

# Estancamiento bélico y paz negociada en Ucrania

## *Dilemas y fórmulas en juego*

José Antonio Sanahuja

¿Por qué han fracasado, hasta ahora, los intentos de buscar una salida negociada a la guerra? ¿En qué situación se encuentra cada bando? ¿Cuán lejos está el «estancamiento doloroso» necesario para que los actores se sientan compelidos a negociar? A dos años y medio de la invasión, algunos de estos interrogantes se pueden responder de manera provisoria.

El segundo año de la guerra de Ucrania ha estado dominado por la guerra de desgaste, con frentes estáticos y fuertes pérdidas para ambas partes, más altas del lado ruso. Al finalizar 2023, la situación militar se había estancado, aunque a mediano y largo plazo podría decirse que se trataba de un «estancamiento asimétrico» funcional a la estrategia rusa para forzar un cese el fuego desequilibrado. Algo similar podría decirse en el plano político: las negociaciones que tuvieron lugar en Bielorrusia y Turquía en las semanas posteriores a la invasión rusa se cerraron en abril de 2022 sin resultados y sin que nada las sustituyera. Intentos posteriores de mediación de países del denominado «Sur global», como Brasil o China, tuvieron poco recorrido ante

---

**José Antonio Sanahuja:** es catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense y profesor de la Escuela Diplomática de España. Fue director de la Fundación Carolina y actualmente es asesor especial para América Latina y el Caribe del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, Josep Borrell.

**Palabras claves:** estancamiento doloroso, guerra, paz, Rusia, Ucrania.

**Nota:** este artículo es una versión resumida y actualizada de «Entre el estancamiento doloroso y la ruptura: opciones para la paz negociada en Ucrania», publicado en Manuela Mesa (coord.): *Oportunidades de paz y lógicas de guerra. Anuario CEIPAZ 2023-2024*, Madrid, 2024, disponible en <[ceipaz.org/anuario-2023-2024/](http://ceipaz.org/anuario-2023-2024/)>. En él se aportan fuentes y bibliografía que por razones de espacio se omiten en este texto.

el rechazo de las partes que deben negociar. La sorpresiva ofensiva ucraniana en territorio ruso en Kursk iniciada en agosto de 2024 puede verse como un intento, audaz y muy arriesgado, de romper esa situación y recuperar la iniciativa militar.

En los estudios sobre paz y conflictos, «estancamiento» es un concepto clave. Según I. William Zartman, que exista un «mutuo estancamiento doloroso» es una condición necesaria, aunque no suficiente, para negociaciones de paz exitosas<sup>1</sup>. Identificar ese momento de «madurez» y que las partes así lo entiendan es clave. Se requiere una fórmula de paz adecuada, pero también hay que atender a las cambiantes condiciones del conflicto y su transformación, en la que pueden incidir actores internos y externos. Es frecuente que la fórmula considerada inviable al inicio de una guerra funcione más adelante, cuando se constata que la victoria militar es imposible y las partes se enfrentan, como única alternativa, a un conflicto enquistado y muy costoso, sin opciones de mejorar su situación.

Cabe preguntar si, a dos años y medio de iniciarse la invasión, se ha llegado ya a un «estancamiento doloroso» y si hay posibilidades de transformación del conflicto que conduzcan a negociaciones de paz equilibradas y justas. Más allá de los discursos maximalistas propios de una guerra, o de las invocaciones abstractas y sentimentales a la paz y la concordia, también frecuentes, ya se ha asumido que la guerra de Ucrania solamente puede terminar con una negociación, y ello requiere el examen cuidadoso de las condiciones que lo permitan. Para ello, considerando el contexto y la dinámica de la guerra, este artículo examina las negociaciones de Estambul (febrero a abril de 2022). Aunque fallidas, dejaron importantes enseñanzas sobre los objetivos y condicionantes de las partes y sus apoyos externos. Se analizarán también los posteriores intentos de mediación de países del Sur global, también infructuosos, y las actuales apuestas y estrategias de las partes, como la «Fórmula de Paz» del presidente Volodímir Zelensky y la contrapropuesta de cese el fuego del presidente Vladímir Putin. Finalmente, se examinarán los acuerdos de seguridad bilaterales firmados por miembros de la coalición de apoyo a Ucrania, y cómo pueden contribuir a una salida negociada, aún lejana pero no imposible.

---

1. I.W. Zartman: «Ripeness: The Hurting Stalemate and Beyond» en Paul C. Stern y Daniel Druckman (eds.): *International Conflict Resolution after the Cold War*, National Academy Press, Washington, DC, 2000.

## Las negociaciones de Estambul: controversias y aprendizajes

El examen de las negociaciones de Estambul arroja luz sobre los objetivos, posibles concesiones y condicionantes de las partes y los garantes externos, y las razones reales de su fracaso. Estas son objeto de disputas que se inscriben en los relatos de atribución de culpa y legitimación sobre la responsabilidad de la guerra. Se ha señalado, por ejemplo, que ni Ucrania ni Rusia tenían verdadero interés en negociar y solo trataban de ganar tiempo en el campo de batalla. Sin embargo, que ambas partes hicieran concesiones importantes parece desmentir ese argumento. Otro relato frecuente afirma que el acuerdo era factible, pero que fue abortado por Occidente y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), durante la visita a Kiev de Boris Johnson en abril de 2022. Este es, de hecho, el discurso del Kremlin, también esgrimido por sectores críticos de Occidente y/o favorables a Rusia, en la izquierda y la extrema derecha, incluyendo a dirigentes del Partido Republicano en Estados Unidos. La actuación de Occidente fue importante para esas negociaciones, pero por razones distintas y, de nuevo, la evidencia disponible también desmiente esta versión de los hechos.

