
Derecho y poder en el destino de Crimea

Antonio REMIRO BROTONS

Catedrático Emérito de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad Autónoma de Madrid
antonio.remiro@uam.es

Sumario: 1. OBERTURA CRIMEA. 2. ORTODOXIA Y LEVEDAD EN NACIONES UNIDAS. 3. SANCIONES DE LA COMUNIDAD OCCIDENTAL. 4. IMPOTENCIA E IRREDENTISMO UCRANIANO. 5. HACIENDO POLÍTICA DE BLOQUES CON LOS DERECHOS HUMANOS. 6. TAMBIÉN EN LAS NACIONES UNIDAS. 7. EL FRENTE JUDICIAL. 8. ¿A QUIÉN IMPORTA LOS DERECHOS HUMANOS? 9. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL..

1. OBERTURA CRIMEA

Hasta febrero de 2014, la llamada *cuestión de Crimea* (y Sebastopol) era un problema doméstico de Ucrania, con un irredentismo ruso dispuesto a activarse a poco que la política de Kiev se desplazara de la incómoda negociación permanente con las instituciones crimeas a las medidas unilaterales.

Las iniciativas para la *ucranización* al galope que siguieron al *Euromaidán* y la defenestración del gobierno corrupto pero constitucional de Viktor Yanukóvich acabaron siendo un tiro en el pie de los intereses ucranianos en la península. El nuevo gobierno de Ucrania jugó con fuego y se quemó. Crimea (y Sebastopol) declararon su independencia el 11 de marzo, confirmada masivamente en referéndum cinco días después, y solicitaron de inmediato su ingreso en la Federación de Rusia. El 18 de marzo se firmaba el tratado de adhesión y dos días más tarde la *Duma* autorizaba su ratificación, al tiempo que aprobaba una enmienda constitucional para incluir los nuevos territorios federales. El 2 de abril, Rusia denunció los acuerdos con Ucrania sobre la Flota del Mar Negro, con sede en Sebastopol, y el 11 el Parlamento de Crimea aprobaba una nueva Ley Fundamental en la que, si por un lado, proclamaba que la articulación de la República dentro de la Federación de Rusia se fundaba

* Miembro del *Institut de Droit International*. El autor decidió el objeto de esta contribución considerando la relevancia de los estudios sobre conflictos territoriales y libre determinación en la obra de los Profs. Romualdo Bermejo y Cesáreo Gutiérrez Espada, a los que se rinde homenaje.

en un acuerdo internacional, por otro se declaraba parte «inseparable» de la misma, sugiriendo así que el acuerdo terminaba con su ejecución e implicaba la renuncia irreversible de Crimea (y Sebastopol) a la soberanía que había sido su fundamento.

Escribiendo entonces sobre estos hechos (véase *Política exterior*, XXVIII, noviembre-diciembre 2014, n.º 162, pp. 44-53) afirmé la responsabilidad internacional de Rusia por sus actos contrarios a la integridad territorial de Ucrania; pero al mismo tiempo advertí que los juicios fundados en el Derecho Internacional suelen ser poco útiles para la solución de los conflictos cuando se manejan conceptos formales separados de su contexto político y social. Crimea fue antes rusa que ucraniana y su población, mayoritariamente rusa y/o rusófona, anhelaba volver a serlo; las instituciones locales estaban controladas por los representantes de esa mayoría; los títulos de soberanía ucraniana eran muy débiles, basados en un *uti possidetis* de origen reciente y vacilante legitimidad (un decreto del Presidente del Soviet Supremo en 1954); la Rusia de 2014 había recuperado su vocación hegemónica sobre un espacio en el que exigía respeto; ya no era la de 1993, que había consentido la transformación en fronteras internacionales de sus límites administrativos con Ucrania a cambio de conservar la base naval en Sebastopol mediante acuerdos renovables de larga duración. Si Crimea quería volver a Rusia, Rusia anhelaba el retorno de Crimea. La torpeza y el aventurerismo de Kiev se la sirvieron en bandeja. Las fuerzas armadas rusas no tenían que invadir el territorio, estaban ya allí. Contaban con un amplio e indudable apoyo popular y de las instituciones locales.

