

Ucrania como espejo: ¿hay que pagar la prima del seguro de riesgo?

Mira Milosevich-Juaristi | Investigadora principal para Rusia, Eurasia y los Balcanes, Real Instituto Elcano | @MiraMilosevich1 X

Tema

La fatiga de la guerra y la necesidad de continuidad de apoyo a Ucrania.

Resumen

La guerra en Ucrania está entrando en su tercer año. Ucrania se ha convertido en un espejo que refleja aspectos diversos: la ruptura de la arquitectura de seguridad y defensa europea, la política revisionista y revanchista de Rusia, el heroísmo del pueblo ucraniano, la dependencia de Ucrania de la ayuda occidental y, en particular, de Estados Unidos (EEUU), la unidad de los Veintisiete en su apoyo al país vecino, la diferente percepción de los ciudadanos europeos y de todo el mundo del tipo de amenaza que representa el conflicto.

Aunque el apoyo a los ucranianos sigue siendo sólido, sobre todo entre la ciudadanía europea, hay señales de fatiga y derrotismo en la opinión pública de los países occidentales.

Después del fracaso de la contraofensiva ucraniana en 2023, la supervivencia de Ucrania en 2024 dependerá del éxito de su estrategia de la “defensa activa”, de la continuidad de la ayuda política, económica y militar occidental, de la capacidad industrial militar para producir armamento que Ucrania precisa, pero, sobre todo, de la voluntad política y la convicción, por parte de los líderes políticos y la ciudadanía, de que invertir en la defensa de Ucrania supone disuasión, esto es, que pagar la prima del seguro por riesgo de guerra con Rusia saldrá mucho más barato que una guerra contra Rusia.

A pesar de que los ucranianos están decididos a luchar contra el agresor, el futuro de Ucrania se decidirá tanto en el campo de batalla como en Washington y Bruselas.

Análisis

Introducción: el balance actual de los tres niveles –político, estratégico y táctico– de la guerra en Ucrania

Los objetivos políticos de Rusia y Ucrania siguen siendo los mismos que hace dos años. La primera ambiciona convertir a Ucrania en un Estado fallido con un gobierno títere afín a Moscú y alejarla de sus aliados occidentales. Ucrania aspira a conservar su integridad

territorial y su soberanía, así como a convertirse en miembro de la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

El nivel estratégico del conflicto está marcado por las expectativas no cumplidas de la contraofensiva ucraniana de 2023. Los éxitos de las Fuerzas Armadas de Ucrania (FAU) al resistir los primeros días de la invasión rusa en febrero de 2022 y sus posteriores avances en las regiones de Járkov y Jersón, alentaron dichas expectativas. El esfuerzo masivo de rearme y entrenamiento de Ucrania por parte de sus aliados y socios fue diseñado para lograr un avance estratégico en el sur, poner en riesgo el control de Rusia sobre Crimea y obligar al presidente ruso Vladímir Putin a negociar en condiciones favorables para Ucrania. Si bien el verano trajo algunos éxitos ucranianos (especialmente contra los buques de guerra rusos en el mar Negro), no hubo ningún avance en tierra.

Aunque las Fuerzas Armadas de Rusia (FAR) han fracasado en su ofensiva en 2022, por falta de preparación y motivación, se han ido adaptando a la guerra y han construido una defensa en profundidad de los territorios que ocupan. [Como ha subrayado Mick Ryan](#), Rusia ha adquirido una ventaja en la adaptación estratégica –capacidad de sistematizar sus aprendizajes en todo el Ejército así como traducirlos en la producción del armamento necesario por su gran industria de defensa–, mientras las FAU, incluso dotadas con una cultura militar innovadora, no tienen capacidad de traducir su adaptación en iniciativa estratégica y menos aún en lograr una mejor conexión entre el aprendizaje táctico y la producción industrial.

