consejo de Ayuda Mutua Económica (COMECON), por parte del bloque oriental. Cronológicamente la primera que surge es COMECON, organización de cooperación económica que se constituye en enero de 1949, y de la que forman parte la URSS y la mayoría de países europeos del bloque del Este³¹. Unos meses después de ese mismo año nace la OTAN, organización de seguridad colectiva que agrupó a EEUU, Canadá y la mayoría de los Estados europeos occidentales³². En 1951 se constituye la primera de las tres Comunidades Europeas que años después culminarán en la UE³³, que surge como un proyecto de integración económica entre un grupo de Estados de Europa occidental que progresivamente irá profundizando sus objetivos y ampliando sus miembros³⁴. Y finalmente, como contrapunto de la OTAN, surgió en 1955 el Pacto de Varsovia, integrado por la URSS y la mayoría de los Estados de Europa oriental³⁵.

Estas cuatro organizaciones, aunque no eran las únicas, constituían un reflejo de los dos bloques ideológicos que dividían Europa. Y el final de la guerra fría, provocado por el desmoronamiento político del bloque del Este, arrastró a sus

-
- 30 Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua (Varsovia, 1955). Disponible en <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20219/v219.pdf>; en inglés, p. 40 y ss.
- 31 COMECON. Miembros originarios: URSS, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumanía. Albania formó parte entre 1949-1961. La República Democrática Alemana se adhirió en 1950. También se adhirieron algunos países no europeos.
- 32 OTAN. Desde un primer momento: Bélgica, Dinamarca, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido. Y posteriormente: Grecia (1952), Turquía (1952), República Federal Alemana (1955), España (1982).
- 33 La UE nace con el Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992), y sustituye a la Comunidad Europea con el Tratado de Lisboa (2007). El origen del proyecto europeo son las tres Comunidades Europeas que se constituyen en los años cincuenta mediante los correspondientes tratados constitutivos: Tratado por el que se constituye la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (París, 1951); Tratado por el que se constituye la Comunidad Económica Europea (Roma, 1957); Tratado por el que se constituye la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Roma, 1957). Tras la disolución de la CECA (2002), y la sucesión de la CE por la UE (2007), actualmente las dos organizaciones existentes son la UE y EURATOM. A efectos del presente trabajo el detalle de la evolución de las Comunidades Europeas no es relevante, por ello, en aras de una mayor claridad, en general hablaremos simplemente de UE.
- 34 Al final de la guerra fría, doce países eran miembros de la UE. Estados fundadores: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo. Primera ampliación (1973): Dinamarca, Irlanda, Reino Unido. Segunda ampliación: Grecia (1981). Tercera ampliación Portugal y España.
- 35 El Pacto de Varsovia surge fundamentalmente como reacción a la integración de la República Federal Alemana en la OTAN. Sus miembros eran: URSS, Albania, Bulgaria, Hungría, República Democrática Alemana, Polonia, Rumanía y Checoslovaquia. Albania se retiró en 1968.

dos organizaciones más representativas. Y aunque parece que se aseguró a Rusia que podría mantener su “esfera natural de influencia”³⁶, la evolución posterior demuestra que no ha sido así.

El COMECON y Pacto de Varsovia fueron disueltas en 1991 y las nuevas organizaciones que de algún modo han venido a sustituirlas en ese papel aglutinador tienen un alcance geográfico sustancialmente más reducido. Los países de la antigua URSS, salvo los bálticos, continuaron agrupados en nuevas organizaciones. En la CEI³⁷ y, en menor medida, en la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC)³⁸, ambas con estatuto de observadoras permanentes en la Asamblea

-
- 36 Señala la profesora Mangas que “cuando Gorbachov tendió la mano de Rusia a Occidente para poner fin a la Guerra Fría, pidió a cambio una nueva arquitectura europea de seguridad integrada, lo que denominaba la “Casa común europea”. En la etapa de Gorbachov y en la de Yeltsin hubo conversaciones ruso-americanas “sin un acuerdo formal escrito” relativas a los países europeos de la vecindad para dar seguridades verbales a Rusia (de valor político-diplomático, no jurídico) de mantener su esfera natural de influencia y que no se sintiera asediada por la OTAN ni por la UE. Esos acuerdos no formalizados constan en numerosos documentos diplomáticos desclasificados por EEUU en 2017 y son accesibles por internet (National Security Archive, Universidad George Washington). Antes de su revelación en 2017, tanto H. Kissinger como H. Dietrich Genscher “responsables, respectivamente, de las relaciones exteriores en EE. UU. y Alemania durante muchos años” confirmaron las “seguridades” dadas y previeron que el engaño podía provocar a Rusia”. MANGAS MARTIN, Araceli, “Guerra en Ucrania: perspectiva jurídico-internacional”, *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, núm. 60, 2022, pp. 9-25, véanse pp. 10.11. Disponible en: <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/8189/documento/ajum60art.pdf?id=13167&forceDownload=true>.
- 37 A los tres Estados fundadores (Rusia, Ucrania y Bielorrusia; Acuerdo de Minsk, 1991, *cit.*) pronto se sumaron ocho Estados más: Armenia, Azerbaiyán, Kazajistán, Kirguizistán, Moldavia, Tadyikistán, Turkmenistán, y Uzbekistán (Protocolo de Alma Ata, 1991, *cit.*). Tras estos acuerdos, se adoptó la Carta de la CEI (1993; disponible en: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201819/volume-1819-I-31139-English.pdf>). Georgia se adhirió en 1993 y se retiró en 2009. La Carta (art. 7) distingue entre “miembros originales de la CEI”, que son quienes ratificaron el Acuerdo de Minsk y el Protocolo de Alma Ata, y los “Estados miembros de la CEI” que son quienes ratifican la Carta. También contempla la categoría de estado asociado y estado observador (art. 8). Ucrania y Turkmenistán no ratificaron la Carta. En 2005 Turkmenistan adquirió el estatuto de miembro asociado.
- 38 El Tratado de Seguridad Colectiva fue adoptado en 1992 y entró en vigor en 1994 (disponible en: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201894/volume-1894-I-32307-English.pdf>). El tratado fue inicialmente adoptado por 6 Estados: Armenia, Kazajistán, Kirguizistán, Rusia, Tayikistán, Uzbekistán. En 1993 se adhirieron 3 más: Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia. La duración del tratado era de 5 años, con posibilidad de prórroga (art. 11). En 1999, todos los Estados menos tres (Azerbaiyán, Georgia, Uzbekistán) concluyeron un Protocolo para la extensión del acuerdo. En 2002 se decidió de dar el paso hacia una organización internacional y a tal fin adoptaron la Carta de la OTSC (disponible en: <https://en.odkb-csto.org/documents/documents/>). En 2006 Uzbekistán volvió a ser miembro, pero volvió a dejar de serlo en 2012.

General de la ONU³⁹. Pero los países de Europa oriental, y los Estados bálticos, se reorientaron hacia el bloque occidental, integrándose con el tiempo en la OTAN⁴⁰ y en la UE⁴¹, que de este modo terminaron duplicando su número de miembros.

La CEI y a la OTSC se han visto afectadas, aunque de diferente modo, por los movimientos que en los últimos años ha realizado Rusia en relación con minorías de otros Estados. En el caso de la CEI ha provocado un debilitamiento interno, por el abandono de Estados afectados directamente por estos movimientos. Mientras que respecto a la OTSC, se ha generado cierto señalamiento externo.

En la CEI se produjo el abandono de Georgia y Ucrania, y parece que Moldavia podría dar también ese paso. Las tensiones territoriales, étnicas y nacionales que debilitaron la URSS no cesaron tras su disolución⁴². Ucrania no es el único caso. Ahora lo que nos interesa destacar es lo sucedido en 2008 en las provincias georgianas de Abjatia y Osetia del Sur⁴³, fronterizas con Rusia, por su paralelismo con lo sucedido en Ucrania: hostilidades, acusaciones mutuas de limpieza étnica⁴⁴, denun-

39 La CEI mediante la Resolución de la AG de 24 de marzo de 1994 (A/RES/48/237). La OTSC mediante la Resolución de la AG de 2 de diciembre de 2004 (A/RES/59/50). Ambas resoluciones fueron adoptadas por consenso.

40 La OTAN cuenta actualmente con 31 Estados miembros. A los 16 que existían al final de la guerra fría, se han unido con el tiempo otros 15. En 1999 (3): Chequia, Hungría, Polonia. En 2004 (7): Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía. En 2009 (2): Croacia, Albania. En 2017 (1): Montenegro. En 2020 (1): Macedonia del Norte. En 2023 (1): Finlandia. Además, está en proceso la próxima adhesión de Suecia.

41 Al final de la guerra fría, la UE contaba con 12 Estados miembros. En 1995 se produjo la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia. Y a partir de 2004 la incorporación de la mayor parte de los países europeos del antiguo bloque oriental. En 2004 (10): República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. En 2007 (2): Bulgaria, Rumanía. En 2013 (1): Croacia. Un total de 28 Estados que pasaron a ser 27 con la retirada de Reino Unido en 2020.

42 “La especificidad de los conflictos acaecidos en el antiguo territorio soviético se ha fraguado en un entramado de poblaciones desplazadas, de migraciones forzadas y de fronteras inestables motivadas por la multiplicación de divisiones administrativas y territoriales arbitrarias”. BLANC ALTEMIR, Antonio, *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los estados surgidos de la antigua Unión Soviética*, Tirant lo Blanch, 2004, p. 17.

43 Puede consultarse el informe de la Investigación internacional independiente sobre el conflicto de Georgia, misión de la UE con frecuencia identificada por sus siglas en inglés (IIFFMCG). El informe, conocido como Informe Tagliavini, por ser el apellido de la jefa de la misión, fue publicado el 30 de septiembre de 2009 (disponible en https://www.mpil.de/en/pub/publications/archive/independent_international_fact.cfm). Sobre dicho informe, BLANC ALTERMIR, Antoni, “El conflicto entre Georgia y Rusia un año después (a propósito del Informe Tagliavini)”. *Revista Española de Derecho Internacional*, 2009-2, pp. 556-566 (disponible en <https://repositori.udl.cat/server/api/core/bitstreams/633acf6e-330d-4004-b4e0-9a0d36f699ce/content>).

44 Sesión del CS de 28 de agosto de 2008. Intervención de Georgia: “(...) La decisión de la Federación de Rusia de reconocer oficialmente la independencia de las regiones secesionistas

cia rusa de la deriva prooccidental del gobierno georgiano⁴⁵, y reconocimiento ruso de los territorios secesionistas como Estados independientes, justificando la presencia de las fuerzas armadas rusas como operación de mantenimiento de la paz a petición del “nuevo Estado”⁴⁶. Estos sucesos provocaron que Georgia abandonase

de Georgia es una violación de las normas y los principios fundamentales del derecho internacional relativas a la soberanía, la integridad territorial y la inviolabilidad de las fronteras de los Estados (...) Estoy seguro de que la parte rusa, tras su agresión militar contra un Estado soberano y la invasión de dicho Estado, apelará con cinismo a los mismos principios y normas aceptados universalmente a que me he referido. (...) El reconocimiento de los regímenes separatistas por parte de la Federación de Rusia constituye nada menos que un apoyo pleno e inequívoco a los insurgentes separatistas, que son los perpetradores directos de la depuración étnica. Quisiera recordar a los miembros del Consejo que ya no se verán georgianos en estas regiones como resultado de un desplazamiento brutal y forzoso (...). Intervención de Estados Unidos: “(...) Con respecto a Osetia del Sur, Rusia ha justificado en reiteradas ocasiones su invasión por considerarla necesaria para detener lo que rápidamente denominó genocidio, que supuestamente había causado la muerte de más de 2.000 personas de etnia osetia. Se trata de una acusación grave, que debe investigarse seriamente. También hemos oído informaciones de abusos de los derechos humanos contra la población de etnia georgiana de Osetia del Sur. Estas también son acusaciones graves, que también hay que investigar. Instamos a Rusia a que facilite una investigación imparcial, por parte de las Naciones Unidas, de todas las acusaciones de violaciones de los derechos humanos en el territorio de Georgia, incluso en Osetia del Sur y Abjasia, a fin de establecer los hechos para conocimiento de todos (...)”. Acta de la sesión del CS de 28 de agosto de 2008, S/PV.5969, pp. 5-6 y 16.

45 Intervención de Rusia: “(...) los Estados Unidos y varias capitales europeas le prometen a Saakashvili [entonces Presidente de Georgia] la protección de la OTAN, piden el rearme del régimen de Tbilisi [capital de Georgia] y ya le suministran nuevos armamentos. Ello significa una invitación directa a nuevas aventuras. En vista del llamamiento de los pueblos de Osetia del Sur y Abjasia, los Parlamentos y los Presidentes de las dos Repúblicas, las opiniones del pueblo de Rusia y las posturas de las dos Cámaras de la Asamblea Federal de Rusia, el Presidente de la Federación de Rusia adoptó la decisión de reconocer la independencia de Osetia del Sur y Abjasia y concertar con ellos tratados de amistad, cooperación y asistencia mutua.(...) Rusia, que tiene sentimientos sinceros de amistad y cordialidad hacia el pueblo georgiano, confía en que, tarde o temprano, Georgia encontrará dirigentes dignos que puedan verdaderamente preocuparse por su país y desarrollar relaciones de respeto mutuo en pie de igualdad, así como relaciones de buena vecindad con todos los pueblos del Cáucaso (...)”; *Ibid.* p. 9.

46 En la sesión del CS de 28 de agosto de 2008, Rusia leyó los dos decretos presidenciales, de 26 de agosto de 2008, sobre el reconocimiento de la República de Abjatia y la República de Osetia del Sur, respectivamente. El contenido de ambos es el mismo. Destacamos ahora el punto primero y cuarto: “Primero, habida cuenta de la expresión de la libre voluntad del pueblo [abjasio/surosetio] de reconocer a la República de [Abjatia/Osetia del Sur] como Estado soberano e independiente; (...) Cuarto, en relación con el llamado del Presidente de la República de [Abjatia/Osetia del Sur] al Ministerio de Defensa de la Federación de Rusia para que garantice (...) el cumplimiento por las fuerzas armadas de la Federación de Rusia en territorio de la República de [Abjatia/Osetia del Sur] de las funciones de mantenimiento de la paz”. S/PV.5969, *cit.*, p. 7.

la CEI; decisión de 2008, que se hizo efectiva en 2009. Por su parte, Ucrania decidió retirarse en 2018. En realidad, Ucrania no llegó a ser Estado miembro de la CEI porque no ratificó la Carta de 1993, pero al haber ratificado el Acuerdo de Minsk y el Protocolo de Alma Ata de 1991 fue considerado “miembro originario”⁴⁷. De hecho, Ucrania se opone, sin éxito, a la cooperación de la ONU con la CEI alegando que ésta no es un “agente regional constructivo” y carece de subjetividad jurídica internacional⁴⁸. Este segundo argumento también es esgrimido por Moldavia⁴⁹, país igualmente con problemas secesionistas en una región, aunque no fronteriza con Rusia sino con Ucrania. Nos referimos a Transnistria, autoproclamada en 1991 como “República Moldava de Transnistria” por las minorías rusófonas de la región, pero no reconocida como Estado independiente por Rusia⁵⁰. Moldavia es parte de la CEI pero lleva años distanciándose progresivamente.

En cuanto a la OTSC, como decíamos, también se ha visto afectada. Por su naturaleza de organización de seguridad colectiva en la que Rusia tiene un gran peso, la OTSC es seguida con atención en el actual contexto de confrontación. En realidad, su primera operación militar no la tuvo hasta enero de 2022, y fue en

47 Carta de la CEI, *cit.*, art. 7.

48 Representante de Ucrania: “(...) quisiera señalar a la atención de la Asamblea el hecho de que en 1991 la Rada Suprema de Ucrania —el Parlamento de nuestro país— especificó que Ucrania, como uno de los miembros fundadores de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), se negó a conceder a la Comunidad de Estados Independientes el estatuto de sujeto del derecho internacional. Eso se debe a que el Acuerdo por el que se establece la Comunidad de Estados Independientes, el protocolo de la Declaración de Alma-Ata y la Carta de la CEI no dotan a la Comunidad de dicho estatuto. Ucrania considera que la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, tal y como se estipula en el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, es un instrumento vital para lograr la solución de los conflictos y para promover la paz y la seguridad. (...) no podemos apoyar la idea de utilizar las Naciones Unidas para promover la Comunidad de Estados Independientes, que, lamentablemente, no es una organización que sirva esos fines. Ha seguido desacreditándose y no puede considerarse un agente regional constructivo (...). Acta de la Sesión de la AG de 21 de noviembre de 2022, A/77/PV.40, p. 3.

