

La invasió de Rússia a Ucraïna (1). Les negociacions fallides entre Rússia i Ucraïna i reptes per a una via de solució diplomàtica

êçp̃ escola de
cultura de pau

Ana Villellas

Investigadora de l'Escola de Cultura de Pau de la UAB

Nº24 / Març 2023

Apunts ECP de
Conflictes i Pau

Resum

La invasió de Rússia contra Ucraïna ha entrat en el seu segon any amb un greu balanç de danys humans, materials i mediambientals. Rússia i Ucraïna van mantenir negociacions político-militars amb suport de terceres parts des de l'inici de la invasió i fins a l'abril del 2022. Des d'aleshores Moscou i Kíev només han mantingut obert el diàleg en l'àmbit humanitari, d'exportació de cereals i de protecció d'infraestructura nuclear, amb suport de terceres parts. Rússia ha continuat amb la seva agressió militar. D'altra banda, les parts continuen considerant la via militar com la via que més els acosta als seus objectius. El panorama és d'incertesa, dificultats per al diàleg i prolongació de la devastació causada per la invasió. Alguns actors polítics internacionals han incrementat recentment el seu perfil en la crida a una sortida negociada a la guerra. En altres nivells, actors de la societat civil local i regional continuen involucrats en àmbits com l'assistència humanitària i el suport mutu, entre d'altres. En conjunt, es requereix d'una intensificació dels esforços diplomàtics encaminats a la generació de bases per a un eventual reinici de negociacions que puguin ser acceptables per a Ucraïna i que puguin, al seu torn, resultar en escenaris negociats de cessament d'hostilitats i retirada de tropes, entre altres elements. Aquesta publicació aborda com ha transcorregut l'àmbit de les negociacions en relació a la invasió de Rússia. Va seguida d'una altra publicació centrada en la rellevància i complexitat dels processos de negociació com a via d'abordatge de conflictes armats. Ambdues poden llegir-se conjuntament.

Introducció

Rússia va iniciar el febrer del 2022 una invasió militar contra Ucraïna, que va resultar en l'ocupació militar d'àrees del sud i est del país, i va afectar també altres zones amb bombardejos i atacs. La invasió de Rússia contra Ucraïna ha entrat en el seu segon any, amb greus conseqüències en seguretat humana i mediambiental. El balanç inclou 17,7 milions de persones en situació de necessitat d'ajuda humanitària,¹ 8 milions de persones en situació de refugi a Europa, 5,4 milions de persones desplaçades internes, trauma psicosocial, ús de la violència sexual com a arma de guerra sota ocupació, increment dels riscos de violència de gènere i més dificultats per fer-hi front,² destrucció d'infraestructura civil crucial per a la seguretat humana com habitatges, la xarxa energètica o instal·lacions mèdiques, entre altres impactes. En termes de víctimes mortals, a mitjans de març de 2023, l'Oficina de l'Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Drets Humans (ACNUDH) elevava el balanç a almenys 8.231 civils morts i 13.734 ferits, i assenyalava que les xifres reals poden ser significativament més altes i per a les quals encara falten dades verificades de les àrees sota ocupació.³ Algunes estimacions situen en desenes de milers els combatents morts o ferits en cadascuna de les parts en conflicte, o fins i tot superant el llindar de les 100.000 víctimes militars mortals o ferides en cada part.⁴ Se suma al balanç de vuit d'anys de guerra a l'est d'Ucraïna entre l'Estat i milícies del Donbass recolzades per Rússia, amb greus impactes per a la

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

2. Entre altres aspectes, s'ha identificat un increment de trucades a les línies d'atenció telefònica a la violència de gènere sobre casos en què les forces de defensa territorial estan fent servir armes en l'àmbit domèstic, així com també reorientació de recursos previstos per a l'abordatge de violència de gènere cap a prioritats d'assistència humanitària. Semeryn, Khrystyna, *Russian Invasion Overshadows Domestic Violence in Ukraine*, IWPR, 11 de juliol de 2022.

3. ACNUDH, *Russian Invasion Overshadows Domestic Violence in Ukraine*, 13 de març de 2023, i informes anteriors.

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

població civil d'ambdós costats de la línia de contacte a la zona de conflicte. En aquella etapa de conflicte a l'est del país, població civil de la zona de conflicte es va veure afectada per bombardejos contra zones poblades, desplaçament forçat, deteriorament de la situació de violència domèstica, entre altres impactes.⁵

La invasió i guerra interestatal han transcorregut al voltant de la sobirania i integritat territorial d'Ucraïna, posada en qüestió per Rússia amb una invasió contrària a dret internacional. L'antagonisme entre els EUA, la UE i l'OTAN, d'una banda, i Rússia, de l'altra, i la fallida arquitectura de seguretat a Europa han influït també sobre el context del conflicte i les perspectives de resolució.

La invasió de Rússia contra Ucraïna planteja molts interrogants i dilemes sobre vies de solució. La combinació d'agressió internacional en forma d'invasió contra un Estat sobirà –i contra una població sobirana–, d'un conflicte interestatal amb moltes capes i un context d'ordre internacional tensionat, creixentment militaritzat i en disputa i amb desgast i desafiaments a la multilateralitat suposa un desafiament diferent a la tipologia de la majoria de conflictes des de la Segona Guerra Mundial. En aquest sentit, entre 1946 i 2021 els conflictes armats entre països han estat poc freqüents, com recull la base de dades de conflictes armats d'UCDP/PRIO.⁶ També les aproximacions i eines de resolució de conflictes que es van expandir àmpliament des dels anys 90 han acompanyat en la seva majoria una altra tipologia de conflictes, de guerres civils i conflictes armats interns internacionalitzats. Els dilemes de pau i justícia i els reptes de reconstrucció i recuperació amb principis de justícia social i de gènere són també desafiaments significatius. Tot això, combinat, planteja enormes interrogants sobre possibles vies de solució.

Davant d'aquesta situació, es requereix de majors esforços internacionals que puguin contribuir a la recerca de sortides diplomàtiques, així com a la construcció de pau amb justícia. Aquesta publicació se centra en l'esfera del diàleg i les negociacions entre Rússia i Ucraïna en el context de la invasió, dificultats i reptes. En primer lloc aborda l'àmbit de la negociació en cicles anteriors del conflicte previs a la invasió. Un segon apartat abasta les negociacions político-militars iniciades després

de la invasió i que van resultar fallides. En tercer lloc visibilitza altres àmbits de diàleg sectorial que s'han mantingut actius entre Rússia i Ucraïna. En quart lloc aborda desenvolupaments recents i reptes per a vies de sortida de diplomàtiques, seguit d'un apartat final de conclusions. Aquesta publicació va seguida d'un número de la sèrie Apunts sobre la rellevància i complexitat dels processos de pau com a via d'abordatge de conflictes armats. Ambdós números es poden llegir conjuntament.

Antecedents: cicles de conflicte i negociació fallida previs a la invasió

La invasió del 2022 va estar precedida de cicles anteriors de conflicte i de diàleg fallits. Al canvi de govern a Ucraïna després de la revolta del Maidan (finals de 2013 i començaments de 2014), va seguir la presa militaritzada i annexió de Crimea per Rússia (març de 2014), la guerra des d'abril de 2014 a l'est d'Ucraïna entre milícies locals recolzades per Rússia i les forces de seguretat ucraïneses.⁷ En aquests cicles de conflicte es van travessar, segons ha assenyalat Riu, “una sèrie de moments clau que marquen un doble trencament o “desconnexió”, tant per part dels ciutadans de l'est d'Ucraïna (sobretot al Donbass) respecte de Kíev, com per part d'una gran majoria de ciutadans al centre i oest d'Ucraïna (tot i que també part al sud i est) respecte de Rússia”.⁸

El cicle de conflicte previ a la invasió va anar acompanyat de diàlegs fallits. En el marc de la revolta del Maidan –de caràcter heterogeni i amb diferents dimensions, local i internacional, en un context de greu repressió del règim contra la població manifestant, i amb expressió de protesta civil no violenta i paramilitar–, l'encara llavors president ucraïnès Víktor Ianukóvitx i líders de l'oposició van assolir un acord de solució política a la crisi el 21 de febrer de 2014, facilitat per la UE i amb presència observadora –tot i que no signant– de Rússia. L'acord incloïa, entre altres elements, la reinstauració de la Constitució del 2004, un govern d'unitat nacional, reforma constitucional i reequilibri de poders, eleccions presidencials, investigació de la violència amb mecanismes conjunts (govern, oposició i

5. Vegeu els informes periòdics d'ACNUDH “Report on the human rights situation in Ukraine” des d'abril de 2014, així com informes específics, incloent sobre violència sexual relacionada amb el conflicte (2017), a ACNUDH, *country reports, 2014-2022*. Vegeu Amnistia Internacional, *Ukraine: Not a private matter: domestic and sexual violence against women in Eastern Ukraine*, AI, desembre de 2020.

