



## Consejo de Seguridad

Distr. general  
23 de febrero de 2021  
Español  
Original: inglés

---

### **Carta de fecha 22 de febrero de 2021 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de la Federación de Rusia ante las Naciones Unidas**

Tengo el honor de referirme a la sesión del Consejo de Seguridad celebrada el 11 de febrero de 2021 en relación con el tema del programa “Carta de fecha 13 de abril de 2014 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de la Federación de Rusia ante las Naciones Unidas ([S/2014/264](#))” con ocasión del sexto aniversario de la firma del Conjunto de Medidas para la Aplicación de los Acuerdos de Minsk y la aprobación de la resolución [2202 \(2015\)](#) del Consejo de Seguridad.

Como es sabido, los representantes de algunas zonas de las provincias de Donetsk y Lugansk, a diferencia de sus homólogos ucranianos en las negociaciones del Grupo de Contacto de Minsk, no tuvieron la oportunidad de presentar sus opiniones al Consejo, en consonancia con lo previsto en el Conjunto de Medidas.

Transmitimos adjunta la contribución escrita (con apéndices) al debate firmada por Natalia Nikonorova y Vladyslav Deynego, representantes de Donetsk y Lugansk en las negociaciones del Grupo de Contacto (véase el anexo).

Le agradecería que tuviera a bien hacer distribuir la presente carta y su anexo como documento del Consejo de Seguridad.

*(Firmado)* Vassily Nebenzia



**Anexo de la carta de fecha 22 de febrero de 2021 dirigida a la  
Presidencia del Consejo de Seguridad por el Representante  
Permanente de la Federación de Rusia ante las Naciones Unidas**

[Original: ruso]  
19 de febrero de 2021

Sra. Barbara Woodward  
Presidenta del Consejo de Seguridad y  
Representante Permanente del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda  
del Norte ante las Naciones Unidas

En algunas zonas de las provincias de Donetsk y Lugansk se siguió muy de cerca la sesión del Consejo de Seguridad celebrada el 11 de febrero de 2021, que coincidió con el sexto aniversario de la firma del Conjunto de Medidas para la Aplicación de los Acuerdos de Minsk y la aprobación de la resolución [2202 \(2015\)](#) del Consejo. Resultó sorprendente que a esa sesión no asistiera el representante oficial de Ucrania ante las Naciones Unidas, sino Leonid Kravchuk, jefe de la delegación ucraniana en las negociaciones sobre la solución del conflicto en la región de Dombás, quien en repetidas ocasiones ha declarado que no tiene autoridad para debatir cuestiones relativas a la solución del conflicto, que son de la competencia de la Presidencia y del Parlamento de Ucrania. Observamos con satisfacción que todos los participantes en la sesión, incluido el Sr. Kravchuk, sin excepción, confirmaron la importancia y la falta de alternativas a los acuerdos de Minsk para una solución política pacífica del conflicto. Al mismo tiempo, el Sr. Kravchuk y algunos de los demás participantes en la sesión intentaron distorsionar flagrantemente tanto el significado y el contenido de los propios acuerdos de Minsk como la situación actual del proceso de negociación para resolver el conflicto.

Lamentamos que los representantes de Dombás, como segunda parte en el conflicto, no hayan tenido la oportunidad de presentar de manera alguna su posición durante la referida sesión del Consejo de Seguridad. La mera idea de debatir la solución del conflicto sin tener en cuenta las opiniones de los representantes de Dombás contraviene el Conjunto de Medidas, que consagra de forma inequívoca y sin reservas nuestro mandato de convenir directamente y poner en práctica todas las condiciones para una solución del conflicto. Los intentos de Ucrania y algunos otros Estados de privarnos de ese mandato sin una decisión del Consejo de Seguridad mediante la “sustitución” de las partes en el conflicto o del formato de Minsk de las negociaciones por el formato de Normandía son una violación flagrante y directa de la resolución [2202 \(2015\)](#) del Consejo. Esa posición incoherente y contradictoria y las acciones o, en su defecto, la inacción resultantes por parte de Ucrania son la razón fundamental de que en los últimos seis años no se hayan logrado avances en la solución del conflicto.

Creemos firmemente que reviste una importancia fundamental que en el seno de las Naciones Unidas —que es el principal escenario diplomático del mundo— se lleve a cabo un análisis exhaustivo e imparcial de las posiciones de cada una de las partes en cualquier conflicto, sin excepción. Tanto más cuanto la práctica internacional establecida para la solución de conflictos presupone la participación de la segunda parte en el proceso de solución, incluso si ésta no es sujeto de derecho internacional.