49 “La República de Moldova desea reiterar que, debido a sus reservas sobre las normas relativas a la presidencia de la Comunidad de Estados Independientes aprobadas el 10 de octubre de 2008, la República de Moldova no reconoce la personalidad jurídica internacional de la CEI. Asimismo, la Asamblea General ya ha sido informada del hecho de que los documentos básicos de la CEI —a saber, el Acuerdo por el que se establece la Comunidad de Estados Independientes, la Declaración de Alma Ata y la Carta de la CEI— no dotan a la Comunidad de la condición de sujeto del derecho internacional. Por lo tanto, pedimos que la aprobación del proyecto de resolución A/77/L.16 no se interprete como un desvío de las reservas expresadas anteriormente por Moldova”. Sesión de la AG de 21 de noviembre de 2022, A/77/PV.39, *cit.*, p.26.

50 Sobre el origen y primera evolución del conflicto, BLANC ALTERMIR, Antonio, *Conflictos...*, *cit.*, pp. 214-222.

Kazajstán, a petición del propio Estado kazajo⁵¹. Pero poco después, días antes de la invasión rusa a Ucrania, la OTSC mostraba en el Consejo de Seguridad (CS) de la ONU su preocupación por “la expansión en curso de los últimos años de las formaciones de contingentes, la infraestructura y la actividad militar cerca de la frontera occidental de los Estados miembros de la OTSC”⁵². Lo cierto es que los miembros de la OTSC —salvo Bielorrusia, aunque lo niega⁵³— no se han implicado verdaderamente en la guerra, y tampoco la propia OTSC lo ha hecho, pero el peso militar de Rusia en la organización ha provocado que haya sido señalada. Así ha sucedido en la Asamblea General (AG) de la ONU. Considerando que la cooperación con organizaciones regionales y de otro tipo es “indispensable para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la promoción y protección de los derechos humanos y la implementación de la agenda de desarrollo sostenible”⁵⁴, la ONU coopera con diversas organizaciones, entre ellas la CEI y la OTSC. El Secretario General (SG) de la ONU realiza informes periódicos sobre esta cooperación, que presenta ante el CS y la AG. La cooperación de la ONU con la OTSC fue objeto de debate ante el CS pocos días antes de la invasión de Ucrania⁵⁵, pero el debate ante la AG fue meses después. Ucrania solicitó que el proyecto de resolución referido a esta cooperación se sometiese a votación registrada y,

51 Sobre esta intervención, y su carácter más simbólico que militar, Alexander LIBMAN, Igor DAVIDZON: “Military intervention as a spectacle? Authoritarian regionalism and protests in Kazakhstan”, *International Affairs*, Vol. 99 (3), 2023, pp. 1293-1312, disponible en: <https://academic.oup.com/ia/article-abstract/99/3/1293/7147407?redirectedFrom=fulltext>

52 Sesión del CS de 16 de febrero de 2022. Debate abierto sobre la cooperación entre la ONU y la OTSC, organizado por Rusia, que ostentaba la presidencia del CS. Intervención del SG de la OTSC, el Sr. Stanislav Zas: “(...) La expansión en curso de los últimos años de las formaciones de contingentes, la infraestructura y la actividad militar cerca de la frontera occidental de los Estados miembros de la OTSC, junto con la falta de avances en el logro de una solución pacífica en el este de Ucrania, ha llevado a una situación que está a punto de convertirse en hostilidades militares. Tenemos gran confianza en que las partes del proceso de negociación sean capaces de encontrar soluciones aceptables a la situación y detener el despliegue de las actividades militares (...)”. Acta: S/PV.8967, p. 6.

53 Intervención del representante bielorruso: “Tengo el honor de realizar esta intervención en el día de hoy en nombre de la República de Belarús como miembro de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva. También quiero tomar nota de las declaraciones formuladas hoy (véase A/77/PV.39) por mis colegas de algunos Estados en las que mencionan la participación de la República de Belarús en la operación militar especial de Rusia en Ucrania y responder a ellas. Queremos subrayar una vez más que Belarús no ha participado, no participa y no tiene intención de participar en esa operación militar y que, por consiguiente, todas las acusaciones vertidas contra la República de Belarús a ese respecto son infundadas”. Sesión de la AG de 21 de noviembre de 2022, A/77/PV.40, p. 2.

54 Informe del SG de 8 de agosto de 2022: “Cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y de otro tipo, A/77/277-S/2022/606.

55 Acta de la Sesión del CS 16 de febrero de 2022, S/PV.8967.

aunque el resultado finalmente permitió la aprobación⁵⁶, la resolución no contó con un respaldo mayoritario debido a una elevada abstención⁵⁷. Con la votación registrada, los Estados quedan retratados. De ahí que Rusia denunciase que se trataba de una maniobra de politización⁵⁸. La mayoría de los Estados europeos, a los que dio voz la UE, justificaron su posición crítica con la OTSC por “su papel en la agresión ilegal contra Rusia”⁵⁹, aunque su posición se tradujo fundamentalmente en abstención⁶⁰.

56 Resolución 77/13 de la AG de 10 de noviembre de 2022: Cooperación entre las Naciones Unidas y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva.

57 En relación con la votación del proyecto de resolución A/77/L.13 titulada “Cooperación entre las Naciones Unidas y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva” puede consultarse (p. 27) la relación nominal de los Estados que votaron a favor (51), en contra (7), o se abstuvieron (70). Acta de la sesión de la AG de 21 de noviembre de 2022 (A/77/PV.39)

58 Los estados de la OTSC presentaron la resolución como una “actualización técnica” (Armenia, p. 4) o “prórroga técnica” (Rusia, p. 18) de la anterior: la Resolución 75/276 de 28 de abril de 2021, aprobada sin votación. Rusia denuncia la estrategia ucraniana como una amenaza para la propia organización: “(...) lamentamos la carta totalmente inapropiada de la delegación ucraniana relativa a sus planes de votar en contra (...) Es un claro intento de proyectar nuestras complicadas relaciones bilaterales sobre una organización regional que no tiene nada que ver con ellas (...) en beneficio de Ucrania y de sus patrocinadores occidentales, las Naciones Unidas están dejando de lado cada vez más las normas de conducta civilizada y constructiva y convirtiéndose en una plataforma política cada vez más politizada. Para evitar que eso suceda e impedir que se vulneren los métodos de trabajo de la Asamblea General, es importante apoyar el proyecto de resolución sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y la OTSC (...)”; pp. 18-19. Acta de la sesión de la AG de 21 de noviembre de 2022, A/77/PV.39.

59 Chequia asumió la presidencia del Consejo de la UE durante el segundo semestre de 2022, y por ello tomó la palabra realizando esta declaración: “(...) Quisiera formular una explicación de voto antes de la votación sobre el proyecto de resolución A/77/L.13 (...). Tengo el honor de intervenir en nombre de los Estados miembros de la Unión Europea. Los siguientes países se suman a esta declaración: Macedonia del Norte, Montenegro, Albania, Ucrania, República de Moldova, Georgia, Islandia, Liechtenstein y Noruega. Quisiera volver a insistir en que la Unión Europea y sus Estados miembros apoyan la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y de otro tipo, de conformidad con el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, que es un instrumento importante para solucionar de forma eficaz los conflictos y promover la paz y la seguridad. La agresión rusa contra Ucrania, que condenamos en los términos más enérgicos, que Rusia inició en febrero con el apoyo de Belarús, supone una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas y de los principios del derecho internacional, como se confirma en varias resoluciones de la Asamblea General. Las fuerzas armadas de la Federación de Rusia conforman el núcleo de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva. Su papel en la agresión ilegal contra Ucrania, con todas las atrocidades denunciadas a diario, ha estigmatizado de manera indiscutible esa Organización en su conjunto, ha dañado su credibilidad y ha creado un obstáculo insalvable para su cooperación con las Naciones Unidas. En ese contexto, no podemos seguir apoyando la cooperación entre las Naciones Unidas y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva,

En ese mismo debate sobre la cooperación de la ONU con otras organizaciones, pero ante el CS y referido a la UE, Rusia ha denunciado que la UE, animada por EEUU, se ha marcado “el objetivo estratégico de expulsar a la Federación de Rusia de Europa”. Tras alabar los inicios del proyecto europeo, basado “en ideas nobles y cautivadoras” que propiciaron un acercamiento que se esperaba que “pusiera fin para siempre a la competencia geopolítica en el espacio europeo y nos permitiera forjar conjuntamente una comunidad segura y económicamente próspera”, Rusia denuncia que la UE pronto abandonó esos ideales, “cayó por la resbaladiza pendiente de la OTAN y comenzó a absorber el espacio geopolítico que la rodeaba, alterando el equilibrio de poder, enfrentando al Este con Occidente”⁶¹. Ya hemos visto anteriormente que Rusia no ha ocultado en ningún momento que su implicación en los problemas de minorías de Georgia y Ucrania ha ido ligada al giro prooccidental de los gobiernos de estos países, y lo ha hecho con menciones genéricas, pero también apuntando directamente a la OTAN. Aunque no es, ni mucho menos, causa legítima para la intervención rusa en los términos en que se ha venido producido, ciertamente ese movimiento geopolítico occidental se ha producido. Si tras el final de la guerra fría los bálticos y los países europeos satélites de la antigua URSS se orientaron hacia occidente, incorporándose en su mayoría en la UE y la OTAN, el siguiente paso lo dan Ucrania, Georgia y Moldavia. En 2008 la OTAN ofrece a Ucrania y Georgia una perspectiva de adhesión (Declaración de Bucarest)⁶² que todavía continua supeditada al avance de estos países en distintos aspectos⁶³ pero que marca una relación de cooperación⁶⁴ que Rusia se niega a aceptar. Por su parte, Moldavia es constitucionalmente neutral y la OTAN no participa en el proceso de resolución del conflicto de Transnistria pero desde hace años mantienen relación, de hecho, Moldavia participa desde 2014 en la fuerza militar multinacional liderada por la OTAN en Kosovo (KFOR), y en 2017 la OTAN abrió una oficina de enlace en la capital moldava a petición del país para promover la cooperación práctica y facilitar el apoyo a las reformas estatales. Además, desde la invasión rusa de Ucrania, la OTAN ayuda a Moldavia a fortalecer

e invitamos a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas a que consideren la posibilidad de adoptar el mismo enfoque a ese respecto”. *Ibid.*, p. 24.

60 No obstante, tres votaron en contra: Lituania, Macedonia del Norte, Polonia.

61 Acta de la sesión del CS de 16 de junio de 2022, S/PV.9065, pp. 15-16.

62 Declaración final de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la OTAN reunidos en la Cumbre de Bucarest (2-4 abril 2008), punto 23. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm

63 Declaración final de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la OTAN reunidos en la Cumbre de Vilnius (11-12 julio 2023), puntos 11 y 80. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm

64 Sobre las relaciones de la OTAN con Ucrania: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm; con Georgia: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_38988.htm; con Moldavia: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49727.htm

su resiliencia nacional y preparación civil⁶⁵. Y respecto a la UE, la relación de “asociación” con Ucrania, Georgia —y también Moldavia— iniciada a partir de 2014⁶⁶ es ya de preadhesión. Los tres países solicitaron la adhesión a la UE en primavera de 2022 y el proceso está discurriendo de manera inusualmente rápida, sin duda en atención a las circunstancias⁶⁷. Además de las dudas que suscitan todos ellos en relación al cumplimiento de los criterios políticos, económicos y de capacidad administrativa e institucional que la UE exige como condiciones de adhesión (Criterios de Copenhague), geográficamente la consideración de Georgia como Estado europeo parece bastante forzada⁶⁸.

La apertura de la OTAN y la UE a estos tres países se enmarca dentro de una estrategia regional más amplia, la Asociación para la paz de la OTAN (1994-) y la Asociación Oriental de la UE (2009-); ambas concebidas como marcos regionales para la profundización de relaciones bilaterales. El programa de Asociación para la Paz de la OTAN se ideó a principios de los noventa como marco para las relaciones bilaterales de la OTAN con los países europeos no miembros y los nuevos Estados surgidos de la disolución de la URSS, incluida Rusia y Bielorrusia⁶⁹. Sin embargo,

65 Sobre la relación de la OTAN con Moldavia, puede consultarse: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49727.htm

66 El Acuerdo de Asociación UE-Moldavia y el Acuerdo de Asociación UE-Georgia (publicados en el DO L 260 de 30 de agosto de 2014) se aplican provisionalmente desde el 1 de septiembre de 2014, y están plenamente en vigor desde 1 de julio de 2016. El Acuerdo de Asociación UE-Ucrania (publicado en el DO L 161, de 29 de mayo de 2014) entró en vigor el 1 de septiembre de 2017.

67 Ucrania y Moldavia solicitaron la adhesión a la UE el 28 de febrero y 3 de marzo de 2022, respectivamente; y el 23 de junio de ese año se les concedió la condición de país candidato. Georgia presentó la solicitud el mismo día que Moldavia, 3 de marzo de 2022, pero se le indicó que para otorgarle el estatuto de candidato tenía antes que atender una serie de cuestiones. El 8 de noviembre de 2023 la Comisión presentó el paquete de ampliación de 2023, en el que recomienda la apertura de negociaciones con Ucrania y Moldavia, y la concesión de estatuto de país candidato a Georgia. Comisión europea, COM (2023) 690 final.

68 “¿Es el Cáucaso una región europea? De serlo es ya su limes. No hay Europa más allá. A juzgar por la literalidad de su nombre el Cáucaso o Caucasia está más cerca de Asia que de Europa. Situada entre el mar Negro y el mar Caspio, la región está dividida en dos por la cordillera del Cáucaso, que delimita dos zonas diferenciadas: una, la zona del norte (...) cuenta con siete repúblicas autónomas que pertenecen a la Federación de Rusia (...), otra, la zona del sur (...) más extensa (...) comprende Georgia, Armenia y Azerbaiyán”. RIQUELME CORTADO, Rosa: “La Unión Europea y las Repúblicas del Cáucaso Sur ¿Algo más que vecinos?”. *Cursos de Derecho internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2008, pp. 517-554, véase p. 519. Disponible en: <https://www.ehu.es/es/web/cursosderechointernacionalvitoria/-/la-union-europea-y-las-republicas-del-caucaso-sur-algo-mas-que-vecinos->

69 Sobre la relación de la OTAN con Rusia: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50090.htm. Sobre la relación de la OTAN con Bielorrusia, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49119.htm.

con estos dos países la relación está suspendida. Con Rusia, tras cierta interrupción temporal durante unos meses en 2008-2009 como reacción de la OTAN a la intervención rusa en Georgia, la cooperación civil y militar fue suspendida en 2014 en respuesta a la intervención rusa en Ucrania, aunque manteniendo abiertos los canales de comunicación civil y militar. En octubre de 2021 Rusia suspendió la relación diplomática con la OTAN. En el caso de Bielorrusia, la condena de la OTAN a una serie de acciones bielorrusas de represión interna e instrumentalización de la inmigración irregular para desestabilizar a sus vecinos europeos, llevó en 2021 a la suspensión de cooperación práctica, aunque manteniendo el diálogo, en la medida en que fuese necesario. Tras la invasión de Ucrania, la OTAN ha condenado la complicidad de Bielorrusia con Rusia.

Por su parte, la Asociación oriental de la UE, lanzada en 2009 cuando ya muchos de los antiguos países europeos satélites de la URSS eran miembros de la UE⁷⁰, tuvo un alcance geográfico más restringido que el programa de la OTAN, abarcando únicamente los seis países de Europa oriental (Bielorrusia, Moldavia, Ucrania) y el Cáucaso sur (Armenia y Azerbaiyán, Georgia). Rusia no estaba incluida⁷¹. Y se produjo en un momento políticamente más sensible, estando muy reciente la ya referida crisis de Abjatia y Osetia del Sur (2008). Sin pretender hacer balance de la misma, consideramos pertinente destacar su eurocentrismo⁷².