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

7. Per aprofundir en els cicles de conflicte previs a la invasió, vegeu per exemple, Ruiz Ramas, Rubén (coord.), *Ucrania. De la Revolució del Maidán a la Guerra del Donbass*, Salamanca: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones, 2016; i anuals 2015-2022 de l'Escola de Cultura de Pau, *Alerta! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria.

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

Consell d'Europa), abstenció d'ús de la fora i amnistia.⁹ No obstant això, l'acord va ser considerat insuficient per sectors del Maidan i desbordat per la protesta als carrers, en un context de violència del règim i pèrdua de la seva legitimitat. Es va produir la fugida de Ianukóvitx i la seva destitució. Hi ha desacords sobre la legalitat de la mesura. Rússia va mantenir la seva narrativa sobre un cop d'Estat, malgrat la celebració d'eleccions democràtiques posteriors.

La fase de guerra a l'est d'Ucraïna (entre l'abril del 2014 i el 2022, any en què la invasió de Rússia va desbordar el conflicte armat anterior) va estar acompanyada d'un procés negociador que no va aconseguir materialitzar-se en una solució efectiva al conflicte. Les negociacions es van articular al voltant d'una arquitectura amb diversos nivells i espais. D'una banda, el Grup Trilateral de l'OSCE, que va reunir representants d'Ucraïna i Rússia i, com a tercera part, l'OSCE. En aquest espai van participar també com a parts consultades representants de les estructures político-militars del Donbass. D'altra banda, l'anomenat format de Normandia, que va involucrar els líders d'Ucraïna, Rússia, França i Alemanya. En el marc d'aquella guerra, les parts van pactar els anomenats acords de Minsk (Minsk I, que inclou el Protocol del 5 de setembre de 2014 i el Memoràndum del 19 de setembre d'aquell any; i Minsk II, de febrer de 2015, que consisteix en un Paquet de Mesures per a la Implementació dels acords de Minsk).

L'Acord de Minsk I (o Protocol de Minsk) del 5 de setembre contenia 12 punts,¹⁰ que incloïen un alto el foc bilateral; supervisió de l'alto el foc per l'OSCE; descentralització del poder a Ucraïna, mitjançant la promulgació d'una Llei d'Ucraïna sobre l'estatus interí d'autogovern local en determinades àrees de les regions de Donetsk i Lugansk (Llei sobre estatus especial); monitoratge permanent de la frontera estatal entre Ucraïna i la Federació de Rússia i establiment d'una zona de seguretat a les regions frontereres d'Ucraïna i la Federació de Rússia; posada en llibertat immediata de tots els ostatges i les persones detingudes il·legalment;

La fase de guerra a l'est d'Ucraïna iniciada el 2014 va estar acompanyada d'un procés negociador que no va aconseguir materialitzar-se en una solució efectiva al conflicte

En els anys posteriors als acords de Minsk (2014 i 2015), van prevaler els desacords sobre la interpretació dels termes dels acords i, amb això, la cronificació d'una disputa internacionalitzada no resolta

legislació que prohibeix persecució i enjudiciament a persones en relació amb els successos a Donetsk i Lugansk; diàleg nacional inclussiu; eleccions locals anticipades en concordança amb la nova Llei sobre l'estatus especial; retirada del territori d'Ucraïna de les formacions armades il·legals i de l'equip militar, així com dels combatents i mercenaris; reactivació econòmica de Donbass, entre d'altres.

A l'acord del 5 de setembre el va seguir el 19 de setembre la signatura del Memoràndum sobre el compliment de les disposicions del Protocol de Minsk, rubricat entre Ucraïna, Rússia i líders del Donbass.¹¹ El Memoràndum establia mesures de concreció de l'alto el foc i d'establiment de la zona de seguretat. A més, assenyalava de nou el desplegament a la zona de l'alto el foc d'una missió d'observació de l'OSCE. Incloïa també la retirada del territori d'Ucraïna de totes les formacions militars i equip militar estrangers, així com els combatents i mercenaris, sota supervisió de l'OSCE. Malgrat els acords del 2014, la violència va continuar, sense que arribés a implementar-se l'alto el foc. Hi va haver intents posteriors aquell mateix any de renovar l'alto el foc i de nous alts el foc parcials, però van resultar fallits. Es van produir a més altres desenvolupaments que van aprofundir en l'impacte sobre la seguretat humana.¹² En el context d'una nova escalada i ofensiva de les milícies del Donbass recolzades per Rússia, les parts en conflicte van negociar i signar el 12 de febrer de 2015 el Paquet de mesures per a la Implementació dels Acords de Minsk (Acord de Minsk II), amb facilitació de l'OSCE.¹³ Els 13 punts de l'acord ampliaven els termes dels dos anteriors, incorporant més detalls i una seqüència temporal en què havien de ser implementades algunes de les mesures. L'acord incloïa, entre altres aspectes, un alto el foc, retirada d'armament pesant i creació d'una zona de seguretat, supervisió de l'alto el foc per l'OSCE, discussió de modalitats d'eleccions en determinades àrees de Donetsk i Lugansk en concordança amb la legislació ucraïnesa i amb la Llei de l'estatus especial, amnistia, recuperació del control de la frontera estatal per Ucraïna, retirada de formacions armades

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

10. Protocol on the outcome of consultations of the Trilateral Contact Group on joint steps aimed at the implementation of the Peace Plan of the President of Ukraine, P. Poroshenko, and the initiatives of the President of the Russian Federation, V. Putin, 5 de setembre de 2014.

11. Memorandum on the implementation of the provisions of the Protocol on the outcome of consultations of the Trilateral Contact Group on joint steps aimed at the implementation of the Peace Plan of the President of Ukraine, P. Poroshenko, and the initiatives of the President of the Russian Federation, V. Putin, del 19 de setembre de 2014.

12. El novembre del 2014 el president ucraïnès va ordenar posar fi al finançament estatal en aquestes àrees, incloent-hi la prohibició de pagament de pensions, prestacions socials, educació i sanitat, i va ordenar per decret la retirada d'empreses estatals i el tancament dels serveis bancaris del banc central, justificant-ho com una via per impedir que el finançament caigués en mans rebels. BBC, *Poroshenko: Ukraine rebel areas to lose state services*, 16 de novembre de 2014.

13. Package of measures for the Implementation of the Minsk agreements, 12 de febrer de 2015.

L'acord de Minsk II (febrer de 2015)

El Paquet de mesures per a la Implementació dels Acords de Minsk (Acord de Minsk II), acordat el 12 de febrer de 2015 entre representants d'Ucraïna, Rússia i dels actors polític-militars de Donetsk i Lugansk, amb facilitació de l'OSCE, incloïa els següents 13 punts:

- **Alto el foc** global a partir del 15 de febrer.
- **Retirada d'armament pesant** per les dues parts per a la **creació d'una zona de seguretat**, a ser facilitada per l'OSCE i el Grup Trilateral de Contacte i a iniciar-se en el segon dia de l'alto el foc i a completar-se en catorze dies.
- **Supervisió i verificació de l'alto el foc i retirada d'armament pesant** per l'OSCE des del primer dia de la retirada.
- **Inici de diàleg** des del primer dia de la retirada d'armament sobre **modalitats d'eleccions locals** en concordança amb la legislació ucraïnesa i amb la llei d'autogovern local interí en àrees de Donetsk i Lugansk i sobre el futur règim d'aquestes àrees en base a aquesta llei, així com adopció no més tard de 30 dies des de la signatura de l'acord, d'una resolució parlamentària d'especificació de les àrees que tindrien un règim especial, en base a la llei d'autogovern local intern.
- **Perdó i amnistia** mitjançant la promulgació de legislació que prohibeixi la persecució i el càstig de persones en connexió amb els successos de Donetsk i Lugansk.
- **Alliberament i intercanvi de tots els ostatges i detinguts**, a ser finalitzat en el cinquè dia des de la retirada.
- **Garanties d'accés segur i distribució d'assistència humanitària**, en base a un mecanisme internacional.
- Definició de modalitats de represa de **vincles socioeconòmics**, incloent transferències socials com pensions i salaris, incloent-hi a través de la recuperació del control del sistema bancari per Ucraïna en les àrees afectades pel conflicte.
- **Recuperació pel Govern d'Ucraïna del control ple de la frontera estatal** a la zona de conflicte, a iniciar-se el primer dia després de les eleccions locals i a finalitzar després de la solució política global (eleccions locals en àrees de Donetsk i Lugansk i reforma constitucional) a finals del 2015, si s'ha implementat el punt 11 (reforma constitucional) en consultes i amb acord amb els representants de Donetsk i Lugansk en marc del Grup Trilateral de Contacte.
- **Retirada de totes les formacions armades estrangeres** del territori d'Ucraïna, amb supervisió de l'OSCE, i desarmament de tots els grups il·legals.
- **Reforma constitucional a Ucraïna** amb l'entrada en vigor d'una nova Constitució a finals del 2015 que inclogui **descentralització** (amb referències a les especificitats de certes àrees de Donetsk i Lugansk en acord amb els seus representants) i adopció de legislació permanent sobre l'estatus especial de certes àrees de les regions de Donetsk i Lugansk, en línia amb mesures llistades en el text de l'acord.
- En base a la llei d'estatus especial, discussió i futur acord sobre aspectes relatius a les eleccions locals amb representants de Donetsk i Lugansk en el marc del Grup Trilateral de Contacte. Les **eleccions** se celebraran en concordança amb **els estàndards de l'OSCE i sota supervisió de l'OSCE/ODIHR**.
- **Intensificació del treball del Grup Trilateral de Contacte**, incloent a través de l'establiment de grups de treball sobre la implementació d'aspectes dels acords de Minsk.

estrangeres i mercenaris, reforma constitucional, celebració d'eleccions en àrees de Donetsk i Lugansk.

Els acords de Minsk van donar pas a partir del 2015 a una reducció de la violència i del balanç de víctimes, si bé van continuar produint-se violacions de l'alto el foc per ambdues parts i presència d'armament pres a la zona de seguretat. En el pla negociador, els desacords al voltant de la interpretació dels punts dels acords i a la seqüència

d'implementació van enquistar les negociacions en anys posteriors.

Entre altres aspectes, l'acord partia establint l'entrada en vigor de l'alto el foc per al 15 de febrer, i al seu torn el cronograma per a altres mesures s'establia en relació a aquesta data. L'incompliment d'uns punts afectava els altres, mentre aquests estaven recollits en l'acord amb una seqüència entrelaçada i interdependent. A més, en anys

posteriors no es va aconseguir acord al voltant d'aspectes com eleccions locals en concordança amb la legislació ucraïnesa i amb estàndards internacionals. Així mateix, Ucraïna havia aprovat la llei d'estatus especial el 2014 – que va ser prolongada en anys posteriors– però els passos relatius a la reforma constitucional en forma d'esmena constitucional per adoptar la descentralització de poder continguda en aquesta llei van rebre contestació interna el 2015, amb protestes convocades per partits nacionalistes ucraïnesos i incidents de violència l'agost d'aquell any.¹⁴ Davant la contestació, el Govern va frenar la reforma constitucional.¹⁵ Un dels desafiaments en aquest àmbit ha estat la percepció de risc que la descentralització al Donbass fos una via per a la ingerència i desestabilització de Rússia sobre la dinàmica política d'una Ucraïna reorientada geoestratègicament des del 2014 cap a Occident. En aquest desafiament influeix el context global de disputa entre Rússia i Occident.

Un dels desafiaments des del 2014 ha estat la percepció de risc que la descentralització al Donbass fos una via per a la ingerència i desestabilització de Rússia sobre la dinàmica política d'Ucraïna

D'altra banda, l'acord no establia calendari de retirada de formacions militars estrangeres i, a la pràctica, Rússia va mantenir la seva participació encoberta en el conflicte armat. A més, les formacions armades de les àrees de Donetsk i Lugansk van obstaculitzar l'accés a la missió d'observació de l'OSCE i a altres actors, incloent-hi humanitaris. D'altra banda, l'acord deixava per al final la compleció de la recuperació plena del control de la frontera estatal per Ucraïna. En conjunt, van prevaldre els desacords sobre la interpretació dels termes dels acords de Minsk i un estatus quo de conflicte armat d'intensitat mitjana-baixa i, amb això, la cronificació d'una disputa internacionalitzada no resolta i amb riscos de desestabilització.

Rússia va llançar la invasió amb un discurs presidencial que qüestionava la legitimitat històrica d'Ucraïna com a país independent

La invasió de Rússia contra Ucraïna i les negociacions bilaterals fallides

La invasió militar va estar precedida d'anys de bloqueig en el procés negociador sobre el Donbass, amb desacords de fons entre les parts al voltant dels acords de Minsk, el seu

abast i seqüència, aguditzats el 2021, així com precedida del desplegament massiu militar de forces russes al costat de la frontera amb Ucraïna l'abril del 2021 i de nou en els últims mesos d'aquell any. Es va intensificar l'activitat diplomàtica entre desembre de 2021 i febrer de 2022, entre diferents actors i en diversos espais, incloent entre els EUA i Rússia, entre l'OTAN i Rússia, en el marc de l'OSCE, en el format de Normandia al nivell d'assessors polítics, i gestions per cancelleries com l'alemanya i la francesa. Els diversos actors es van involucrar en consultes amb Ucraïna. També la UE va participar en diverses consultes. A través de dos tractats que Rússia va presentar el desembre del 2021 als EUA¹⁶ i a l'OTAN¹⁷ exigint la seva firma, Moscou va reclamar la no ampliació de l'OTAN, la retirada de les fronteres de l'OTAN a les del 1997 i garanties de no desplegament d'armament ofensiu al costat de les seves fronteres, entre altres punts. Els EUA i l'OTAN van respondre amb propostes de continuar el diàleg sobre indivisibilitat europea i sobre seguretat europea amb respecte al dret de triar sobre política exterior –tot i que descartant l'acceptació de la no ampliació de l'OTAN– així com propostes en algunes qüestions de control d'armes, reducció de riscos i transparència.¹⁸ Van ser considerades no satisfactòries per la presidència russa.

El 21 de febrer Rússia va decretar el reconeixement de la independència de Donetsk i Lugansk i va ordenar l'enviament de tropes a aquests territoris, acompanyat d'un discurs presidencial en què Putin va qüestionar la legitimitat històrica d'Ucraïna com a país independent. El 24 de febrer Rússia va iniciar la invasió contra Ucraïna, amb l'anunci de Putin d'una “operació especial” i de perseguir objectius de “desmilitarització” i “desnazificació”. La invasió militar de Rússia contra Ucraïna va portar a una situació de conflicte armat interestatal d'alta intensitat i a una greu crisi humanitària, així com al desmantellament del procés negociador anterior relatiu a l'est d'Ucraïna.

Rússia i Ucraïna van mantenir negociacions político-militars des de pocs dies després de l'inici de la invasió i fins al mes d'abril. El diàleg es va iniciar amb una primera

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

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

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

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

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

ronda el 28 de febrer a Gomel (Bielorússia, a la frontera amb Ucraïna) i va anar acompanyat de noves rondes a Bielorússia, així com en format online i a Istanbul. A partir de cert moment, Turquia va exercir funcions de tercera part, facilitant el diàleg. Van ser negociacions sense participació de dones.

