

## Guerra y paz en Ucrania: entre Múnich, Doha y Yalta

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

### Tema

Este análisis considera algunas de las consecuencias de las negociaciones de paz de la guerra en Ucrania, para la propia Ucrania, para Rusia y para la Alianza Atlántica.

### Resumen

La decisión de Donald Trump y Vladimir Putin de comenzar “inmediatamente” conversaciones para poner fin a la guerra en Ucrania ha disparado la preocupación en Ucrania y la UE. Por muy alarmantes que hayan sido las propuestas del secretario de Defensa estadounidense Pete Hegseth y de Donald Trump para acabar con la guerra, no han sido inesperadas, y tampoco imprevisibles. El presidente Trump se propone conseguir un alto el fuego y después dejar a los europeos y ucranianos que se ocupen de las negociaciones y de la organización de la paz.

La guerra en Ucrania nunca fue sólo de Ucrania, sino una cuestión de defender el orden liberal internacional basado en el Derecho. Las propuestas de Trump para poner fin a la guerra no coinciden con las de la Administración Biden y tampoco con [la visión de la UE](#); están motivadas por las prioridades estratégicas de Washington de centrarse en su rivalidad con China, por la intención de obligar a la UE de responsabilizarse de su propia defensa y por una visión del [orden mundial](#) en el que vuelve la rivalidad entre las grandes potencias al estilo del siglo XIX.

### Análisis

#### 1. Introducción: el estado de la guerra en Ucrania

De los tres niveles del conflicto en Ucrania, el político no ha variado: tanto Moscú como Kyiv tienen los mismos objetivos que en febrero de 2022. Rusia ambiciona convertir a Ucrania en un Estado fallido, militarmente neutral y con un gobierno “amistoso” (títere de Moscú). Ucrania pretende conservar su soberanía e independencia, integrarse en las instituciones euro-atlánticas y volver a las fronteras de 1991. A nivel estratégico, los dos actores, para cumplir con sus objetivos políticos, han demostrado una gran capacidad de adaptación. Sin embargo, ninguno de ellos ha logrado sus objetivos políticos en los tres años que dura la guerra. Mientras Ucrania ha disfrutado del apoyo militar, económico y diplomático de las democracias liberales, Rusia ha fortalecido su alineación con China, Irán y Corea del Norte (cuyas tropas están desplegadas en la región de Kursk) y ha promovido un discurso que presenta su agresión contra el país vecino como una consecuencia de la ampliación de la OTAN y la arrogancia de EEUU, que no acepta el sistema multipolar hacia el que se dirige el orden mundial. A nivel táctico, Rusia controla alrededor del 20% del territorio de Ucrania, y avanza diariamente. Ucrania

controla 500 kilómetros cuadrados (de los 1.400 que tenía bajo su control en agosto de 2024) en la región rusa de Kursk.

## 2. Las bases de las negociaciones de un acuerdo de paz

La perfecta coordinación entre el jefe del Pentágono, el presidente de EEUU y el vicepresidente –Hegseth visitaba la OTAN, Trump hablaba por teléfono con el presidente Putin y, en la Conferencia de Seguridad de Múnich, Vance explicaba lo que se esperaba de los europeos respecto a la paz en Ucrania– reflejan que Washington tiene un plan concreto sobre cómo acabar la guerra. Las bases de las negociaciones sobre el fin de la guerra en Ucrania las ha [expuesto el secretario de Defensa estadounidense](#): (a) Ucrania no será invitada a unirse a la OTAN; (b) EEUU no enviará tropas a Ucrania bajo ningún concepto, incluido el mantenimiento de la paz; (c) EEUU ya no suministrará apoyo ni pagará por suministrar armas a Ucrania –dependerá de los miembros europeos de la OTAN proporcionar dicho apoyo–; (d) EEUU apoya a la OTAN, pero su participación será justa y equitativa, lo que significa que los miembros europeos tendrán que aumentar significativamente sus contribuciones; y (e) es poco realista esperar que Ucrania tenga la capacidad de volver a las fronteras anteriores a 2014 (lo que significa que EEUU espera importantes concesiones territoriales de Ucrania, que justifica con el “reconocimiento de las duras realidades del poder”). Ahora bien, algunas de estas propuestas han sido contradichas: el vicepresidente Vance afirmó al *Wall Street Journal* que [“mandar tropas estadounidenses a Ucrania está sobre la mesa como una posibilidad si Rusia falla en las negociaciones”](#), mientras que el primer ministro británico, Sir Keir Starmer, afirmó que Ucrania está en un “camino irreversible hacia la OTAN”.