70 Precisamente la adhesión de la mayoría de tales países en 2004 es lo que motivó que la UE lanzase ese año la denominada Política Europea de Vecindad, para articular la relación con sus vecinos como una relación privilegiada pero “aparcando” la cuestión de la adhesión. Sin acabar con esta política, más tarde pasó a distinguir entre los vecinos de la cuenca mediterránea (Vecindad Meridional) y sus nuevos vecinos orientales, exrepúblicas soviéticas (Asociación oriental). Sobre la Asociación Oriental como dimensión regional de la Política Europea de Vecindad, SANCHEZ RAMOS, Belén, “Las relaciones de la Unión Europea con sus vecinos del este: ¿una estrategia fallida?”, en FUENTESECA DEGENEFFE, Margarita, e.a. (coord.), *Varia studia: libro homenaje al Profesor Doctor Luis Rodríguez Ennes con ocasión de su septuagésimo aniversario*, 2015, pp. 921-936.

71 Señala la profesora Fernández Sola que “desde el lado europeo occidental, el objetivo era crear una zona de seguridad entre la UE y Rusia. Sin embargo, el hecho de que esta iniciativa procediera de Suecia y Polonia y que se determinase que en dicha área debían primar los valores propios de la UE y que se fomentarían procesos transformadores y modernizadores, levantó todo tipo de sospechas en Moscú acerca de la intención última de la misma”; FERNANDEZ SOLA, Natividad, “Las relaciones de la Unión Europea y Rusia desde la perspectiva rusa”, *Cuadernos de estrategia*, 2015, núm. 178, pp. 103-154, véase p. 114. Por su parte, el prof. Mkrtichyan afirma que Rusia pensó que no tendría éxito. MKRTICHYAN, Artak, “La iniciativa de la Asociación Oriental y los conflictos del Sur del Cáucaso”, en SANCHEZ RAMOS, Belén (coord.), *La Unión Europea como actor global: Algunas cuestiones analizadas desde el Tratado de Lisboa*, Tirant lo Blanch, 2013, págs. 111-125; véanse pp. 121-122.

72 En opinión de la profesora Fernández Sola, “no se ha sabido ver que el vecindario compartido es de interés común y, por tanto, su gestión debe ser también compartida. No

Pasados casi quince años, se mantiene sin Bielorrusia. La participación de este país se suspendió formalmente en 2021, en respuesta a la condena pública de la UE al gobierno bielorruso, y correspondientes sanciones impuestas a personas físicas y jurídicas, por su actuación interna de fraude electoral en las elecciones presidenciales de 2020 y represión contra la oposición. Además, tras la invasión de Ucrania, la UE ha condenado la participación de Bielorrusia en la misma, imponiendo nuevas sanciones individuales y restricciones comerciales⁷³. Por su parte, Armenia y Azerbayán se han visto enfrentadas durante décadas por la controversia sobre Nagorno-Karabaj⁷⁴, autoproclamada república independiente pero recientemente disuelta, provocando un éxodo masivo de la población armenia⁷⁵; algo que algunas voces ya han interpretado como prueba de la pérdida de influencia de Rusia, pero en este caso en favor de la de Turquía⁷⁶.

La deriva occidental de Ucrania a la luz de la perspectiva de adhesión a la OTAN y de la asociación a la UE (pues su camino hacia la adhesión se inició con posterioridad a la invasión) son elementos esenciales para aproximarse al estudio

es posible una asociación oriental por parte de la UE si en la misma no está implicada Rusia. Esta obviedad debería haber regido la actuación de la Unión desde el principio y se hubiera evitado la reacción rusa de pugnar por una zona donde históricamente ha estado presente y planteando la disyuntiva a muchos países de elegir en términos excluyentes entre la relación con la UE o con Rusia". FERNANDEZ SOLA, Natividad, "Las relaciones...", *cit.*, pp. 115-116.

73 Sobre la relación de la UE con Bielorrusia: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eastern-partnership/belarus/>

74 "Los orígenes del conflicto de Nagorno Karabaj se remontan a la decisión de la Unión Soviética de incluir una región poblada por mayoría armenia en la República de Azerbaidján. A finales de la década de los 80, los armenios comenzaron a exigir la transferencia de Nagorno Karabaj a Armenia, algo que Moscú nunca aceptó", MILOSEVICH-JUARISTI, Mira, "Nagorno Karabaj: la guerra local y las rivalidades regionales y globales", *Real Instituto Elcano*, 25 de septiembre de 2023, disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/nagorno-karabaj-la-guerra-local-y-las-rivalidades-regionales-y-globales/>. "(...) La controversia moderna sobre Nagorno-Karabaj data de febrero de 1988 cuando el Soviet de la región autónoma manifestó su deseo de ser transferida de la república de Azerbaidján a la de Armenia, pretensión que apoyó el Soviet de Armenia y que rechazó el de Azerbaidján. El Soviet Supremo de Moscú desestimó la solicitud (...) En agosto de 1991 tanto Armenia como Azerbaidján declaraban su independencia y apenas setenta y dos horas después el Soviet de Karabaj se declaraba, a su vez, independiente como "República de Nagorno-Karabaj", lo que confirmaba en diciembre un referéndum (...)", RIQUELME CORTADO, Rosa, "La Unión Europea...", *cit.*, pp. 531-532.

75 Tras la operación militar de Azerbaidján, el 28 de septiembre de 2023 el presidente de facto de Nagorno Karabaj, Samvel Shahramanián, firmó un decreto de disolución de todas las estructuras e instituciones de la República autoproclamada a partir del 1 de enero de 2024.

76 En este sentido, por ejemplo, MILOSEVICH-JUARISTI, Mira, "Nagorno Karabaj...", *cit.*

de este conflicto. En el caso de la UE, además, debe añadirse su posición en relación con los acontecimientos políticos de 2013 y 2014. La decisión del presidente ucraniano de no ratificar el acuerdo de asociación con la UE provocó desde finales de 2013 protestas ciudadanas, el denominado Maidán o Euromaidán, que fueron objeto de fuerte represión por parte del gobierno. Las protestas se volvieron más extremas y finalmente en febrero de 2014 se produjo un golpe de Estado. La UE había intentado mediar entre gobierno y manifestantes y, tras el golpe, reconoce al nuevo gobierno⁷⁷, como también hace EEUU. Rusia acusa a “varios países de la UE” de alentar las manifestaciones e intervenir en los asuntos internos de Ucrania⁷⁸. No reconoce como gobierno de Ucrania a los “extremistas radicales” que han tomado el poder y, como ya comentamos anteriormente, justifica su intervención como respuesta a la solicitud de ayuda que le han dirigido “las autoridades [ucranianas] legítimamente elegidas⁷⁹”.

Por otro lado, una situación no directamente relacionada con Ucrania también ha resultado clave en la línea argumental rusa: Kosovo. El uso de la fuerza en 1999 contra la entonces República Federativa de Yugoslavia por parte de la OTAN se produjo sin contar con la autorización del CS, hecho denunciado enérgicamente por Rusia ante el CS desde el primer día⁸⁰, y que le llevó a presentar inmediatamente un proyecto de resolución de condena que no salió adelante⁸¹. Años después, la Declaración unilateral de independencia de Kosovo de 2008 también fue rápidamente rechazada por Rusia ante el CS, en una sesión en la que EEUU y los Estados europeos presentes manifestaron claramente su reconocimiento a Kosovo⁸², aunque

77 Sobre la crisis política de Ucrania en 2013-2014 y el papel de la UE, FERNANDEZ SOLA, Natividad, “Las relaciones...”, *cit.* pp. 125-127. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5261884>

78 Véase la intervención de Rusia en la Sesión del CS el 1 de marzo de 2014, acta: S/PV.7124, p. 4.

79 Véase la intervención de Rusia en la Sesión del CS el 3 de marzo de 2014, acta: S/PV.7125, pp. 3-4.

80 La campaña de bombardeos tuvo lugar del 24 de marzo al 9 de junio de 1999. Véase la intervención de Rusia en la sesión del CS de 24 de marzo de 1999, S/PV.3988.

81 Proyecto de resolución presentado por Bielorrusia, India y Rusia (S/1999/328). Discusión y votación en la sesión del CS 26 de marzo de 1999 (S/PV.3989). Votos a favor: China, Namibia, Rusia. Votos en contra: Argentina, Bahrein, Brasil, Canadá, Eslovenia, Francia, Gabón, Gambia, Malasia, Países Bajos, Reino Unido, EEUU.

82 La declaración unilateral de independencia tuvo lugar el 17 de octubre de 2008. Ese mismo día Serbia y Rusia se dirigieron por separado al CS. En la sesión del día siguiente celebrada a tal efecto, EEUU y los Estados europeos (además de Francia y Reino Unido, miembros permanentes, también formaban parte del CS en ese momento Bélgica e Italia) intervinieron en términos inequívocos para reconocer a Kosovo, y algunos de ellos señalando además que esa era la posición de “la mayoría de los Estados miembros de la UE”. Véase el Acta de la Sesión del CS de 18 de octubre de 2008, S/PV.5839.

lo cierto es que no todos sus miembros la reconocen⁸³. A partir de entonces, Rusia hace uso de ese argumentario occidental para justificar su apoyo a movimientos secesionistas. Como ya vimos, su discurso se apoya en: alegación de una situación de limpieza étnica, reivindicación de su derecho a intervenir como fuerza de paz para proteger a sus nacionales, voluntad de independencia. Así sucedió meses después en relación con los territorios secesionistas de Georgia (2008), formulando Rusia referencias directas a Kosovo⁸⁴. Como también hizo respecto a los de Ucrania, en Crimea (2014)⁸⁵ y el Donbass (2022)⁸⁶.

83 En la propia UE es un desafío porque no todos sus Estados miembros reconocen a Kosovo. Pero la cuestión ha evolucionado en unos términos que, sin reconocerla, ha fortalecido su estatalidad. Sobre el desafío jurídico que ello plantea internamente a la UE y su “asimilación” a un tercer país para garantizar el efecto útil de las normas de la UE, SOBRIDO PRIETO, Marta, “El derecho de la Unión Europea y las nociones de tercer país y de entidad territorial no reconocida como Estado independiente”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2023, núm. 74, pp. 77-109. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.74.03>

84 Así, por ejemplo, intervención de Rusia en la sesión del CS de 28 de agosto de 2008: “(...) Varios miembros del Consejo se han referido a la importancia de cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas al principio de integridad territorial. ¿Dónde estabais vosotros, queridos colegas, cuando todos debatíamos sobre Kosovo? (...). En cuanto al uso de la fuerza, obviamente, está mal utilizar la fuerza. Sin embargo, ya que se ha planteado la cuestión, quisiera recordar una vez más al Consejo de Seguridad que las fuerzas armadas de la OTAN intervinieron en Kosovo. (...)”, acta: S/PV.5839, p. 18. De este modo, como señalaba el prof. Jiménez Piernas, “Rusia ha dispensado [a los Estados occidentales] en el Cáucaso el jarabe de su propia medicina. (...)”. JIMÉNEZ PIERNAS, Carlos, “Los principios de soberanía e integridad territorial y de autodeterminación de los pueblos en la opinión consultiva sobre Kosovo: una oportunidad perdida”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2011, pp. 29-54, véase p. 51. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3723383>.

85 Así, por ejemplo, intervención de Rusia en el CS, en la sesión del 13 de marzo de 2014: “Varios países que se han declarado contrarios a la expresión de la voluntad popular del pueblo de Crimea se habían apresurado a reconocer la independencia de Kosovo, que se declaró sin referendo, por simple decisión del Parlamento, a pesar de las protestas de Belgrado y del hecho de que la declaración de independencia se produjo con el telón de fondo de una operación militar ilegal de los países de la OTAN en una situación en la que la mayoría de la población serbia se vio obligada a abandonar la provincia”, Acta: S/PV.7134, p. 16.

86 “Al negar a la población de Dombass y de los territorios liberados de Ucrania su derecho a la libre determinación, las delegaciones occidentales están demostrando un escándalo doble rasero. Los más críticos con el referendo en las regiones de Dombass, Jersón y Zaporozhye estuvieron en su día entre los primeros en apoyar la independencia de Kosovo. Según decían, el territorio de Kosovo tenía derecho a escindirse de Serbia en caso de que existiera una amenaza genuina de que los derechos de los albanokosovares se vieran violados. Lo llamaron “secesión correctiva”. Permítaseme destacar que no se trataba de simples aseveraciones, sino de la posición jurídica oficial presentada por los

2.3. Acusaciones de neocolonialismo y condena de las medidas coercitivas unilaterales

Como acabamos de comentar, Rusia acusa a los países occidentales de doble rasero comparando las secesiones de territorios ucranianos con la independencia de Kosovo. Para Rusia, además, hay dos elementos que fortalecen la legitimidad de las secesiones de los territorios ucranianos frente a lo que sucedió con Kosovo: que se producen cuando existe la amenaza que justifica la secesión, no tiempo después cuando ya está superada; y que hubo una libre expresión de la voluntad del pueblo mediante los correspondientes referendos⁸⁷. Y esta acusación de doble rasero y desprecio de la voluntad popular se enmarca, a su vez, en otra: la de neocolonialismo. Buscando la complicidad de los países en desarrollo, Rusia habla de libre determinación condicionada a la aprobación de occidente⁸⁸ y de coacción occidental en materia de acción exterior⁸⁹.

Estas acusaciones que Rusia dirige a las potencias occidentales en el marco de debates centrados en la situación ucraniana, encajan en una estrategia colectiva fundamentalmente defendida en la ONU. Además del respaldo que Rusia pueda conseguir en organizaciones internacionales afines y con miembros sensibilizados por su pasado colonial, como la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS)⁹⁰,

países occidentales ante la Corte Internacional de Justicia en 2008". Sesión del CS de 27 de septiembre de 2022, S/PV.9138, p. 16.

87 Por ejemplo, intervención de Rusia en el CS el 27 de septiembre de 2022, S/PV.9138, p. 16.

88 "La histeria de las delegaciones occidentales, incluso hoy, en el Consejo de Seguridad, demuestra que el voto directo de los ciudadanos hace tiempo que dejó de ser el criterio de unas elecciones democráticas. La libre determinación se considera una opción democrática solamente si Occidente la aprueba. (...) Quiero decir a mis colegas de los países en desarrollo que no se dejen engañar. (...). [las delegaciones occidentales] Respaldan plenamente el derecho a la libre determinación solo cuando conviene a sus intereses geopolíticos (...) mientras impiden que las naciones emprendan un camino de desarrollo soberano"; *Ibid.*, p. 16. Composición del CS en esa sesión: además de los 5 permanentes, Albania, Brasil, Emiratos Árabes Unidos, Gabón, Ghana, India, Irlanda, Kenia, México, Noruega.

89 Por ejemplo, intervención de Rusia en el CS el 27 de septiembre de 2022: "(...) hoy, Serbia, a pesar de haber simpatizado históricamente con Rusia, se está viendo obligada a adoptar una posición antirrusa y a apoyar las sanciones contra mi país, lo cual podría ser devastador para la economía serbia. Como ejemplo reciente, ayer, el Embajador de los Estados Unidos en Belgrado pidió explicaciones a Serbia sobre la realización de consultas entre los ministerios de Relaciones Exteriores de Rusia y de Serbia prevista en un documento firmado en un acto paralelo a la semana de alto nivel. ¿Qué es eso, sino un dictado neocolonial?"; *Ibid.* p. 16.

90 Constituida en 2001, los actuales miembros de la OCS son: Rusia y otras 4 exrepúblicas soviéticas (Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Uzbekistán), China, India, Pakistán, e Irán.

la ONU es el foro multilateral de referencia, no sólo por su autoridad⁹¹. La composición universal de la ONU se refleja en el órgano plenario (AG), en el que además cada Estado tiene un voto, pero también en los órganos restringidos en los que se asegura una representación por grupos regionales⁹². En una organización de 193 miembros, el peso numérico de lo que se suele entender como “países occidentales”⁹³ no es, ni mucho menos, mayoritario. Por ejemplo, en el CS; sin entrar ahora a valorar la representación asignada a cada grupo regional, y a pesar del peso occidental entre los miembros permanentes, más de un tercio de sus miembros son siempre Estados de África y Asia⁹⁴.

La ONU es el foro perfecto para denunciar prácticas de neocolonialismo y poder hacerlo, además, ante quienes, según ellos, incurren en esas prácticas. En este sentido, merece especial mención el denominado Grupo de amigos en defensa de la Carta de las Naciones Unidas (en adelante, Grupo), constituido en 2021 e integrado actualmente por 19 miembros, entre ellos Rusia⁹⁵. El Grupo, en el que también está China pero ningún país occidental, y al que en los órganos de la ONU suele dar voz el representante de Venezuela, declara como uno de sus objetivos “garantizar el cumplimiento pleno, permanente y efectivo —no selectivo o basado en la conveniencia— de las obligaciones derivadas de la Carta”, y se ha erigido en portavoz de la condena de las nuevas prácticas de neocolonialismo. En

91 Carta, Art. 2.5: “Los Miembros de la Organización prestaron a ésta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta, y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva”. Art. 103. “En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta”.