Con el fin de facilitar un análisis objetivo del conflicto, transmitimos también nuestras observaciones sobre algunas de las declaraciones más preocupantes pronunciadas en la sesión del Consejo de Seguridad celebrada el 11 de febrero de 2021. Esperamos que la información que hemos transmitido sirva de base para

determinar de forma objetiva las causas y las condiciones de la continuación del conflicto y para elaborar soluciones eficaces que impidan su “congelación”.

También llamamos la atención sobre el hecho de que, por su parte, los representantes de Dombás están haciendo todos los esfuerzos posibles para aplicar efectivamente el Conjunto de Medidas y otros documentos del paquete de Minsk. En ese sentido, hemos presentado una propuesta para que se celebre un foro internacional (en forma de conferencia y seminario) sobre la aplicación de los acuerdos de Minsk para la solución del conflicto en Dombás, que tendría lugar en abril y mayo de 2021 en Minsk.

Agradeceríamos que la presente carta y sus anexos (véanse los apéndices I y II) se distribuyeran a los Estados Miembros del Consejo de Seguridad y a la Asamblea General.

Representante de Donetsk  
en las negociaciones del  
Grupo de Contacto sobre la solución  
del conflicto en Dombás  
(Firmado) N. Y. **Nikonorova**

Representante de Lugansk  
en las negociaciones del  
Grupo de Contacto sobre la solución  
del conflicto en Dombás  
(Firmado) V. N. **Deynego**

## Apéndice I

[Original: ruso]

### **Sobre el diálogo directo entre las partes en un conflicto en el caso en que una de ellas no es sujeto de derecho internacional**

Los representantes ucranianos se niegan a entablar un diálogo directo con los representantes de algunas zonas de las provincias de Donetsk y Lugansk.

Ese enfoque es contrario a la Carta de las Naciones Unidas, a la resolución [2202 \(2015\)](#) del Consejo de Seguridad, que refrendó el Conjunto de Medidas para la Aplicación de los Acuerdos de Minsk, y a la práctica internacional.

El artículo 33 1) de la Carta establece que “las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales deben tratar de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección”.

El Conjunto de Medidas incluye como partes a Ucrania y a algunas zonas de las provincias de Donetsk y Lugansk (el párr. 2 del Conjunto de Medidas se refiere a las tropas ucranianas y a las formaciones armadas de algunas zonas de las provincias de Donetsk y Lugansk).

En la práctica internacional existen numerosos ejemplos de negociaciones de paz entre las partes en conflicto.

#### **1. Moldova y Transnistria (República Moldava de Pridnestrovie)**

El conflicto entre Moldova y Transnistria comenzó a finales de la década de 1980 debido a la proclamación del idioma moldavo como único idioma estatal y al recrudecimiento en Moldova de ánimos nacionalistas favorables a Rumanía. Después de la fase aguda del conflicto armado (primavera-verano de 1992), las partes intentaron llegar a un acuerdo para poner fin al conflicto (en junio de 1992, parlamentarios moldavos y diputados de Transnistria aprobaron los principales principios de la solución pacífica), pero no se cumplieron los acuerdos. En julio de 1992, los presidentes de la Federación de Rusia y Moldova, en presencia del líder de Transnistria, firmaron un acuerdo sobre los principios de la solución del conflicto, en virtud de los cuales se desplegaron en la zona de seguridad fuerzas de mantenimiento de la paz de la Federación de Rusia, Moldova y Transnistria. En abril de 1994, los dirigentes de Moldova y Transnistria firmaron la Declaración de los dirigentes de Moldova y Transnistria, que puso en marcha negociaciones periódicas y, en mayo de 1997, un memorando sobre los principios para la normalización de las relaciones entre la República de Moldova y Transnistria, en el que se declaraba que las partes seguirían estableciendo entre sí relaciones estatales y jurídicas. En 2002, se creó una reunión permanente sobre cuestiones políticas en el marco del proceso de negociación sobre el arreglo de la situación en Transnistria en la que participan Moldova, Transnistria, la Federación de Rusia, Ucrania, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y, en calidad de observadores, la Unión Europea y los Estados Unidos (“formato 5 + 2”). En el marco de ese proceso de negociaciones, se elaboró un memorando sobre los principios básicos de la estructura estatal del Estado unido para su firma por Moldova y Transnistria, pero la parte moldava interrumpió la firma. Actualmente hay una pausa en las negociaciones.