2. ORTODOXIA Y LEVEDAD EN NACIONES UNIDAS

Naciones Unidas reaccionó en términos *ortodoxos*. Como cabía esperar, el Consejo de Seguridad no pudo adoptar resolución alguna porque Rusia interpuso el veto (China se abstuvo) al proyecto presentado por cuarenta y dos Estados miembros pertenecientes a la comunidad *occidental*, entre ellos España, sometido a votación un día antes de la celebración de los referendos. Más adelante, las especulaciones acerca de una nueva relación, más amistosa, con Rusia, anunciada por Donald Trump en su campaña como candidato a la Presidencia de los Estados Unidos, se disolvieron como consecuencia del tornado que se cernió sobre este peculiar personaje, al sospecharse los contactos de miembros prominentes de su equipo con elementos de la *inteligencia* rusa para interferir en la campaña en perjuicio de la candidata demócrata, Hillary Clinton. Aún abierta la investigación sobre estos hechos, que han provocado dimisiones en el

entorno del Presidente Trump, el cese del director del FBI y el nombramiento de un fiscal especial, la nueva Administración no tuvo más remedio que marcar distancias respecto de Rusia y, de hecho, la primera aparición en el Consejo de Seguridad de la nueva representante norteamericana en las Naciones Unidas, en febrero de 2017, vino a confirmar la línea *dura* de la Administración Obama en relación con Crimea. En los meses siguientes este asunto ha dado pie en el Consejo, al debatirse la conflictiva situación en la Ucrania del Este, a ocasionales e incidentales referencias a Crimea cuyo objetivo ha sido castigar la imagen del adversario, sin pretensión de alcanzar consenso sobre resolución alguna.

Ciertamente, lo que no aprobó el Consejo, lo aprobó la Asamblea General el 27 de marzo de 2014 (res. 68/262), respaldando «la unidad e integridad territorial de Ucrania», exhortando a «todos los Estados» (sin atreverse a señalar con el dedo a Rusia) a abstenerse de actos que puedan quebrantarla e instando a «todas las Partes» a la búsqueda de una solución pacífica mediante el «diálogo político directo». La Asamblea General consideró nulo el referéndum sobre la independencia convocado por las instituciones locales sin la autorización de la autoridad central e incitó al no reconocimiento de las modificaciones del estatuto de Crimea (y Sebastopol) subsecuentes a dicho referéndum. No obstante, algunos elementos rebajaban el valor del pronunciamiento. La resolución contó con sólo un centenar de votos y aunque los votos en contra fueron once, las abstenciones fueron cincuenta y ocho. Por otro lado, la resolución invitaba a no reconocer los referendos por un vicio cuyo origen estaba en la infracción del derecho constitucional ucraniano. En parte alguna se menciona a la Federación de Rusia en la parte dispositiva de la resolución.

3. SANCIONES DE LA COMUNIDAD OCCIDENTAL

Estados Unidos, la Unión Europea, la Alianza Atlántica y otros países alineados con la comunidad *occidental*, como Australia o Japón, dieron un paso más allá del *no reconocimiento*, condenando expresamente a Rusia y adoptando medidas de retorsión y represalias, a las que gustan llamar, tan impropia como habitualmente, *sanciones*. Las de la Unión Europea se concretaron ya el 17 de marzo (Reglamento 269/2014), al día siguiente de los referendos en Crimea y Sebastopol, y se endurecieron en los meses posteriores (Reglamentos 833/2014, de 31 de julio; 959-961/2014, de 8 de septiembre). Como consecuencia, se acabaron las *cumbres* con Rusia; se suspendieron las conversaciones en materia de visados y las negociaciones de un nuevo acuerdo de cooperación; se restringieron los desplazamientos e inmovilizaron fondos de una serie de

personas físicas (oscilando alrededor de las ciento cincuenta) y jurídicas (alrededor de las cuarenta) incluidas en una *lista negra* que se actualiza de tiempo en tiempo; se redujo la exportación de productos y tecnologías de doble uso, las operaciones financieras de determinados bancos, empresas de defensa y energía estatales, así como servicios relacionados con el suministro de armamento y equipos militares, prospección y producción de petróleo en aguas profundas y el Ártico o proyectos de petróleo de esquisto; se suspendieron nuevas operaciones de financiación de Rusia por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y algunos programas de cooperación regional y bilateral; se prohibió la importación de productos de Crimea; los cruceros capitalistas dejaron de atracar en los puertos crimeos... El objetivo de estas medidas, que podían ser reconsideradas en cualquier momento «en función de la evolución de la situación», era «aumentar el coste de las acciones de Rusia» y «promover una solución pacífica de la crisis».