92 Son cinco grupos: 1) África; 2) América Latina y Caribe; 3) Asia y Pacífico; 4) Europa Occidental y otros Estados (como otros Estados se incluyen: Australia, EEUU, Israel Nueva Zelanda, Turquía); 5) Europa oriental. Sobre los Estados que componen cada uno de estos grupos, <https://www.un.org/dgacm/es/content/regional-groups#>

93 Podríamos entender como tales, principalmente: EEUU, los países de la UE (27), Reino Unido, los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (4), Canadá, Australia, Nueva Zelanda. También los Balcanes occidentales candidatos a la UE (5).

94 Composición del CS: 5 miembros permanentes; 5 del grupo África y Asia; 1 del grupo de Europa oriental; 2 del grupo de América Latina; 2 del grupo de Europa occidental y otros Estados. Así dispuesto por la Resolución de la AG de 17 de diciembre de 1963: Cuestión de una representación equitativa en el Consejo de Seguridad y en el Consejo Económico y Social; A/RES/1991 (XVIII).

95 Grupo de amigos en defensa de la Carta de las Naciones Unidas: <https://www.gof-un-charter.org/>. Entre sus 19 miembros, de la antigua URSS, sólo Rusia y Bielorrusia. Los restantes integrantes son: Argelia, Bolivia, Camboya, China, Cuba, Eritrea, Palestina, Guinea Ecuatorial, Malí, Nicaragua, Irán, República Popular Democrática de Corea, Laos, San Vicente y las Granadinas, Siria, Venezuela y Zimbabue.

los órganos de la ONU, fundamentalmente AG y Consejo de Derechos humanos, y de modo paralelo. Así, en la declaración adoptada en septiembre de 2023 con ocasión de su cuarta reunión ministerial —realizada como acto paralelo a la serie de sesiones de alto nivel del 78º periodo de sesiones de la AG— referida al colonialismo y las nuevas prácticas de neocolonialismo⁹⁶. Entre las nuevas prácticas de neocolonialismo, incluye las medidas unilaterales coercitivas⁹⁷. Y les dedica especial atención con una declaración específica⁹⁸, no en vano más de un tercio de los integrantes de este Grupo son objeto de ellas.

Esta condena a las medidas coercitivas unilaterales se ha visto avalada institucionalmente en la ONU. A pesar de la posición mantenida por el bloque occidental, la AG⁹⁹ y el Consejo de Derechos Humanos¹⁰⁰ han aprobado diversas resoluciones en las que se afirma que estas medidas son contrarias al Derecho internacional. Ello fortalece a quienes, como el Grupo, promueven esta posición de rechazo invocando el Derecho internacional y denunciando sus efectos negativos en términos de derechos humanos y desarrollo. El Grupo no sólo rechaza

96 En ese sentido, la declaración de 22 de septiembre de 2023 titulada “Special declaration on decolonization and modern neocolonial practices”. Recogida en el Anexo II de la carta de fecha 22 de septiembre de 2023 dirigida al SG por el Representante Permanente de Venezuela. A/78/381, disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/4022470?ln=es>.

97 “We underline that the very existence of colonialism in any form or manifestation, as well as its modern neocolonial practices, including (...) unilateral coercive measures (...)”. *Ibid.* Punto 1.

98 Declaración de 22 de septiembre de 2023 titulada “Special declaration on the negative impact of unilateral coercive measures”. La declaración se recoge en el Anexo IV de citada carta de fecha 22 de septiembre de 2023 dirigida al SG por el Representante Permanente de Venezuela.

99 Así, la Resolución de la AG “Derechos humanos y medidas coercitivas unilaterales”, de 15 de diciembre de 2022 (A/RES/77/214): “La Asamblea General, Recordando todas sus resoluciones anteriores sobre la materia (...) Destacando que las leyes y medidas coercitivas unilaterales son contrarias al derecho internacional, el derecho internacional humanitario, la Carta de las Naciones Unidas y las normas y principios que rigen las relaciones pacíficas entre los Estado (...)”. Se solicitó votación registrada; el proyecto fue aprobado por 130 votos a favor, 53 en contra, 1 abstención. Véase Acta de la sesión de 22 de diciembre de 2022, A/77/PV.54; votación en pp. 16-17 con relación nominal de Estados.

100 Así la Resolución del Consejo de Derechos Humanos, de 6 de octubre de 2020 (A/HRC/Res/45/5). “El Consejo de Derechos Humanos, (...) Recordando también todas las resoluciones anteriores sobre los derechos humanos y las medidas coercitivas unilaterales aprobadas por la Comisión de Derechos Humanos, el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General, (...) Destacando que las medidas y la legislación coercitivas unilaterales son contrarias al derecho internacional, el derecho internacional humanitario, la Carta y las normas y principios que regulan las relaciones pacíficas entre los Estados (...)”. Aprobada en votación registrada por 27 votos a favor, 15 en contra y 5 abstenciones. Votación en p. 4 con relación nominal de Estados.

estas medidas sino que también apuntan propuestas para combatirlas, incluida la jurídica de acudir a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y la política de incluirla en el debate anual de la AG¹⁰¹.

Tras la invasión de Ucrania, un importante número de países han adoptado diversas medidas restrictivas contra Rusia de un alcance y severidad sin precedentes¹⁰², haciendo de Rusia el país más sancionado del mundo¹⁰³. No obstante, aunque los países de la “coalición de sanciones” son muchos y de enorme peso económico, no son mayoría. Esto plantea el problema de la elusión¹⁰⁴, en el que

101 En la declaración, rechazan toda medida coercitiva unilateral (punto 1), detallan sus efectos negativos (puntos 2-5), denuncian su progresiva implantación (punto 6), y hacen un llamamiento al multilateralismo, al tiempo de anunciar la propuesta de crear una “zona segura”, libre de sanciones unilaterales (punto 7). Además, de reconocer “las legítimas reclamación” con base en el Derecho internacional de compensar a los afectados (punto 8), animan a quienes corresponda a hacer un “mayor uso” de la CIJ y solicitar, cuando sea apropiado, un dictamen consultivo sobre la legalidad de medidas consultivas (punto 9: “...requesting Advisory Opinions to the ICJ on cases in which unilateral coercive measures, which are promulgated and applied in violation of international law, may undermine international peace and security”). Se identifican y comentan individualmente las sanciones a ocho de ellos: Bielorrusia, Cuba, Irán, Nicaragua, Rusia, Siria, Venezuela y Zimbawe (puntos 10-17). Apelan a los Estados a que se abstengan de promulgar o ejecutar estas medidas (punto 18). Expresan su reconocimiento a la relatora de la ONU que se ocupa de este tema (punto 19). Y se comprometen a seguir denunciando el impacto negativo de estas medidas, con especial enfoque en la AG: organizando eventos paralelos, y procurando su inclusión como tema de discusión anual en la AG (punto 20). La declaración se recoge en el Anexo IV de la carta de fecha 22 de septiembre de 2023 dirigida al SG por el Representante Permanente de Venezuela: *Special declaration on the negative impact of unilateral coercive measures*, pp. 17-20. A/78/381, disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/4022470?ln=es>

102 Desde la perspectiva de la UE ha sido calificado por el profesor González Alonso como “test de estrés” para su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que “nunca antes había tenido que enfrentarse a un escenario que tensionara hasta tal punto su configuración jurídica e institucional”. GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto, “La Unión Europea frente al desafío de la guerra en Ucrania: ¿la ansiada epifanía de su política exterior y de seguridad común?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2023, núm. 75, pp. 35-68, véase p. 39. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.75.02>.

103 CALLEJA CRESPO, Daniel, “La adopción de sanciones contra Rusia por la guerra de Ucrania: la perspectiva de la Comisión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2023, núm. 75, pp. 69-90, p. 84. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.75.03>.

104 “Mientras que los países de la coalición de sanciones representan más de la mitad de la economía mundial, dos terceras partes de la población mundial vive en países neutrales o partidarios de Rusia en relación con la guerra en Ucrania. En efecto, socios comerciales claves, como los países BRICS restantes (Brasil, India, China, Sudáfrica) o Turquía, no imponen actualmente sanciones, ni los vecinos de Rusia, como Armenia o los países de Asia Central. Por tanto, las sanciones contra Rusia son multilaterales, pero no globales, lo que

no entraremos, y la cuestión de la posición internacional de Rusia: ya sea por neutralidad o por respaldo a Rusia, un importante número de Estados no contribuye a forzar por esta vía —la naturaleza de estas medidas no es sancionadora sino coercitiva— un cambio en la posición rusa. Debiendo añadirse, además, el debate sobre su legalidad internacional en la medida en que no constituyan medidas de retorsión sino contramedidas adoptadas por terceros, aun cuando se trate de violaciones de obligaciones internacionales de especial gravedad que interesan a la comunidad internacional¹⁰⁵. La UE, que internamente ofrece control jurisdiccional para las medidas restrictivas adoptadas frente a personas físicas o jurídicas, vía por la que se están impugnando numerosas medidas adoptadas contra Rusia¹⁰⁶, defiende en la ONU la legalidad de este tipo de medidas¹⁰⁷.

deja un amplio margen de maniobra para eludirlas (...). CALLEJA CRESPO, Daniel, “La adopción...”, *cit.*, p. 54.

- 105 En este sentido, por ejemplo, el análisis del profesor Pérez Prats, que concluye que no hay una respuesta clase: “una práctica sancionadora, la de la UE (...) que se enmarca en un contexto de aplicación coactiva del Derecho Internacional cuando el sistema de la ONU permanece silente, y de cuya legitimidad, en lo que hace a las medidas que no puedan calificarse como retorsiones, al menos, deben despertarse dudas, dado el estado de la práctica internacional relativa a contramedidas adoptadas por terceros en el caso de violaciones de obligaciones internacionales de especial gravedad que interesan a la comunidad internacional, como es el caso de la invasión de Ucrania por Rusia”. PEREZ-PRAT DURBAN, Luis, “Sanciones de la Unión Europea a Rusia: de Crimea a la guerra de Ucrania”, *Revista Española de Derecho internacional*, 2023, núm. 75 (1), pp. 213-224, p. 224. Disponible en: <https://doi.org/10.36151/REDI.75.1.10>.
- 106 Como señalaba el profesor Martínez y Pérez de Nanclares: “En el momento de dar por concluido este trabajo (30 de mayo de 2023), existen 93 asuntos pendientes ante el TG que conciernen a la situación. Destacan, en primer término, las medidas restrictivas adoptadas contra Rusia respecto a las acciones que atentan contra la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, o que amenazan con menoscabarlas y cuyo objetivo es «desarticular la capacidad del Kremlin para financiar la guerra, imponer costes económicos y políticos a la élite política rusa responsable de la invasión y reducir la base económica de Rusia» (53 asuntos pendientes). Se han adoptado, en realidad, diez paquetes de medidas que se aplican a 1499 personas y 21 entidades que están relacionadas con los servicios financieros y las empresas, los sectores de la energía y el transporte, los productos de doble uso y productos tecnológicos avanzados, prohibiciones a la exportación e importación, exclusión de Rusia de la contratación pública y los fondos europeos, sanciones a los agentes de la desinformación etc.; (...) En segundo término, hay que incluir también las medidas adoptadas con motivo del desvío de fondos provenientes del Estado ucranio (8 asuntos pendientes) y las medidas adoptadas sobre la base del régimen preexistente relativo a la ocupación de Crimea (12 asuntos pendientes). Finalmente, la implicación de Bielorrusia en la agresión rusa contra Ucrania ha generado su propio régimen de medidas restrictivas (20 asuntos pendientes)”. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, “El control jurisdiccional del TJUE en materia de medidas restrictivas adoptadas en el ámbito de la PESG: el equilibrio entre efectividad y legali-

3. REACCIÓN INSTITUCIONAL DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN LAS QUE PARTICIPAN RUSIA Y ESTADOS QUE CONDENAN SU ACTUACIÓN: LA ONU

La ONU, que representa “el intento más amplio en la historia de la Humanidad de crear una OI que pretende mantener la paz y la seguridad internacionales como primero y principal de sus propósitos” es además, con sus actuales 193 Estados miembros, “el más claro ejemplo de organización de ámbito universal”¹⁰⁸. Y aunque “la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”¹⁰⁹ se confiere al CS¹¹⁰, siendo éste un órgano de composición restringida en el que Rusia tiene asiento permanente y derecho de veto, su parálisis ha acentuado el protagonismo de la Asamblea General (AG), órgano plenario en el que los Estados se han retratado con la posición que han mantenido en la votación de resoluciones que denuncian la agresión rusa. Además, estando la ONU fuertemente comprometida con la promoción y respecto de los derechos humanos, la AG cuenta desde 2006 con un órgano subsidiario, el Consejo de Derechos humanos, competente para conocer de situaciones en que se violen los derechos humanos¹¹¹. De composición intergubernamental restringida, Rusia era uno de los miembros del CDH en el momento de la invasión. Por último, debemos tener en cuenta también la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y la Secretaría General (SG), ambos órganos principales de la ONU. LA CIJ porque Ucrania ha presentado dos recursos contra Rusia directamente relacionados con el conflicto, Y la SG fundamentalmente por el papel que está jugando el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos humanos (ACNUDH) en la investigación y denuncia de los hechos.

dad”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2023, núm. 75, pp. 91-129, p. 96, nota 7. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.75.04>.

107 Así, por ejemplo, puede consultarse el informe del SG de 4 de octubre de 2023 presentado a la AG bajo el título: “Medidas económicas unilaterales como medio de ejercer presión política y económica sobre los países en desarrollo”, A/78/506. En el informe se recoge la respuesta de Estados miembros y algunas organizaciones internacionales; entre ellas la de Rusia (p. 11) y la de la UE (p. 18).

108 DIEZ DE VELASCO, Manuel, “La Organización de las Naciones Unidas” (capítulo redactado por el Prof. Manuel Díez de Velasco y actualizado por el Prof. Jorge Cardona Lloréns), en DIEZ DE VELASCO, *Las Organizaciones Internacionales*, Tecnos, 16ª ed., Tecnos, 2010, pp. 151-169, véase p. 151.

109 Carta, art. 24.1.

110 Carta, art. 1.1.

111 Resolución de la AG de 3 de abril de 2006: Consejo de Derechos humanos. A/RES/60/25.1

3.1. El Consejo de Seguridad y la Asamblea General

Siendo un órgano en el que diez de sus quince miembros no tienen carácter permanente, Ucrania, como miembro del grupo regional “Estados de Europa oriental”, ha sido elegida para ocupar tal posición en varias ocasiones¹¹². Además, el CS se abre a la participación en la discusión sin derecho a voto de los miembros de la organización que no integran el órgano cuando sus intereses se vean afectados de manera especial, o sean parte de una controversia que esté considerando el CS¹¹³. Por tanto, es un órgano que a Ucrania no le resulta ajeno y en el que puede participar en caso necesario. Así sucedió antes de la invasión de 2022 cuando Ucrania se dirigió al CS para denunciar actuaciones rusas que suponían una vulneración de su integridad territorial. En 1993, resolviéndose la situación rápidamente; y en 2014, quedando abierta. Y es que, aunque el CS es un foro político privilegiado para presentar estos asuntos, no lo es necesariamente para ofrecer una solución. La composición del CS asegura una representatividad internacional de alto nivel en atención a quienes lo componen, y un intercambio muy directo debido a su número restringido. Además, salvo en las sesiones a puerta cerrada, las actas taquigráficas que recogen las intervenciones son de fácil acceso, publicándose en los seis idiomas oficiales de la organización¹¹⁴. Sin embargo, los miembros permanentes tienen derecho de veto¹¹⁵, y Rusia ha hecho uso de él en varias ocasiones en relación con Ucrania.