En el marc d'aquestes negociacions, al març va transcendir en mitjans de comunicació que Ucraïna acceptava i oferia una neutralitat permanent, de no adhesió a blocs ni acollida de bases militars estrangeres i abstenció de desenvolupament d'armament nuclear, a canvi de garanties de seguretat internacionals i amb vinculació legal. Ucraïna oferia excloure d'aquestes garanties Crimea i àrees del Donbass, en relació a les quals les parts haurien de definir les fronteres d'aquestes regions o acordar el desacord. A més, la posició ucraïnesa –coneguda posteriorment com el Comunicat d'Istanbul– proposava un període de 15 anys per resoldre per la via diplomàtica la qüestió de Crimea, abstenint-se les parts de la via militar. El Comunicat d'Istanbul també plantejava continuar amb el diàleg i consultes amb estats garants per preparar i acordar un tractat de garanties de seguretat, així com també contemplava continuar negociant modalitats d'alto el foc, retirada de tropes i d'altres forces paramilitars i qüestions humanitàries.¹⁹ Ja des d'inicis de març, l'equip negociador ucraïnès havia mostrat disposició a negociar sobre models de garanties de seguretat diferents a la integració a l'OTAN, atès que –com va assenyalar el negociador en cap David Arakhàmia en entrevista a Fox News–, la resposta que Ucraïna hauria obtingut de l'OTAN és que l'aliança no estava preparada per discutir sobre una entrada del país a l'organització. Cal destacar que el mateix Arakhàmia va assenyalar en aquesta entrevista que Ucraïna estava oberta a abordar aquestes qüestions no només en converses bilaterals amb Rússia, sinó en un cercle més ampli, amb altres interlocutors.²⁰ D'altra banda, Ucraïna havia plantejat que tot acord requeriria en qualsevol dels casos la retirada de tropes russes del territori d'Ucraïna pres des de l'inici de la invasió.²¹

No obstant això, entre abril i maig ambdues parts van donar per esgotades les negociacions. No va arribar a

En les negociacions el març el 2022 va transcendir que Ucraïna oferia neutralitat permanent a canvi de garanties de seguretat, i proposava postergar la qüestió de Crimea per ser resolta per vies diplomàtiques

En diverses ocasions Rússia ha assenyalat el control del Donbass com un objectiu primordial

haver-hi acord entre les parts al voltant de les qüestions en negociació ni va arribar a pactar-se els desacords. A tall d'exemple d'aproximacions que il·lustren l'antagonisme de posicions i aproximacions estratègiques, ja en les reunions de l'1 i 2 d'abril, Rússia mantenia la seva posició que Crimea era part integral del seu territori,

així com de defensa de la independència de les repúbliques del Donbass. En línia amb aquesta posició, en una reunió presencial l'11 d'abril entre el canceller austríac i el president rus –la primera amb un líder europeu des de l'inici de la invasió–, Vladimir Putin va afirmar que la resolució del conflicte al Donbass en termes favorables a Moscou era més important per a Rússia que l'impacte de les sancions internacionals. El 17 d'abril, el president ucraïnès, Volodímir Zelenski, afirmava que Ucraïna no renunciaria al Donbass per posar fi a la guerra (ja en les negociacions de març Ucraïna acceptava postergar o

compartimentalitzar la discussió sobre aquesta qüestió sense que això impliqués necessàriament renúncia a la integritat territorial). Els negociadors en cap ucraïnès i rus, David Arakhàmia i Vladimir Medinsky, van mantenir diàleg el 22 d'abril, sense que transcendissin els detalls. A finals d'abril Rússia informava que les delegacions de tots dos països discutien amb una freqüència diària per videoconferència. No obstant, els desacords eren manifestos. El negociador ucraïnès Rustem Umerov assenyalava el 10 de maig que els atacs russos contra la planta metal·lúrgica d'Azovstal havien alentit les negociacions, i aquell mateix dia el ministre d'Exteriors ucraïnès afirmava que Ucraïna aspirava a guanyar la batalla al voltant del Donbass. També la viceministra de Defensa ucraïnesa, Hanna Mailar, anunciava el 12 de maig que es donava pas a una nova fase de la guerra, de la mà de la mobilització i armament de les forces ucraïneses. A finals de maig, el negociador ucraïnès i assessor presidencial

Mikhailo Podoliak confirmava l'estancament de les negociacions, assenyalava que no era possible un acord sense la retirada total de les tropes russes i reiterava la posició ucraïnesa de no comprometre la integritat territorial del país, qualificant-la de línia vermella. Al voltant d'aquestes dates el ministre d'Exteriors rus, Serguéi Lavrov, va assenyalar que l'objectiu

primordial de Rússia era controlar tot el Donbass i va acusar Ucraïna de modificar la seva posició respecte a

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

20. Reuters, *Ukraine open to discussing 'non-NATO models', negotiator tells Fox News*, 6 de març de 2022.

21. Seddon, Max, Roman Olearchyk, Arash Massoudi i Neri Zilber, *Ukraine and Russia explore neutrality plan in peace talks*, Financial Times, 16 de març de 2022.

la presentada a Istanbul, mentre Ucraïna va atribuir a Rússia la falta de negociacions.

En aquell fracàs negociador va poder convergir l'antagonisme de posicions i objectius així com les dificultats per acordar mesures o fórmules de superar l'antagonisme. A més, les primeres negociacions es van veure afectades per problemes com el desacord sobre com s'implementarien possibles mesures, com ha assenyalat David Harland, director del Centre per al Diàleg Humanitari de Suïssa, organització involucrada en la consecució de l'acord sobre exportació de cereals.²² També va poder afectar, segons va assenyalar Turquia en el seu moment, el clima negatiu resultant de les greus vulneracions de drets humans comeses per Rússia a Butxa i altres localitats. En aquesta fase entre març i abril no va arribar a acordar-se el desacord sobre Crimea i Donbass. El focus de la guerra va passar a centrar-se a l'est del país i les parts van prioritzar la via militar com a via per perseguir els seus objectius. Rússia va persistir en la seva invasió. Per a Ucraïna, pesava recuperar el control del territori pres militarment per Rússia i evitar la consolidació de l'ocupació militar. Les negociacions van finalitzar i va transcórrer el primer any d'invasió sense que arribessin a reprendre's.

Tot i el context de ruptura de les negociacions, sectors de la societat civil d'Ucraïna han expressat la importància de la conducció de negociacions d'alt nivell polític entre les parts en conflicte al voltant de qüestions com la consecució d'alts el foc, corredors humanitaris, intercanvis de militars i civils capturats i de ciutadania d'Ucraïna traslladada forçosament a Rússia i Bielorrússia, així com sobre condicions per a la fi de la guerra acceptables per a Ucraïna.²³

Ucraïna va continuar dialogant amb potencials països garants al voltant de garanties de seguretat. Va establir un grup de treball internacional, presidit per l'ex-secretari general de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen, que el 13 setembre de 2022 va presentar un informe amb recomanacions sobre garanties de seguretat per al país. El document, conegut com a "Kyiv Security Compact" (Pacte de Seguretat de Kíiv), pivota entorn d'un enfocament predominantment militarista i assenyalava la capacitat de defensa militar d'Ucraïna com la principal garantia de seguretat per al país. El "Kyiv Security Compact" va rebre forts crítiques de Rússia. Poc després de l'annexió de Rússia el setembre del 2022 de quatre regions d'Ucraïna ocupades militarment i en les quals va

El "Kyiv Security Compact" (Pacte de Seguretat de Kíiv) de setembre de 2022²⁴

El conegut com a "Kyiv Security Compact" és un document presentat el setembre del 2022 i elaborat per Ucraïna i el grup de treball internacional sobre garanties de seguretat, presidit per l'ex-secretari general de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen, en el marc del diàleg que el Govern d'Ucraïna, aquest grup de treball i actors internacionals han mantingut al voltant de les garanties internacionals de seguretat per a Ucraïna.

La qüestió de les garanties de seguretat va ser un dels temes en discussió en les negociacions de març-abril entre Rússia i Ucraïna, com a part d'un possible esquema de solució a la invasió i guerra. En aquestes negociacions Ucraïna oferia neutralitat permanent respecte a l'OTAN a canvi de garanties internacionals de seguretat i amb vinculació legal i que en cas de futura agressió incloguessin si calia mesures militars.²⁵ A més, Ucraïna oferia excloure d'aquestes garanties Crimea i àrees del Donbass. Malgrat el bloqueig en les negociacions amb Rússia a l'abril, Ucraïna va continuar negociant amb potencials països garants entorn de garanties de seguretat.