Naturalmente, Rusia no asumió impasible el *castigo* y replicó con medidas propias de retorsión y represalias, especialmente en el sector agropecuario, que han perjudicado sobre todo a los productores europeos.

4. IMPOTENCIA E IRREDENTISMO UCRANIANO

Es natural que el Presidente de Ucrania, Petro Poroshenko, declarara el mismo día de su toma de posesión, el 7 de junio de 2014, que «Crimea ha sido, es y será parte de Ucrania» y que, con estos o parecidos términos, se pronuncie él y cualesquiera autoridades ucranianas cada vez que la ocasión se presenta. Pero la realidad y el pronóstico que a partir de ella puede establecerse es muy diferente: Crimea ha sido rusa, antes que ucraniana, es hoy parte de Rusia y lo será mañana. Rusia ha hecho efectiva la adhesión de Crimea (y Sebastopol), ha establecido una administración federal, los partidos de ámbito ruso participaron en las elecciones de septiembre de 2014, circula el rublo, los bancos rusos han proliferado, el currículo escolar ha cambiado, se han iniciado ambiciosos proyectos de infraestructuras y comunicaciones para independizar la península del suministro de energía eléctrica de Ucrania y unirla mediante un puente carretero y ferroviario sobre el mar de Azov con Kerch.

Una vez más, volviendo a la aplicación ortodoxa de los principios de Derecho internacional, Ucrania tendría derecho a usar la fuerza armada para recuperar el control de Crimea, respetando siempre las reglas del Derecho Internacional Humanitario aplicables a los conflictos armados. Pero a nadie en su sano juicio se le ocurre semejante disparate. A Ucrania la guerra se la

tendrían que hacer *otros* y esos *otros* en los que piensa el lector no están, afortunadamente, por la labor. El *Memorandum de Budapest* (1994) que condujo a la desnuclearización de Ucrania a cambio de garantías de seguridad y respeto de su integridad territorial hoy es apenas un pedazo de papel. Por si las moscas, Rusia ha desplegado en Crimea el sistema de defensa aérea S-400, que permite el seguimiento de trescientos objetivos y el derribo simultáneo de tres decenas de ellos en un radio de cientos de kilómetros. El tratado sobre fuerzas armadas convencionales en Europa (FACE) ha acabado en agua de borrajas. Crimea no es Kosovo, donde una decena de países miembros de la OTAN podía bombardear Serbia a placer combinando una peculiar ética explosiva con el realismo que les permitió violar sin escrúpulos principios que ahora consideran intangibles. De hecho, las autoridades ucranianas fueron pragmáticas cuando renunciaron a combatir en la península en defensa de su proclamada integridad territorial y pudieron retirar decorosamente la parte de sus fuerzas armadas que no se había pasado al *enemigo*. Cualquier escenario contrafáctico imaginable habría sido catastrófico, mucho peor que el conflicto que asuela el este de Ucrania, la región del Donbas. Ahora consideran a Crimea bajo *ocupación temporal* de Rusia, habiendo creado un Ministerio para atender sus asuntos.

Ucrania está en su derecho a cultivar el irredentismo en maceta durante los próximos cien años y tratar de dar alfilerazos al oso ruso para que se rasque la piel de vez en cuando, cortando líneas de electricidad (notorio fue el *apagón* de noviembre de 2015), de transporte o de abastecimiento de agua potable o intentando puntuales sabotajes, ha planteado problemas coyunturales, no insolubles, para Rusia en Crimea. En febrero de 2016, Rusia inició la construcción de un grandioso puente combinado (carretero y ferroviario) sobre el estrecho de Kerch, de diecinueve kilómetros de longitud, asentado sobre quinientos noventa y cinco pilares, con una altura máxima de treinta y cinco metros, por el que se espera circulen catorce millones de pasajeros/año. Esta obra había sido, por lo demás, prevista en un acuerdo entre Rusia y Ucrania suscrito en abril de 2010.