Las conversaciones directas entre Rusia y Ucrania comenzaron pocos días después del inicio de la invasión, con la facilitación de Bielorrusia y Polonia, y se extendieron hasta mediados de abril. La primera reunión tuvo lugar en Bielorrusia, cerca de la frontera ucraniana, el 28 de febrero de 2022, en plena batalla por Kiev. El jefe negociador ruso, Vladímir Medinsky, asesor presidencial de Putin, presentó duras exigencias a la delegación ucraniana, integrada por David Arakhamia, líder parlamentario del partido de gobierno; el ministro de Defensa, Oleksii Reznikov, y el asesor presidencial Mijailo Podolyak. Ucrania rechazó las exigencias rusas, que incluían la destitución de Zelensky, considerado ilegítimo por Rusia desde la revolución del Maidán de 2014<sup>2</sup>; una neutralidad de Ucrania que inviabilizaba su futuro ingreso a la OTAN; la entrega del armamento pesado y la reducción del tamaño del Ejército ucraniano; el reconocimiento de la anexión de Crimea por parte de Rusia; y, finalmente, la independencia de Donetsk y Lugansk, que Rusia proclamó en la víspera de la invasión, junto con medidas en favor de la lengua y los símbolos rusos. Rechazar lo que, en esencia, era una capitulación no impidió que Ucrania asistiera a reuniones posteriores para negociar corredores humanitarios en la asediada Mariúpol. Pero la desconfianza hacia Rusia y su

---

2. Las protestas, provocadas por la repentina decisión del presidente prorruso Viktor Yanukóvich de suspender el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Ucrania, fueron duramente reprimidas y terminaron provocando la caída del gobierno. Para los sectores prorrusos se trató de un golpe de Estado apoyado por Occidente [N. del E.].

aliado bielorruso llevaron a que Ucrania optara por la mediación del primer ministro de Israel, Neftalí Bennet, y de Recep Tayyip Erdoğan, presidente de Turquía, país que acogió los siguientes encuentros.

El 10 de marzo se reunieron en Antalya (Turquía) los ministros de Asuntos Exteriores de Rusia, Serguéi Lavrov, y de Ucrania, Dymitro Kuleba. El contexto era distinto, pues ya era evidente el fracaso de la «operación militar especial», como Rusia denominó la invasión. Aparece entonces la fórmula que establecía un estatuto de neutralidad de Ucrania a cambio de una garantía de seguridad multilateral respaldada por miembros de la OTAN y por Rusia. Esta debía ser vinculante: Ucrania no olvidaba la amarga experiencia del Memorándum de Budapest de 1994, por el que aceptó desmantelar su arsenal nuclear, heredado de la Unión Soviética, y firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). A cambio, obtuvo garantías de seguridad y de integridad territorial del Reino Unido, EEUU y Rusia, incumplidas en 2014 tras la revolución del Maidán y la intervención rusa en Crimea y el Dombás. Bennet, que visitó Francia, Alemania y Reino Unido, y se reunió con Putin, trató de convencer a Zelensky de que nunca obtendría garantías equivalentes a la cláusula de defensa mutua de la OTAN, y de que EEUU nunca desplegaría tropas en caso de un nuevo ataque ruso. A cambio, en su viaje a Moscú había obtenido de Rusia su renuncia al plan original de «desmilitarizar» Ucrania y de un cambio de régimen si Ucrania renunciaba a integrar la OTAN.

La reunión clave tuvo lugar en Estambul el 29 de marzo y se abrió con un llamamiento personal de Erdoğan al cese el fuego. La situación militar había cambiado radicalmente, y el ministro de Defensa ruso, Serguéi Shoigú, declaró que los principales objetivos de la operación militar especial «ya se habían cumplido». Rusia, derrotada en Kiev, también anunció la retirada de esa región como «gesto de buena voluntad». Tras la reunión se anunció, en tono optimista, un principio de acuerdo: las «Provisiones Claves del Tratado de Garantías de Seguridad de Ucrania». Este documento incluía un estatuto de neutralidad permanente de Ucrania, que renunciaba a ser parte de alianzas militares y a albergar bases y tropas extranjeras y armas nucleares. Ello no impediría su adhesión a la UE, que Rusia no obstaculizaría. Se establecía también una garantía permanente de seguridad por parte de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, junto con Alemania, Canadá, Israel, Italia y Polonia, así como Bielorrusia –a petición de Rusia– y Turquía, propuesta por Ucrania. En caso de ataque, los garantes deberían acudir en auxilio de Ucrania con apoyo militar, zonas de exclusión aérea o la intervención directa. Pero esa garantía, muy detallada, no tenía carácter vinculante o automático. También se acordaba reducir el tamaño del Ejército ucraniano, aunque las cifras estaban en discusión.

Esa garantía no abarcaba sin embargo los territorios de Crimea y el Dombás; las partes quedaban comprometidas a la resolución pacífica de esa disputa



territorial en un plazo máximo de 15 años y Ucrania renunciaba al uso de la fuerza para tratar de recuperarlos. Quedaba así congelada esa cuestión y se preservaba el principio de integridad territorial. Había concesiones importantes de ambas partes, en particular de Rusia, que son difíciles de explicar sin tener presente su frágil posición militar. En cualquier caso, para que el acuerdo quedara cerrado se requería la firma final de Putin y Zelensky.

Sin embargo, en las semanas posteriores, ese principio de acuerdo fracasó. Varios son los factores que condujeron a ese desenlace, que las partes interpretan de manera muy distinta. En primer lugar, la apresurada retirada rusa dejó al descubierto las matanzas de civiles en Irpin o en Bucha, ciudades que las tropas ucranianas recuperaron el mismo 29 de marzo y que Zelensky visitó el 4 de abril. Esos crímenes conmocionaron a la opinión pública y llevaron a que Ucrania endureciera sus posiciones. Rusia alegó que esos hechos eran «un montaje» y «una provocación» orientada a boicotear las negociaciones. Están, sin embargo, bajo investigación de la Corte Penal Internacional (CPI), que ha emitido órdenes de arresto por otros crímenes de guerra contra el propio Putin y otros dirigentes rusos. Las imputaciones de la CPI podrían limitar el futuro político de Putin y de otros dirigentes y jefes militares rusos, lo que dificultaría una salida negociada.