## 2. Chipre

En 1974, Chipre se dividió en una parte sur bajo el control de Grecia y una parte norte bajo el control de Turquía. La República de Chipre y la denominada República Turca de Chipre del Norte han mantenido negociaciones desde 1975, durante las cuales se ha facilitado el cruce de la Línea Verde, se han abierto varios puestos de control y se ha estudiado un plan para la unificación de la isla. En 2014, los presidentes de la República de Chipre y la República Turca de Chipre del Norte firmaron una declaración conjunta que se convirtió en la base de las negociaciones ulteriores, según la cual el acuerdo de Chipre se basaría en una federación integrada por dos zonas y dos comunidades en pie de igualdad política. En 2017, las partes intercambiaron mapas de los territorios que serían administrados por cada comunidad y se creó un grupo de trabajo a nivel de Viceministros de Relaciones Exteriores. El anterior presidente de la República Turca de Chipre del Norte, Mustafa Akıncı, era partidario de la unificación de la isla, mientras que el actual presidente de esa república, Ersin Tatar, es de la opinión de que debería haber dos Chipre.

## 3. Indonesia

Durante casi 30 años, el Movimiento de Liberación de Aceh libró una lucha armada contra el gobierno indonesio por la independencia de la provincia de Aceh (1976-2005). El conflicto terminó cuando el Gobierno y el Movimiento entablaron negociaciones que finalmente condujeron a la firma de un acuerdo de paz (2005). En virtud de ese acuerdo, se concedió a Aceh una “autonomía especial”, el Gobierno retiró de la región sus tropas, se comprometió a liberar a todos los rebeldes que se encontraban en las cárceles indonesias, dio a las autoridades locales un mayor control sobre los recursos naturales y concedió a los ciudadanos de Aceh el derecho a formar partidos políticos locales que representaran sus intereses.

## 4. Sudán

El conflicto armado interno del Sudán, que comenzó en 1983 debido a la supresión por parte de las autoridades de la autonomía del sur, terminó con la firma de un acuerdo de paz (2005) entre el Gobierno y los rebeldes del sur. El acuerdo preveía la autonomía de las regiones del sur, el reparto proporcional de los ingresos de la producción de petróleo y la celebración de un referendo sobre la independencia de Sudán del Sur en 2011. En 2011, el nuevo estado de Sudán del Sur fue admitido en las Naciones Unidas.

## 5. Filipinas

En Filipinas, varias organizaciones llevan mucho tiempo (desde los años 70) luchando por la creación de un Estado independiente en la isla de Mindanao. A lo largo de ese período, el Gobierno filipino firmó una serie de acuerdos de paz con los rebeldes, que condujeron primero al establecimiento de la Región Autónoma en el Mindanao Musulmán y, luego, mediante un plebiscito en 2019, a la Región Autónoma de Bangsamoro, con una autonomía más amplia. (Entretanto, según el plan de transición, se permite a los excombatientes unirse a las fuerzas armadas de la región).

## Apéndice II

[Original: ruso]

### **Declaraciones formuladas por algunos de los participantes en la sesión del Consejo de Seguridad celebrada el 11 de febrero de 2021 que contravienen los acuerdos de Minsk**

#### **Ucrania (Sr. Kravchuk):**

1. La intervención del Sr. Kravchuk se basa en la descripción de la Federación de Rusia como parte en el conflicto, que “ocupó los territorios de Ucrania” e introdujo “administraciones de ocupación”. Esa posición nada tiene que ver con el objeto de las deliberaciones: el Conjunto de Medidas y la resolución [2202 \(2015\)](#) del Consejo de Seguridad. Ucrania persigue persistentemente un único objetivo: excluir a Dombás del proceso de solución del conflicto y, con ello, distorsiona radicalmente el significado y el contenido de los acuerdos de Minsk como base para la solución del conflicto. Ni en la resolución [2202 \(2015\)](#), ni en ningún documento de los acuerdos de Minsk o de las recomendaciones del “formato de Normandía” se menciona siquiera a la Federación de Rusia como parte en el conflicto, como tampoco se hace referencia a “territorios ocupados” o “administraciones de ocupación”. Por el contrario, esos documentos relacionan directamente y sin reservas solo a Ucrania y a algunas zonas de las provincias de Donetsk y Lugansk como partes en el conflicto y sujetos de su solución. El carácter interno del conflicto también fue confirmado por la información proporcionada por el embajador Čevik durante la sesión del Consejo de Seguridad sobre la ausencia de tropas de la Federación de Rusia en Dombás.