En otro orden de cosas, empresas que se consideran lesionadas en sus derechos como consecuencia de la incorporación de Crimea a la Federación de Rusia han tratado de acogerse al tratado de protección de inversiones entre Ucrania y Rusia, de 27 de noviembre de 1998, para interponer demandas de arbitraje. Así lo han hecho en el primer semestre de 2015 *Lugzov et al.*, *Aeroport Belbek et al.*, *PrivatBank et al.*, *Everest et al.*, o *Ukrnafta*. Se trata de arbitrajes UNCITRAL, actualmente en curso, administrados por la Corte Permanente de Arbitraje, en que los tribunales se han constituido, afirmado su jurisdicción y admitido a trámite las demandas. La rebeldía de la Federación de Rusia, que

los ha ignorado por completo, permite percibirlos más como un elemento de presión que de solución de diferencias sobrevenidas por la nueva situación política y constitucional de la península.

5. HACIENDO POLÍTICA DE *BLOQUES* CON LOS DERECHOS HUMANOS

En la *cumbre* de Varsovia de la OTAN, en junio de 2016, no faltó, como podía adivinarse, la declaración estereotipada responsabilizando a Rusia por el empeoramiento de los derechos humanos en Crimea y, en particular, la discriminación que, se dice, padecen los tártaros.

Asimismo, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa aprobó el 12 de octubre la larguísima resolución 2133 que interesa a todos los «territorios ucranianos que no están bajo el control de las autoridades ucranianas». Según la Asamblea Parlamentaria han ocurrido en Crimea graves violaciones de derechos humanos documentadas por numerosos informes de misiones del Consejo de Europa, Naciones Unidas y OSCE. Se habla, en particular, de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura y trato inhumano y degradante, detenciones ilegales y restricciones desproporcionadas de las libertades de expresión e información y, en general, de un clima de intimidación que afecta a la independencia de los jueces y a la disposición de la policía para perseguir a los responsables de delitos contra los ucranianos que desean mantener su nacionalidad sin perder los servicios sociales que han venido disfrutando y contra la minoría tártara.

La resolución critica especialmente que el Tribunal Supremo de la Federación de Rusia haya proscrito el 29 de septiembre de 2016 (confirmando una decisión de la Corte Suprema de Crimea del 26 de abril) el *Majlis* y sus ramificaciones locales, forma tradicional de representación de los tártaros. Según la Asamblea Parlamentaria, el efecto acumulativo de las medidas represivas es una amenaza para la misma existencia de la comunidad tártara, como grupo étnico, cultural y religioso, apuntándose por algunas ONGs signos de violación de reglas de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial por la Federación de Rusia. Naturalmente, la Asamblea Parlamentaria requiere, *inter alia*, de las autoridades rusas que pongan fin a todas las acciones represivas contra los ucranianos leales y restaure los derechos históricos y el autogobierno del pueblo tártaro usando todos los medios legales para anular la sentencia del Tribunal Supremo proscribiendo el *Majlis*.

La Misión Especial de Supervisión de la OSCE para Ucrania establecida el 21 de marzo de 2014, cuyo mandato ha venido prorrogándose desde enton-

ces, ha podido realizar sus tareas en la región de Donbas, pero no en Crimea, al estimar la Federación de Rusia que la península queda fuera del área geográfica –Ucrania– en que la Misión ha de llevar a cabo sus actividades, estrictamente definidas. La comunidad *occidental* en la OSCE opina lo contrario, mientras enfatiza su no reconocimiento de Crimea (y Sebastopol) como una parte integral de Rusia. De acuerdo en que la Misión interesa a Ucrania, las Partes discrepan acerca de qué es Ucrania. Para Rusia Crimea ya no lo es y, por lo tanto, la Misión de la OSCE allí carece de mandato. Las leyes federales se aplican a Crimea como parte de Rusia, no como territorio ocupado, calificación que, en cambio, merece para Ucrania y la comunidad *occidental* que, por consiguiente, denuncian el incumplimiento por Rusia de la Convención IV de Ginebra.

6. TAMBIÉN EN LAS NACIONES UNIDAS

Estados Unidos y sus aliados han tratado de aprovechar el tirón mediático de las denuncias por violaciones de derechos humanos para alinear a las Naciones Unidas en el frente anti-ruso. Así, en 2016, la Asamblea General, siguiendo recomendaciones de la Tercera Comisión (Asuntos sociales, humanitarios y culturales), se ha ocupado de la «situación de los derechos humanos en la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol (Ucrania)». En la res. 71/205, de 19 de diciembre, se condena la que se considera *ocupación temporal* por Rusia, se reafirma el *no reconocimiento* de su anexión y se endosan los informes de las diferentes instancias (del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Comisario del Consejo de Europa y las oficinas varias de la OSCE) que han denunciado un sinnúmero de violaciones y abusos graves, en términos a menudo genéricos, de la *potencia ocupante*, instando a que cumpla con sus obligaciones internacionales. Si los votos a favor de la res. 68/262, de 27 de marzo de 2014, fueron un centenar, ahora la res. 71/205 apenas alcanza los setenta, mientras los contrarios suben a veintiséis y las abstenciones a setenta y siete. Un año después, la res. 72/190 ha sido un mero reestreno de la res. 71/205, incluso en la fecha y los números de la votación.