En 1993 la situación la provocó la aprobación de un decreto del Soviet Supremo de la Federación de Rusia el 9 de julio de 1993 relativo a la ciudad ucraniana de Sebastopol, que hizo que Ucrania se dirigiese rápidamente al CS¹¹⁶. Puesto que el decreto reclamaba como rusa una ciudad ucraniana, disponiendo además una serie de acciones para garantizar que así fuese¹¹⁷, Ucrania denunció su pro-

112 Tal y como se informa en la página web de la ONU, Ucrania fue miembro del CS en: 1948-1949, 1984-1985, 2000-2001, 2016-2017. Respecto al período previo a la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), procede recordar la particular situación de Ucrania y Bielorrusia. Aunque ambas formaban parte de la URSS, fueron miembros originarios —como la URSS— de la ONU. <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/countries-elected-members>

113 Carta, arts. 31 y 32. Reglamento del CS, arts. 37-38.

114 Reglamento provisional del CS. Capítulo IX: Publicidad de las sesiones, Actas (arts. 48-57).

115 Sobre la votación en el CS, art. 27 de la Carta. La propia organización ofrece información sobre todas las ocasiones en que un miembro permanente ha hecho uso del derecho de veto: <https://research.un.org/es/docs/sc/quick>

116 Cartas del representante de Ucrania ante la ONU dirigidas al presidente del CS: Carta de 13 de julio de 1993 (S/26075) y carta de 16 de julio de 1993 (S/26100).

117 “El decreto del Parlamento ruso reclama ‘condición jurídica federal rusa para la ciudad de Sebastopol dentro de las fronteras administrativas y territoriales del distrito de la ciudad de diciembre de 1991’ y encomienda al Consejo de Ministros —el Gobierno de la Federación de Rusia— la tarea de ‘preparar un programa estatal para garantizar la condición

mulgación como una violación del derecho internacional. Entre otras afirmaciones, calificó el decreto como “un descarado ataque a la inviolabilidad territorial de Ucrania”, “una injerencia en sus asuntos internos y externos”, y una “violación flagrante” de las obligaciones resultantes del Tratado entre Ucrania y la Federación de Rusia de 19 de noviembre de 1990” cuyo artículo 6 dispone que “las Altas Partes Contratantes reconocen y honran la integridad territorial” de Ucrania y Rusia¹¹⁸. Por su parte, el representante ruso ante la ONU remitió al CS el texto de una declaración del Ministerio ruso de Asuntos Exteriores que, según afirmaba, había sido realizada justo después de la promulgación del decreto¹¹⁹. Aunque en esta declaración el gobierno ruso no deja pasar la ocasión para señalar la necesidad de una solución política que tenga en cuenta a los “diversos grupos de población”, cabe suponer que de Crimea¹²⁰, el gobierno ruso se desmarca tajantemente del decreto y rechaza que tenga consecuencias prácticas¹²¹. Por ello, tras reiterar ambos Estados la misma posición en el marco de la correspondiente sesión del CS, la situación se da por resuelta¹²². Al hacerlo, el CS es muy claro al reafirmar su compromiso con la integridad territorial de Ucrania¹²³.

jurídica de la ciudad de Sebastopol dando instrucciones pertinentes a los ministerios y organismos de Rusia’ (...) Al Comité de Legislación constitucional del Soviet Supremo de la Federación de Rusia se le encomienda la ‘preparación de una ley de la Federación de Rusia sobre la manera de definir en la Constitución de la Federación de Rusia la condición jurídica federal de la ciudad de Sebastopol’ (...). Carta de 16 de julio de 1993, *cit.*

118 *Ibid.*

119 Carta del representante de Rusia ante la ONU dirigida al presidente del CS: Carta de 19 de julio de 1993 (S/26109). En ella se indica que la declaración del Ministro de Relaciones Exteriores de Rusia fue hecha el 11 de julio de 1993.

120 “(...) Sin desestimar las consecuencias negativas de las decisiones administrativas del Gobierno de la ex URS sobre cuestiones territoriales [suponemos que se refiere a la transferencia de la región de Crimea, de Rusia a Ucrania, en 1954], cabe subrayar una vez más que todo problema, por complicado que sea, sólo puede resolverse en el marco de un diálogo político en que se tengan en cuenta las opiniones y los intereses de los diversos grupos de población, y respetándose estrictamente los tratados y acuerdos concertados con la parte ucraniana, así como (...).” *Ibid.*

121 “(...) Anexo: Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores [de Rusia]. La adopción por el Soviet Supremo de la Federación de Rusia, el 9 de julio de 1993, del decreto “Estatuto de la ciudad de Sebastopol” se aparta de la línea política del Presidente y del Gobierno de la Federación de Rusia para realizar los intereses de Rusia respecto de la Flota del Mar Negro y de la existencia de bases de la Marina de la Federación de Rusia en territorio ucranio, en Crimea y Sebastopol. La mencionada acción, por su carácter emocional y declarativo, no está encaminada en absoluto al logro de soluciones reales, no hace sino dificultarlas y complica una situación ya de por sí compleja (...).” *Ibid.*

122 Sesión del 20 de julio de 1993, S/PV.3256.

123 Declaración del Presidente del CS de 20 de julio de 1993, S/26118: “(...) El Consejo de Seguridad reafirma a este respecto su compromiso con la integridad territorial de Ucrania, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad recuerda que, en el Tratado entre la Federación de Rusia y Ucrania firmado en Kiev el 19

Creemos que vale la pena recordar este episodio por dos razones. En primer lugar, como reverso de la estrategia que Rusia seguiría años después: mientras en 1993 el Soviet Supremo reivindicó directamente como ruso un territorio ucraniano, veinte (2014) y treinta (2022) años después, como ya vimos, Rusia evita esa estrategia. En segundo lugar porque, siendo entonces el contexto político europeo muy diferente al que precipitó los acontecimientos de 2014, Rusia ya apunta ante el CS el problema de las minorías.

En 2014, y desde entonces, el desarrollo ha sido completamente diferente al de 1993. No vamos a detenernos en el detalle de todas las sesiones celebradas por el CS a solicitud de Ucrania o de Rusia. Los principales argumentos presentados por Rusia ya han sido expuestos anteriormente. Ahora queremos destacar las cuatro ocasiones en que Rusia ha hecho uso de su derecho de veto en relación con Ucrania, siempre con la abstención de China —sola o con otros Estados— que en general justifica su posición en el deseo de evitar un empeoramiento de la situación y su apuesta por la vía diplomática¹²⁴. El primer veto ruso fue el 15 de marzo de 2014¹²⁵, en relación con el proyecto de resolución que declaraba la ilegalidad del referéndum sobre el estatuto de Crimea. En segundo lugar, el 29 de julio de 2015¹²⁶, para impedir la constitución del denominado Tribunal Penal Internacional para el Vuelo MH17 de Malaysia Airlines¹²⁷. No nos detendremos porque nos aleja del hilo conductor, pero merece ser nombrado por la probable implicación rusa en el suministro armamentístico a los rebeldes responsables. El

de noviembre de 1990, las Altas Partes contratantes se comprometieron a respetar la integridad territorial de cada una de ellas dentro de las fronteras existentes. El decreto del Soviet Supremo de la Federación de Rusia es incompatible con dicho compromiso, así como con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, y carece de valor (...)."

124 Reproducimos parte de la intervención china en la sesión de 30 de septiembre de 2022 (S/PV.9143, p. 6): "(...) la crisis actual en Ucrania es el resultado de la acumulación y la interacción de diversos conflictos y tensiones durante un largo período de tiempo. Los hechos han demostrado que el aislamiento político, las sanciones y las presiones, el avivamiento de las tensiones y el enfrentamiento entre bloques no traerán la paz. Al contrario, solo empeorarán la situación y harán que la cuestión sea más complicada e intratable. China exhorta a todas las partes interesadas a que actúen con moderación, se abstengan de adoptar medidas que agraven las tensiones y dejen margen para una solución lograda a través de negociaciones diplomáticas (...)."

125 Sesión del CS de 15 de marzo de 2014 (acta: S/PV.7138). Proyecto de resolución: S/2014/189. Abstención de China.

126 Sesión del CS de 29 de julio de 2015 (acta: S/PV.7498). Proyecto de resolución: S/2015/562. Abstención de China, Venezuela y Angola

127 El 17 de julio de 2014 un avión de la aerolínea Malaysia Airlines procedente de Ámsterdam (Holanda) y con destino Kuala Lumpur (Malasia) —vuelo MH17— fue derribado a su paso por Donetsk (Ucrania). Fallecieron 298 personas.

asunto siguió ante la justicia holandesa¹²⁸. En tercer lugar, el 25 de febrero de 2022¹²⁹, en relación con “la agresión cometida por la Federación de Rusia contra Ucrania” y la decisión rusa “relativa al estatuto de determinadas zonas de las regiones ucranianas de Donetsk y Luhansk”. En cuarto lugar, el 30 de septiembre de 2022¹³⁰, especialmente referido a los referendos celebrados en las regiones ucranianas de Luhansk, Donetsk, Khersón y Zaporizhzhia y los ilícitos de Rusia al respecto, pero con una alusión a la invasión militar rusa de Ucrania. La parálisis del CS por el veto ruso dio paso a la AG

Por su parte la AG también ha adoptado una serie de resoluciones desde 2014. En 2014, la imposibilidad de aprobar una resolución del CS referido a la situación de Crimea llevó a que la AG se ocupara del tema. Se aprobó así una resolución muy clara de afirmación de la integridad territorial ucraniana¹³¹, pero que no contó con un apoyo unánime¹³². Desde 2016 y 2017 se aprobaron resoluciones sobre la militarización de Crimea¹³³ y la situación de los derechos humanos¹³⁴, respectivamente.

-
- 128 En cumplimiento de lo establecido —anexo 13 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional y directrices de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)— se llevó a cabo una investigación. El Estado donde ocurrió el suceso (Ucrania) transfirió la investigación a Holanda. La iniciativa del CS para crear un Tribunal Penal Internacional, como acabamos de destacar, no salió adelante. La investigación criminal que llevó a cabo el equipo de investigación conjunto (Holanda, Australia, Malasia, Bélgica, Ucrania) fue la base para el proceso judicial ante la justicia holandesa. Finalmente, mediante sentencia de 17 de noviembre de 2022 se condenó a tres personas (dos personas de nacionalidad rusa y una ucraniana) a cadena perpetua y se absolvió a una persona. Véase <https://www.prosecutionservice.nl/topics/mh17-plane-crash/criminal-investigation-jit-mh17>. El equipo conjunto de investigación concluyó que había fuertes indicios de la implicación rusa: <https://www.politie.nl/en/news/2023/february/08/jit-mh17-strong-indications-that-russian-president-decided-on-supplying-buk.html>.
- 129 Sesión del CS de 25 de febrero de 2022 (S/PV.8979). Proyecto de resolución S/2022/155. Abstención de China, India y Emiratos Árabes Unidos.
- 130 Sesión del CS de 30 de septiembre de 2022 (S/PV.9143). Proyecto de resolución S/2022/720. Abstención de China, Brasil, Gabón e India.
- 131 Resolución de la AG de 27 de marzo de 2014: Integridad territorial de Ucrania. Resolución: A/RES/68/262. Acta: A/68/PV.80
- 132 Resultado de la votación: 100 a favor, 11 en contra, 58 abstenciones. Nuevamente, China figura entre las abstenciones.
- 133 Resoluciones de la AG de 19 de diciembre de 2016 (A/RES/71/205), de 17 de diciembre de 2018 (A/RES/73/194), de 9 de diciembre de 2019 (A/RES/74/17), de 7 de diciembre de 2020 (A/RES/75/29), de 9 de diciembre de 2021 (A/RES/76/70): Problema de la militarización de la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol (Ucrania), así como partes del mar Negro y el mar de Azov.
- 134 Resoluciones de la AG de 19 de diciembre de 2017 (A/RES/72/190) de 22 de diciembre de 2018 (A/RES/73/263), de 18 de diciembre de 2019 (A/RES/74/168), de 16 de diciembre de 2020 (A/RES/75/192), de 10 de enero de 2022 (A/RES/76/179), de

Y en 2022 en el marco del 11º Periodo de extraordinario de sesiones de emergencia se han adoptado cinco resoluciones¹³⁵ en las que, entre otras cosas, se califica la invasión como un acto de agresión, y, haciendo uso de la previsión referida a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, se suspende a Rusia de sus derechos como miembro del Consejo de Derechos humanos. Esto último, a raíz de la resolución del Consejo de Derechos humanos en la que se mostraba gran preocupación.

3.2. Consejo de Derechos Humanos, ACNUDH y la Corte Internacional de Justicia

El Consejo de Derechos humanos adopta una serie de resoluciones referidas a la situación en Ucrania¹³⁶. Merece destacarse la que adopta tras la invasión decidiendo el establecimiento con carácter urgente de una comisión internacional independiente de investigación, informe que efectivamente presentó en marzo de 2023¹³⁷ y en el que da cuenta de graves violaciones cometidas por las autoridades rusas, pero también algunas violaciones cometidas por las fuerzas armadas.

El ACNUDH, funcionario responsable de los derechos humanos que rinde cuentas ante el SG, también se está ocupando¹³⁸. Así, el informe referido a la detención de civiles en el contexto del ataque armado ruso¹³⁹.

15 de diciembre de 2022 (A/RES/77/229): Situación de los derechos humanos en el territorio ocupado temporalmente de la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol (Ucrania).

135 Resolución de la AG de 2 de marzo de 2022: Agresión contra Ucrania (A/RES/ES-11/1); Resolución de la AG de 24 de marzo de 2022: Consecuencias humanitarias de la agresión contra Ucrania (A/RES/ES-11/2); Resolución de la AG de 7 de abril de 2022: Suspensión de los derechos de la Federación de Rusia a formar parte del Consejo de Derechos Humanos (A/RES/ES-11/3); Resolución de la AG de 12 de octubre de 2022: Integridad territorial de Ucrania: defensa de los principios de la Carta de las Naciones Unidas (A/RES/ES-11/4); Resolución de la AG de 14 de noviembre de 2022: Promoción de vías de recurso y reparaciones por la agresión contra Ucrania (A/RES/ES-11/3). Véase información completa en: <https://www.un.org/es/ga/sessions/emergency11th.shtml>

136 Véase la Resolución del Consejo de Derechos humanos de 14 de julio de 2023: Cooperación con Ucrania y asistencia a este país en la esfera de los Derechos humanos; A//HRC//RES/53/30. En ella se citan las anteriores.

137 Comisión internacional independiente de investigación sobre Ucrania: <https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/hrc/iic/hr-ukraine/index>

138 Véase: <https://www.ohchr.org/es/countries/ukraine>

139 Detention of civilians in the context of the armed attack by the Russian Federation against Ukraine, 24 February 2022-23 May 2023. Informe de 27 de junio de 2023, véase en <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/detention-civilians-context-armed-attack-russian-federation-against>

La Corte Internacional de Justicia (CIJ) es el tribunal de la ONU y ante él Ucrania ha presentado dos recursos contra Rusia, todavía pendientes. Uno es el referido a la aplicación del *Convenio* Internacional para la Represión de la Financiación del *Terrorismo* y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Y el otro recurso, en el que intervienen 32 Estados, es el referido a la *Convención* para la prevención y la sanción del delito de genocidio.

Por último, un comentario en relación con la CIJ. Sin considerar el periodo entre 1967 y 1985, en el que la CIJ no contó con un juez de nacionalidad china debido al problema de reconocimiento del gobierno chino, hasta 2018 siempre ha habido jueces de las nacionalidades de los cinco miembros permanentes. Se consideraba como una “regla no escrita”. Pero en las elecciones de 2017 y 2023 los candidatos de nacionalidad británica y rusa, respectivamente, no fueron elegidos. En ambos casos se trataba de una reelección, pero eso es algo habitual. Siendo necesarios un mínimo de 97 votos de la AG y de 8 votos del CS¹⁴⁰, en 2017 el candidato de nacionalidad británica no obtuvo la mayoría requerida en la AG, retirando finalmente su candidatura¹⁴¹. Y en 2023 el candidato de nacionalidad rusa no los alcanzó ni en la AG¹⁴² ni en el CS¹⁴³. Además de dar fuerza a la idea de una tendencia que desafía la regla no escrita de la representación de los miembros permanentes, lo sucedido en 2023 presenta una novedad: la probable falta

140 “(...) 9. Se considerará electas a las personas que obtengan una mayoría absoluta de votos en la Asamblea General y en el Consejo de Seguridad (Artículo 10, párrafo 1, del Estatuto). 10. La práctica invariable de las Naciones Unidas ha sido interpretar las palabras “mayoría absoluta” en el sentido de mayoría de todos los electores, independientemente de que voten o no voten o se les permita o no votar. Los electores en la Asamblea General serán los 193 Estados Miembros. En consecuencia, a la fecha del presente memorando, la mayoría absoluta de la Asamblea a efectos de la presente elección es de 97 votos. 11. La mayoría absoluta del Consejo de Seguridad es de ocho votos, sin distinción alguna entre miembros permanentes y miembros no permanentes del Consejo (Artículo 10, párrafo 2, del Estatuto). (...)”. Memorando del SG: Elección de miembros de la Corte Internacional de Justicia (A/78/97-S/2023/445; disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/4015661>).