El endurecimiento de la posición ucraniana coincidió con la visita de varios líderes occidentales. El 8 de abril acudieron a Kiev y visitaron Bucha el alto representante de la UE para Asuntos Exteriores, Josep Borrell, y la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen. El 9 de abril fue el turno del primer ministro británico, Boris Johnson. En esas fechas también tiene lugar el bombardeo ruso de la estación de Kramatorsk, que dejó 59 muertos y 102 heridos, en su mayoría civiles y niños. Rusia también negó su responsabilidad, alegando que fue en realidad una acción llevada adelante por los propios ucranianos. Johnson, que representaba las posiciones más duras en la coalición occidental, se opuso a cualquier acuerdo con Putin, apostó por con-

**Rusia alega que Johnson era en realidad un enviado de Washington para boicotear el acuerdo alcanzado en Estambul**

tinuar la guerra hasta recuperar todo el territorio ucraniano y anunció apoyo militar a largo plazo. Poco después, el 26 de abril, se realizó la primera reunión del llamado Grupo de Ramstein para coordinar la ayuda militar occidental. Rusia alega que Johnson era en realidad un enviado de Washington para boicotear el acuerdo alcanzado en Estambul, según Moscú casi cerrado, y obligar a Zelensky a implicarse en una guerra prolongada para desgastar a los rusos. Así lo afirmó

el propio Putin ante una misión de paz africana en junio de 2023, y en la entrevista en febrero de 2024 con Tucker Carlson, comentarista estadounidense

de extrema derecha con posiciones prorrusas. Ese relato se basa en gran medida en supuestas declaraciones de Bennett, que él mismo desmintió posteriormente.

Luego se introdujeron en el borrador de acuerdo algunas píldoras envenenadas que lo tornaban inviable. Rusia reclamó que las garantías de seguridad se aprobaran por unanimidad, lo que le otorgaba derecho de veto y, en la práctica, las convertía en papel mojado. También reclamó que Ucrania retirase sus demandas ante la CPI. Ucrania reclamó que Crimea quedara cubierta por la garantía de seguridad, lo que para Rusia era una «línea roja». Finalmente, nada se había acordado en cuanto a un cese el fuego. Ello revela que algunas cuestiones claves no estaban ni mucho menos resueltas, y que el acuerdo era muy precario. Acontecimientos como el asedio y los crímenes de guerra de Mariúpol enconaron más aún los ánimos. El último borrador, del 15 de abril, no resolvía esas cuestiones, y en mayo las negociaciones quedaron formalmente cerradas<sup>3</sup>.

El principal problema del relato ruso sobre el acuerdo de Estambul radica, una vez más, en que niega la agencia de Ucrania y reduce al país al estatus de un peón de Washington. Proseguir la guerra fue más una decisión ucraniana que una imposición occidental, aunque pudiera estar animada por las promesas de apoyo militar y sus éxitos iniciales frente al Ejército ruso. Pero la explicación más importante es la renuencia occidental a asumir garantías de seguridad vinculantes, que eran la piedra angular del acuerdo. Sobre esas garantías apenas hubo consultas, y las que pudo hacer Bennett fueron apresuradas y no concluyentes, como afirmó el propio David Arakhamia<sup>4</sup>. Si los socios de Ucrania no estaban dispuestos a asumirlas en el seno de la OTAN, tampoco iban a hacerlo en el marco de un acuerdo de cuya negociación no eran partícipes directos. Y sin ellas, Ucrania nunca adoptaría el estatuto de neutralidad que era exigencia fundamental para Rusia. Esta cuestión sigue presente hoy entre los países que apoyan a Ucrania y explica el diseño de los acuerdos bilaterales de seguridad que se han firmado en 2024, que se detallan más adelante, y cuyo diseño y límites confirman esa explicación. Además, no había confianza sobre el compromiso real de Rusia –los incumplimientos mutuos de los Acuerdos de Minsk no estaban lejos– y la opción militar entonces parecía factible.

En realidad, en el ciclo de Estambul, más que abordar aspectos concretos como el cese el fuego, Ucrania pecó de exceso de ambición: pretendió

---

3. Para un análisis detallado de los borradores, v. Samuel Charap y Sergey Radchenko: «The Talks that Could Have Ended the War in Ukraine» en *Foreign Affairs*, 16/4/2024. Posteriormente se publicaron los textos negociados, que corroboran ese análisis. Ver Anton Troianovski, Adam Entous y Michael Schwartz: «Ukraine-Russia Peace Is as Elusive as Ever. But in 2022 They Were Talking» en *The New York Times*, 15/6/2024.

4. Olena Roshchina: «Head of Ukraine's Leading Party Claims Russia Proposed 'Peace' in Exchange for Neutrality» en *Ukrainska Pravda*, 24/11/2023.

negociar nada menos que la clave de bóveda de la arquitectura paneuropea de seguridad de largo plazo, pero sin contar con sus protagonistas. En esta cuestión radica el papel clave de Occidente en una negociación que tenía, de antemano, pocas posibilidades de éxito. Ello desmiente el relato, simplista y monocausal, de que Johnson, en su visita a Kiev, fuera el artífice de su fracaso.

Aún más importante, no se había llegado a una maduración del conflicto y a la fase de estancamiento doloroso, necesario para su resolución; y no se había logrado definir con precisión una fórmula de paz viable. Dos años después, quizás se está más cerca de ese estancamiento, pero las posiciones se han endurecido y la fórmula de paz es más difícil. En septiembre de 2022, Rusia se anexionó formalmente las provincias del este y el sur de Ucrania y ha reiterado que no negociará su estatus, con lo que se aleja de las concesiones que hizo en Estambul. Pero el examen de esta negociación, aunque fallida, puede ser útil como punto de partida y aprendizaje ante futuras oportunidades.