Muchas de las propuestas de Hegseth se han producido en conversaciones privadas entre políticos y analistas, pero por primera vez un alto cargo de Washington las ha expresado en voz alta. Incluso *Ukrainska Pravda* publicó que [“Si no hay negociaciones serias para el verano, entonces pueden comenzar procesos muy peligrosos para la propia existencia de Ucrania”](#). Las promesas occidentales de apoyo a Ucrania “el tiempo que sea necesario” han cambiado rápidamente de sentido: [“Tenemos que asegurarnos de que se conduzcan estas conversaciones de tal manera que el resultado no sea visto como una derrota para Occidente”](#), dijo el secretario general de la OTAN, Mark Rutte. Y el propio presidente Zelensky está suavizando su tono, incluso respecto a Vladimir Putin y las exigencias de la Administración Trump.

Los analistas y políticos occidentales han acertado en su diagnóstico: Rusia es una potencia revisionista que representa una amenaza global y que aspira a socavar el orden liberal internacional creado tras la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría. Sin embargo, se han equivocado en sus expectativas de que la economía rusa se colapsaría bajo las sanciones económicas, financieras, diplomáticas y políticas impuestas a Moscú por Occidente, y de que habría una firme condena de la agresión rusa por parte del “Sur Global”. Probablemente, estos dos últimos hechos también han influido en la decisión de comenzar las negociaciones diplomáticas sobre el final de la guerra en Ucrania.

Durante un reciente Seminario sobre Rusia, celebrado bajo las reglas de Chatham House en el George C. Marshall European Center for Strategic Studies (GCMC) del 28 de enero al 6 de febrero de 2025, un alto cargo de EEUU dijo que para Ucrania una

victoria en la guerra supondría conservar su soberanía, su capital, su capacidad de elegir gobierno, su industria agrícola y la salida al Mar Negro y los Estrechos. También afirmó que corresponde a los ucranianos decidir cuánto del territorio del país permanecería en manos rusas o qué garantías de seguridad podrían ofrecer a Kyiv los aliados occidentales. El plan de paz supone la partición de Ucrania: su división al estilo de la RFA y la RDA, o, más probablemente, una división al estilo de las dos Coreas, y donde las fuerzas de seguridad en Ucrania occidental las proporcionarían los países de la UE (no como en Corea de Sur, donde están destinadas 37.000 tropas estadounidenses).

Cualquier plan de paz deberá garantizar la seguridad de Ucrania, así como disuadir a Rusia. En la actualidad hay aproximadamente 220 brigadas rusas en Ucrania que se enfrentan a 110 ucranianas. El despliegue militar de la OTAN en la UE es de 80 brigadas. En estos momentos Rusia cuenta con superioridad numérica, por lo que para lograr una disuasión eficaz será necesario aumentar la presencia de las fuerzas de la OTAN.

### 3. Consecuencias para Rusia

La conversación telefónica entre Putin y Trump ya supone una victoria diplomática de Moscú, que ha estado aislada de Occidente durante los últimos tres años. Se ha dudado de si Putin tiene algún incentivo para comenzar negociaciones, dado que está ganando la guerra a nivel táctico. El hecho de que haya aceptado negociar podría significar dos cosas: (a) que las bases de la futura negociación cumplirán sus expectativas; o (b) que intentará aprovechar la ocasión para ver que ofrece EEUU. Rusia negociará siguiendo las reglas que había establecido el ministro de Exteriores de Stalin, Andrei Andreyevich Gromyko: demandar lo máximo, no pedir con humildad, presentar ultimátums y no ceder ni un metro de territorio, porque siempre habrá alguien que ofrecerá algo, aunque sea la mitad de lo que no se ha poseído previamente.