Durante 2023 ninguno de los actores ha conseguido grandes avances en la (re)conquista del territorio. Mientras las FAU preparaban la contraofensiva, las FAR construían unas sólidas y profundas defensas del territorio conquistado. No hay un final de la guerra a la vista.

¿Cómo será la guerra en Ucrania en 2024?

El “pronóstico mágico” (que llega a unas conclusiones basándose en premisas erróneas) de los occidentales (el colapso de la economía rusa tras 11 rondas de sanciones económicas, un golpe palaciego que cambiaría el régimen en Moscú y la victoria de Ucrania en el campo de batalla) no se ha cumplido. En el segundo aniversario de la guerra, las FAR avanzan en cuatro regiones del sureste de Ucrania; el Senado de EEUU (donde el Partido Demócrata cuenta con la mayoría) ha aprobado un paquete de ayuda de 90.000 millones de dólares para Ucrania, Israel y Taiwán, que está pendiente de ser aprobado por la Cámara de Representantes, donde el Partido Republicano tiene la mayoría; la UE ha liberado un paquete de ayuda económica de 50.000 millones de euros, pero sólo ha entregado a Ucrania 600.000 del prometido millón de proyectiles hasta marzo de 2024. [La guerra en Gaza](#) y en el mar Rojo están acaparando la atención de la opinión pública, dividiendo el esfuerzo estadounidense en la defensa de sus aliados. Ucrania se está quedando sin armas y municiones para proteger sus ciudades. Además, las divisiones políticas en Kyiv son cada vez más visibles. El despido del general Valeri Zaluzhni por el presidente Zelenski, [a comienzos de febrero de 2024](#), no significa que Ucrania se enfrente a un desastre militar inmediato, pero refleja la desesperación del presidente en su necesidad de reinventarse a sí mismo y reinventar

una nueva estrategia para la guerra, así como de señalar un chivo expiatorio que pague el fracaso de la contraofensiva. Sin embargo, Zelenski deja la impresión de que está imponiendo más o menos abiertamente sus intereses personales por encima de los del Estado, dado que Zaluzhni es el único dirigente que goza de mayor popularidad (alrededor de 88%) que Zelenski (alrededor de un 62%) entre la población ucraniana. El 72% de los ucranianos no están de acuerdo con la destitución de Zaluzhni.

Teniendo en cuenta que los objetivos políticos de Rusia no han cambiado y que Rusia posee capacidades militares superiores (en capital humano, industria militar y situación económica), Ucrania no tiene más remedio que adoptar una estrategia de “defensa activa”, no sólo para 2024, sino a largo plazo. El objetivo de liberar todo su territorio ocupado seguirá vigente, con una correlación de fuerzas que favorece decididamente a Rusia, pero no es probable que se alcance en un futuro previsible. Gran parte de lo que requiere la nueva estrategia defensiva ya se estaba haciendo, incluyendo la construcción de instalaciones defensivas a lo largo de la línea de contacto, así como la instalación de defensas aéreas y contramedidas para proteger a las tropas y las ciudades, pueblos e infraestructuras básicas ucranianas, la reconstitución y el reciclaje de unidades para la defensa activa y la adquisición de capacidades de ataque de precisión de largo alcance. La esperanza de Occidente para 2024 es que Ucrania evite perder más territorio de la quinta parte del país ahora ocupado por Rusia. Sin embargo, Rusia está preparada para una larga guerra.

La lógica subyacente de la “defensa activa” es crear un margen necesario para que las FAU se preparen para reanudar operaciones ofensivas a gran escala en 2025, con el objetivo de liberar los territorios ocupados por Rusia. Sin embargo, todo ello será otro “pronóstico mágico” sin continuidad al igual que el aumento del apoyo militar, económico y político de Occidente. “Sin él, en pocas palabras, todo lo que los ucranianos han logrado y que les hemos ayudado a lograr estará en peligro”, afirmó Antony Blinken, secretario de Estado de EEUU. Los diplomáticos y funcionarios europeos admiten que Europa, sin EEUU, no podrá sostener el esfuerzo de la guerra.