Una tan notoria división del voto subraya que para la mayoría de los miembros de Naciones Unidas la minoría, aun sustancial, que sostiene la resolución sirve la agenda política de Estados Unidos y sus aliados, aprovechando la crisis planteada por la descomposición ucraniana. En realidad, la crónica negra de Crimea es un buen ejemplo del aprovechamiento con fines políticos del dossier ‘derechos humanos’. Nada que ver con los crímenes que, de un lado y otro, se advierten en la región de Donbas. A nadie que no esté colgado de un guindo

puede sorprender que Ucrania y los países de la comunidad *occidental* traten de hacer política *con* los derechos humanos y las libertades, cuya infracción achacan a las autoridades rusas, considerando que de esta manera *meten presión* y conservan la llama que aviva las *sanciones* que, se dice, perdurarán mientras Crimea no retorne a Ucrania. También es lógico que Rusia rechace de plano las denuncias y declare que las acciones que se le imputan responden a la simple aplicación de las leyes en defensa de la seguridad del Estado.

7. EL FRENTE JUDICIAL

La idea de que Ucrania pueda recuperar Crimea mediante una decisión judicial no es de este mundo. Pero sí lo es la de aprovechar cualquier fundamento de jurisdicción que pueda encontrarse para atraer a los órganos judiciales y arbitrales internacionales al escenario de conflicto, buscando con sus pronunciamientos adicionales elementos de presión.

Así, el 16 de enero de 2017, Ucrania interpuso una demanda contra la Federación de Rusia ante la Corte Internacional de Justicia sobre «la aplicación de la Convención internacional para la represión de la financiación del terrorismo y de la Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial». Ucrania acusa a Rusia de violar en Crimea esta última Convención. La demanda es un calco de sus denuncias planteadas ante órganos políticos y de protección de derechos humanos, a las que ya hemos hecho referencia, y verosímilmente tienen su mismo objetivo.

Según Ucrania, las «autoridades *de facto* que administran la ocupación rusa ilícita de Crimea» han violado y siguen violando los artículos 2 a 6 de la Convención. La demanda se centra en la que considera una campaña de aniquilación cultural de las comunidades étnicas no rusas, discriminadas ya a partir del referéndum ilegal de 16 de marzo de 2014, organizado en un clima de intimidación y violencia étnica. Las denuncias interesan sobre todo a hechos que afectan a la minoría tártara (que se extienden por veintiún párrafos) y en medida mucho menor a la minoría de stirpe ucraniana (diez párrafos). Si, por lo que se refiere a éstos, los hechos que se imputan conciernen a la progresiva dificultad de seguir una enseñanza en lengua ucraniana, las restricciones a ciertas manifestaciones culturales y medios de comunicación ucranianos y acoso a periodistas, tratándose de los tártaros las denuncias se extienden a hechos de represión política, desapariciones forzadas puntuales, pesquisas domiciliarias, detenciones arbitrarias y acoso sistemático de los dirigentes, hasta acabar con la interdicción pura y simple del *Majlis* y de las instituciones tártaras representativas.

Una Orden de la Corte de 12 de mayo de 2017 dispone un plazo de más de un año, que acaba el 12 de junio de 2018, para que Ucrania deposite su Memoria, debiendo la Federación de Rusia depositar su Contramemoria el 12 de julio de 2019. Si las apariencias no engañan, no parece que las Partes se sientan urgidas por llevar adelante el procedimiento, un procedimiento que, incluso, podría demorarse aún más si Rusia aprovecha la facultad reglamentaria de plantear excepciones a la jurisdicción y admisibilidad de la demanda hasta tres meses después del depósito de la Memoria ucraniana, esto es, el 12 de septiembre de 2018. Fue lo que hizo cuando Georgia planteó una demanda en su contra con base en la misma Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial. Depositada la Memoria georgiana el 2 de septiembre de 2009, Rusia planteó excepciones preliminares el 1 de diciembre, y lo hizo con éxito, porque en la sentencia de 1 de abril de 2011 la Corte decidió, por diez contra seis, que carecía de competencia sobre el caso al no cumplirse las condiciones procesales del artículo 22 de la Convención en que se pretendía fundar su jurisdicción.