### **Mediación extemporánea y afirmación geopolítica: iniciativas del Sur global**

Siendo una guerra europea, la invasión de Ucrania ha golpeado al Sur global desde el punto de vista político y económico, a través de la inflación y el acceso a la energía, alimentos y fertilizantes. Puso en cuestión normas básicas del sistema internacional y Occidente reclamó el alineamiento del Sur con el apoyo militar o las sanciones unilaterales. La posición de los países del Sur global responde a su tradicional defensa de los principios de soberanía e integridad territorial; una lógica contrahegemónica frente a Occidente; y la necesidad pragmática de atenuar los costos producidos por las sanciones a Rusia, la inflación y alineamientos geopolíticos que fragmentan la economía global.

Estas coordenadas explican las propuestas de paz de países del Sur global, y también sus contradicciones y límites. Las más destacadas provienen de Brasil y China. Ambos son miembros del grupo BRICS (Brasil, Rusia, la India, China y Sudáfrica). Con Rusia, miembro de ese grupo, comparten un proyecto contrahegemónico que se declina en clave de multipolaridad, que ve a EEUU y la OTAN y su estrategia de acorralamiento de Rusia como responsables últimos de la guerra de Ucrania. De igual manera, han cuestionado la ayuda militar a Ucrania como expresión del «belicismo» de Occidente, alegando que alimenta una escalada militar. Estos países, y en particular China, no han secundado las sanciones ni han transferido armas a Rusia, aunque permiten exportaciones de componentes de doble uso claves para su industria militar. Esa posición otorga a Brasil o a China capacidad de

interlocución y mediación ante Rusia, y quizás es China el único que puede jugar realmente ese papel.

Sin embargo, Brasil y China también tienen diferencias de principio con Rusia en cuanto al rechazo de la invasión y la defensa de la integridad territorial de Ucrania. Esa posición de equidistancia y neutralidad genera contradicciones: ambos países han respaldado las resoluciones de la Asamblea General que califican la invasión rusa como un crimen de agresión y reafirman el principio de integridad territorial, pero no exigen una retirada de esos territorios, y el propio Luiz Inácio Lula da Silva declaró que tal vez Ucrania debería ceder Crimea para ganar la paz, lo que no ayudó a que Brasil pudiera ser visto como un mediador imparcial.

Al iniciarse el mandato de Lula da Silva en enero de 2023, Brasil lanzó una propuesta de «grupo de paz» en la que se sumaría a China, la India e Indonesia como mediadores. Hubo conversaciones exploratorias con Rusia y Ucrania, conducidas por Celso Amorim, ex-canciller y consejero de política exterior de Lula da Silva. En abril mantuvo reuniones discretas con Putin y Lavrov, anticipando la visita de este último a Brasil, así como con Zelensky. En esa visita, Lavrov agradeció la iniciativa brasileña, pero reafirmó su reclamo de acuerdos a largo plazo basados en el principio de indivisibilidad de la seguridad<sup>5</sup>. Agradeció a Brasil su «correcta comprensión» de la génesis de la guerra, atribuida a la OTAN, y afirmó que su objetivo común era construir un mundo multipolar. Pero ante las críticas tajantes de EEUU, la UE y la propia Ucrania, la diplomacia brasileña y Lula da Silva tuvieron que rectificar y remarcar sus diferencias con Rusia, subrayando su rechazo a la invasión y el apoyo a la integridad territorial de Ucrania.

Las gestiones de Brasil se agotaron al constatarse que no había voluntad de negociar en ninguna de las partes. Según Amorim, el conflicto no había llegado a un estancamiento doloroso. Tras reunirse con Putin y Lavrov, declaró que, sin estar totalmente cerrados a un acuerdo, ambos preferían seguir combatiendo:

**Las gestiones de Brasil se agotaron al constatarse que no había voluntad de negociar en ninguna de las partes**

No hay solución mágica. Pero habrá un momento en el que, de un lado o de otro, surgirá una percepción de que el costo de la guerra, no solo el costo político, sino el humano y el económico, será mayor que el costo de las concesiones necesarias para la paz. Ese momento no ha llegado aún, pero

---

5. La seguridad de cada Estado dentro de una región depende directamente de la seguridad del resto; un país no estará seguro en un entorno inseguro.

puede llegar más rápido de lo que parece, y la existencia de un grupo de países puede ayudar.<sup>6</sup>

Para contextualizar esas declaraciones, el Ejército ruso estaba entonces a punto de tomar Bajmut, y los ucranianos aún preparaban la contraofensiva de verano.

En febrero de 2023, en la Conferencia de Seguridad de Múnich, China lanzó una declaración de principios con 12 puntos para la resolución pacífica de lo que denomina «crisis de Ucrania»<sup>7</sup>. En ellos se reafirma el respeto a la soberanía, la independencia y la integridad territorial, para todos por igual y sin dobles estándares; el reclamo de que se abandone la «mentalidad de Guerra Fría» y los bloques militares, en alusión a la OTAN, en favor de una arquitectura europea de seguridad común; el llamado a un cese el fuego «lo antes posible» y a reanudar las negociaciones de paz; la resolución de la crisis humanitaria y la protección de civiles y prisioneros; la seguridad de las plantas nucleares, y el rechazo tajante al uso de armas nucleares, biológicas y químicas; el llamado a facilitar las exportaciones de granos y a detener las sanciones, que China rechaza por su carácter unilateral y por dañar a los países en desarrollo; y el llamado a mantener la estabilidad de las cadenas industriales y de suministro, evitando el uso coercitivo con fines políticos (*weaponisation*) de los vínculos económicos.