Occidente se enfrenta a una elección crucial en este momento: apoyar a Ucrania para que sus líderes puedan defender su territorio y prepararse para una ofensiva en 2025 o ceder una ventaja irrecuperable a Rusia. Además, una guerra más larga, tendrá consecuencias para Ucrania en la posguerra. Los recursos occidentales no van a ser ilimitados. Por mucho que el Kremlin afirme que está dispuesto a negociar un acuerdo de paz sobre Ucrania, Moscú espera una victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales estadounidenses, y cuenta con el factor tiempo y con la fatiga de la guerra, que se traduciría en una presión de la opinión pública de los países occidentales sobre sus gobiernos respectivos para acabar con la ayuda a Ucrania.

Las percepciones europeas de la guerra en Ucrania

Según el Eurobarómetro de diciembre de 2023, el apoyo a acciones en respuesta a la invasión de Ucrania por parte de Rusia sigue siendo muy alto. Casi nueve de cada 10 (89%) ciudadanos europeos están de acuerdo con proporcionar apoyo humanitario a las personas afectadas por la guerra y más de ocho de cada 10 (84%) en acoger en los países de la UE a las personas que huyen de la guerra. El 72% está de acuerdo en

proporcionar apoyo financiero a Ucrania. La misma proporción (72%) apoya las sanciones económicas contra el gobierno ruso, las empresas y los individuos. Alrededor de seis de cada 10 ciudadanos aprueban que la UE otorgue el estatus de candidato a Ucrania (61%) y que la UE financie la compra y el suministro de equipo militar a Ucrania (60%).

Sin embargo, una encuesta del *European Council for Foreign Relations (ECFR)* de **septiembre-octubre de 2023** refleja otros resultados en cuestiones más específicas sobre el aspecto militar de la guerra. La cuestión clave que se plantea, y que refleja muy bien el apoyo real de la ciudadanía al gobierno de Kyiv, es si debemos ayudar a Ucrania hasta que recupere todo su territorio, incluida Crimea, o debe aceptar un acuerdo con Rusia de “territorios por la paz”. Los resultados de esta encuesta sugieren que el apoyo de los europeos a la lucha de Ucrania ha comenzado a disminuir. El cambio, hasta ahora, no ha sido grande, pero su dirección no deja lugar a la duda. Según la encuesta anterior de ECFR, realizada en enero de 2023 en 10 países europeos, el 38% –en promedio– quería que Ucrania recuperara todo su territorio. La encuesta de diciembre refleja que este número ha caído al 34%. El porcentaje de personas que piensan que el conflicto entre Rusia y Ucrania debe terminar lo antes posible, incluso si significa que Ucrania pierda parte de territorio ante Rusia, se ha mantenido esencialmente estable entre el 28% y el 29%.

El apoyo a Ucrania es especialmente alto en los países que podrían ser futuros objetivos del expansionismo ruso. Hay países en los que prevalece la preferencia de que Ucrania recupere todo su territorio, en lugar de que la guerra termine cuanto antes: del 63% (que recupere todo su territorio) al 13% (que termine la guerra cuanto antes) en Estonia; del 46% al 24% en Dinamarca; del 43% al 22% en Polonia; y del 41% al 19% en el Reino Unido, respectivamente. Sin embargo, en Italia, el 46% afirma que la guerra debe acabar cuanto antes y sólo un 14% está a favor de apoyar a Ucrania hasta que recupere todo su territorio; en Alemania la relación es de 40% y 28% y en Rumanía, de entre el 38% y el 16%. Los franceses están divididos por igual, del 28% al 28%, entre las dos opciones. Pero en todos estos países, las cifras de la opción de apoyar a Ucrania hasta que recupere por completo su territorio han bajado desde enero: del 52% al 43% en Polonia, del 35% al 28% en Francia y del 26% al 14% en Italia. En los países de Europa del Este más cercanos a la zona de conflicto, el apoyo a Ucrania suele ser fuerte. Pero incluso en estos países, hay pruebas de que la gente se está cansando de la guerra y de sus consecuencias, como lo demuestran los datos de Polonia, uno de los países que más ha apoyado a Ucrania desde el comienzo de la invasión.