El "Kyiv Security Compact" emès al setembre assenyalava la capacitat de defensa militar d'Ucraïna com la principal garantia de seguretat. Des d'aquest enfocament militarista, identificava la necessitat d'Ucraïna d'una força militar d'alta disponibilitat, entrenament militar massiu, maniobres conjuntes, sistemes antimíssils marítims i terrestres, accés d'Ucraïna a finançament de la UE per a la indústria de la defensa i les capacitats militars, i servei militar per a tota la població civil de més de 18 anys. El document instava a garanties legals i polítiques perquè els garants es comprometin amb les capacitats militars d'Ucraïna, amb suport financer, inversió directa i fons de reconstrucció, exportació d'armament, transferència tecnològica, cooperació en intel·ligència, entre altres àmbits, per a un període de diverses dècades. També recomanava garanties legals per a compromisos ampliats de suport en àmbits militars i no militars en cas de nova agressió dins de les seves fronteres internacionalment reconegudes del país. El document explicitava l'aspiració d'Ucraïna d'unir-se a l'OTAN, assenyalava que les garanties no han de limitar la mida o la fortalesa de les seves forces armades; i que no s'han d'establir com a intercanvi per un estatus específic, com un estatus de neutralitat, o d'altres obligacions o restriccions per a Ucraïna.

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

23. VV.AA., *7 points on the war and dialogue from Ukrainian mediators and dialogue facilitators*, 10 de maig de 2022.

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

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

El “Kyiv Security Compact” va rebre crítiques de Rússia. El negociador rus Leonid Slutski va afirmar que Rússia mai acceptaria un llistat de garanties com les contingudes en l'informe de recomanacions i va criticar que les mesures suposaven l'expansió d'infraestructura militar de països occidentals a les fronteres amb Rússia i la consolidació de sancions contra Rússia, entre altres aspectes.

organitzar referèndums, a finals d'aquell mes Ucraïna va sol·licitar formalment l'entrada a l'OTAN i va demanar un procediment d'entrada accelerat.

Les opcions per a una negociació en l'àmbit polític-militar s'han complicat summament des d'aquells acostaments de posicions al març. La continuació de la invasió militar per Rússia, agressió internacional que ha entrat ja en el seu segon any; la celebració de referèndums i annexió de quatre regions d'Ucraïna per part de Rússia al setembre i l'exigència russa de reconeixement d'aquesta nova situació;²⁶ l'allunyament de postures en relació al punt de partida des del qual negociar; el xoc de posicions sobre la qüestió de les garanties internacionals de seguretat, entre d'altres, són elements que posen de manifest la distància que hi ha entre Rússia i Ucraïna i les dificultats de negociació en un context d'invasió. Ambdues consideren encara que amb la via militar tenen més opcions d'acostar-se als seus objectius. S'afegeix un context internacional hipertensionat i militarista, així com de confrontació i escalada entre Rússia i Occident, i de desafiaments de resposta complexa sobre quin tipus d'aproximacions emprendre en relació a una Rússia que ambiciona un projecte expansionista a Ucraïna i que acumula un llegat d'ingerències (Sud del Caucas, Moldàvia) i de greus vulneracions de drets humans i impunitat (Txetxènia, Síria).

Diàlegs sectorials: àmbit humanitari, exportació de cereals i infraestructura nuclear

Malgrat que Rússia i Ucraïna van donar per esgotades les negociacions polític-militars entre abril i maig, el diàleg s'ha mantingut actiu en alguns àmbits sectorials, amb

suport de terceres parts. És el cas del diàleg humanitari al voltant de l'alliberament i intercanvi de presoners de guerra i de lliurament de restes mortals; les exportacions de cereals, altres productes alimentaris i fertilitzants; així com sobre la protecció d'infraestructura nuclear. La continuació d'aquests àmbits de negociació posa de manifest la possibilitat de diàlegs complementaris a les negociacions polític-militars; si bé aquests diàlegs han afrontat també obstacles i els resultats han estat limitats.

Entre els àmbits, destaca el diàleg al voltant de l'exportació de cereals, altres productes alimentaris i fertilitzants. Turquia i l'ONU han donat suport en aquest àmbit com a terceres parts. El Centre per al Diàleg Humanitari també ha donat suport a aquest àmbit de negociació.²⁷ Es pot destacar l'acord assolit el 22 de juliol de 2022 –després de mesos de gestions i negociacions–, entre Rússia i Ucraïna, amb participació també de l'ONU i Turquia, per al reinici de les exportacions de cereals ucraïnesos, altres aliments i fertilitzants, des de tres ports ucraïnesos (Odessa, Txornomorsk i Pivdenni) i a través d'un corredor marítim humanitari al Mar Negre. Les exportacions havien estat bloquejades per Rússia des de l'inici de la invasió i el seu reinici va portar a certa reducció en els preus globals, que havien impactat de manera específica en països del sud global dependents d'importacions d'Ucraïna i Rússia. L'acord també incloïa l'exportació d'aliments i fertilitzants russos als mercats globals, com a excepció a les sancions imposades a Rússia.²⁸ El pacte va incloure l'establiment d'un centre de coordinació conjunt (JCC, per les seves sigles en anglès) a Istanbul per supervisar la implementació del pacte, integrat per delegacions civils i militars d'Ucraïna, Rússia, Turquia i l'ONU.

A finals d'octubre de 2022 Rússia va suspendre breument la seva participació de l'acord d'exportació de cereals. Ho va justificar com a resposta a l'atac amb drons contra la seva flota militar al port de Sebastòpol (península de Crimea), del qual va acusar Ucraïna. A més, en amenaces prèvies havia advertit amb la possible suspensió, al·legant excessives restriccions a l'exportació de cereals i fertilitzants russos. No obstant això, després de negociacions al novembre, es va anunciar l'extensió de l'acord 120 dies més. En conjunt, es tracta d'un acord de gran rellevància per les seves repercussions locals i internacionals²⁹ i, alhora, fràgil quant al fet que està supeditat a la posició de les parts. En aquest sentit,

Malgrat la ruptura de les negociacions polític-militars, Rússia i Ucraïna han mantingut actius alguns àmbits de diàleg, com l'intercanvi de presoners i l'exportació de cereals

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

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

28. International Crisis Group, Who are the Winners in the Black Sea Grain Deal?, 3 d'agost de 2022.

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

Ucraïna ha reclamat que l'acord passi a ser indefinit, mentre que Rússia va advertir el 2023 amb renovar-lo per un període curt i va criticar que els fertilitzants russos afronten problemes d'accés als mercats, malgrat estar exempts de les sancions i formar part de l'acord d'exportació. El març del 2023 les parts van negociar la seva extensió, amb participació del secretari general adjunt d'afers humanitaris i de la cap de la UNCTAD. Van acordar una extensió de l'acord, de 120 dies segons Ucraïna i de 60 dies segons Rússia.

Un altre diàleg sectorial ha estat el de la protecció d'infraestructura nuclear. No obstant això, ha estat un àmbit amb nombrosos obstacles i limitacions quant a resultats. Destaca la intensa participació de l'Agència Internacional de l'Energia Atòmica (AIEA) en la promoció del diàleg. Entre els passos donats per l'AIEA, l'organisme va enviar una missió tècnica a finals d'agost de 2022 a Ucraïna i va establir una presència permanent a la central (Missió de Suport i Assistència a Zaporíjia, ISAMZ, per les seves sigles en anglès). La central de Zaporíjia és la central nuclear més gran d'Europa, ocupada militarment per Rússia a l'inici de la invasió, i afectada per danys i riscos de seguretat a causa de les hostilitats a la zona. L'AIEA va emetre ja a inicis de setembre d'aquell any un informe en què analitzava els danys produïts i qualificava d'insostenible la situació. L'AIEA va instar Rússia i Ucraïna a acordar una zona de protecció sota el paraigua de l'ONU. Al seu torn, el secretari general de l'ONU va reclamar a Rússia la retirada de les seves tropes i a Ucraïna abstenir-se de prendre-la militarment. Al llarg de mesos, el director general de l'AIEA va dur a terme diàleg per separat amb Rússia i Ucraïna, encaminat a aconseguir un acord de creació d'una zona de protecció, desmilitaritzada. Altres actors internacionals, com França, també es van involucrar en gestions amb els presidents rus i ucraïnès per promoure la consecució de la zona de protecció de la central nuclear. Turquia es va oferir també el setembre del 2022 com mediador i per donar suport per a un acord de zona desmilitaritzada. No obstant, malgrat el diàleg amb Rússia i Ucraïna promogut per l'AIEA, Rússia i Ucraïna no han assolit encara acord per a l'establiment d'una zona de protecció i seguretat al voltant de la central. El febrer del 2023 Grossi va assenyalar que la situació de seguretat nuclear a Ucraïna continuava sent fràgil, amb foc d'artilleria i atacs amb míssils al costat