141 House of Commons, Foreign Affairs Committee: “2017 elections to the International Court of Justice”, publicado el 28 de febrero de 2018, véanse pp. 5-6. Disponible en <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfaff/860/860.pdf>

142 En la votación en la AG el candidato de nacionalidad rusa alcanzó 77 votos de 193. Pueden consultarse los resultados en el Comunicado de prensa de la AG de 9 de noviembre de 2023, ref. GA/12559, disponible en: <https://press.un.org/en/2023/ga12559.doc.htm>

143 Los resultados del candidato de nacionalidad rusa en la votación en el CS fueron entre 5 y 6 votos, de 15. Consiguió 6 votos en las votaciones primera, tercera y cuarta. Y 5 votos en la segunda y la quinta. El resultado de las votaciones puede consultarse en el Comunicado de prensa del CS de 9 de noviembre de 2023, ref. SC/15485, disponible en: <https://press.un.org/en/2023/sc15485.doc.htm>

de apoyo por parte de otros miembros permanentes. El voto en ambos órganos es secreto pero todo parece indicar que algunos miembros permanentes pueden no haber apoyado al candidato de nacionalidad rusa. Además del voto favorable de Rusia, el de China es más que probable, pero no el de los tres restantes. Que EEUU, Francia y/o Reino Unido no lo hayan respaldado es numéricamente posible y políticamente probable¹⁴⁴. Frente a la suspensión como miembro del Consejo de Derechos humanos, esto es una manifestación de sanción social¹⁴⁵

4. POSICIONAMIENTO DE LOS ESTADOS EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE COOPERACIÓN POLAR

A finales del siglo XIX y principios del XX, Europa se interesó por los dos grandes espacios terrestres que quedaban por explorar: Ártico y Antártida. Territorios que, dadas sus condiciones climáticas, se encontraban mayoritariamente deshabitados¹⁴⁶. En esta aventura Europa fue la gran protagonista pero no la única puesto que América y, en menor medida Oceanía, también participaron¹⁴⁷. Junto a la inquietud científica y espíritu aventurero que caracterizaban estas expediciones polares, pronto se mostró, también, un interés por la adquisición territorial¹⁴⁸. En este sentido, las mismas dificultades de accesibilidad y habitabilidad —tanto de la Antártida, como de los territorios árticos entonces no sujetos a soberanía nacional¹⁴⁹— que habían mantenido estas tierras aisladas y deshabitadas, fueron

144 La AG cuenta con 193 representantes y el CS sólo 15, de modo que es más fácil hacer conjeturas acerca de la posición de estos tres Estados en el CS. En ninguna de las cinco votaciones del CS hubo abstenciones, y sólo en la última hubo un voto inválido. Además de los 5 MP, los otros 10 Estados que integran el CS eran: Albania, Brasil, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, Gabón, Ghana, Japón, Malta, Mozambique, Suiza. Puesto que el candidato de nacionalidad rusa obtuvo 5-6 votos, el apoyo de los 5 MP en todas las votaciones del CS supondría, por ejemplo, que Brasil no lo hubiese apoyado.

145 GARZÓN CLARIANA, Gregorio, "Procedimientos de aplicación de las normas internacionales: Aplicación Forzosa: procedimientos descentralizados e institucionalizados", en DIEZ DE VELASCO, Manuel, *Instituciones de Derecho internacional público*, Tecnos, 18ª ed., 2013, pp. 1045-1064, véanse pp. 1056-1061

146 La delimitación de las zonas polares —y muy especialmente del Ártico— varía según el criterio. Pero en todo caso, por lo que se refiere al Ártico meridional, existe población desde hace miles de años.

147 América por la actuación de: Canadá y Estados Unidos en el Ártico; Chile y Argentina en la Antártida. Oceanía por la actuación de Australia respecto a la Antártida.

148 Sobre los modos de adquisición del título de soberanía sobre el territorio puede consultarse, entre otros, DÍEZ DE VELASCO, Manuel, *Instituciones...*, cit., pp. 427-433.

149 Estaban sujetos a soberanía estatal territorios árticos pertenecientes a: Estados Unidos (nos referimos a Alaska, vendida por Rusia en 1867), Canadá, Noruega (independiente de Suecia desde 1905), Suecia, Finlandia (independiente de Rusia desde 1917) y Rusia.

tenidas en cuenta para flexibilizar los requisitos de adquisición territorial (cumplimiento más laxo del requisito de ocupación efectiva en relación con el título de ocupación)¹⁵⁰ pero no para justificar una reformulación, como pretendieron algunos Estados (teoría de los sectores basada en el principio de la contigüidad)¹⁵¹. No obstante, aunque estas nuevas fórmulas no han sido admitidas por el Derecho internacional general, sí han jugado un papel en la adquisición de determinados territorios árticos¹⁵², y continúan en la base de las reivindicaciones territoriales antárticas.

En términos de soberanía territorial, el Ártico no constituye una excepción. La existencia de ciertas situaciones no resueltas, como la referida al Archipiélago de Svalbard¹⁵³ o la delimitación de espacios marítimos¹⁵⁴, no difiere desde un punto de vista jurídico de las que pueden existir en otras regiones del planeta. La situación jurídica de la Antártida, en cambio, es singular. Aunque su clima extremo permite establecer importantes similitudes con el Ártico a efectos científicos, jurídicamente es una región única donde las reivindicaciones territoriales están

Y si consideramos el Ártico en un sentido no restrictivo, también Islandia (independiente de Dinamarca desde 1944).

- 150 En el asunto del Estatuto legal Groenlandia Oriental (Dinamarca c. Noruega) la entonces Corte permanente de Justicia Internacional tuvo en cuenta el carácter ártico del territorio para reconocer la soberanía danesa más allá del área colonizada. Sentencia de 5 de abril de 1933, *vid.* pp. 50-51; puede consultarse (texto en francés e inglés) en el sitio web de la CIJ.
- 151 Puede consultarse, entre otros, HYDE, Charles Cheney: "Acquisition of Sovereignty over Polar Areas", *Iowa Law Review*, vol. 19, 1933-1934, pp. 286-294.
- 152 Nos referimos a Canadá y Rusia, que se valieron de la teoría de los sectores para reclamar y ocupar islas árticas que, finalmente, puede entenderse que han adquirido mediante el título de ocupación. Sobre esta cuestión puede consultarse, CINELLI, Claudia, *El Ártico ante el derecho del mar contemporáneo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012; véanse pp. 95-104.
- 153 Controversia sobre el ámbito geográfico de aplicación del Tratado de París (1920, en vigor en 1925) por el que se reconoce la soberanía de Noruega sobre el archipiélago de Svalbard, pero sujeta a una serie de condiciones establecidas en el propio Tratado. Sobre esta cuestión puede consultarse, entre otros, CHURCHILL Robin, ULFSTEIN, Geir, "The Disputed Maritime Zones around Svalbard", en *Changes in the Arctic environment and the Law of the sea*, Brill, 2010, pp. 551-593. Y sobre la posición que mantiene la UE en relación costa controversia, la hemos trabajado en SOBRIDO PRIETO, Marta, "The Position of the European Union on the Svalbard Waters", en CONDE, Elena, IGLESIAS, Sara (coord.), *Global Challenges in the Arctic Region Sovereignty Environment and Geopolitical Balance*, Ed. Ashgate, 2016, pp. 75-106.
- 154 La delimitación de las aguas y plataformas continentales árticas tienen como marco jurídico el Derecho internacional del mar, lo que ocurre es que las condiciones árticas dificultan la delimitación de las plataformas continentales, de gran importancia por la existencia de hidrocarburos.

“congeladas” en virtud del Tratado Antártico (TA)¹⁵⁵; las reivindicaciones realizadas hasta ese momento¹⁵⁶, y las futuras (de los signatarios y futuros adherentes).

El Ártico es un espacio de contornos variables dependiendo del asunto a tratar (fauna, flora, desarrollo humano, navegación, pesca...) y ligado a esa delimitación va el reconocimiento de los actores —Estados, organizaciones internacionales e incluso foros intergubernamentales— que podrían identificarse como árticos. Institucionalmente el principal foro regional es el Consejo Ártico, que reúne a los ocho Estados árticos y que no ha impedido la afirmación autónoma de sus miembros ribereños del Océano central ártico, los denominados Cinco árticos (A5). En ambas configuraciones, Consejo Ártico y A5, confluyen Rusia y estados occidentales. Por su parte, la Antártida tampoco tiene una única delimitación, pero la principal referencia la constituye el ámbito de aplicación espacial del TA (región al sur de la latitud sur 60°)¹⁵⁷. Y la reunión anual de las partes del tratado, la llamada Reunión Consultiva del Tratado Antártico (RCTA), es el foro de referencia. Frente al carácter cerrado del marco de cooperación ártico, que se abre con la figura de observador pero sólo otorga membresía a los Estados regionales, el antártico se presenta en principio como un sistema abierto pero lo cierto es que la participación en la toma de decisiones está fuertemente condicionada por elementos económicos y políticos. De ahí que algunos autores hablen de “oligarquía” o “aristocracia” polar¹⁵⁸. Rusia forma parte de ambas.

Sin seguir un orden cronológico, puesto que el Consejo ártico es posterior, consideramos conveniente abordarlo en primer lugar por contener algunas claves que a estos efectos facilitan la comprensión de la cooperación antártica.

4.1. El Consejo Ártico y los A5

Desde un punto de vista jurídico internacional, la principal singularidad ártica es la existencia de agua marina helada, de ahí que la especificidad ártica que plan-

155 En la página web de la Secretaría del TA puede consultarse el texto el TA; la versión original escaneada, y un texto con capacidad de búsqueda (<https://www.ats.aq/e/antarctic treaty.html>).

156 “Entre los signatarios del Tratado hay siete países (Argentina, Australia, Chile, Francia, Noruega, Nueva Zelanda y el Reino Unido) con reclamos territoriales, que en algunos casos coinciden en parte. Otros países no reconocen ningún reclamo. Estados Unidos y Rusia consideran que tienen “fundamentos para reclamar”. Todas estas posiciones están explícitamente previstas en el Artículo IV [del TA], que mantiene el statu quo (...).” <https://www.ats.aq/s/antarctic treaty.html>

157 TA, art. VI.

158 ALCAIDE FERNANDEZ, Joaquín, “Espacios polares y Derecho internacional”, en SOBRI-DO PRIETO, Marta (coord.), *Espacios polares y cambio climático: desafíos jurídico-internacionales*, 2017, pp. 49-70.

tea retos jurídicos se refiere, fundamentalmente, a los espacios marinos (régimen jurídico de los espacios marinos congelados adyacentes a las costas, especiales competencias de los Estados costeros en las aguas cubiertas de hielo, régimen jurídico de las islas de hielo). El progresivo derretimiento de estas masas heladas como consecuencia del cambio climático mitiga esta singularidad pero, a su vez, plantea nuevos retos referidos principalmente a la navegación y a la conservación y explotación de los recursos vivos y no vivos.

El Ártico es un espacio —terrestre, marino, aéreo— sujeto principalmente a la soberanía y jurisdicción nacional de ocho Estados: Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Noruega, Rusia, Suecia. En la medida en que no lo está —espacio marino más allá de la jurisdicción nacional— se le aplica el régimen general de alta mar y de la Zona¹⁵⁹. Es el Océano central ártico (OCA), de extensión equivalente a la del Mar Mediterráneo y rodeado de aguas bajo jurisdicción nacional de los A5.

Durante la guerra fría el Ártico fue un espacio sensible que planteaba problemas de seguridad, fundamentalmente como espacio aéreo para el potencial lanzamiento de misiles entre EEUU y la URSS. Pero iniciada la distensión internacional enseguida pasó a ser una “zona de paz”¹⁶⁰. Y aunque pronto tuvo que encarar los desafíos del cambio climático¹⁶¹, este desafío alimentó la cooperación regional¹⁶². Sin poder detenernos ahora en la evolución de esta cooperación¹⁶³, creemos que puede ser interesante ver en qué medida tuvieron repercusión los

159 Alta mar: “partes del mar no incluidas en la zona económica exclusiva, en el mar territorial o en las aguas interiores de un Estado, ni en las aguas archipelágicas de un Estado archipelágico (...)”; Convemar, art. 1.1.1.): “Por “Zona” se entiende los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional”.

160 Se suele tomar como referencia el discurso del entonces secretario general del Partido Comunista de la URSS, Mikhail Gorbachev, en la ciudad rusa de Murmansk el 1 de octubre de 1987. Partiendo de una situación de cambio a nivel internacional, identifica el Ártico como un lugar estratégico que debería ser un espacio de paz abierto a la cooperación económica, científica y medioambiental. Puede consultarse el texto íntegro (en inglés): https://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf

161 En sentido, la profesora Manero apuntaba fundamentalmente la delimitación marítima y la protección medioambiental. MANERO SALVADOR, Ana, *El deshielo del Ártico. Retos para el derecho internacional*, Aranzadi, 2011.

162 Como señalaba la profesora Conde, “(...) Debido al proceso de cambio climático, que puede dejar la región del Ártico libre de hielo en los próximos años, ésta ha ganado un interés político, económico y estratégico de primer orden. El Ártico, sin embargo, no es un nuevo espacio de confrontación mundial, sino más bien una región en la que prima la cooperación (...). CONDE PEREZ, Elena, “Geopolítica...”, *cit.*, p. 99.

163 Al respecto, puede consultarse SÁNCHEZ RAMOS, Belén, “La institucionalización de la cooperación en el Ártico: una mirada al Consejo Ártico”, en SOBRIDO PRIETO, Marta (coord.), *Espacios...*, *cit.*, 139-166.

ya citados acontecimientos de 2008 (Georgia) y 2014 (Ucrania), eligiendo para ello tres acontecimientos de la cooperación ártica que se dieron precisamente en esas fechas.

En primer lugar, la declaración de Ilulissat. En los primeros años del nuevo siglo, la preocupación por la conservación del excepcional valor medioambiental del Ártico propició algunas propuestas académicas¹⁶⁴ y políticas¹⁶⁵ de adoptar un tratado general similar al Tratado Antártico. Esta posibilidad fue firmemente descartada por los A5 (Estados Unidos, Canadá, Dinamarca, Noruega, y Rusia), que dejaron clara su posición en la denominada Declaración de Ilulissat de 29 de mayo de 2008¹⁶⁶ en la que rechazan la necesidad de desarrollar un nuevo marco jurídico general para el Ártico alegando que el marco jurídico internacional existente —muy especialmente el derecho del mar— también se aplica en el Ártico. Invocando su “posición única” derivada de su condición de Estados ribereños, los A5 afirman que los nuevos retos se pueden abordar con un fortalecimiento y desarrollo del marco ya existente. De este modo, Rusia hacía piña con EEUU y otros países occidentales (Canadá, Dinamarca, Noruega) para afirmar una posición en la que dejaban fuera incluso a los otros tres Estados árticos: Islandia, manifiestamente disconforme con esta exclusión¹⁶⁷, y Suecia y Finlandia¹⁶⁸. Pues bien,

164 En abril de 2008, el profesor Koivurova publicó un trabajo en el que revisaba distintas propuestas realizadas. Tras recordar que una parte de la doctrina no parecía creer probable, aconsejable o necesaria la formalización de la cooperación ártica, este autor explicaba cómo otros autores y organizaciones se habían fijado en el modelo antártico como referente hacia el que podía evolucionar la cooperación ártica. TIMO KOIVUROVA, Timo, “Alternatives for an Arctic Treaty. Evaluation and a New Proposal”, *Review of European Community and International Environmental Law*, 2008, vol.17, núm. 1, pp. 14-26.

165 Por ejemplo, Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de octubre de 2008, sobre la gobernanza del Ártico, DO C 9 E, de 15 de enero de 2010, pp. 41-43, véase punto 15.