La posición china incorpora elementos que reflejan su cercanía a Rusia, como el rechazo a la OTAN y el concepto de indivisibilidad de la seguridad vía un acuerdo paneuropeo, y no exige la retirada de las tropas rusas del territorio ucraniano, algo que Rusia acogió favorablemente. Al mismo tiempo, formaliza una importante «línea roja» de Beijing: que Rusia no recurra al uso de armas nucleares. Aunque reclama el respeto al derecho internacional y lo acordado en Naciones Unidas, Ucrania y sus apoyos occidentales rechazaron la iniciativa china por proponer un alto el fuego que, sin retirada de tropas, sancionaba la conquista territorial. Brasil mostró su cercanía, y en mayo de 2024 se anunció un «entendimiento común» entre China y Brasil para desescalar la guerra, reclamar diálogo y negociación y rechazar la política de bloques, pero sin abordar las diferencias de fondo de la guerra.

Con ese documento en la mano, entre mayo y junio de 2023 el enviado especial de China, Li Hui, visitó Ucrania, Polonia, Alemania, Francia y Rusia en una nueva misión exploratoria. Fue el primer dirigente chino que visitó Ucrania desde el inicio de la guerra. Como ocurrió con el enviado brasileño, Li Hui constató que no había condiciones para la negociación.

---

6. Daniel Rittner: «Amorim encontra Putin e diz que não há solução mágica para negociar paz na Ucrânia» en *CNN Brasil*, 3/4/2023.

7. Disponible en <[www.mfa.gov.cn/eng/zxxx\\_662805/202302/t20230224\\_11030713.html](http://www.mfa.gov.cn/eng/zxxx_662805/202302/t20230224_11030713.html)>.

Los principales escollos eran la demanda ucraniana de retirada rusa de su territorio, y la exigencia rusa de cese el fuego reteniendo lo ya conquistado<sup>8</sup>.

Otras iniciativas han sido declarativas y sin resultados tangibles. En septiembre de 2022, el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, entre fuertes críticas a Occidente, propuso un «comité de paz» junto al primer ministro de la India, Narendra Modi, el papa Francisco y el secretario general de Naciones Unidas, António Guterres. Ucrania lo denunció como «plan ruso» por no cuestionar la ocupación. Entre mayo y junio de 2023 viajó a Rusia una misión de países africanos. Putin rechazó su propuesta, que reclamaba la integridad territorial de Ucrania, volvió a culpar a Occidente por la guerra y el fracaso del acuerdo de Estambul y exigió el reconocimiento de las «nuevas realidades en el terreno», aludiendo al territorio ya ocupado. En junio de 2023, Indonesia propuso un cese el fuego con una zona desmilitarizada, monitorizada por la ONU, y la celebración de referendos en las zonas en disputa. No tuvo respuesta de Rusia y, sin la retirada rusa previa, también fue rechazado por Ucrania. La «diplomacia discreta» del Vaticano se vio opacada por las declaraciones del papa Francisco, reclamando un cese el fuego sin la retirada rusa, que fueron rechazadas por Ucrania. La Santa Sede también reconoció que aún no era el momento de negociar.

Lanzadas cuando aún no existían condiciones para negociar, estas iniciativas han sido loables pero extemporáneas, poco concretas y sin posibilidad de éxito en esa fase de la guerra. Revestidas de fuerte retórica antioccidental, quizás han sido más un instrumento para realzar el perfil político de sus proponentes que verdaderas iniciativas de paz. En mayo de 2023, Guterres resumía sus resultados:

Desafortunadamente, creo que en este momento no es posible una negociación para la paz. Las dos partes están convencidas de que pueden ganar (...) no veo a Rusia en este momento dispuesta a retirarse de los territorios que ocupa y creo que Ucrania tiene la esperanza de retomarlos (...) no veo ninguna posibilidad de conseguir inmediatamente –no estamos hablando del futuro– un alto el fuego global, una negociación de paz.<sup>9</sup>

**En junio de 2023,  
Indonesia propuso un  
cese el fuego con una  
zona desmilitarizada,  
monitorizada por la  
ONU y la celebración  
de referendos en las  
zonas en disputa**

8. Guillermo Abril e Inma Bonet Bailén: «El negociador chino asegura que Rusia y Ucrania no están listas para iniciar conversaciones de paz» en *El País*, 2/6/2023.

9. Miguel González y Lucía Abellán: «António Guterres: 'En este momento no es posible la paz en Ucrania. Las dos partes creen que pueden ganar'» en *El País*, 9/5/2023.

## Estrategias de guerra ¿y paz?

Como se mencionó, el segundo año del enfrentamiento ha supuesto un visible reequilibrio militar y una fase de guerra de desgaste en la que, considerando el factor tiempo, la balanza podía inclinarse a favor de Rusia. El fracaso de la contraofensiva ucraniana en el verano de 2023 mostró las insuficiencias de la ayuda occidental, escasa y condicionada, y el uso de tácticas inadecuadas frente al Ejército ruso. Este logró la superioridad numérica tras una amplia movilización (de 190.000 efectivos en 2022 a 550.000 en 2024). También mejoró en organización y unidad de mando, tras la disolución del grupo Wagner, y logró neutralizar la ventaja inicial de Ucrania en drones o guerra electrónica, lo que dio lugar a frentes estáticos, según explicó el general Valerii Zaluzhnyi antes de su destitución como jefe del Ejército ucraniano en febrero de 2024<sup>10</sup>.

La escasez de municiones y los retrasos y restricciones en el uso de la ayuda militar externa también pusieron en desventaja al Ejército ucraniano. Rusia aprovechó esa situación para recuperar la iniciativa, con la toma de Avdivka, la

**Ucrania tardó  
meses en aprobar  
una ley de  
movilización para  
reforzar un  
ejército envejecido  
y exhausto**

apertura de un nuevo frente en Járkov y la campaña de ataques con misiles y drones que logró destruir gran parte de las centrales eléctricas de Ucrania, lo que no había conseguido el año anterior. Mientras, Ucrania tardó meses en aprobar una ley de movilización para reforzar un ejército envejecido y exhausto. En abril, Zelensky lanzó un llamamiento desesperado pidiendo medios de defensa aérea, que tuvo una respuesta limitada. En mayo de 2024, la inteligencia militar ucraniana reconocía que la situación era peor que al inicio de la invasión, que era

improbable recuperar territorio a corto plazo y que no había salida militar a la guerra<sup>11</sup>. La ofensiva de Kursk de agosto de 2024, lanzada por Ucrania, según se alega, sin conocimiento previo de EEUU o la UE, ha tratado de cambiar esa percepción. Pretendería dar una nueva baza negociadora a Ucrania y obligar a Rusia a reducir la presión militar en Donetsk, pero este último objetivo parece no haberse alcanzado.