Moscú no ha renunciado a sus dos objetivos políticos principales: (a) convertir a Ucrania en un Estado fallido y militarmente neutral; y (b) renegociar la estructura de Seguridad y Defensa, como explicó el Kremlin en las cartas dirigidas a Bruselas y Washington en diciembre de 2021 (los borradores del Tratado entre EEUU y la Federación Rusa sobre garantías de seguridad y el “Acuerdo sobre medidas para garantizar la seguridad de la Federación de Rusia y los Estados miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte”). El objetivo declarado de Moscú en estas propuestas fue obtener “[garantías de seguridad legales](#)” de EEUU y la OTAN. El hecho de que el presidente ruso está entablando un diálogo en un momento en el que le parece deseable, pero en modo alguno necesarias, para que Rusia alcance sus objetivos en la guerra contra Ucrania favorecen a Putin y le facilitarán presentar como una victoria cualquier resultado de las negociaciones. El hecho de que habrá dos vías de negociación, una con Ucrania (sin la UE) y otra entre EEUU y Rusia, indica que Washington está dispuesto a tener en cuenta “[las legítimas preocupaciones de seguridad de Rusia](#)”. Dado que Putin tiene ventaja en el campo de batalla, podría optar por continuar la guerra si Trump no accede a todas sus demandas, según Dmitry Trenin, profesor de la Escuela Superior de Economía de Moscú: “[Rusia se toma en serio la necesidad de resolver el problema de Ucrania. No está demandando la paz. Sabe que las únicas garantías en las que puede](#)

confiar son las que puede proporcionar por sí misma. Un acuerdo que no cumpla con los requisitos de seguridad vitales de Rusia sólo garantizaría que pronto habrá otra guerra. Rusia no permitirá eso”.

“Los conceptos de victoria y derrota para Rusia y Ucrania se definirán durante las negociaciones”. No hay ninguna garantía de que Trump acepte todas las numerosas exigencias del Kremlin. Pero hay muchos otros resultados posibles que beneficiarán a Rusia: la erosión de la unidad occidental y que Ucrania se vea obligada a aceptar la pérdida de territorios. Por supuesto, gran parte de las negociaciones vendrá determinada por la situación en el frente y en la política interna ucraniana. Moscú podría seguir avanzando militarmente y esperar a que Ucrania se vuelva más vulnerable en términos militares, económicos y políticos para luego aumentar la presión, mejorando radicalmente su posición negociadora.

Las negociaciones probablemente lograrán un alto el fuego, pero un acuerdo a “gran escala” –con garantías de seguridad para Ucrania, una futura arquitectura de Seguridad y Defensa de la UE, unas relaciones razonables entre Europa y Rusia, el enjuiciamiento de criminales de guerra y la financiación de la reconstrucción de Ucrania– tendrá que basarse en una negociación entre Bruselas y Moscú, ya que EEUU no se ocupará más en defender a Europa. Rusia no conseguirá una Ucrania “amigable”, un cambio de la dirección política del país ni la retirada del apoyo europeo a Ucrania y su camino hacia el acceso a la UE.

#### 4. Consecuencias para Ucrania

Ucrania, como afirma el presidente Zelenski, no puede sobrevivir sin la ayuda de EEUU, pues los países de la UE no son capaces de sostener el esfuerzo militar necesario más allá de unas declaraciones grandilocuentes, por lo que desgraciadamente Kyiv no tendrá otra opción que aceptar ceder parte de su territorio y renunciar a las fronteras de 1991. Los occidentales no irán a una guerra por Ucrania, como dijeron al comienzo de la invasión en 2022. Las negociaciones de paz sitúan a Ucrania entre Múnich, Doha y Yalta. El 30 de septiembre de 1938 los jefes del gobierno del Reino Unido, Italia, Francia y Alemania se pusieron de acuerdo en entregar los Sudetes (parte de Checoslovaquia) al régimen Nazi. Desde entonces la Conferencia de Múnich se convirtió en el símbolo del apaciguamiento y el fracaso de la disuasión ante un régimen autoritario. El 29 de febrero de 2020, en Doha, la Administración Trump negoció con los talibán la retirada de sus tropas y las de sus aliados, pero sin la presencia del gobierno afgano. Por ahora se mantiene que Ucrania participará en las negociaciones entre Rusia y EEUU, pero no está claro que tenga ni voz ni voto. Del 4 al 11 de febrero de 1945, en Yalta, Iósif Stalin, Winston Churchill y Franklin D. Roosevelt acordaron diversos términos para el fin de la Segunda Guerra Mundial, entre ellos el reconocimiento de las zonas de influencia de la Unión Soviética.