166 Reunidos en Ilulissat (Groenlandia) los días 27-29 de mayo de 2008 a invitación del presidente danés en la denominada “Arctic Ocean Conference”, los cinco Estados ribereños del océano central ártico acordaron esta declaración, de fecha 28 de mayo. Puede consultarse el texto en: <https://arcticportal.org/images/stories/pdf/Ilulissat-declaration.pdf>.

167 Puede consultarse la resolución aprobada el 28 de marzo de 2011 por el Parlamento islandés (Althingi) sobre la política ártica de Islandia; el texto en inglés («A Parliamentary Resolution on Iceland's Arctic Policy») disponible en: <https://www.government.is/media/utanrikisraduneyti-media/media/nordurlandaskrifstofa/A-Parliamentary-Resolution-on-ICE-Arctic-Policy-approved-by-Althingi.pdf>. En dicha resolución se alega que la condición de Islandia como Estado ribereño ártico tienen un fundamento jurídico, económico y geográfico, y se insiste especialmente en el hecho de que la zona septentrional de la zona económica exclusiva islandesa se sitúa en el Ártico.

168 Sobre la relación entre los A5 y el Consejo Ártico, con una visión bastante positiva acerca de la misma, KUERSTEN, Andreas, “The Arctic Five Versus the Arctic Council», *Arctic Yearbook* 2016, 2016, pp. 389-395. Y una visión crítica de los A5, fundamentalmente por la exclusión de Islandia, NIELSSON, Egill Thor, MAGNUSSON, Bjarni Már, “The Arctic Five Strike Again”, *The Arctic Journal*, de 30 de julio de 2015.

procede recordar ahora que unos meses antes de la Declaración de Ilulissat (mayo 2008), se produjo la Declaración unilateral de independencia de Kosovo (febrero) y la Declaración de Budapest de la OTAN que abrió la perspectiva de adhesión para Ucrania y Georgia (abril). Y unos meses después, a principios de agosto, se desencadenó el conflicto entre Georgia y Rusia. Y, como ya hemos visto, todo ello provocó en el CS un duro debate de Rusia con, entre otros, EEUU¹⁶⁹.

En segundo lugar, la negativa del Consejo Ártico a la admisión de la UE como observadora¹⁷⁰. El Consejo Ártico se constituyó como un foro intergubernamental de alto nivel¹⁷¹ y a pesar de su posterior evolución jurídicamente continua sin ser propiamente una organización internacional, aunque a ciertos efectos puede verse como tal¹⁷². Por ejemplo, cuenta con miembros (los ocho Estados árticos) y con observadores. La UE solicitó ser observadora del Consejo Ártico en 2008, pero hasta el momento no se le ha admitido. Primero debido al malestar canadiense ante una regulación europea de 2009 relativa a los productos derivados de las focas, que no se resolvió hasta 2014. Y después por el veto ruso, como reacción a las sanciones impuestas en conexión con la crisis de Ucrania. En realidad, otros Estados árticos —incluido EEUU¹⁷³— también participaban en estas sancio-

169 En 2008, ningún otro Estado ártico era miembro del CS.

170 SOBRIDO PRIETO, Marta, "La Unión Europea como sujeto jurídico internacional singular en la gobernanza ártica", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2017, núm. 57, pp. 473-516. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.57.03>.

171 En sentido, sobre el propósito de EEUU de no optar por estructuras de cooperación informales, véase BLOOM, Evan T.: "Establishment of the Arctic Council", *The American Journal of International Law*, Vol. 93, nº 3, 1999, pp. 712-722. También disponible en <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/212368.pdf>

172 La profesora Campins la califica de "organización de soft law". CAMPINS ERITJA, Mar, "The European Union and the North: Towards the Development of an Arctic Policy?", *Ocean Yearbook*, vol. 27, 2013, pp. 459-485, véase p. 481. Y la profesora Conde identifica los pasos que se han dado para una eventual conversión en organización internacional: CONDE PEREZ, Elena, "Geopolítica del Ártico el derecho internacional ante los retos del cambio climático en la región", *Cursos de Derecho internacional y Relaciones internacionales de Vitoria Gasteiz* 2014, pp. 99-160. <https://www.ehu.es/documents/10067636/10825000/2014-Elena-Conde-Perez.pdf/0169515c-c683-a2e6-9adc-f609670a9889>

173 Intervención de EEUU en el CS el 19 de marzo de 2014, "Los Estados Unidos rechazan la intervención militar de Rusia y su usurpación del territorio de Crimea. Esas acciones violan una vez más la soberanía y la integridad territorial de Ucrania, los propios acuerdos vinculantes de Rusia, el derecho internacional, la voluntad expresa de la mayoría de los miembros del Consejo y la letra y el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas. Hace dos días, el Presidente Obama y otros dirigentes mundiales impusieron sanciones en respuesta al flagrante irrespeto de la opinión mundial y de los derechos de Ucrania. Estamos dispuestos a adoptar nuevas medidas de continuar la agresión o las provocaciones rusa (...)" S/PV.7144, p. 10. En 2014 los únicos Estados árticos en el CS eran Rusia y EEUU.

nes, que tenían consecuencias económicas para el Ártico al limitar el acceso de Rusia a la tecnología marina provocando incluso la suspensión de perforaciones de petróleo y gas en aguas árticas rusas. Y dos Estados árticos (EEUU y Canadá) eran miembros del Grupo de los ocho (G8) cuando este foro tomó en 2014 la decisión de suspender la participación de Rusia en respuesta a la violación de la soberanía e integridad territorial de Ucrania¹⁷⁴. Suspensión que continua. Desde entonces es el Grupo de los 7 (G7): Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido, EEUU. Y es que quizá la anexión de Crimea podría haber sido no formalmente aceptada pero sí asumida¹⁷⁵, como sucede con otras situaciones como el norte de Chipre, pero la extensión del fenómeno lo impidió.

En tercer lugar, la Declaración de Oslo. En línea con la posición recogida en la Declaración de Ilulissat, los A5 formulan el 16 de julio de 2015 una declaración referida a la pesca en el Océano Central Ártico (Declaración de Oslo)¹⁷⁶. Apelando a su posición geográfica para reivindicar su preeminencia, se atribuyen la apertura del proceso anunciando su posterior apertura, inevitable si querían que tuviera éxito dado que son aguas de alta mar. Y efectivamente así ha sido, siendo ellos, los A5, quienes han decidido a quien abrirlo, entre otros a la UE y China¹⁷⁷.

174 Durante la cumbre de Seguridad Nuclear que tuvo lugar en Holanda los días 24-25 de marzo de 2014 y reunió a más de cincuenta países, el grupo de los 7 aprovechó para reunirse de urgencia y tomar la decisión de suspender a Rusia de sus reuniones.

175 “Más allá de las declaraciones, puede afirmarse que existe una aceptación de facto por la comunidad internacional pues, aunque se imponen unas leves sanciones a Rusia, se negocia con ella, no para una vuelta al statu quo ante, sino para evitar la extensión del fenómeno a otras regiones de Ucrania. Este objetivo no pudo conseguirse y, en abril de 2014, comenzaba la ocupación de sedes de autoridades públicas en Donetsk, Jarkov y Lugansk por parte de fuerzas separatistas ucranianas quienes pretendían de Rusia un trato análogo al dispensado a Crimea”. FERNANDEZ SOLA, Natividad, “La crisis de Ucrania como laboratorio de reajustes de poder en el siglo XXI”, *Revista Española De Derecho Internacional*, 67(2), 2015, pp. 239-243, véase p. 240. Disponible en <https://www.revista-redi.es/redi/article/view/811/803>

176 Declaración de Oslo de 16 de julio de 2015. Puede consultarse el texto en: <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/folkerett/declaration-on-arctic-fisheries-16-july-2015.pdf>. Sobre la misma, Erik J. MOLENAAR, Erik J., “The Oslo Declaration on High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean”, *Arctic Yearbook 2015*, 2015, pp. 427-31.

177 Como señala el profesor Pons, “deben señalarse dos problemas importantes en la futura aplicación del Acuerdo POAC. De un lado, el que se refiere a su limitada participación, pues sólo comprende los cinco Estados ribereños del Océano Ártico central y los otros cinco sujetos de Derecho Internacional invitados a participar por los primeros, entre ellos la UE [los otros son: Islandia, China, Japón, Corea] El criterio que debería ser determinante y que está previsto convencionalmente es el de la existencia de un interés real en las pesquerías y no los intereses especiales de algunos Estados, los ribereños y los invitados por ellos”. PONS RAFOLS, Francesc Xavier, “El futuro de la pesca en el océano ártico central: alcance y contenido del acuerdo para impedir la pesca no reglamentada”,

Pues bien, este historial de “excepcionalidad ártica” cambia drásticamente en 2022. Ya antes empezaron a surgir ciertos elementos perturbadores¹⁷⁸, y como tal podría incluirse el comentado clima internacional de sanciones a Rusia desde 2014, que le imponían a Rusia otros Estados árticos y le producían consecuencias en su actividad ártica. Pero es tras la invasión rusa de Ucrania cuando los restantes Estados árticos deciden suspender temporalmente su participación en todas las reuniones del Consejo ártico y de sus órganos subsidiarios¹⁷⁹. Unos meses después, en junio de 2022, se reanudaron ciertos proyectos que no implicaban la participación rusa¹⁸⁰ pero la actividad de alto nivel estaba suspendida. En el momento de la invasión era Rusia a quien correspondía la presidencia del Consejo Ártico y se esperaba con impaciencia el relevo a Noruega, que tuvo lugar en mayo de 2023, correspondiéndole la presidencia durante los próximos dos años. Parece que la transición se hizo sin incidentes¹⁸¹. Está por ver cómo evolucionan las cosas. Un mal presagio es lo sucedido en septiembre de 2023 en otro foro de cooperación ártica, pero de alcance subregional: el Consejo euroártico de Barents (*Barents Euro-Arctic Council*). Tras 30 años de cooperación en este Consejo, Rusia ha decidido retirarse aduciendo que la actividad está paralizada desde marzo de 2022 y que la actual presidencia de Finlandia no confirma la transferencia de la presidencia a Rusia, que le correspondería a partir de octubre de 2023¹⁸².

Revista Catalana de Dret Ambiental, 2019, pp. 1-43, véanse pp. 38-39. Disponible en <https://ssrn.com/abstract=3631358>

- 178 La profesora Conde, que sitúa el año 2017 como fecha crítica en este proceso de progresiva conflictividad del Ártico, identifica fundamentalmente tres elementos: la creciente militarización del Ártico, la progresiva presencia de China en el Ártico, la presidencia de EEUU por Donald Trump. CONDE PEREZ, Elena, “La política ártica de la Unión Europea en perspectiva geopolítica: de la cooperación pacífica a las rupturas árticas (2017-2022)”, *Revista Española de Derecho internacional*, vol. 74-2, 2022, pp. 129-156. Disponible en: <https://www.revista-redi.es/redi/article/view/101>. En particular sobre los inicios de la militarización desde la perspectiva de la OTAN, BÜRGIN, Annina Cristina, “La OTAN y el Ártico: ¿militarización de la zona? Una valoración desde las Relaciones Internacionales” en SOBRIDO PRIETO, Marta (coord.), *Espacios...*, cit., pp. 185-210.
- 179 Comunicación de 3 de marzo de 2022: Joint Statement on Arctic Council Cooperation Following Russia’s Invasion of Ukraine. Disponible en: <https://www.state.gov/joint-statement-on-arctic-council-cooperation-following-russias-invasion-of-ukraine/>
- 180 SMIESZEK, Malgorzata, “What Effects Has the Ukraine war Had on the Arctic Council?”, de 30 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.highnorthnews.com/en/what-effects-has-ukraine-war-had-arctic-council>
- 181 CANOVA, Emile, PIC, Pauline, “The Arctic Council in Transition: Challenges and Perspectives for the new Norwegian Chairship”, *The Arctic Institute*, 13 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.thearcticinstitute.org/arctic-council-transition-challenges-perspectives-new-norwegian-chairship/>
- 182 Declaración oficial rusa, disponible en: <https://arcticportal.org/ap-library/news/3328-russia-withdraws-from-barents-euro-arctic-council>

Por último, tan solo indicar que el nuevo contexto ha potenciado la presencia china en el Ártico de la mano de Rusia.

4.2. La Reunión Consultiva del Tratado Antártico

El denominado Sistema del Tratado Antártico (STA) lo configuran una serie de tratados internacionales referidos específicamente a la Antártida. La excepcional situación jurídica de este continente, no sujeto a la soberanía de ningún Estado, pero sobre el que existen reivindicaciones territoriales que no han decaído¹⁸³, le confiere al STA cierta responsabilidad de administración.

El primer tratado y más importante es el Tratado Antártico (TA), de 1959 y en vigor desde 1961. Tras el TA, se adoptaron otros dos acuerdos relacionados con la Antártida¹⁸⁴. La Convención para la Conservación de las Focas Antárticas (CCFA), de 1972 y que entró en vigor en 1978. Y la Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos (Convención CRVMA), de 1980, en vigor desde 1982. La necesidad de un régimen integral de protección ambiental llevó a completar el TA con un protocolo: el Protocolo al TA sobre Protección del Medio ambiente, adoptado en 1991 junto con cuatro anexos¹⁸⁵.

El TA prevé la celebración de reuniones periódicas entre los Estados parte que “demuestre[n] su interés en la Antártida mediante la realización en ella de investigaciones científicas importantes, como el establecimiento de una estación científica o el envío de una expedición científica”¹⁸⁶. Tales Estados son las Partes Consultivas (PC) y la reunión es la conocida como Reunión Consultiva del TA (RCTA). El TA no es un tratado cerrado pero sólo las PC participan en la adopción

183 La propia Secretaría del TA informa en su portal web que “Entre los signatarios del Tratado [Antártico] hay siete países (Argentina, Australia, Chile, Francia, Noruega, Nueva Zelanda y el Reino Unido) con reclamos territoriales, que en algunos casos coinciden en parte. Otros países no reconocen ningún reclamo. Estados Unidos y Rusia consideran que tienen “fundamentos para reclamar”.

184 En realidad, tres porque en 1988 se adoptó la Convención para la reglamentación de las actividades sobre recursos minerales antárticos (CRAMRA), pero no lo incluimos porque no llegó a entrar en vigor.

185 Anexo I, Evaluación del impacto sobre el medio ambiente; Anexo II, Conservación de la fauna y la flora antárticas; Anexo III, Eliminación y tratamiento de residuos; Anexo IV, Prevención de la contaminación marina. El protocolo y sus cuatro anexos entraron en vigor en 1998. Con posterioridad se adoptaron otros dos anexos más al protocolo. En 1991 el Anexo V sobre Protección y gestión de zonas, que entró en vigor en 2002. Y en 2005 el Anexo VI sobre Responsabilidad emanada de emergencias ambientales, que todavía no ha entrado en vigor.

186 TA, art. IX.

de los actos jurídicos¹⁸⁷. Por su parte, la CCFA y la Convención CRVMA también cuentan con unos órganos. En cambio, el STA en su conjunto, no. Por eso ese papel lo asume la RCTA, que toma sus decisiones por consenso¹⁸⁸.

El TA no supone una renuncia sino una congelación de las reivindicaciones territoriales sobre la Antártida¹⁸⁹. Mientras esté en vigor, no podrán hacerse nuevas reclamaciones ni ampliar las existentes; y ninguna de sus disposiciones, ni tampoco los actos o actividades que se llevan a cabo mientras esté en vigor, podrán perjudicar o fortalecer las reclamaciones territoriales realizadas o al fundamento que un Estado pudiera tener para ello¹⁹⁰.

Actualmente, 56 Estados son parte del TA, y 29 de ellas tienen Estatuto de parte consultiva. Entre ellas, Rusia desde 1961 (continuación en la posición de la URSS) y Ucrania que se adhirió en 1992 y es PC desde 2004. Aunque la situación de Ucrania ha sido algo complicada. El 8 de febrero de 1993 el presidente de Rusia aprobó un Decreto en el que se afirma que “[l]a Federación Rusa, como sucesora legal de la URSS, asume todos los derechos sobre sus propiedades en el extranjero, así como todas las obligaciones relacionadas con ellas”¹⁹¹. Ucrania rechaza esta pretensión¹⁹². Sin embargo, años después renuncia a su reclamación en relación con las bases antárticas de la antigua URSS para que Rusia no vetase su admisión como PC¹⁹³.