L'AIEA ha promogut diàleg amb Rússia i Ucraïna al voltant de la protecció de la infraestructura militar i ha desplegat missions de suport a totes les centrals nuclears

de plantes nuclears, impredictibilitat i perillositat, entre altres obstacles.³⁰ En canvi sí que s'han donat passos com l'ampliació de les missions de l'AIEA el 2023. El gener del 2023 l'AIEA va establir missions de suport i assistència a la resta de plantes nuclears d'Ucraïna així com a Txernòbil, expandint així els esforços anteriors, per tal de contribuir a reduir els riscos d'accident nuclear en el context del conflicte armat.³¹

D'altra banda, l'AIEA es va involucrar també en la verificació independent sobre les acusacions d'octubre de 2022 de Rússia contra Ucraïna en què al·legava que Ucraïna preparava un atac amb "bomba bruta" i que van generar preocupació a Ucraïna i en l'àmbit internacional pels riscos d'un atac de falsa bandera per part de Rússia que involucrés ús d'armament amb material radioactiu. Les inspeccions de l'AIEA en tres localitats no van trobar indicis d'activitats ni material nuclear no declarat.

Un altre àmbit de diàleg sectorial ha estat el diàleg al voltant de l'intercanvi de persones preses, així com de lliurament de restes mortals. Es tracta d'un àmbit que ha involucrat tant negociacions directes entre Ucraïna i Rússia sense suport extern, així com negociacions amb suport de terceres parts. Entre aquestes s'inclouen Turquia, l'ONU, el Comitè Internacional de la Creu Roja i, en menor mesura, Àrabia Saudita i els Emirats Àrabs Units. Segons xifres de l'agència d'informació turca Anadolu, entre l'inici de la invasió el febrer del 2022 i fins al febrer del 2023, Rússia i Ucraïna van intercanviar més de 2.000 presoners, incloent-hi almenys 800 soldats russos, 1.464 soldats ucraïnesos i 132 civils d'Ucraïna. Les xifres posen de manifest les limitacions en aquest àmbit. Segons l'enviada presidencial d'Ucraïna per als drets del personal militar, hi havia 15.000 persones civils i militars desaparegudes entre el febrer del 2022 i finals d'aquell any, que podrien haver mort o haver estat capturats, segons informava la BBC.³² Respecte al lliurament de restes mortals, no hi ha xifres exactes i fonts recollides a The Guardian quantifiquen en almenys una vintena els intercanvis de cossos de soldats morts, mentre el Comitè Internacional de la Creu Roja assenyalava també a The Guardian haver participat en les gestions del retorn de centenars de soldats morts.³³ En algunes ocasions, persones familiars han estat elles mateixes les que han localitzat i retornat les restes dels seus cossos.³⁴

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

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

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

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

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

La cerca de solucions diplomàtiques

La invasió de Rússia ha entrat en el seu segon any i les perspectives són d'enorme complexitat, obstacles i incertesa, mentre continuen els greus impactes de la invasió i la guerra. Entre els moviments recents destaca el llançament del pla de 10 punts presentat pel president ucraïnès el novembre del 2022, que identifica àmbits que requereixen ser abordats per a una solució duradora. El document incloïa àmbits que, potencialment, podrien ser susceptibles de ser enfortits en el marc dels diàlegs sectorials ja sigui amb Rússia o amb actors internacionals, com l'àmbit de la protecció d'infraestructura nuclear, així com del diàleg humanitari i de seguretat alimentària. En aquesta línia, el gener del 2023 l'AIEA va ampliar

Pla de pau d'Ucraïna de 10 punts (novembre de 2022)

El president ucraïnès va anunciar el novembre del 2022 a la cimera del G20 el que va qualificar de Formula de Pau, una proposta amb 10 punts referits a àmbits que requereixen ser abordats per a una solució duradora i que incloïen:

- **Seguretat nuclear** i en l'àmbit de radiacions
- **Seguretat alimentària**
- **Seguretat energètica**
- **Alliberament de presoners de guerra i de persones deportades**
- Implementació de la **carta de l'ONU** i restauració de la **integritat territorial**
- **Retirada de tropes russes i cessament d'hostilitats**
- **Justícia i tribunal especial** per a la persecució de crims de guerra
- Mesures contra l'ecocidi i protecció del **medi ambient**, incloent desminatge
- **Arquitectura de seguretat a l'espai euro-atlàntic**, incloent-hi garanties de seguretat per a Ucraïna, amb una conferència internacional sobre l'arquitectura i la signatura del "**Kyiv Security Compact**"
- **Confirmació de la finalització de la guerra**

Des del seu llançament, Ucraïna va difondre la seva proposta de pla de pau entre actors internacionals, com els EUA, França i l'Índia. Rússia va rebutjar la proposta com a base per a unes negociacions i va mantenir la seva ofensiva sobre Ucraïna, amb un increment d'atacs aeris massius contra infraestructura civil d'Ucraïna, incloent-hi la xarxa energètica.

la seva presència a Ucraïna, amb l'establiment de missions de suport i assistència al conjunt de plantes nuclears d'Ucraïna, així com a Txernòbil, estenent així la seva presència prèvia focalitzada a la central nuclear de Zaporíjia.

No obstant això, aquest pla de 10 punts incloïa també aspectes en què les posicions de Rússia i Ucraïna estan molt allunyades. Així, un dels 10 punts és una arquitectura de seguretat en l'espai euro-atlàntic i la signatura del "**Kyiv Security Compact**" (Pacte de Seguretat de Kíiv). Es tracta d'un enfocament que prioritza un marc euroatlàntic sense referències a una arquitectura de seguretat europea i que suposa un desplaçament respecte a la posició oferta per Ucraïna en les negociacions político-militars de març. En tot cas, globalment el pla visibilitza àrees en què promoure esforços internacionals per afavorir el diàleg, així com posa de manifest àmbits en els quals potencialment intensificar el suport extern, com el desminatge o la justícia internacional.

Un desenvolupament important recent és el fet que alguns països fora de l'òrbita d'Occident i amb capacitat d'interlocutar o influir sobre Rússia semblen estar més actius en la recerca o promoció de sortides. Destaca l'apel·lació del president brasiler Luiz Inácio Lula da Silva el gener del 2023 a la creació d'un grup de països per abordar vies de finalització de la guerra, amb països com l'Índia, la Xina i Indonèsia.³⁵ Al seu torn, la Xina va presentar el 24 de febrer d'aquell any un document de 12 punts amb la seva posició sobre una solució política del conflicte, que inclouen elements com el respecte a la sobirania de tots els països i a la seva independència i integritat territorial (punt 1) i l'abordatge de les preocupacions de seguretat de totes les parts i la consecució d'una arquitectura de seguretat europea equilibrada, efectiva i sostenible (punt 2), entre d'altres. Persones expertes com el director de l'Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Dan Smith, van assenyalar que el document de la Xina no s'ha d'entendre com un pla de pau, sinó com una posició del Govern xinès.³⁶ Segons Smith, el document és significatiu tant pel que diu com pel que no diu. Entre altres elements, no esmenta el subministrament d'armament a Ucraïna i, per tant, no hi ha en el text una referència d'oposició a aquest suport. En canvi, destaca Smith, sí que hi ha una crítica als EUA i els seus aliats per l'ampliació de l'OTAN i per les sancions a Rússia.