La encuesta de ECFR no ofrece datos sobre la opinión de los españoles. Una investigación realizada por *Sigma Dos* en **mayo de 2023**, ofrece los siguientes resultados: los españoles son partidarios de seguir con el apoyo militar, pero, si el 31% está a favor de la recuperación total del territorio por Kyiv, un 35% de los encuestados están a favor de negociar “paz por territorio”. Y un 20% prefieren que se detenga totalmente el envío de armas a Ucrania.

Las percepciones estadounidenses de la guerra en Ucrania

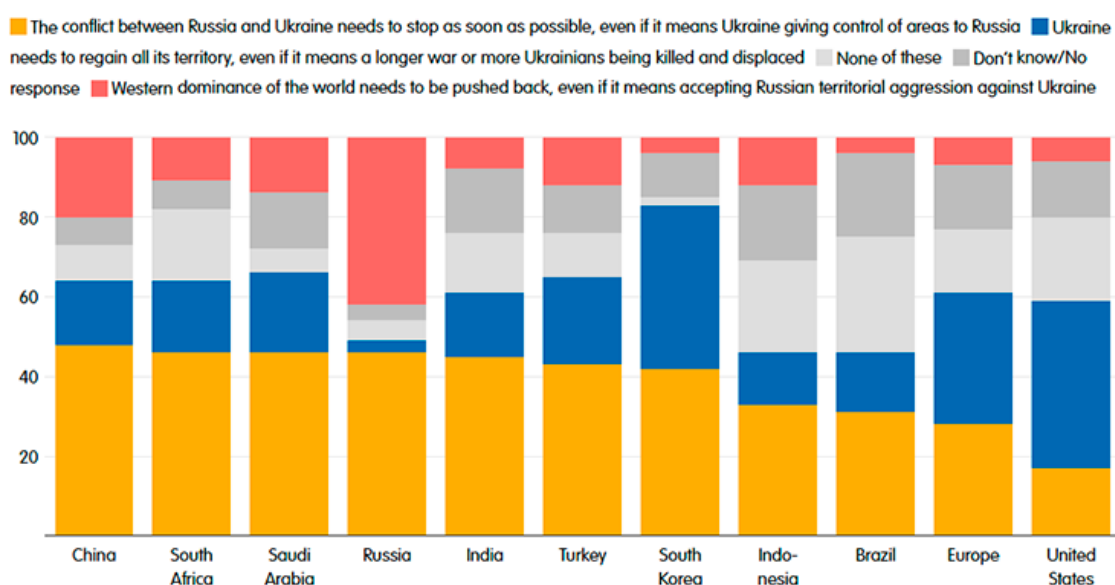
En el caso de EEUU, los resultados de la encuesta de Gallup de noviembre de 2023 mostraron que la mayoría de los estadounidenses todavía cree que EEUU debería apoyar a Ucrania en la recuperación de su territorio, incluso si eso significa un conflicto prolongado. Pero ese número también ha disminuido, cayendo del 66% en agosto de 2022 al 54% en noviembre de 2023. El 43% está a favor de que EEUU trate de ayudar a negociar un final rápido de la guerra, incluso si eso significa que Ucrania ceda territorio a Rusia, en comparación con el 31% en agosto de 2022.

El 61% de los estadounidenses opina que la ayuda a Ucrania debería tener límites (independientemente de su afiliación partidista), mientras que el 37%, cree que EEUU debería continuar proporcionando apoyo financiero a Ucrania mientras Kyiv lo solicite.