Las propuestas de partición de Ucrania suponen la pacificación, el reconocimiento de zonas de influencia y la ruptura del orden liberal internacional, cuyas reglas protegen a los pequeños Estados ante el imperialismo y las hegemonías de las grandes potencias. Durante el Congreso de Berlín de 1876 el sultán del Imperio otomano, Abdülaziz I, acuñó la frase “si uno no está sentado a la mesa, acabará en el menú”, refiriéndose a cómo las

grandes potencias decidían unilateralmente sobre el futuro de los territorios otomanos. Ahora bien, parece que Ucrania estará tanto en la mesa como en el menú –cortesía de Donald Trump–.

## 5. La transformación de la Alianza Atlántica

El período entre 1945 y 2022 fue de paz y prosperidad en Europa Occidental (a pesar de la Guerra Fría, las guerras en la antigua Yugoslavia, la crisis financiera, económica y de inmigración, y la pandemia), pero no una constante histórica, sino una excepción. De poco servirá una “pataleta” por el “abandono” de EEUU de su aliado, porque desde 1963, cuando el presidente John F. Kennedy afirmó que Europa debería gastar más en su propia defensa, dicho “abandono” fue siempre una posibilidad.

La propuesta de acabar con la guerra en Ucrania refleja la posición estadounidense de querer modificar la relación transatlántica. Su primera consecuencia sería la transformación de la OTAN aunque también refleja una visión divergente del orden internacional entre los dos aliados históricos. Como bien explica Max Bergman, la colisión entre la UE y EEUU es inevitable en diversas áreas, incluyendo la [OTAN](#), [Ucrania](#), [la tecnología](#), [el comercio](#), [el clima](#), [las organizaciones internacionales](#) y [la política hacia China](#). La Administración Trump busca reconfigurar la relación trasladando la carga de la seguridad a Europa mientras intensifica sus conflictos comerciales, tecnológicos y en otras áreas. El primer examen será la paz en Ucrania, porque la arquitectura de Seguridad y Defensa de la UE ha cambiado al haber sido socavada con la guerra y porque EEUU no seguirá siendo el garante a través de su “indispensable” papel en la OTAN.

La Administración Trump no ve la alianza transatlántica como un instrumento útil para sus prioridades en seguridad nacional y en su rivalidad con China. Los guiños que Trump ha hecho a Putin, si forman parte de una estrategia estadounidense y no de una actitud personal del aprecio que el presidente de EEUU tiene hacia los autócratas, indican que la ambición de Washington de impedir una alianza entre Rusia y China – presente desde los años 70– aún sigue vigente. También indica un orden mundial basado en una suma de órdenes regionales, en los cuales dominarán EEUU y China y, en menor medida, Rusia, cada uno en su región y con sus zonas de influencia.

La UE, sin el paraguas de seguridad de EEUU, debe reforzar su autonomía estratégica y convertirse en un actor estratégico capaz de competir con su hasta ayer aliado norteamericano y con sus adversarios. Más que crear un ejército europeo, la UE debería “europeizar” la OTAN. Los líderes de este proceso probablemente serán dos países, el Reino Unido y Polonia: el primero por su capacidad de pensamiento estratégico, su papel de “puente” entre Europa y EEUU, y por su histórica rivalidad con Rusia, que representa la mayor amenaza para la estabilidad del continente; el segundo por ser “[un aliado modelo de la OTAN en el continente](#)”, como lo definió el jefe del Pentágono, dado su elevado gasto en defensa (el 3,83% del PIB en 2023).

El primer paso para ello es una propuesta concreta de los países europeos sobre el mantenimiento de la paz en Ucrania: qué tipo de garantías de seguridad puede ofrecer la UE –cuántas tropas, qué tipo de armamento y cuánta financiación–; un plan para la

reconstrucción; y un plan concreto sobre cómo se garantizará que Ucrania no terminará siendo un Estado fallido. En un sentido más amplio, cómo puede Europa contribuir a disuadir a Rusia de sus amenazas convencionales e híbridas.

## **Conclusiones**

El orden establecido en cuanto a seguridad y defensa en Europa tras la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría ya no existe; tampoco la relación transatlántica que lo sostenía. EEUU, arsenal de la democracia liberal, ha abdicado de esta responsabilidad a causa de otras prioridades de su seguridad nacional. En este proceso de transformación de la relación entre los aliados y su reconfiguración geopolítica, la supervivencia de la UE depende de su capacidad de adaptación. Para ello es necesario que demuestre tener liderazgo, unidad, voluntad y determinación. El tiempo dirá si logrará cumplir con estos cuatro requisitos básicos.