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

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

“Posició de la Xina sobre l'arranjament polític de la crisi d'Ucraïna” (febrer de 2023)³⁷

La posició del Govern de la Xina sobre una solució política a la “crisi d'Ucraïna” inclou 12 punts, enunciats en forma de principis i desenvolupats cadascun d'ells amb una breu explicació. Els dotze punts són:

- **Respecte a la sobirania de tots els països.** En aquest punt s'inclouen referències a la necessitat de respecte estricte del dret internacional, incloent-hi els objectius i principis de la Carta de Nacions Unides. El document afirma també que s'ha de mantenir de manera efectiva la sobirania, independència i integritat territorial de tots els països, i que tots els països, grans o petits, són membres iguals de la comunitat internacional. S'assenyala també que s'ha de promoure l'aplicació igualitària i uniforme del dret internacional i rebutjar-se els dobles estàndards.
- **Abandonament de la mentalitat de la Guerra Freda.** El document inclou en aquest punt, entre altres referències: “La seguretat d'un país no s'ha de perseguir a costa de la d'altres. La seguretat d'una regió no s'ha d'aconseguir mitjançant l'enfortiment o expansió de blocs militars. Els interessos de seguretat legítims i les preocupacions de tots els països han de ser tingudes en compte de manera seriosa i abordats adequadament. No hi ha solució simple a una qüestió complexa. Totes les parts han de, seguint la visió de seguretat comuna, global, cooperativa i sostenible i tenint en ment la pau i estabilitat duradora al món, contribuir a forjar una arquitectura de seguretat europea equilibrada, efectiva i sostenible”.
- **Cessament d'hostilitats.** El posicionament assenyala que “totes les parts han de donar suport a Rússia i a Ucraïna a treballar en la mateixa direcció i reprendre el diàleg directe al més aviat possible, per desescalar la situació i en última instància assolir un alto el foc global”.
- **Represa de les converses de pau.** En aquest punt afirma: “El diàleg i la negociació són l'única solució viable per a la crisi d'Ucraïna. S'han d'encoratjar i donar suport a tots els esforços favorables a un arranjament pacífic de la crisi. La comunitat internacional ha de romandre compromesa amb un enfocament adequat de promoció de converses per a la pau, donar suport a les parts en conflicte a obrir la porta a un arranjament polític el més aviat possible i generar les condicions i plataformes per a la represa de les negociacions. La Xina seguirà exercint un paper constructiu sobre això”.
- **Resolució de la crisi humanitària.** S'inclouen en aquest punt referències a la protecció de civils i a l'establiment

de corredors humanitaris per a l'evacuació de civils de zones de conflicte, entre altres aspectes. S'esmenta també l'ONU com a actor a exercir un paper coordinador en la canalització de l'ajut humanitari a les zones de conflicte.

- **Protecció de civils i presoners de guerra.** El document assenyala que les parts han de complir estrictament el dret internacional humanitari, evitar atacs a civils o instal·lacions civils, i inclou referències a la protecció de dones, de menors i d'altres víctimes del conflicte, i al respecte als drets dels presoners de guerra. Explicita el suport de la Xina a l'intercanvi de presoners de guerra entre Rússia i Ucraïna i crida totes les parts a crear condicions més favorables en aquest àmbit.
- **Protecció de centrals nuclears.** Explicita l'oposició de la Xina als atacs armats contra centrals nuclears i altres instal·lacions nuclears i crida les parts a complir amb el dret internacional, incloent-hi la Convenció sobre Seguretat Nuclear i a evitar fermament accidents nuclears. Explicita el suport de la Xina a l'AIEA en el seu paper de promoure la seguretat de les centrals nuclears.
- **Reducció de riscos estratègics.** En aquest punt afirma que no s'han de fer servir armes nuclears i no s'han de dur a terme guerres nuclears. Assenyala que hi ha d'haver oposició a l'amenaça o ús d'armes nuclears, s'ha de prevenir la proliferació nuclear i evitar crisis nuclears. Afirma que la Xina s'oposa a la investigació, desenvolupament i ús d'armes químiques i biològiques per qualsevol país en qualsevol circumstància.
- **Facilitació d'exportació de cereals.** Insta a la implementació plena i efectiva i de forma equilibrada de la Iniciativa de Gra del Mar Negre, signada per Rússia, Turquia, Ucraïna i l'ONU i crida al suport a l'ONU en la realització del seu paper en aquest respecte, entre altres elements.
- **Suspensió de sancions unilaterals.** Afirma que les sancions unilaterals i la pressió màxima no poden solucionar la qüestió, i que només generen nous problemes. Assenyala que “països rellevants haurien de posar fi a l'abús de les sancions unilaterals i la jurisdicció “de llarg braç” contra altres països, per assumir la seva part a desescalar la crisi d'Ucraïna i crear condicions perquè els països en desenvolupament puguin desenvolupar les seves economies i millorar les vides de les seves poblacions.
- **Estabilització de les cadenes industrials i de subministrament.** El document assenyala que totes les parts han de mantenir el sistema econòmic mundial i

37. Ministeri de Relacions Exteriors de la República Popular Xina, *China's Position on the Political Settlement of the Ukraine Crisis*, 24 de febrer de 2023.

oposar-se a usar l'economia com una eina o arma per a objectius polítics. Afirmar la necessitat d'esforços conjunts per mitigar el contagi de la crisi i prevenir que deteriori la cooperació internacional en l'àmbit de l'energia, les finances, el comerç d'aliments i el transport i amenaci la recuperació econòmica global.

- **Promoció de la reconstrucció postbèlica.** Assenyalava que la comunitat internacional ha d'adoptar mesures per donar suport a la reconstrucció en zones de conflicte i afirma la Xina està disposada a proporcionar assistència i exercir un paper constructiu en aquest àmbit.

En conjunt el posicionament de la Xina conté elements importants, en tant que posa de manifest voluntat d'implicar-se en la cerca de solucions al conflicte, així com inclou elements que són d'importància cabdal per a Ucraïna, com el principi de sobirania i integritat territorial. El president ucraïnès va reaccionar a la posició xinesa afirmant el febrer del 2023 la seva disposició a considerar aspectes de la proposta així com la seva voluntat a reunir-se amb el líder xinès, Xi Jinping. En tot cas, el president ucraïnès va afirmar que la proposta de la Xina seria acceptable només si porta Rússia a una retirada de tropes de tot el seu territori.³⁸ Xi Jinping va viatjar a Moscou a mitjans de març per reunir-se amb el president rus i tenia previst mantenir conversa telefònica a continuació amb el president ucraïnès.³⁹

Al llarg del 2022 altres actors havien ofert els seus bons oficis, com Suïssa –rebutjats per Rússia– o elaborant propostes, com Mèxic, que va proposar un Caucus d'Alt Nivell per a la pau i el diàleg, rebutjat per Ucraïna per considerar-lo pro-rus. Actors com el Vaticà, entre altres, també es van involucrar en crides al diàleg i a la recerca de solucions. Recentment han emergit en el discurs públic també plantejaments que apunten a la impossibilitat d'una victòria militar per alguna de les parts i a la necessitat de vies de sortida negociada. El mateix cap de l'Estat Major d'EUA, el general Mark Milley, va assenyalar el novembre del 2022 que tant Rússia com Ucraïna hauran d'assumir que no és possible una victòria militar i que

una finalització negociada del conflicte posaria fi al patiment de la guerra.⁴⁰

El balanç d'un any de guerra posa de manifest les molt complicades perspectives per a vies de sortida negociades. Rússia manté la seva invasió sobre Ucraïna, ambdues parts continuen prioritzant la via militar i s'han produït passos –assenyalats en l'apartat anterior– que allunyen les perspectives de diàleg. Se suma un context internacional hipertensionat i militaritzat i en el qual la invasió de Rússia ha aprofundit la disputa entre Rússia i Occident. El director del Centre per al Diàleg Humanitari assenyalava al febrer que la perspectiva d'un acord de solució final o d'arranjament final és una qüestió extremadament delicada per a les dues parts i que es necessita molta feina preparatòria abans. Assenyalava que hi ha converses sobre com podria ser una sortida final i que és molt important explorar les diverses opcions.⁴² El mateix secretari general de l'ONU, António Guterres, involucrat en bons oficis en el conflicte, deia el gener del 2023 que hi haurà una fi de la guerra, però que no veia un final en el futur immediat, i que no veia en el moment actual opció de negociacions de pau serioses entre les dues parts.⁴² En conjunt, un panorama de gran complexitat i incertesa, però que requereix d'intensificació dels esforços internacionals –especialment d'actors que puguin interlocutar o influir sobre Rússia– encaminats a la cerca de sortides a la guerra i a la preparació i la generació de condicions per al reinici de les negociacions que puguin resultar en escenaris de marcs concertats de negociació i, eventualment, en cessament d'hostilitats i retirada de forces i construcció de pau amb justícia.