187 Como señala Puig Marcó, la investigación científica en la Antártida tiene consecuencias jurídicas en la toma de decisiones en el STA. PUIG MARCÓ, Roser. 2016. *El régimen jurídico internacional de la investigación científica en la Antártida*. 2016, Tesis doctoral. Véase p. 205. Disponible en: <https://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/97902>

188 Como señala la profesora Rey Aneiros, la posibilidad de una gobernanza antártica a través de la RCTA, que funciona sobre la base del consenso, “no es atribuible a la existencia de unos intereses geopolíticos comunes (...) sin embargo, [las PC] han sabido dejar a un lado sus diferencias y trabajar de manera constructiva para conservar el continente”. REY ANEIROS, Adela. 2017. “La protección del medio ambiente antártico”. En *Espacios polares y cambio climático: desafíos jurídico-internacionales*, ed. M. SOBRIDO PRIETO, 211-231. Valencia. Tirant lo Blanch, 2017, pp. 211-231, véase p. 229.

189 ROTHWELL, Donald R., “Sovereignty and the Antarctic Treaty”, *Polar Record* 46 (1), 2010, pp. 17-20.

190 Esta cláusula de “congelación” figura en el art. IV del TA. Y a él se remiten la CCFA (art. 1.1.) y la Convención CRVMA (art. VI.1); así como también otro tratado que no forma parte del STA: el Acuerdo sobre la Conservación de Albatros y Petreles (ACAP; art. 13.b), que está en vigor desde 2004.

191 Así se recoge en diferentes medios. Entre otros, “El País”, 9 de febrero de 1993.

192 Nota verbal enviada el 22 de febrero de 1993 por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Ucrania y reproducida en ANDRÉS DE SANTA MARÍA, Paz, “Problemas actuales...”, *cit.*, pp. 190-191.

193 Documento IP085 (2022): Implementación del Programa Antártico Nacional de Ucrania en las condiciones de guerra híbrida y agresión militar abierta de la Federación de

Cabe preguntarse qué corresponde hacer institucionalmente a la RCTA en una situación con la actual de Ucrania y Rusia

Algo de lo que se tendría que haber ocupado la RCTA, si se hubiese planteado, es el reconocimiento de gobierno; esto es, si en 2014 Rusia no hubiese reconocido a los representantes de Ucrania. Recordemos que Rusia denunció en el CS que se trataba de un golpe de Estado y, a diferencia de las potencias occidentales, se negó a reconocer a los “extremistas radicales” que habían tomado el poder y se refería al gobierno depuesto como “autoridades legítimamente elegidas”. Sin embargo, tras los acontecimientos de marzo de 2014, Ucrania y Rusia asistieron semanas después a la reunión de la RCTA que tuvo lugar en Brasil, sin que oficialmente conste alusión alguna a lo que estaba sucediendo¹⁹⁴.

Una cuestión que sí se planteó en 2022 y 2023 fue la condena explícita a la invasión rusa, formulada no solo por Ucrania sino también por un importante número de Estados, incluidas las autoridades anfitrionas —Alemania en 2022, y Finlandia en 2023¹⁹⁵— en el acto de apertura. Cabe suponer que en 2024, siendo India el país anfitrión, aunque la guerra continúe no habrá declaraciones institucionales de este tipo. No por parte de las autoridades anfitrionas, aunque sí posiblemente por parte de Ucrania y un buen número de Estados. Lo sucedido en 2022 y 2023 no fue algo anecdótico. En 2022 ante la réplica de Rusia “un número considerable de Partes se levantaron y abandonaron la reunión mientras duró la intervención de la Federación de Rusia”¹⁹⁶. Y en 2023 Rusia presentó un documento titulado “Grandes desafíos para el sistema del Tratado Antártico”, en el que “destacaba los peligros de la politización de la RCTA y sus consecuencias negativas para el Sistema del Tratado Antártico y las tradiciones de la comunidad antártica”. La tesis de Ucrania y “la mayoría de las Partes”, que “condenaron la guerra de agresión ilegal” y “señalaron que la RCTA tenía la competencia y la responsabilidad para debatir las consecuencias de tales eventos en los programas antárticos nacionales”, es que “debatir estos hechos no suponía politizar el Sistema del Tratado Antártico”. Rusia, por su parte, “pidió actuar con cautela y afirmó que el debate sobre la situación en Ucrania podría conllevar más efectos negativos que positivo”¹⁹⁷. Posición compartida por China, que “afirmó que la RCTA no

Rusia: Desafíos y lecciones aprendidas. Presentado por Ucrania en la RCTA de 2022. Disponible en: <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Documents/94>

194 RCTA (2014). Informe final, volumen I. Reunión celebrada en Brasilia (Brasil) del 28 abril al 7 de mayo de 2014. Todos los informes están disponibles en la web de la Secretaría del Tratado Antártico: <https://www.ats.aq/devAS/Info/FinalReports?lang=s>

195 Informe RCTA (2022), vol. 1, punto 10: intervención de la Secretaria de Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores de Alemania. Informe RCTA 2023, vol. 1, punto 11: intervención de la Viceministra de Asuntos Exteriores de Finlandia.

196 Informe RCTA (2022), vol. 1, punto 39.

197 Informe RCTA (2023), vol. I, puntos 216-217

era una plataforma adecuada para debatir cuestiones geopolíticas y advirtió a la reunión de que no excediera su mandato. Hizo hincapié en que las Partes debían mantener el foco en la cooperación y solo debatir temas de relevancia para la Antártida¹⁹⁸. Considerar que es una cuestión que excede el mandato es relevante para impedir su repetición en futuras reuniones y para poder evitar, cosa que no ha sucedido, su inclusión en el informe final. De hecho, esto provocó que en 2022, por primera vez, un informe final no fuese adoptado por consenso en su totalidad¹⁹⁹.

Cuestión diferente es tener en cuenta las dificultades (económicas, logísticas, técnicas, humanas) que tiene Ucrania para asumir sus obligaciones antárticas en este contexto de guerra. Ucrania las presentó en la reunión de 2022 y en la de 2023²⁰⁰, aunque fundamentalmente ligadas a la citada denuncia contra Rusia.

Por último, está el tema de la solicitud para ser parte consultiva. Sobre la mesa están las solicitudes de Canadá y Bielorrusia, bloqueadas por unos o por otros. Aunque no es difícil imaginar el peso de las razones políticas, es importante que no sea un argumento oficial. El rechazo o dudas a una candidatura ha de vincularse, al menos formalmente, al cumplimiento de los requisitos objetivos²⁰¹, y en ge-

198 *Ibid.*, punto 18

199 Informe RCTA (2022), vol. I, punto 353.

200 Por ejemplo, en la RCTA de 2023 “(...) Ucrania citó las consecuencias perjudiciales para todas sus actividades antárticas, por ejemplo, que un bombardeo había destruido la oficina de su programa antártico nacional. También declaró que muchos científicos antárticos tuvieron que interrumpir sus investigaciones para luchar y participar en la guerra al continuar las operaciones militares y que los civiles ucranianos tenían que esconderse en refugios antiaéreos para protegerse de los bombardeos (...)”. Informe RCTA (2023), volumen I, pp. 55-56, punto 215.

201 En este sentido, pero referido a la admisión de nuevos miembros en la ONU, recordamos el Dictamen de la CJ de 28 de mayo de 1948: “[Pregunta planteada por la AG a la CIJ] Un Miembro de las Naciones Unidas llamado, en virtud del Artículo 4 de la Carta, a pronunciarse por su voto en el Consejo de Seguridad o en la Asamblea General sobre la admisión de un Estado en las Naciones Unidas, ¿está jurídicamente facultado para hacer depender su asentimiento, a esta admisión, de condiciones no expresamente previstas en el párrafo 1 del citado Artículo? En especial, cuando tal Miembro reconoce que las condiciones fijadas en dicha disposición se cumplen por el Estado interesado, ¿puede subordinar su voto afirmativo a la condición adicional de que, al mismo tiempo que al Estado de que se trata, se admita a otros Estados como Miembros de las Naciones Unidas? [Resumen de la respuesta del TIJ] La Corte, por nueve votos contra seis, contestó en forma negativa a la pregunta (...) Las condiciones en ella establecidas [art. 4 de la Carta] son exhaustivas, y no tienen el carácter de una simple información o ejemplo. No sólo son las condiciones necesarias, sino también las condiciones suficientes”. Tomado de (pp. 5 y ss.) https://legal.un.org/icjsummaries/documents/spanish/st_leg_serf1.pdf

neral así ha sido. A excepción de Ucrania, que explícitamente ha declarado que no admitirá la solicitud de Bielorrusia hasta que ésta no deje de facilitar la guerra²⁰²

Al tensar la cuerda es importante saber qué está en juego. Si en el Ártico prima —o así era antes— una vecindad compartida, en la Antártida podría decirse que es la salvaguarda de un régimen jurídico excepcional. Al abordar la guerra de Ucrania, la dialéctica parece ser la de las potencias occidentales *contra* Rusia, o las potencias occidentales *frenando a* Rusia, según sea el punto de vista. En general con una percepción bastante monolítica de las potencias occidentales, que quizá el tiempo —desgaste del apoyo ciudadano, nuevos conflictos relevantes en otras regiones...— está matizando. Sin embargo, hay diferencias. En este sentido, un elemento que inevitablemente condiciona es la geografía²⁰³. La UE y sus aliados europeos son vecinos de Rusia, pero no EEUU (y tampoco Canadá, Australia, o Nueva Zelanda). Las potencias occidentales no europeas no se relacionan con Rusia en términos de vecindad. La excepción para EEUU y Canadá es, como hemos visto, el Ártico; sin contigüidad terrestre pero sí marítima, y aunque situados en continentes diferentes, están separados (Siberia y Alaska) por poco más de 50 millas en el punto más estrecho del Mar de Bering²⁰⁴. Pues bien, en el caso de

202 Informes RCTA (2023), vol. 1, puntos 223-224: “(223) La Federación de Rusia señaló que, durante la consideración de la solicitud de Belarús para convertirse en Parte Consultiva en la sesión a puerta cerrada de la Reunión Plenaria, una Parte declaró que, en las circunstancias políticas actuales, no se podía llegar a un consenso sobre el tema. Reiteró que su documento se basaba en hechos y contenía su evaluación jurídica sobre la desviación de las Reglas de Procedimiento en la XLIV RCTA. La Federación de Rusia volvió a hacer hincapié en que había procurado evitar cualquier intento de politizar la Reunión. (224) Ucrania respondió a los comentarios de la Federación de Rusia afirmando que Ucrania estaba dispuesta a reconsiderar la solicitud de Belarús, si esta última deseaba volver a solicitar el estatus de Parte Consultiva en el futuro, una vez que hubiera dejado de facilitar la guerra de agresión y hubiera cumplido con los instrumentos de las Naciones Unidas, ya que era uno de los requisitos aplicados a todas las Partes Contratantes del Tratado Antártico. Ucrania agradeció a las Partes que habían expresado apoyo y solidaridad durante la continua agresión rusa. Declaró que el espíritu de cooperación mencionado por muchas Partes solo podría reanudarse una vez que hubiera cesado la agresión en su territorio”.

203 Por ejemplo, el profesor García Pérez indica que “para EE.UU., su principal objetivo estratégico es contener el ascenso de China y reforzar su hegemonía dentro del sistema internacional; para la UE, se trataría de construir un orden internacional multilateral basado en reglas y disponer de un entorno regional estable y seguro. *Hegemonismo vs. multilateralismo*, tal vez podría ser el resumen que refleja la divergencia estratégica esencial que separa a los socios europeos de EE.UU.” GARCIA PEREZ, Rafael, “El conflicto de Ucrania: la relación euroatlántica y los intereses estratégicos de Europa”, *Revista Española de Derecho internacional*, 2023, núm. 75-1, pp. 75-105, véase p. 79. Disponible en: <https://www.revista-redi.es/redi/issue/view/5>

204 Según la Agencia americana de gestión oceánica (NOAA Fisheries), 53 millas <https://www.fisheries.noaa.gov/feature-story/strait-connecting-pacific-and-arctic-oceans-larger-previously-measured>

la Antártida, creemos que lo que está principalmente en juego es la salvaguarda de un régimen jurídico y político muy especial que, con sus defectos, lleva funcionando más de sesenta años. Conteniendo las reivindicaciones territoriales y avanzando a través del consenso, incluso en la guerra fría.

Como dicen ya algunas voces, no refiriéndose específicamente al contexto antártico: hay que prepararse para la paz²⁰⁵. Creemos que esa afirmación también resulta de aplicación en relación con la cooperación antártica. Sin caer en la complacencia con el agresor, ni la indiferencia ante la víctima, parece aconsejable evitar los puntos de no retorno.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Naciones Unidas es un marco político adecuado para la presentación de situaciones como la que vive Ucrania desde hace años. Así, aunque el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad —en este caso Rusia— lastra la capacidad de actuación de este órgano, no lo anula como foro en el que poder denunciar o defender políticamente una posición individual o colectiva. Hemos visto como Ucrania y Rusia —y demás Estados que se han posicionado— han podido presentar con detenimiento sus argumentos en el Consejo de Seguridad. Las actas, disponibles en todas las lenguas oficiales de Naciones Unidas, son de libre acceso. Por otro lado, está la Asamblea General. El carácter no vinculante de sus resoluciones no la hace irrelevante. Además de poder acceder a las actas de las sesiones, en la medida en que los proyectos de resolución se sometan a votación registrada, los Estados, aunque no hubiesen intervenido, quedan retratados. Entre otras afirmaciones, la Asamblea General ha calificado la actuación rusa de violación de la integridad territorial y soberanía de Ucrania (Crimea, Donbás, 2014 y 2022) y de acto de agresión (invasión de 2022). Y ha suspendido los derechos de Rusia como miembro del Consejo de Derechos humanos. Pero también ha declarado que las medidas coercitivas unilaterales, instrumento que se está utilizando contra Rusia, son contrarias al Derecho internacional.

205 En este sentido, señala el profesor Pons que “más temprano que tarde habrá que construir la paz con Rusia y habrá que hacer frente, ciertamente, a las responsabilidades por lo sucedido, pero también habrá que construir un nuevo equilibrio geopolítico global que favorezca la paz y el progreso y en el que, inexorablemente, estarán los Estados Unidos, Rusia, China y, quizás también —pero solo quizás también—, la Unión Europea. Para todo ello será necesario que las percepciones estatales sobre la propia seguridad den paso también a unas percepciones más compartidas sobre la seguridad colectiva y su institucionalización, aunque la guerra de Ucrania evidencia las insondables dificultades de conseguirlo”. PONS RAFOLS, Xavier, “La guerra...”, *cit.*, p. 31.

Además, Naciones Unidas investiga y evalúa la situación de los derechos humanos. Así ha hecho en relación con este conflicto el Consejo de Derechos humanos, órgano de composición intergubernamental. Y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos humanos, de naturaleza independiente. Sus informes son públicos. Y en tercer lugar, Naciones Unidas cuenta con un tribunal, la Corte internacional de Justicia que actualmente está conociendo de dos recursos presentados por Ucrania contra Rusia

Naciones Unidas no es, ni mucho menos, perfecta. Pero existiendo un marco —y Naciones Unidas no es el único— para abordar política y jurídicamente las violaciones del Derecho internacional que pueda cometer un Estado, consideramos que solo las violaciones más graves deberían interferir en el funcionamiento de organizaciones y foros cuyo ámbito competencial es otro. Ciertamente el reducido número de miembros (cooperación ártica) o la convivencia de agredido y agresor (cooperación antártica) dificultan que esa interferencia no termine por dañar, o incluso frustrar, el objetivo de cooperación. Pero conviene saber qué está en juego. En el caso de la cooperación ártica, una vecindad compartida que fundamentalmente aspira a ser pacífica y responsable medioambientalmente. La cooperación ártica se ha ido articulado de un modo bastante cerrado en torno a los ocho —o cinco— Estados árticos, de modo que su fragmentación previsiblemente lo que puede fomentar es un mayor peso de los actores no regionales (ya está sucediendo con China), militarización (OTAN y Rusia) y quizá una relajación medioambiental. Por su parte, la cooperación antártica plantea más retos. Además de unos objetivos similares al Ártico en el sentido pacífico (no militarización) y medioambiental, en el caso de la Antártida el marco de cooperación es un valor en sí mismo en la medida en que congela las reivindicaciones territoriales y, a pesar de reunir a Estados muy diferentes, va consiguiendo en general el consenso suficiente para ir dando pasos.