También ahora, como en el caso georgiano, Ucrania solicitó una serie de medidas cautelares al tiempo que planteaba la demanda, lo que dio lugar a un primer intercambio dialéctico entre las Partes en audiencias orales habidas entre el 6 y el 9 de marzo de 2017. Si comparamos las medidas solicitadas por Ucrania con las decididas por la Corte cuarenta días después, en la Orden de 19 de abril, se advierte la contención de los jueces para evitar su instrumentalización política. Aparte de recordar a ambas Partes su deber de abstenerse de todo acto que pueda agravar o ampliar la disputa o hacer más difícil su solución, la Corte se limita a requerir de Rusia que haga de manera que en Crimea esté disponible una enseñanza en lengua ucraniana y, asimismo –en este caso por trece votos contra tres– que se abstenga de mantener o imponer limitaciones a la capacidad de la comunidad tártara de conservar sus instituciones representativas, como el *Majlis*.

Ucrania ha tratado, por otro lado, de aprovechar la cobertura del Anexo VII de la Convención de las Naciones Unidas para plantear el 16 de septiembre de 2016 una demanda de arbitraje contra la Federación de Rusia cuyo objeto es una «controversia sobre los derechos del Estado ribereño en el Mar Negro, el Mar de Azov y el Estrecho de Kerch». A diferencia de lo acontecido en los arbitrajes de inversiones en curso, Rusia participó en la constitución del tribunal de cinco miembros el 12 de mayo de 2017, al haber designado previamente como uno de ellos, conforme a lo previsto en el artículo 3 *c* del Anexo VII, al juez Vladimir Golitsyn. El 18 de mayo, el tribunal aprobó su reglamento y decidió que Ucrania debería presentar la Memoria que sustancia su demanda el 18 de febrero de 2018, a la que Rusia debería dar respuesta el

19 de noviembre del mismo año, si bien se le reconocía la facultad de objetar la jurisdicción del tribunal hasta tres meses después del depósito de la Memoria ucraniana, esto es, el 18 de mayo de 2018.

Esperemos acontecimientos. Cabe colegir un escenario procesal y material apasionante, en la medida en que no existía previamente a la ocupación/anexión de Crimea una delimitación convenida de espacios marítimos entre la Federación de Rusia y Ucrania y ambos Estados han formulado declaraciones excluyendo cualquier clase de jurisdicción obligatoria en contenciosos de delimitación de espacios marítimos. Tras la ocupación/anexión de la península, las posiciones contradictorias de las Partes sobre la soberanía terrestre añade leña al fuego. Item más. La península de Crimea fue relevante en la delimitación de espacios marítimos entre Ucrania y Rumanía efectuada por la Corte Internacional de Justicia (sentencia de 3 de febrero de 2009) con base en el compromiso suscrito por las Partes, delimitación que puede ser ignorada por Rusia. Para pronunciarse sobre derechos soberanos de Ucrania en espacios delimitados por ésta con Rumania en el Mar Negro, el tribunal habrá de descalificar previamente la anexión rusa de la península. En cuanto a los derechos de Ucrania en el mar de Azov y el estrecho de Kerch, ni siquiera esa descalificación permitirá un pronunciamiento de fondo, pendiente como está en todo caso una delimitación de espacios marítimos en un mar singularmente cerrado. El planteamiento de una excepción de jurisdicción por Rusia entra dentro de lo probable.

8. ¿A QUIÉN IMPORTA LOS DERECHOS HUMANOS?