D'altra banda, i de manera complementària a l'esfera del diàleg entre les parts, des de l'inici de la invasió es van produir iniciatives en altres àmbits, com ara crides en el sistema multilateral de Nacions Unides, accions en justícia internacional, així com processos d'afrontament de la població civil local. L'Assemblea General de l'ONU va aprovar diverses resolucions, utilitzant el mecanisme de sessions especials d'emergència. Entre elles, una resolució al març de 2022 (141 vots a favor, cinc en contra i 35 abstencions) de condemna de la invasió i demanda de retirada de tropes russes (Resolució A/ES-11/L.1) i una altra, amb menor suport, al novembre de

Un desenvolupament important del 2023 és que països de fora de l'òrbita d'Occident s'han mostrat més actius en la crida a la cerca de solucions a la guerra

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

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

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

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

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

2022 que instava Rússia a pagar reparacions de guerra a Ucraïna (94 vots a favor, 14 en contra i 73 abstencions). El febrer del 2023, quan es complia un any de la invasió, una altra resolució del mateix òrgan (A/ES-11/L.7) va cridar a la fi de la guerra i la retirada immediata, completa i incondicional de les forces militars russes d'Ucraïna (141 vots a favor, set en contra i 32 abstencions). La resolució també assenyala la necessitat de rendició de comptes per crims i violacions del dret internacional a través d'investigacions i enjudiciament independents nacionals o internacionals, per tal de garantir justícia per a les víctimes i garanties de no repetició.

En l'àmbit de la justícia internacional, la Fiscalia del Tribunal Penal Internacional (TPI) va iniciar el març del 2022 el recull de proves per a una investigació sobre al·legacions passades i presents de crims de guerra i contra la humanitat i genocidi a Ucraïna des del 2013. El TPI va emetre al març de 2023 una ordre internacional de detenció contra el president rus, Vladímir Putin, acusat de crims de guerra de deportació de menors. Per la seva part, el Consell de Drets Humans va establir el 2022 una comissió d'investigació sobre violacions de drets humans i dret internacional humanitari a Ucraïna. Diversos països i actors duen a terme suport en l'àmbit de documentació de greus vulneracions de drets humans en el context de la invasió i la guerra. D'altra banda, organitzacions de la societat civil d'Ucraïna –incloent organitzacions de dones i dones defensores de drets humans– i població ucraïnesa autoorganitzada han estat massivament involucrades en la resistència a la invasió i resposta a la crisi, amb articulació en l'afrontament de les conseqüències de la violència, iniciatives d'assistència humanitària, suport en l'àmbit d'evacuacions i d'atenció a persones desplaçades, accés a béns bàsics, recerca de persones desaparegudes i de persones forçosament transferides a Rússia, abordatge de la violència de gènere en l'àmbit domèstic, iniciatives de resistència civil no violenta, entre moltes altres esferes d'afrontament i resiliència.⁴³ En conjunt, es tracta d'àmbits que requereixen de la continuació i intensificació del suport internacional.

Conclusions

La invasió de Rússia contra Ucraïna entra en el seu segon any, amb un balanç de greu devastació humana, material i mediambiental. Rússia i Ucraïna van mantenir negociacions directes en els primers mesos de la invasió

fins a l'abril del 2022, trencades des d'aleshores. Han mantingut actiu el diàleg en algunes àrees, com el diàleg humanitari, amb resultats limitats. Les perspectives per a una solució negociada s'han complicat al llarg del primer any d'invasió i el panorama és d'incertesa i seriosos obstacles a la negociació. Rússia persisteix en la seva invasió, contrària a dret internacional. Al seu torn, ambdues parts continuen prioritant la via militar per a la consecució dels seus objectius, en absència de condicions per a unes negociacions considerades justes per Ucraïna com a part agredida. La prolongació de la guerra prolonga i intensifica un balanç de greu destrucció.

Davant el greu balanç de destrucció de la invasió de Rússia contra Ucraïna, precedida d'una guerra de vuit anys a l'est del país i de l'annexió per la via militar de Crimea per Rússia, resulta necessari i urgent intensificar els esforços diplomàtics per promoure vies d'exploració de reinici del diàleg i la negociació, per tal de generar les condicions que puguin portar a una solució negociada, amb retirada de tropes russes i cessament d'hostilitats. El recorregut de cicles anteriors de conflicte i negociació fallides i el context actual d'invasió posen de manifest la urgent necessitat de cerca de solucions diplomàtiques que permetin posar fi a la invasió i ocupació i a les hostilitats i generar bases de solució diplomàtica entre Rússia i Ucraïna i de construcció futura d'una arquitectura de seguretat a Europa. En aquest sentit, els moviments recents d'actors de fora de l'espai occidental, com el Govern del Brasil i el Govern de la Xina, són positius en tant que suposen una major implicació d'actors amb capacitat d'interlocutar amb Rússia en la promoció de vies de solució diplomàtica davant d'un escenari incert, amb obstacles a la negociació, inestable –amb riscos continuats d'escalada–, i en què continuen els greus impactes de la violència sobre la població i el territori. La cerca de vies de reinici de les negociacions pot ser entesa com a complementària a formes de mobilització i pressió política i social de denúncia i reclam a Rússia de finalització de la invasió i retirada de tropes.

Per la seva banda, els governs occidentals tenen també l'oportunitat i responsabilitat de plantejar-se què fer en la fase actual de segon any de la invasió per no contribuir a l'escalada del conflicte i com contribuir a la seva resolució. Entre altres vies, poden incrementar les seves aproximacions a actors fora d'Occident per a la recerca solucions diplomàtiques, poden obrir la porta a la construcció de marcs de seguretat continental (en

43. Per a l'àmbit de la resistència civil no violenta, vegeu Daza, Felip, *La resistència civil no violenta ucraïnesa davant la guerra: anàlisi de les tendències, impactes i desafiaments de l'acció no violenta a Ucraïna (febrer-juny 2022)*, ICIP i Novact, Barcelona, 2022.

lloc d'una prioritització en exclusiva del marc euroatlàntic), intensificar el suport a la població russa que no vol combatre en la guerra, entre altres vies. El procés de militarització material i narrativa per part de governs occidentals amb anterioritat a la invasió i de securització de la seguretat regional i global no contribueix i allunya la construcció de seguretat compartida al continent. La recerca de solucions diplomàtiques a la guerra a Ucraïna requeririen anar de la mà de l'impuls a polítiques de prevenció i resolució de conflictes armats, amb centralitat política, dotació de recursos i multilateralitat.

Ahora, es requereix de la continuació del suport i enfortiment dels diàlegs sectorials encara actius entre Ucraïna i Rússia, la perseverança en el sistema multilateral en el rebuig a la invasió militar i en la crida a la fi de la guerra, així com del suport a iniciatives de veritat, justícia i reparació. En paral·lel, resulta necessari l'acompanyament i suport a la població civil local i a les seves necessitats en seguretat humana i pau amb justícia, amb principis de justícia social i de gènere i de participació i agència local.



Aquesta publicació està subjecta a una llicència de Creative Commons. Es permet la reproducció total o parcial, la distribució i la comunicació pública de l'obra, sempre que no sigui amb finalitats comercials, i sempre que es reconegui l'autoria de l'obra original. No es permet la creació d'obres derivades.

El contingut d'aquesta publicació és responsabilitat exclusiva de l'Escola de Cultura de Pau i no reflecteix l'opinió de l'ACCD ni de la Generalitat de Catalunya.

ecp escola de
cultura de pau

UAB
Universitat Autònoma
de Barcelona

Amb el suport:



**Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament**



**Generalitat
de Catalunya**

Escola de Cultura de Pau

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

@escolapau



EscolaPau



escoladeculturadepau