Rusia parece haber optado por una estrategia de mediano y largo plazo que asume que el limitado apoyo occidental a Ucrania se debilitará más si avanza la extrema derecha en la UE –algo que solo ha ocurrido en parte– y

10. «The Commander-in-Chief of Ukraine's Armed Forces on What He Needs to Beat Russia» en *The Economist*, 1/1/2023.

11. «Ukraine Is on the Brink, Says a Senior General» en *The Economist*, 2/5/2024.

hay una victoria republicana en noviembre en EEUU. El Kremlin parece asumir que Ucrania seguirá a la defensiva e irá cediendo terreno poco a poco, aunque los incesantes ataques rusos supongan pérdidas elevadas para Moscú. Según ese cálculo, ello haría atractiva una negociación desequilibrada en la que se podrá canjear paz por territorio, forzar la neutralidad de Ucrania y situarla en posición subalterna. Más allá del discurso nacionalista de que Ucrania no debe existir como Estado independiente y debe volver a ser parte de Rusia, la posición oficial es que las cinco provincias anexionadas (Crimea, Donetsk, Lugansk, Jersón y Zaporíyia) son innegociables, y que no puede haber cese el fuego que no considere las «nuevas realidades en el terreno» derivadas de las conquistas territoriales, aunque esas «realidades» ahora también incluyan presencia ucraniana en territorio ruso.

Por otra parte, la economía rusa había encajado el fuerte golpe de las sanciones y crecía impulsada por el aumento del gasto militar, que superó el 6% del PIB. Las sanciones no lograron impedir que, a través de China y los países centroasiáticos, Rusia pudiera importar componentes de doble uso para su industria militar.

La definición ucraniana de «teoría de victoria» ha tenido que adaptarse a ese escenario. En junio de 2022 apostaba por la contraofensiva, con apoyo occidental, para recuperar territorio y empujar a Rusia a una negociación en mejores términos. Sin lograr avances, en diciembre de 2023 su valoración era más sombría<sup>12</sup>, pero aún esperaba mejorar su posición confiando en la reanudación de la ayuda occidental, el aumento de su capacidad industrial para suministrar municiones y una estrategia de combate en profundidad orientada al desgaste y destrucción gradual de las fuerzas rusas, hasta que se pueda volver a la guerra de maniobra, como es el caso con la ofensiva en Kursk. De hecho, la reanudación de la ayuda estadounidense en mayo de 2024 tuvo ya efectos visibles en varios frentes. Aunque sea inviable una nueva contraofensiva, se pretende convertir a Ucrania en una suerte de «erizo» fuertemente armado y protegido, que impone un costo inasumible a los ataques rusos, al tiempo que destruye paulatinamente sus defensas, logística y centros de mando e impide nuevas conquistas territoriales.

### La «Fórmula de Paz» ucraniana y la conferencia de Lucerna

Zelensky presentó la «Fórmula de Paz» en la ONU, en septiembre de 2022, como parte de la estrategia ucraniana. Se trata de un decálogo basado en el derecho internacional, con la pretensión de guiar una salida negociada de la guerra –no es un plan de paz detallado– y sumar apoyos en el Sur global.

---

12. Dmytro Kuleba: «There Is a Path to Victory in Ukraine» en *Foreign Affairs*, 14/12/2023.

Su contenido, en lo tocante a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, en materia humanitaria, de seguridad nuclear o alimentaria, es muy similar a la propuesta china. Difiere en cuanto a la exigencia de retirada de tropas rusas y cese de hostilidades inmediato, total e incondicional, según lo acordado en Naciones Unidas; restablecimiento de la justicia ante crímenes de guerra, incluidos los procesos ante la CPI; el reclamo de garantías para prevenir la escalada o repetición de la agresión, con normas vinculantes de derecho internacional, mayores capacidades defensivas y seguridad para Ucrania, con países garantes; y la propuesta de una conferencia multilateral de paz con un tratado internacional jurídicamente vinculante. Este deberá incluir a ambas partes y a países garantes, para dar fin a la guerra, una vez se restaure la integridad territorial de Ucrania.

Esta iniciativa se ha desplegado a través de distintas conferencias internacionales, sin presencia de Rusia, para definir detalles y sumar apoyos: Copenhague (junio de 2023); Yeda (Arabia Saudita, agosto de 2023), con 42 países, incluidos Brasil, China, Indonesia y Sudáfrica, entre otros del Sur global; La Valetta (Malta, octubre de 2024), con 66 países, incluidos México y el Vaticano, pero con China ausente; Kiev (diciembre de 2023), con 83 Estados, y Bürgenstock, junto al lago de Lucerna (Suiza, junio de 2024). A esta última reunión habían sido convocados 160 países y asistieron 92, con la notoria ausencia de China, con Brasil limitado al papel de observador, e Indonesia y Sudáfrica con delegaciones de menor nivel. México no suscribió la declaración final. China alegó que no estaban dadas las condiciones adecuadas, en referencia a la ausencia de Rusia, y fue objeto de duras críticas por parte de Zelensky. Moscú, en vísperas de la reunión, volvió a ofrecer un cese el fuego «inmediato», pero las condiciones previas eran más duras que las planteadas al inicio del proceso de Estambul, al negarse a dialogar con Zelensky y reclamar el reconocimiento de la anexión de las cinco provincias del sur y el Dombás<sup>13</sup>.