Las percepciones de la guerra en Ucrania en el “resto” del mundo

La encuesta de ECFR de octubre de 2023, demuestra que, excepto Corea del Sur, los países que no forman parte de la relación transatlántica no perciben la guerra en Ucrania como una cuestión existencial (al contrario que los países del Este europeo) o que Ucrania defiende los principios del orden internacional liderado por Occidente. En estos países prevalece la opinión (alrededor del 50% de los encuestados) de que la guerra debe acabar cuanto antes, aunque esto suponga la no recuperación del territorio total por Ucrania. La división que se percibió desde el comienzo de la guerra en Ucrania entre Occidente y el “resto” a través de la imposición de las sanciones económicas a Rusia (sólo 16,1% de la población mundial que produce el 61,2% del PIB mundial ha impuesto sanciones a Rusia por su agresión contra Ucrania), sigue muy presente.

Figura 1. ¿Cuál de las siguientes opciones refleja mejor su punto de vista? (en %)

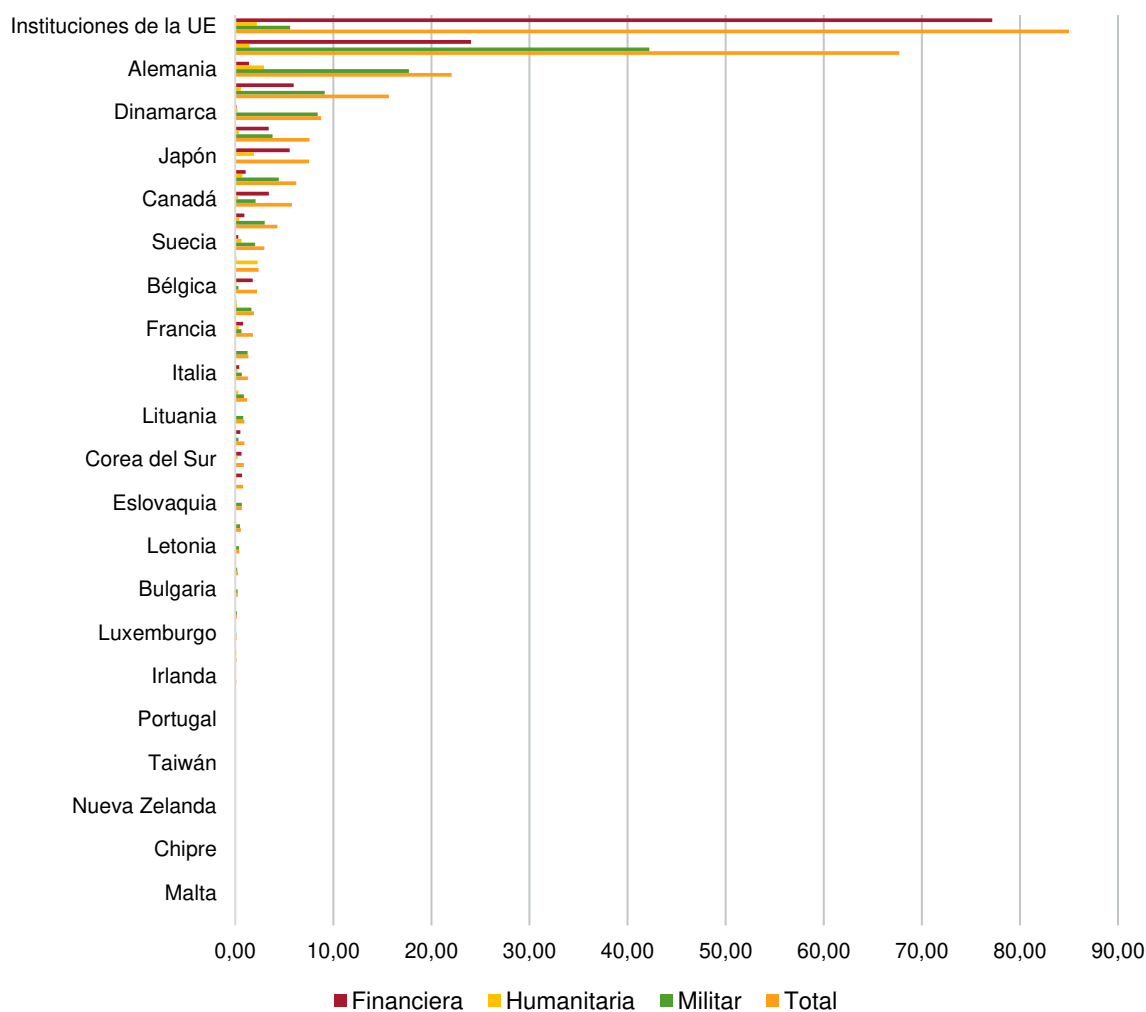


Fuente: Living in an à la carte world: What European policymakers should learn from global public opinion, European Council on Foreign Relations, 2023, <https://ecfr.eu/publication/living-in-an-a-la-carte-world-what-european-policymakers-should-learn-from-global-public-opinion/>.

Conclusiones: ¿por qué hay que pagar la prima de seguro?

Como se puede ver en la Figura 2, Occidente ha prestado una extraordinaria ayuda humanitaria, financiera y militar durante los dos últimos años. Sin embargo, los líderes políticos no han preparado a la opinión pública para aceptar que la guerra en Ucrania será una guerra larga y muy costosa, ni que hay que desarrollar una nueva política de contención de Rusia que incluya instrumentos diplomáticos, políticos, económicos y de disuasión a través de la Alianza Atlántica.

Figura 2. Ayuda occidental a Ucrania (por tipo de ayuda, en miles de millones de euros)