A fin de privar a los representantes de algunas zonas de las provincias de Donetsk y Lugansk de su propia personalidad jurídica en la solución del conflicto, tal como se prevé en el Conjunto de Medidas y en la resolución del Consejo de Seguridad, también se formularon declaraciones según las cuales las decisiones del cuarteto de Normandía eran de carácter vinculante para las partes en el conflicto. Sin embargo, teniendo en cuenta que, en virtud de los acuerdos de Minsk, es inadmisibles que se adopten decisiones vinculantes sin el consentimiento de los representantes de algunas zonas de las provincias de Donetsk y Lugansk y que los representantes de esas zonas no están representados en el formato de Normandía, los participantes del formato de Normandía no pueden adoptar sino decisiones acordadas por las partes en el conflicto y formular recomendaciones. Por ello, según la declaración de 12 de febrero de 2015 formulada por los líderes del formato de Normandía en apoyo del Conjunto de Medidas, el formato de Normandía desempeña la función de mecanismo de seguimiento de la aplicación de los acuerdos de Minsk.

2. Se afirmó que Ucrania estaba adoptando “medidas prácticas” para resolver el conflicto. Sin embargo, de 2014 a la fecha, la parte ucraniana no ha honrado plenamente ni uno solo de los compromisos previstos en los acuerdos de Minsk. Kiev ha estado eludiendo la aplicación de las principales disposiciones clave del Conjunto de Medidas que determinan las condiciones políticas para la solución del conflicto en los seis años transcurrido desde la aprobación de la resolución [2202 \(2015\)](#) del Consejo de Seguridad y el Conjunto de Medidas. Contrariamente a lo dispuesto en los acuerdos de Minsk, Ucrania:

a) Ha violado de manera sistemática el régimen de alto el fuego; ha distorsionado radicalmente las medidas de alto el fuego acordadas el 22 de julio de 2020 desde el momento mismo de su entrada en vigor el 27 de julio de 2020, renegando de ellas unilateralmente el 10 de septiembre de 2020; y ha proseguido los bombardeos absolutamente no provocados de los territorios de algunas zonas de las provincias de Donetsk y Lugansk, causando numerosas víctimas y grandes destrozos;

b) Ha violado de manera sistemática los compromisos de retirar las armas pesadas;

c) No ha puesto en marcha, desde el 9 de marzo de 2015, el diálogo sobre el futuro régimen (estatuto) con posterioridad al conflicto de algunas zonas de las provincias de Donetsk y Lugansk; no ha presentado ni una sola propuesta sobre dicho estatuto e invariablemente ha hecho caso omiso de las propuestas presentadas por esas zonas;

d) No ha adoptado ninguna medida para restablecer los lazos socioeconómicos, sometiendo a algunas zonas de las provincias de Donetsk y Lugansk a un total bloqueo económico y de transporte;

e) No ha promulgado ninguna disposición jurídica para prevenir la persecución y el castigo de los participantes en el conflicto.

El verano pasado, el Parlamento ucraniano (Verjovna Rada) aprobó por mayoría constitucional (326 de 389 diputados) una resolución sobre las condiciones para las elecciones locales en Dombás, que constituye un rechazo de principio de lo estipulado en los acuerdos de Minsk. Habiendo adoptado esa posición el máximo órgano legislativo de Ucrania, no tiene ningún sentido práctico proseguir las negociaciones sobre la solución del conflicto de conformidad con los acuerdos de Minsk. De ese modo, Ucrania ha puesto un alto a la labor del Grupo de Contacto Trilateral.

3. Los proyectos de ley del Gobierno ucraniano sobre “reintegración” y “justicia de transición” mencionados por el Sr. Kravchuk no prevén una solución pacífica sino violenta del conflicto, sin tener en cuenta los derechos e intereses legítimos de los habitantes de Dombás. Lo mismo puede decirse del proyecto de plan de acción conjunta para la aplicación de los acuerdos de Minsk presentado por Ucrania. De las 51 disposiciones de ese plan, 40 contravienen los acuerdos de Minsk, lo que supone más del 78 % de su contenido. La afirmación de Kravchuk de que los documentos mencionados se corresponden con los acuerdos de Minsk es una artera distorsión de la verdad. Los documentos mencionados están a disposición del público y nadie tendría dificultad en comprobar la “idoneidad” de la declaración de Kravchuk.

#### **Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (Heidi Grau):**

En respuesta a las preguntas de los participantes en la sesión del Consejo de Seguridad, la Sra. Grau señaló que la cuestión de las partes en el conflicto “ocupaba el centro de un debate muy polémico”. Sin embargo, el debate sobre las partes en el conflicto terminó con la firma del Conjunto de Medidas y su aprobación por la resolución [2202 \(2015\)](#) del Consejo de Seguridad. Cualquier intento de resucitar ese debate equivale a una revisión de la decisión del Consejo de Seguridad y es inaceptable sin la participación del Consejo.