La cumbre de Bürgenstock mostró los límites de la iniciativa a la hora de sumar al Sur global, y en particular la ambivalencia de los BRICS, que vieron una oportunidad para desplegar un fuerte discurso de cuestionamiento a Occidente. Ucrania, por su parte, ha buscado recuperar el apoyo de China, y en julio, Kuleba se desplazó a ese país proponiendo que la Fórmula de Paz iniciara una nueva fase, convergente con la posición china, ya con diálogo directo con Rusia y, quizás, con la mediación de Beijing<sup>14</sup>.

---

13. Andrew Roth: «Vladimir Putin Issues Fresh Demands to Ukraine to End War» en *The Guardian*, 14/6/2024.

14. G. Abril: «Ucrania se muestra en China abierta a dialogar con Rusia si Moscú actúa 'de buena fe'» en *El País*, 24/7/2024.

## Garantías y acuerdos bilaterales de seguridad

En paralelo, se han ido concretado las garantías de seguridad bilateral reclamadas por Ucrania, ya acordadas por la UE y el G-7. Son la alternativa a una adhesión de Ucrania a la OTAN, que se ha descartado de antemano. Aunque algunos países de Europa oriental o en el Báltico la apoyarían, sus miembros más importantes, incluidos EEUU, Alemania o Francia, no están dispuestos a asumir obligaciones defensivas multilaterales vinculantes como las que supone la OTAN y, como se vio en Estambul, tampoco bilaterales. Aunque la retórica oficial sugiera otra cosa, esa adhesión no ocurrirá mientras Ucrania esté en guerra y con territorio ocupado, como ocurre desde 2014, ya que involucraría directamente en el conflicto a los otros socios. Tras la invasión, esa adhesión es aún menos factible y se descartó de nuevo en la Cumbre de Washington de julio de 2024.

Los acuerdos bilaterales de seguridad son una alternativa con menores exigencias respecto de la membresía en la Alianza Atlántica, o acuerdos defensivos bilaterales, al no contemplar una cláusula de defensa mutua. En caso de una nueva agresión, prevén un sistema de consultas para determinar qué apoyo se prestaría. Es, posiblemente, todo lo que Ucrania puede conseguir por ahora. Se trata de una garantía limitada, por la que cada socio facilitaría de manera bilateral, aunque coordinada, equipo militar, financiación, entrenamiento, inteligencia, cooperación en industrias de defensa y otros medios a largo plazo. Suponen un cuantioso paquete de ayuda adicional en 2024, respondiendo a la difícil situación de ese año, y compromisos plurianuales por definir por diez años.

Salvo el compromiso a largo plazo, no hay cambios sustanciales respecto de la ayuda militar que Ucrania ha recibido hasta ahora, que es limitada y le permite defenderse, pero no mucho más. Pretenden hacer de Ucrania el «erizo» fuertemente armado que ya se mencionó. No se trata de darle medios para la victoria militar, sino de evitar que Ucrania sea derrotada y que se imponga una *pax russica* desequilibrada e injusta, y de permitir que sea capaz de disuadir al vecino ruso de su guerra de conquista. Pretende lanzar señales a Rusia sobre la continuidad del compromiso occidental, a modo de «póliza de seguro» frente a un posible retorno de Donald Trump; mostrar a Rusia que el tiempo no juega a su favor, que su estrategia militar no es viable, y que la salida negociada es una opción mejor.

**No se trata de darle medios para la victoria militar, sino de evitar que Ucrania sea derrotada y que se imponga una *pax russica* desequilibrada e injusta**

El primero de esos acuerdos lo firma el Reino Unido en enero de 2024, seguido por Francia y Alemania, y al final serán unos 30 acuerdos con otros tantos países. Incluyen financiación y armas avanzadas, como misiles Patriot, cazas F-16 o sistemas de control y defensa aérea. Son una concreción del fondo de 100.000 millones de dólares a cinco años que el anterior secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, propuso a los miembros para «blindar» la ayuda a Ucrania en previsión del retorno de Trump. Además, algunos países están considerando enviar instructores a Ucrania. Otros han autorizado el uso de armas de mediano alcance en el espacio aéreo y el territorio ruso, desde el que se ataca a Ucrania sin que esta pueda responder. Rusia lo considera una escalada, aunque Ucrania lo justifica como derecho a la defensa propia. Con ello también aparecen nuevas tensiones en la OTAN y riesgos ante Rusia.

Otro elemento significativo de estos acuerdos es que, además de facilitar medios ya disponibles en los arsenales, prevé la fabricación y adquisición de nuevos equipos a mediano plazo. Ello forma parte de la estrategia de política industrial y de defensa de la UE. De esa manera, la asistencia militar a Ucrania, unida al refuerzo de los ejércitos europeos, supone un gran volumen de órdenes de compra a largo plazo que movilizarán la inversión pública y privada para aumentar la base industrial y de I+D y la consolidación de ese sector, hoy muy fragmentado y sin economías de escala.

### **Escenarios de guerra y paz: ¿nuevo ciclo bélico o fórmula «Zelensky minus»?**

La guerra entre Rusia y Ucrania no parece haber llegado a una fase de madurez ni a un mutuo estancamiento doloroso. Ambos contendientes han adaptado sus estrategias, y aunque reconocen que no pueden imponerse por las armas, siguen apostando claramente por la vía militar. Así lo demuestran las ofensivas rusas en Járkov, ya desactivada, y posteriormente en Donetsk, en dirección a la ciudad de Pokrovsk, y el ataque ucraniano en el Óblast de Kursk. Además, ya han incurrido en costos elevados, que hacen más difícil hacer concesiones, y han dado pasos –por ejemplo, el cambio en el estatuto jurídico de los territorios que Rusia se ha anexionado– que hacen más difícil el compromiso. Las cuestiones territoriales, que fueron objeto de discusión en el ciclo de negociaciones de Estambul, ahora se consideran innegociables.