A decir verdad, demandante y demandado merecen escasa confianza si nos atenemos a su currículum. No creo que el respeto de los derechos humanos en Crimea sea en sí mismo una prioridad para ninguno de ellos. Tampoco para Estados Unidos y sus aliados. Pero, ¿cabe hablar de violaciones masivas y sistemáticas de derechos y libertades? ¿De una ocupación militar coactiva sobre una población rehén? Cabe ponerlo, cuando menos, en duda. Afortunadamente es reducido el número de personas identificadas como víctimas, a muchas de ellas puede seguirse su traza y han dado testimonio directo o indirecto de su peripecia. Así se desprende de los informes de las diferentes organizaciones interesadas, como por ejemplo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El juego político tiende a banalizar, al abusar de ellos, conceptos tan graves y dignos de respeto como *genocidio* –arma mediática ofensiva– y *terrorismo/extremismo* –arma defensiva–. Los adversarios de Rusia ven genocidas por todas partes y Rusia ve terroristas y extremistas en los cuatro puntos cardinales.

Dicho esto, ¿acaso la situación de derechos y libertades en Crimea, antes de su incorporación a Rusia era mejor? La cuestión es particularmente pertinente cuando se menciona al pueblo tártaro. Ucrania se rasga las vestiduras y la comunidad *occidental* expresa su preocupación, algo exhibicionista, por la fatalidad de haber caído en las garras de Rusia. Sin embargo, sólo en noviembre de 2015, el Parlamento ucraniano reconoció el genocidio –éste sí– cometido por Stalin al deportar en 1944 a más de doscientos mil tártaros a Siberia y al Asia central por su colaboración –real o presunta– con los nazis. Los informes de los diferentes comités de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y no Discriminación Racial, así como los de la OSCE y del Consejo de Europa que se ocupan de la protección de las minorías nacionales y de sus lenguas y combaten el racismo y la intolerancia, no parecían en 2011, 2012, 2013 o 2014, muy satisfechos con Ucrania, conversa sobrevenida. Rusia se jacta de haber suscrito, el 21 de abril de 2014, el Decreto n° 268 sobre medidas para rehabilitar a la población tártara, así como a otras minorías. Los tártaros crimeos participan en las instituciones, más del 90% ha recibido el pasaporte ruso, la lengua tártara ha sido reconocida como lengua oficial, está en curso la implementación de una autonomía cultural y nacional (aunque, ciertamente, la proscripción del *Majlis* –calificada como organización extremista y sus dirigentes como marionetas manejadas por titiriteros occidentales– o la prohibición de la conmemoración anual de las víctimas de la deportación, parecen ir en dirección contraria); y los jubilados cobran puntualmente su pensión (lo que antes no ocurría). El Programa de Desarrollo de Crimea para 2020 no ignora a los tártaros. Tanto ellos como quienes cuentan con ciudadanía ucraniana y residen en Crimea reciben, sin renunciar a dicha ciudadanía, la ciudadanía y pasaportes rusos, a menos que expresamente los rechacen. La renuncia a la ciudadanía ucraniana sólo se exige para ocupar cargos públicos o trabajar en los ámbitos de la justicia y seguridad.

Estos datos alimentan las interrogantes sobre el fundamento de las acusaciones del deterioro de su situación tras la incorporación de la península a Rusia. Aun suprimiendo el plus de triunfalismo y aplicando un coeficiente corrector a la baja a estas valoraciones rusas, parece que Ucrania y la comunidad *occidental* hacen juicios sobre bases discutibles.

9. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

Al final Ucrania sólo alimentará su frustración por una causa perdida que, además, tenía poco fuste. Si Crimea nunca fue parte de la *esencia* de Ucrania, ¿por qué no contemplarla ahora como un *patrimonio* perdido en un naufragio

de cuyos restos obtener el mejor partido? Si Crimea *no ha sido Ucrania*, sino que ha sido *de Ucrania*, debería abandonarse el irredentismo victimista y plantear la situación sobrevenida en términos sucesorios. Tanto Ucrania como Rusia tienen la práctica reciente de la sucesión de la Unión Soviética. Ucrania merece una compensación –que puede ser muy sustancial– por las propiedades y bienes de titularidad estatal en la península, el retorno de determinados archivos y obras de arte, la protección y asistencia consular de sus ciudadanos residentes que no hayan adquirido voluntariamente la ciudadanía rusa, los espacios marítimos tendrán que ser negociados... La resolución 68/262 de la AGNU insta a la búsqueda de una solución pacífica a través de la negociación, el «diálogo político directo» entre todas las Partes. A pesar de todo, Rusia y Ucrania no han roto sus relaciones diplomáticas.