#### **Observador Jefe de la Misión Especial de Observación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y coordinador del grupo de trabajo sobre cuestiones de seguridad del Grupo de Contacto Trilateral, Yashar Halit Çevik:**

1. El Sr. Çevik anunció las estadísticas de heridos y muertos relacionados con el conflicto confirmadas por la Misión Especial de Observación en 2020. No todos los casos registrados por los representantes de algunas zonas de las provincias de Donetsk y Lugansk en el Centro Conjunto de Control y Coordinación han sido confirmados por la Misión Especial de Observación. Según las estadísticas de los representantes de algunas zonas de las provincias de Donetsk y Lugansk en el Centro Conjunto de Control y Coordinación y en el proceso de negociación, 7 civiles murieron y 66 resultaron heridos en 2020. Según las estadísticas de la Misión Especial

de Observación, 17 personas murieron y 41 resultaron heridas en el territorio de Ucrania, cifras que no se corresponden con los informes diarios, según los cuales 14 civiles murieron en el territorio del conflicto armado en 2020 (24 según lo afirmado en la sesión del Consejo de Seguridad), de ellos 11 en el territorio de algunas zonas de las provincias de Donetsk y Lugansk y 3 en el territorio de Ucrania; 84 civiles resultaron heridos (107 según lo afirmado en la sesión del Consejo de Seguridad), de los cuales 61 en el territorio de algunas zonas de las provincias de Donetsk y Lugansk y 23 en el territorio de Ucrania.

**Representantes de los Estados Unidos, Estonia, Francia, Noruega, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la República Federal de Alemania:**

1. Se formularon declaraciones en relación con la Federación de Rusia como parte en el conflicto de Dombás y las obligaciones de la Federación de Rusia en ese contexto. Como ya se ha señalado, esa postura es una burda distorsión del espíritu y la letra de los acuerdos de Minsk. Apoyar esa línea política alienta a una de las partes en el conflicto (Ucrania) a emprender acciones destructivas y crea las condiciones para una “congelación” del conflicto.

2. La representante del Reino Unido declaró que las elecciones locales deberían allanar el camino hacia un estatuto especial para Dombás, lo que distorsiona la secuencia de las medidas previstas en los acuerdos de Minsk. Las elecciones locales son una de las últimas etapas de una solución política general del conflicto. Según el Conjunto de Medidas, la determinación jurídica (sin entrada en vigor) del estatuto constitucional de algunas zonas de las provincias de Donetsk y Lugansk y la composición, el estatuto y las competencias de las futuras autoridades de esas zonas (que serán elegidas), acordadas con sus representantes, allanará el camino para las elecciones locales. De conformidad con la “fórmula Steinmeier”, los actos legislativos de Ucrania sobre el estatuto especial de Dombás se habrán de promulgar después de esas elecciones.

3. En su declaración, el representante de la República Federal de Alemania trató de restar importancia al estatuto de algunas zonas de las provincias de Donetsk y Lugansk como parte de pleno derecho en las negociaciones, afirmando que no hay que centrarse en dotarlas de legitimidad. Igualmente se refirió a Donetsk y Lugansk como Abjasia y Osetia del Sur. Los representantes de algunas zonas de las provincias de Donetsk y Lugansk han sido dotados de “legitimidad” (no de personalidad jurídica internacional) a efectos de la solución del conflicto directamente por la resolución [2202 \(2015\)](#) del Consejo de Seguridad.

4. El Memorando de Budapest mencionado por el representante de la República Federal de Alemania no guarda relación alguna con el conflicto interno ucraniano y, por tanto, con los acuerdos de Minsk.

5. El representante de la República Federal de Alemania declaró que era necesario dejar de expedir en masa pasaportes rusos. La cuestión de la expedición de pasaportes a los habitantes de Dombás es de carácter humanitario (en el contexto del continuo bloqueo por Ucrania) y nada tiene que ver con los acuerdos de Minsk. Desafortunadamente, no hemos escuchado ningún llamamiento para que Ucrania deje de destruir a la población de Dombás, levante el bloqueo y restablezca los lazos socioeconómicos e inicie un diálogo sobre el futuro estatuto de algunas zonas de las provincias de Donetsk y Lugansk dentro de Ucrania de conformidad con el Conjunto de Medidas.