En realidad, más que un estancamiento doloroso, se observa una carrera para reconstituir capacidades militares y proseguir la guerra, que puede escalar. Rusia sigue una estrategia bélica a mediano y largo plazo que asume que el apoyo occidental no se va a sostener si los vientos electorales impulsan a derechas renuentes a cumplir las garantías de seguridad ya adoptadas. Pero

las capacidades de Rusia también son limitadas y el factor tiempo no juega necesariamente a favor de Moscú. Su industria militar es débil y está recurriendo a material de la Guerra Fría, cada vez más obsoleto y cuyos inventarios, en determinados rubros (tanques, blindados), se agotarían al ritmo actual en 2025. En relación con la ayuda occidental, los fondos aprobados por el gobierno de Joe Biden y los aportes europeos permiten reequilibrar la situación, al menos por unos meses más. Europa puede ser ahora más fiable como socio de Ucrania y aportar más fondos –la candidatura como nueva jefa de la diplomacia de la UE de la ex-primera ministra de Estonia, Kaja Kallas, un «halcón» frente a Rusia, apunta en esa dirección–, pero no puede sustituir los medios y la tecnología militar de Washington, ni cubrir las grandes necesidades de energía que tiene Ucrania para afrontar el invierno tras la destrucción de muchas de sus centrales eléctricas por los misiles rusos. Además, las campañas de movilización de ambos contendientes se enfrentan a un creciente rechazo social.

Las garantías y los acuerdos bilaterales de seguridad y el apoyo económico ofrecidos a Ucrania son, por ello, un factor clave. Pueden mantener activa la guerra o inducir su escalada, cobrando aún más vidas, y retrasar la inevitable salida negociada sin cambios en la posición de las partes. Pero también pueden respaldar una negociación más equilibrada, dando a Ucrania la confianza de que podrá preservar su seguridad y su soberanía, impidiendo que Rusia amplíe sus conquistas. A ello también puede contribuir una adhesión expedita a la UE, que Rusia no ha objetado. En esa lógica, que Ucrania pueda mantenerse en pie con la ayuda externa y que Rusia entienda que la victoria militar no está a su alcance es una clara contribución a una paz justa.

Una cuestión clave es si podría haber algún compromiso territorial que hiciera posible el acuerdo. *Sotto voce*, entre los aliados de Ucrania y en su misma cúpula militar hay dudas sobre su capacidad y voluntad de sostener una guerra prolongada, y se va asumiendo que recuperar todo el territorio perdido es inviable y muy costoso. Henry Kissinger sugirió, no sin generar polémica, un compromiso basado en el *ante bellum* de febrero de 2022<sup>15</sup>. También se ha evocado, como modelo, la división de Corea. Si la posición de Rusia se resume hasta ahora en la fórmula «paz a cambio de territorio», con la incursión ucraniana en Kursk, en caso de que tenga éxito, Ucrania podría estar buscando una fórmula «territorio por territorio» que le otorgaría una importante carta negociadora adicional.

**Sotto voce, entre los aliados de Ucrania y en su misma cúpula militar hay dudas sobre su capacidad y voluntad de sostener una guerra prolongada**

---

15. Dan Bilefsky: «Kissinger Suggests that Ukraine Give Up Territory to Russia, Drawing a Backlash» en *The New York Times*, 24/5/2022.

Un acuerdo de este tipo requiere un cese el fuego que congele *sine die* los reclamos territoriales de ambas partes, quizás volviendo a la situación de 2014 a 2022, sin renunciar, como cuestión de principio, a la integridad territorial de Ucrania. Podrían incluirse fórmulas creativas de autonomía, cosoberanía o condominio y/o de derechos de tránsito. Deberían incluirse asuntos que Ucrania ya aceptó, como el estatuto de neutralidad. Se trataría de una «Fórmula Zelensky *minus*» que permitiría llegar a un arreglo pragmático y realista. Así, ambas partes podrían salvar la cara y tener una salida política. En cualquier caso, dada la apuesta militar de ambas partes y considerando los tiempos políticos en Europa y EEUU –con la elección de Trump como principal incógnita–, ello parece poco probable hasta 2025. Y si el reclamo territorial es el más difícil, hay otras líneas rojas difíciles de tratar, como el rechazo ruso a dialogar con Zelensky o el reclamo ucraniano de reparaciones. En términos de transformación del conflicto, ello plantea tareas inmediatas: abrir canales de comunicación, generar confianza, transformar percepciones y actitudes, y plantear propuestas que en este momento se consideran tabú, entre los aliados occidentales y en ambos contendientes.

El imperativo inmediato es el fin de la guerra en Ucrania, con una fórmula aceptable de cese de las hostilidades. Pero a mediano y largo plazo, como revelan la discusión sobre las garantías de seguridad para Ucrania, y el rechazo ruso a la ampliación de la OTAN, será necesario buscar una arquitectura de seguridad y un modelo de relación a largo plazo con Rusia que reconozca, como planteó el proceso de Helsinki en la Guerra Fría, la indivisibilidad de la seguridad y que reivindique una seguridad común. Una relación que no puede estar basada ni en un estado de guerra que se vuelva crónico, ni en una nueva carrera armamentística, lo que incluye el despliegue de armas nucleares, ni en naturalizar un nuevo «telón de acero» basado en la OTAN, altamente militarizado y securitario, muy costoso y a la larga ineficaz, por generar nuevos «dilemas de seguridad». A largo plazo, si es que existe posibilidad de interlocución constructiva con Rusia, será necesaria una nueva arquitectura de seguridad paneuropea, la construcción de confianza mutua, el control de armamentos y el desarme convencional y nuclear. Son imperativos que en los últimos años se han abandonado, sea por la intención deliberada de dismantelar el entramado de acuerdos heredados de la Posguerra Fría, como ha hecho EEUU y en menor medida Rusia, o por negligencia o descuido en el caso de Europa. Estas cuestiones definen una nueva agenda de trabajo de largo plazo para la paz y la seguridad que no puede ignorarse. ☐