Dentro de la aplicación ortodoxa de los principios que venimos procurando, parece correcto mantenerse en la posición del *no reconocimiento* de la incorporación de Crimea (y Sebastopol) a la Federación de Rusia mientras la misma Ucrania no reconozca ese hecho. En la práctica son muy pocos los Estados que han reconocido expresamente a Crimea como parte de Rusia, aunque son bastantes más los que lo han hecho tácitamente. Sería aconsejable, en todo caso, persuadir a las autoridades ucranianas que empiecen a considerar esta posibilidad. Hasta ahora, Estados Unidos, la Unión Europea y los países de la comunidad *occidental* han sido coherentes con el no reconocimiento, negando la validez de elecciones celebradas en Crimea como parte de la Federación de Rusia o declarando inaplicables a la península los tratados en vigor suscritos con Moscú. Pero no ha de descartarse que con el tiempo la política *occidental* del no reconocimiento se reduzca a las pancartas, sin que nadie trate de hurgar en sus lógicas consecuencias en cualesquiera ámbitos de la actividad pública o privada cuyos efectos padecen hoy, en buena parte, los ciudadanos que, por ejemplo, han de obtener un visado en consulados ucranianos para viajar al espacio Schengen o comprueban que las universidades crimeas han sido excluidas de los programas Erasmus Plus.

Al aplicar ‘sanciones’ a Rusia, la comunidad *occidental* ha afirmado el derecho a reaccionar solidariamente con el Estado lesionado por el ilícito de otro. Sin embargo, pasado un tiempo prudencial cabe preguntarse si el mantenimiento de las medidas adoptadas cumple algún fin útil, esto es, si el sacrificio que suponen para quienes deben aplicarlas está compensado por los avances que su aplicación aporta a la promoción de «una solución pacífica de la crisis» mediante el aumento del «coste de las acciones de Rusia», según rezan los reglamentos adoptados por la Unión Europea. Filtraciones en la aplicación de las ‘sanciones’, cansancio, críticas de las instituciones locales en los países cuyo

nacionales son más golpeados por la pérdida de mercados van erosionando esta política.

El coste se ha producido, pero no se ha avanzado un paso rumbo a la solución pacífica de la crisis. Rusia se ha visto incentivada a mejorar su productividad y autoabastecimiento y ha encontrado vías alternativas de suministro en países que no le han aplicado medidas restrictivas como consecuencia de la incorporación de Crimea. La Unión Europea se mantiene en sus trece, prorrogando una y otra vez las medidas adoptadas y tratando de aplicar compensaciones a los agricultores, ganaderos y empresarios europeos que han perdido mercados de, tal vez, no fácil recuperación en el futuro. La sospecha de que *Europa* está pagando la política auspiciada por el gobierno de los Estados Unidos se alimenta al comprobar la menor incidencia que la aplicación de las sanciones tiene en sus relaciones comerciales con la Federación de Rusia. El intercambio comercial de la Unión Europea con Rusia, que rebasaba en 2013 los trescientos mil millones de euros, es diez veces superior al de los Estados Unidos, y el impacto perjudicial de las medidas adoptadas en Europa decuplica al norteamericano. En España, ni el sector agropecuario ni el turístico pueden estar contentos. Incluso la inversión rusa en una refinería en Algeciras ha quedado en entredicho. Desde 2011 más de cincuenta buques de guerra rusos han visitado Ceuta para su aprovisionamiento; pero en la última semana de octubre de 2016 las presiones de la OTAN obligaron a cancelar la escala del grupo de combate del *Almirante Kuznetsov* rumbo al Mediterráneo oriental. No parece que, por ahora, la Unión Europea vaya a reconsiderar su política de sanciones a Rusia, prorrogadas el 19 de junio de 2017, hasta el 23 de junio de 2018.

En definitiva, si empleamos la terminología de moda podríamos decir que Ucrania hace de Crimea el relato de una realidad paralela, esto es, el cuento de una ficción, sostenida en principios y normas jurídicas cuya observancia choca fatalmente con una narrativa basada en las efectividades que fluyen del ejercicio de un poder dominante que se beneficia de un sustancial respaldo social y una cierta legitimidad histórica. En situaciones así las denuncias por violación –real, presunta o magnificada– de derechos humanos permiten mantener viva la llama de una reivindicación territorial, pero son ineficaces para la recuperación del territorio. Como lo son las *sanciones* con que los socios de la comunidad *occidental* acompañan a Ucrania en su sentimiento, pero no en ninguna acción útil para alterar una situación geopolítica sobrevenida e inalterable salvo cataclismo.