Nota: incluye los compromisos bilaterales con Ucrania. No incluye las donaciones privadas, el apoyo a los refugiados fuera de Ucrania ni la ayuda de organizaciones internacionales. Los compromisos de las Instituciones de la UE incluyen la Comisión y el Consejo, el Fondo Europeo de Pesca y el BEI. Los compromisos financieros destinados explícitamente a la compra de armamento y material militar se contabilizan como ayuda militar. Fuente: Ukraine Support Tracker Data, <https://www.ifw-kiel.de/publications/ukraine-support-tracker-data-20758/>.

Ucrania necesita mucha más ayuda, porque el año 2024 será crítico para su supervivencia como Estado soberano. La victoria rusa no sólo supondría el fin de

Ucrania como Estado soberano, democrático e independiente, sino que asestaría un duro golpe al orden liberal internacional. El cambio de fronteras por la fuerza podría servir de modelo para otros líderes autoritarios de todo el mundo.

Una larga guerra en Ucrania favorece a Rusia, que cuenta con más recursos y no depende de la ayuda externa. Rusia tiene actualmente una ventaja de potencia de fuego de 5:1, ya que su producción y adquisición de proyectiles ha aumentado mientras que el suministro occidental ha sufrido dificultades. El apoyo a Ucrania es y será muy costoso para Occidente. Sin embargo, una victoria de Rusia en Ucrania sería aún más costosa, sobre todo para Europa, ya que Moscú perpetuaría la amenaza hacia su vecindad directa.

“Ahora estamos pagando muy caro no haber hecho frente a las primas de seguro de riesgo esenciales para la seguridad de un Imperio”, escribió el general sir Alan Brooke, el jefe del Estado Mayor Imperial, durante la Segunda Guerra Mundial, en su diario en febrero de 1942, refiriéndose a la insuficiente preparación del Reino Unido para resistir la invasión de Europa por la Alemania nazi. La Historia no se debe repetir. Si Occidente, y Europa en particular, (sobre todo dada la probabilidad de la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales de EEUU) ambiciona conservar el orden liberal internacional, debe comenzar por invertir en su propia seguridad, aumentando el gasto militar y la ayuda a Ucrania. Porque nuestros valores son nuestros intereses.